

Lourdes Benavides de la Vega



Actores regionales y subregionales en África Subsahariana

ACTORES REGIONALES Y SUBREGIONALES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Socios y líneas de trabajo potenciales para la
cooperación española

Lourdes Benavides de la Vega

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, marzo de 2008

© Fundación Carolina - CeALCI

C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.

Edificio Britannia

28003 Madrid

www.fundacioncarolina.es

informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de la cubierta: Lourdes Benavides

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-12.201-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	IX
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. MARCO GENERAL.....	5
I. El marco de la cooperación internacional con África.....	5
I.1. El marco de la cooperación para el desarrollo con África Subsahariana.....	5
I.2. ¿Qué lugar para el regionalismo?.....	7
II. Las relaciones de la UE con el grupo África Caribe Pacífico (ACP).....	9
II.1. La estrategia de la Unión Europea para África.....	10
II.2. Los Acuerdos de la Asociación Económica (EPA).....	14
II.3. La programación regional de la ayuda europea.....	17
III. Las relaciones de España con África Subsahariana y la cuestión regional.....	19
3. ORGANIZACIONES AFRICANAS DE ÁMBITO CONTINENTAL.....	23
I. El regionalismo en África Subsahariana.....	23
II. Unión Africana (UA).....	26
II.1. Antecedentes.....	26
II.2. Estrategia, objetivos y estructura.....	28
II.3. Capacidad de gestión y estrategia.....	32
II.4. Principales ejes de trabajo de la UA.....	36
II.5. Concertación y armonización de donantes con la UA.....	46
II.6. Las relaciones entre la Unión Africana y la Unión Europea....	47
III. Nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo de África (NEPAD)..	49
III.1. Antecedentes.....	49
III.2. Estrategia, objetivos y estructura.....	50
III.3. Los ejes prioritarios del NEPAD.....	53
III.4. ¿Quién implementa el NEPAD?.....	60
III.5. Foro de concertación de donantes en relación con el NEPAD	61
IV. Grupo Banco Africano de Desarrollo (BAD).....	62
IV.1. Antecedentes.....	62
IV.2. Objetivos, estrategia y estructura de las instituciones del Grupo.....	64
IV.3. Ejes prioritarios de trabajo del Grupo BAD.....	68
V. Vínculos entre organizaciones regionales y subregionales.....	74
V.1. Vínculos entre UA y NEPAD.....	74
V.2. El papel fundamental de la UNECA.....	77

V.3. La UA y las Comunidades Económicas Regionales (CER)	79
VI. Síntesis por sector y recomendaciones	81
4. PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL	91
I. Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (ECOWAS)	93
I.1. Antecedentes y contexto	93
I.2. Objetivos, estructura y evolución	94
I.3. Los principales ejes de trabajo de ECOWAS	100
I.4. Concertación y armonización de donantes con ECOWAS	110
I.5. Coordinación entre ECOWAS y UEMOA	111
II. Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC).....	112
II.1. Antecedentes y contexto	112
II.2. Objetivos, estructura institucional y estrategia y plan de acción	114
II.3. Los principales ejes de trabajo de la CEMAC	118
II.4. Coordinación entre CEMAC y CEEAC	123
III. Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC).....	124
III.1. Antecedentes y contexto	124
III.2. Objetivos, estructura y plan de acción	125
III.3. Los principales ejes de trabajo de la SADC	130
III.4. Coordinación entre SADC, SACU, COMESA y EAC.....	136
IV. Síntesis por sector y recomendaciones	138
5. OTROS ACTORES CONTINENTALES Y REGIONALES AFRICANOS	149
I. Algunos actores no estatales de ámbito regional	150
II. Mecanismos de participación y representación popular	152
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.....	159
BIBLIOGRAFÍA	165
SIGLAS	173
ANEXOS	
1. Composición y objetivos de las Comunidades Económicas Regionales africanas	179
2. Comunidades Económicas Regionales del continente africano: «Spaghetti bowl».....	181

3. Organigrama del Banco Africano de Desarrollo	183
4. El Tratado de Abuja	185
5. Tipo de operaciones del Grupo Banco Africano de Desarrollo	187
6. Estructura del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana	189
7. Organigrama de la nueva Comisión de ECOWAS.....	191

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece a la Fundación Carolina la confianza depositada para la elaboración del documento y el apoyo prestado por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Agradezco muy particularmente la ayuda de las Embajadas de España en Etiopía y Nigeria así como la de la Representación Permanente en Bruselas.

Para la redacción del informe y de las recomendaciones han sido especialmente útiles las numerosas entrevistas y reuniones mantenidas en las Direcciones de la Comisión de la UA, de la Comisión de ECOWAS y en la UNECA así como en las oficinas en Addis Abeba y/o Abuja del PNUD, ONUSIDA, UNODC, Banco Mundial, Banco Africano de Desarrollo, Embajada de Francia, Organisation Internationale de la Francophonie, las Delegaciones de la Comisión Europea y organizaciones no gubernamentales. En Bruselas se contó con el apoyo de diversos expertos de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, Europeaid, Concord Europe así como con el European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Agradezco por último las contribuciones de Ana Rosa Alcalde, Ana Lara, Eduardo Bidaurratzaga, Antonio Santamaría y Pablo Benavides a los primeros borradores del informe, así como a todos los participantes a la reunión de reflexión y debate organizada por la Fundación Carolina el 16 de julio de 2007.

1. INTRODUCCIÓN

El Convenio de colaboración firmado por la Fundación Carolina y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (DGPOLDE) en 2005 incluía la elaboración de un estudio sobre África Subsahariana cuyo objetivo era «identificar y analizar potenciales socios estratégicos para la cooperación bilateral española, de carácter regional o subregional en África Subsahariana, con el fin de obtener ciertas pautas sistemáticas que permitan a los actores de la Cooperación Española seleccionar a los socios más adecuados en cada caso». El estudio debía tener un carácter más selectivo que exhaustivo y centrarse en aquellos actores que se consideran más estratégicos para España.

Para ello, el estudio debía responder a los siguientes propósitos: i) «identificación de los principales actores estratégicos de carácter regional y subregional africanos, que puedan ser potenciales socios de la Cooperación Española; ii) análisis en profundidad de cada uno de los actores seleccionados valorando sus principales áreas de actuación, sus capacidades de gestión y sus relaciones con el resto de la comunidad donante y de otros actores africanos y iii) identificación de una serie de pautas y criterios generales que puedan servir a la Cooperación bilateral española para seleccionar sus futuros socios en el continente».

En lo que atañe a la metodología, el estudio se desarrolló en varias fases.

1. En la fase de inicio del estudio se realizaron los análisis documentales necesarios. Paralelamente al examen bibliográfico, se procedió a identificar y preseleccionar los principales actores regionales y subregionales objeto del estudio y los sectores y líneas de trabajo. Los criterios cruzados para determinar la selección son los siguientes:

- prioridades regionales y sectoriales establecidas en los documentos estratégicos de referencia de la Cooperación Española (Plan Director de la Cooperación Española, Plan Anual de Cooperación Española 2006 y 2007, Declaración de Maputo y Plan África), prioridades geográficas,
- grado de madurez y consolidación de las iniciativas, procesos de integración económica,
- *a posteriori*, análisis del grado de consolidación de las principales líneas de acción o programas de lucha contra la pobreza llevados a cabo por cada uno de estos actores regionales (líneas de acción sectoriales, mecanismos de concertación, fondos o programas comunes),
- se identificaron cinco sectores de especial interés en el ámbito regional en los que el estudio se centrará más particularmente: Paz y seguridad, Salud (Reproductiva/VIH/sida), Educación, Agua y Género.

La soberanía alimentaria ha sido descartada como prioridad sectorial de ámbito regional, no por no ser considerada como un sector pertinente, sino por la

amplitud de los temas con los que se relaciona (medio ambiente, gestión de recursos naturales, irrigación, agricultura, pesca, ganadería, infraestructuras, lucha contra la desertificación, prevención de catástrofes naturales y sistemas de alerta temprana...) y por el número de instituciones implicadas. Esta cuestión podrá ser objeto de un estudio *ad hoc*, de forma que se pueda abarcar con mayor profundidad.

A lo largo de esta fase se mantuvieron contactos con la DGPOLDE y la AECl para confirmar tanto la metodología como las líneas de trabajo seleccionadas. También la Subdirección General de África Subsahariana fue informada del estudio.

2. En una segunda etapa se llevaron a cabo entrevistas con informantes clave, con el fin de ahondar en el análisis de los actores seleccionados, en aquellas líneas sectoriales o temáticas definidas previamente. Además de las entrevistas llevadas a cabo desde España, en varios desplazamientos a Bruselas, Addis Abeba (Etiopía), sede de la Unión Africana y la Comisión Económica para África (UNECA), y Abuja (Nigeria), sede de la Comunidad Económica de Estados de África del Oeste, se organizaron reuniones con los responsables y funcionarios de varios de los actores regionales y subregionales seleccionados, con la comunidad de donantes y otros informadores clave de centros de investigación especializados y de la sociedad civil.

Para cada uno de los actores seleccionados, más allá de su descripción, análisis de su naturaleza, estructura, características y objetivos fundacionales, se planteó el siguiente guión:

- ¿Cuáles son las prioridades estratégicas y sectoriales según los estatutos y documentos fundacionales? ¿Cuáles son las prioridades en la práctica (líneas de trabajo existentes y consolidadas)?
- ¿Qué líneas de acción / programas / mecanismos coordinados de lucha contra la pobreza existen? ¿Cuáles han sido los logros / las etapas importantes en su evolución?
- El estudio aborda distintos sectores pero se centra particularmente en algunos sectores prioritarios: ¿Qué coordinación regional en términos de paz y seguridad, agua, educación, salud y grandes pandemias, equidad de género?
- ¿De dónde provienen los fondos? ¿Cuáles son los mecanismos de atribución de fondos / de seguimiento / coordinación para cada línea? ¿Qué capacidad de gasto real (*delivery*) y qué gastos administrativos?
- ¿Qué relación con otros organismos especializados regionales o internacionales? ¿Cuáles son los principales socios / acuerdos? ¿Qué volúmenes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) son recibidos?
- ¿Qué percepción y qué conocimiento se tiene desde otros ámbitos: donantes, centros de estudio, sociedad civil?

3. Por último, la fase de sistematización de la información y análisis y elaboración de las recomendaciones: sobre la base de la documentación, las reuniones e informaciones recabadas en los desplazamientos se elaboró el estudio de los actores seleccionados. Una vez sistematizada la información por actor y por sector, se aportan recomendaciones generales y se identifican pautas y criterios útiles en la selección de futuros socios regionales.

La estructura del informe se divide en una primera parte que describe el marco general actual de cooperación internacional con África Subsahariana y más particularmente un análisis del enfoque regional y su creciente papel en las estrategias de lucha contra la pobreza e inserción en la economía mundial. La segunda y la tercera están dedicadas al análisis de los actores continentales y subregionales seleccionados conforme a la metodología anteriormente descrita. Y, finalmente, el último apartado se centra en el estudio de algunos ejemplos de redes regionales organizadas de la sociedad civil y otros foros de ámbito continental o regional así como en los mecanismos de participación popular existentes en las dinámicas y procesos de integración regional.

Por último, tratamos de delinear aquí los principales conceptos utilizados a

lo largo del estudio¹. Entendemos el regionalismo en un sentido amplio, incluyendo por tanto todas aquellas iniciativas políticas, sociales o económicas que trasciendan el ámbito de un territorio nacional. No sólo aquellas protagonizadas por los Estados y tampoco únicamente las que están destinadas a promover la integración.

La *coordinación* se refiere a una solidaridad «coyuntural, con objetivos modestos, generalmente políticos (...), sin transferencia de soberanía por parte de los participantes, (...) es una primera etapa en la creación de un sistema regional, se caracteriza por la debilidad de las estructuras institucionales y la ausencia de decisiones vinculantes». La *cooperación* se considera como «una etapa de transición y de conciliación entre el “nacionalismo” estatal y el “supranacionalismo” regional, es algo más que la coordinación y algo menos que la integración».

La *integración regional* es un «proceso de fusión o unión de dos o varios Estados que desarrollan una cierta solidaridad e interdependencia entre sí, con el propósito de conseguir unos objetivos afines definidos en un marco institucional comunitario. Dicho de otra manera, la integración regional supone la creación de un nuevo actor, expresión de la voluntad común por encima de las voluntades regionales».

¹ Para ello nos basaremos en el marco conceptual presentado en la primera parte del trabajo de M. Kabunda (1993): *La Integración Africana. Problemas y Perspectivas*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, pp. 31-48.

Finalmente, la *integración económica regional* se basa en la ampliación de los mercados nacionales y la creación de espacios económicos en los que se eliminan

las barreras, de manera progresiva o inmediata, para permitir la libre circulación de personas, bienes y capitales. Se distinguen los tipos de integración siguientes:

PROGRESIÓN	Supresión de los aranceles de aduanas y de las cuotas	Tarifa exterior común	Libre circulación de los factores de producción	Armonización de las políticas económicas (monetaria, fiscal y social)	Unificación política e institucional
Zona de libre comercio	X				
Unión aduanera	X	X			
Mercado común	X	X	X		
Unión económica	X	X	X	X	
Unión monetaria	X	X	X	X	
Integración económica y política	X	X	X	X	X

2. MARCO GENERAL

Después de la década de los años noventa en la que el interés de la comunidad de donantes por el continente africano tendía a contraerse, África vuelve a tomar un relativo protagonismo en la agenda internacional. Las malas condiciones de vida de una amplia proporción de la población, el fuerte aumento de las desigualdades, la seguridad global, la cuestión migratoria o los recursos energéticos son algunas de las razones por las que la comunidad internacional trata de coordinar esfuerzos para luchar contra su «marginación».

Desde el año 2000, más concretamente, varias iniciativas centran su atención en África Subsahariana. En ese marco de cooperación internacional que se diseña para el desarrollo del continente, las lógicas regionales y, en particular, la integración económica regional, al contrario que en un pasado no muy lejano, aparecen ahora como una opción cada vez más valorada por la comunidad internacional.

I. EL MARCO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON ÁFRICA

I.1. *El marco de la cooperación para el desarrollo con África Subsahariana*

En el año 2000, la Declaración del Milenio supone un compromiso renovado de

la comunidad internacional para «crear, en los planos nacional y mundial, un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza»¹. Para alcanzarlo se establecen, en la Cumbre del Milenio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con metas concretas e indicadores mensurables a alcanzar en el 2015.

Desde esa fecha, los compromisos internacionales se orientan hacia el aumento de los fondos (públicos y privados, Ayuda Oficial al Desarrollo), la mejora de la calidad de la ayuda y la búsqueda de coherencia en las políticas. Los ODM se convierten en el punto consensuado y convergente de las estrategias y propuestas y África Subsahariana, una prioridad geográfica.

En la Cumbre de Kananaskis (2002), el G8 responde casi de inmediato al anuncio de la creación del Nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo de África (NEPAD). Para mostrar su apoyo a la iniciativa africana, los miembros del G8 aprueban un Plan de Acción para África, basado en sus objetivos, en su arquitectura institucional y sus mecanismos de gestión y fiscalización. Se comprometen así a trabajar en el sentido de la instauración de la paz y la seguridad, el desarrollo de los recursos humanos, la equidad de género y la lucha contra el sida.

Pocos años más tarde, en 2005, coincidiendo la Presidencia del G8 y la de la UE, el informe encargado a la Comisión

¹ *United Nations Millenium Declaration* (2000).

para África por el Primer Ministro británico, Tony Blair, «Nuestro interés común», trata de generar estrategias y propuestas novedosas para dar un impulso sobre varios frentes simultáneamente: la paz y la seguridad, la lucha contra la pobreza y una mayor participación del continente en el comercio mundial. En la reunión de Gleneagles, el G8 no sólo renueva su compromiso, sino que se compromete a superar las cifras acordadas en Monterrey, doblando la AOD hasta 2010. Decide la cancelación del 100% de la deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Banco Africano de Desarrollo (BAD) para los 18 países que cumplen con los criterios de elegibilidad de la Iniciativa Países Pobres Muy Endeudados (PPME).

En un esfuerzo por reconocer y aprender de los errores del pasado, la Declaración de París, firmada también en 2005 por más de cien países donantes y receptores de ayuda, expone una serie de principios y motivos con vistas a la apropiación de la ayuda por parte de los países receptores, del alineamiento de los donantes con sus políticas nacionales de lucha contra la pobreza y de armonización de iniciativas y programas. Se reafirma igualmente la necesidad de una gestión orientada hacia los resultados, de transparencia y responsabilidad compartida.

El Banco Mundial trabaja sobre un Plan de Acción para África, basado en los

compromisos para financiar el desarrollo los próximos 10 años. En respuesta a la Declaración de París, fija su prioridad en el fortalecimiento de los gobiernos africanos, las reformas de sus economías y la elaboración de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.

En un marco general de libre mercado y creciente desregulación, las instituciones financieras internacionales sitúan hoy la integración de África en el comercio mundial en el centro de las estrategias de crecimiento económico y la lucha contra la pobreza. Pero también reconocen la vulnerabilidad de las economías africanas, su débil poder de negociación en los foros internacionales y los costes sociales que entrañan dichas políticas si no se aplican mecanismos de control y de redistribución de los beneficios.

Y es que frente a las oportunidades que ofrece la globalización, no hay que olvidar «los costes, que pueden representar un desafío para los países pobres que no disponen de los cimientos estructurales y políticos para sacar partido de un comercio, unas inversiones y unos flujos financieros más libres. Esos países, situados en su mayoría en África, también tienen una capacidad inadecuada para gestionar el proceso, lo que los hace más vulnerables a las potenciales fuerzas inherentes de desestabilización política y económica»².

² UNECA (2000): *Globalization, regionalism and Africa's Development Agenda*, Paper prepared for UNCTAD X, Bangkok, Tailandia.

La Ronda de Doha iniciada en 2001 reconoce «la vulnerabilidad de los países menos desarrollados y las debilidades estructurales específicas a las que hacen frente en la economía globalizada»³ y plantea reformas indispensables para corregir la inequidad de las reglas del juego comerciales. La Organización Mundial del Comercio (OMC) admite la necesidad de corregir las restricciones y distorsiones comerciales impuestas a las mercancías africanas, en particular en el mercado de los productos agrícolas, en conformidad con el último de los ODM⁴.

1.2. ¿Qué lugar para el regionalismo?

El regionalismo aparece de forma general como una opción para incrementar los beneficios resultantes del intercambio mutuo. Los espacios regionales comunes son hoy considerados, bajo ciertas condiciones, creadores de desarrollo socioeconómico y como una forma para el continente de competir en la economía global. En el caso africano, en particular, se reconocen las deficiencias estructurales resultantes del tipo de producción primaria exportadora, la necesidad de profundas transformaciones (necesidad de infraestructuras regiona-

les, de estructuras regionales de producción, integración de los mercados y movilidad de los factores de producción) y los beneficios potenciales del regionalismo. Además, se considera que la cooperación regional favorece una mayor estabilidad y seguridad regionales.

El regionalismo, y en particular la integración regional, que ya formaba parte de la agenda continental después de las independencias, como veremos más adelante (epígrafe I, p. 23), «vuelve» a ocupar un papel protagonista en la agenda internacional.

1. En primer lugar, en la Declaración del Milenio se menciona, dentro de la respuesta específica para África, el «fomento y apoyo a los mecanismos regionales y subregionales de prevención de conflictos y promoción de la estabilidad política». Más adelante, la Resolución adoptada en la Cumbre del Milenio de 2005 insiste en la necesidad de reforzar las relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en relación con la aplicación del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En apoyo al NEPAD, el G8 confirma en la Cumbre de Kananaskis el compromiso de movilizar medios técnicos financieros para que en 2010 las

³ WTO, *Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001*, Ministerial Conference Fourth Session, Doha, 9-14 de noviembre de 2001.

⁴ El Objetivo 8 prevé el fomento de una «asociación mundial para el desarrollo» y reconoce que la promoción de un entorno mundial favorable al desarrollo pasa por un sistema comercial y financiero no discriminatorio, previsible y basado en normas. Igualmente incluye la cuestión de la sostenibilidad de la deuda y el aumento de los niveles de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países más ricos.

organizaciones continentales y subregionales puedan «intervenir más eficazmente en materia de prevención y de resolución de conflictos violentos en el continente, y efectuar operaciones de paz, conforme a la Carta de las Naciones Unidas»⁵. En 2005, en Gleneagles, renueva el compromiso y el apoyo a la Unión Africana (UA) y al NEPAD.

2. El buen gobierno político y económico y el fortalecimiento de capacidades de los actores regionales es otra de las prioridades. En Gleneagles, se insiste en todos los aspectos relacionados con democracia, derechos humanos, el African Peer Review Mechanism del NEPAD o la lucha contra la corrupción. El G8 recomienda al apoyo de instituciones como la Fundación para el Fortalecimiento de Capacidades en África (ACBF), la Iniciativa de Centros de Asistencia Técnica Regionales en África (AFRITAC) o la financiación de estudios sobre estas cuestiones por parte de la Comisión Económica de Naciones Unidas para África (UNECA) y de organizaciones regionales y subregionales competentes.

3. En tercer lugar, los miembros del G8 se comprometieron a apoyar toda ini-

ciativa destinada a reforzar las instituciones regionales en los sectores clave para la liberalización comercial como la infraestructura, la energía, las telecomunicaciones y la sostenibilidad ambiental. Los principales donantes apoyan las iniciativas subregionales que garantizan mayor acceso a los mercados, eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, dentro y fuera del continente.

Debemos recordar aquí que la Organización Mundial del Comercio (OMC) permite que los países miembros establezcan uniones aduaneras y zonas de libre comercio, como excepción al principio fundamental de no discriminación establecido en la cláusula de la nación más favorecida. El Artículo XXIV del GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) prevé esa posibilidad, con la condición de que no constituyan un obstáculo ni una preferencia en las relaciones con países terceros y que las barreras internas dentro de los bloques comerciales sean completamente suprimidas⁶.

El Banco Mundial también recoge dentro de las 25 iniciativas específicas que componen su Plan de Acción para África una línea destinada al apoyo a la inte-

⁵ Sommet de Kananaskis (2002): Déclaration des dirigeants du G7, *Tenir la promesse contenue dans l'Initiative renforcée en faveur des PPTE*, www.g8.gc.ca.

⁶ Sin embargo, los problemas de interpretación e implementación de esta derogación son muchos y esto lleva a una situación de convivencia de proyectos aparentemente incompatibles. El principio de no discriminación que caracteriza los compromisos multilaterales plantea problemas «frecuentemente basados en la protección de determinados sectores y en la concesión de condiciones preferenciales». E. Bidaurrezaga Aurre, *Regionalismo y multilateralismo como estrategias de desarrollo para el África Subsahariana en el contexto de la globalización neoliberal*, www.ucm.es, p. 8.

gración regional. Hace especial hincapié en «construir y mantener las infraestructuras en los ejes comerciales clave, crear marcos comunes institucionales y legales en áreas como la administración de aduanas, las políticas de competencia y la regulación de los recursos comunes (como la pesca) y desarrollar soluciones para los problemas transfronterizos de salud»⁷. Para el Banco Mundial, prevalecen como prioridades en el marco regional: el fortalecimiento institucional, las inversiones en infraestructura y salud y la identificación y movilización de recursos públicos y privados para la construcción de grandes proyectos regionales (como el gaseoducto de África Occidental).

4. El último punto recoge todos aquellos planes de apoyo a los bloques regionales en la educación, la salud, la equidad de género y el fomento del crecimiento económico (empresa privada, agricultura sostenible, integración regional y aumento del comercio Sur-Sur). No obstante, estos ámbitos son considerados de segundo rango, siendo la mayor parte del esfuerzo realizado desde el ámbito nacional, por vía presupuestaria.

Desde la perspectiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2002, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) acogió positivamente la iniciativa del NEPAD y resolvió establecer un diálogo permanente entre NEPAD y OCDE para ahondar en el conocimiento mutuo y la cooperación. Más concretamente, se destacaron las siguientes cuestiones: la mayor participación africana en los Foros Globales de la OCDE, el intercambio de experiencias sobre mecanismos de revisión paritarios y su aplicación y la consulta mutua sobre buenas prácticas, eficacia de la ayuda, beneficios ligados al comercio, inversión, buen gobierno y desarrollo sostenible⁸.

II. LAS RELACIONES DE LA UE CON EL GRUPO ÁFRICA CARIBE PACÍFICO (ACP)

La Unión Europea (UE) es para África un socio privilegiado. Es el primer donante de AOD, el principal inversor y también el receptor de más de la mitad de las exportaciones africanas. A partir de 1996, acercándose a la fecha de expiración de

⁷ World Bank (2005): *Meeting the challenge of Africa's Development: A World Bank Group Action Plan*, Washington.

⁸ Además del CAD, el Club del Sahel y de África del Oeste (CSAO) de la OCDE tiene como objetivo establecer vínculos entre los actores de dicha región y los países de la OCDE. El CSAO fue creado por Estados miembros de la OCDE en 1976 (como el «Club del Sahel»), con el fin de sensibilizar sobre las sequías de la región saheliana. Desde 2001, el Club extiende su cobertura geográfica sobre 17 países y, entre otros cometidos, realiza análisis sectoriales regionales y trata de capitalizar las experiencias y estudios sobre dinámicas locales transfronterizas para relacionarlas con la integración regional, desde un enfoque programático que va de lo local a lo regional («bottom-up strategy»).

Lomé IV, la Comisión Europea iniciaba una reflexión sobre sus relaciones comerciales, sociales y políticas con los países de la zona África Caribe Pacífico (ACP). La publicación del *Libro Verde sobre las Relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI – Desafíos y Opciones para una Nueva Asociación* abría entonces el debate sobre la fase siguiente a los sucesivos Convenios de Lomé, un debate basado en la experiencia de los 25 años de cooperación.

II.1. *La estrategia de la Unión Europea para África*

Como resultado de esa reflexión surge el Acuerdo de Cotonú, que se traduce en la completa revisión del marco de cooperación económica, política y social de los entonces 15 países de la UE y los 77 países del grupo ACP. Firmado en el año 2000, con una duración prevista de veinte años, su objetivo es la reducción de la pobreza basada en el desarrollo sostenible y la integración progresiva de los países ACP en la economía mundial.

La cooperación ACP-UE en la era de Cotonú se basa en unos principios fundamentales que son:

- la igualdad de los socios en el diálogo político,
- la participación de la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales,

- y la diferenciación y regionalización en función de los niveles de desarrollo, del diagnóstico de necesidades y evaluación de los resultados.

Es preciso recordar que estos fundamentos suponen algunos cambios sustanciales en relación con el anterior periodo de los Convenios de Lomé. Entre las novedades destacan el fortalecimiento de la dimensión política, la integración de nuevos actores en la planificación de la ayuda, el diseño de una política comercial compatible con la OMC y la programación de la ayuda en base a resultados y eficacia en la gestión⁹.

Por otra parte, como en el caso de los Convenios de Lomé, el Acuerdo de Cotonú se basa en dos grandes pilares inseparables: el comercio y la ayuda. Las condiciones fijadas en los Convenios de Lomé siguen vigentes hasta el final de 2007, a partir de entonces:

- En el marco de la cooperación económica y comercial, Cotonú sustituirá el régimen de preferencias arancelarias no recíprocas que prevalecía con los Convenios de Lomé por un nuevo marco recíproco de relaciones comerciales a través de la negociación de Acuerdos de Asociación Económica (EPA) con áreas de integración regional. En teoría, los países ACP pueden optar por no formar parte de dichas áreas pero eso su-

⁹ ECDPM (2001): *Cotonou Infokit Innovations in the Cotonou Agreement*, www.ecdpm.org.

pondría para ellos la pérdida de los privilegios del régimen de preferencias actuales, con la excepción de los países en desarrollo que pueden elegir el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE ¹⁰. De esta forma, la UE está privilegiando el establecimiento de acuerdos recíprocos con áreas regionales, en esencia zonas de libre comercio.

- La ayuda consistirá en ayuda técnica y financiera a través de ciclos quinquenales del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). La ayuda se canaliza bien a través de contribuciones destinadas a financiar programas de desarrollo a largo plazo (a través de los Programas Indicativos Nacionales o Regionales), bien a través del fondo de inversiones. La principal novedad, en este caso, es el fin del sistema de «derecho» (*entitlement*) a la ayuda que prevalecía con los Convenios de Lomé y el principio de las asignaciones presupuestarias ligadas a objetivos y resultados, con el Acuerdo de Cotonú. Esto, para algunos expertos, aporta amplias mejoras en el sentido de la eficiencia, la limitación de las condicionalidades impuestas por los donantes y su transformación en un conjunto de

objetivos y criterios de eficacia y resultados consensuados ¹¹.

La Cumbre de El Cairo en 2000 diseñó igualmente el marco en el que se inscribe el diálogo político intercontinental, que se basa en las siguientes grandes líneas de prioridades comunes: i) la paz y la seguridad, ii) el buen gobierno, iii) la integración regional africana, iv) la integración de África en la economía global y, por último, v) los temas clave de la agenda del desarrollo (deuda, medio ambiente, seguridad alimentaria y también retorno del patrimonio cultural robado).

A finales de 2005, tal y como está previsto en la cláusula de revisión (Art. 95), se aprueban algunas enmiendas al Acuerdo de Cotonú, en las que se refuerza la dimensión política. La revisión pretende adecuar la cooperación euroafricana con el marco general de la estrategia para el desarrollo de la UE, que fue revisado en 2005 con el «Consenso europeo sobre desarrollo» ¹². En la revisión se incluyen los nuevos compromisos y doctrina internacionales (Objetivos del Milenio, Consenso de Monterrey, Declaración de París) y se insertan nuevas cuestiones (seguridad, desarrollo y

¹⁰ El SPG contempla reducciones de tarifas y exenciones menos generosas que en el caso de los Convenios de Lomé.

¹¹ J. Mackie (2006): *EDF Management and Performance*, ECDPM seminar «The Cotonou Agreement: What role in a changing World, Maastricht», www.ecdpm.org.

¹² EU (2006): *Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo»*, Diario Oficial de la UE 24.2.2006.

«estados frágiles»), así como los actores clave en el proceso de decisión, programación y gestión de la ayuda. La nueva estrategia también tiene en cuenta la reciente reforma de la ayuda europea y los últimos cambios institucionales (ampliación).

A partir de ahí, la nueva estrategia de la Unión Europea para África fue aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2005, con la intención de dar coherencia al conjunto de las relaciones exteriores de la UE con el continente y evitar la fragmentación en la formulación de políticas. Dicha estrategia es un «marco global, integrado y enfocado a largo plazo» para las relaciones entre ambos continentes. La «estrategia se dirigirá a partir de ahora como una sola entidad», reforzando así el diálogo de la UE con las instituciones panafricanas, en el marco del Acuerdo de Cotonú, el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (TDCA) y la Asociación Euromediterránea, junto con la Política europea de Vecindad, que cubren las relaciones de la UE con los países de África Subsahariana, Sudáfrica y los países del Norte de África, respectivamente¹³. También prevé unas guías para la coordinación en foros internacionales (Naciones Unidas,

G8) y con otros actores, como China, por ejemplo.

La nueva estrategia de la UE para África se centra en el buen gobierno, el crecimiento económico y la inversión en las personas. Además, está basada en la promoción de un amplio «partnership» euroafricano, tanto al Norte como al Sur del Sáhara.

El primer punto, el buen gobierno¹⁴, entendido en el sentido más amplio (económico, político, democracia participativa, estabilidad, compromiso con la reducción de la pobreza, derechos humanos...), y el componente político y de seguridad destacan y pasan a situarse en primera línea de la política de desarrollo de la UE. El Comisario Louis Michel se ha afanado mucho para que ambas líneas horizontales se conviertan en las prioridades de los próximos años¹⁵.

Sin duda, África ha recuperado importantes dosis de protagonismo en la agenda política europea. Las relaciones intercontinentales se han consolidado en varios niveles institucionales, sobre todo entre las Comisiones de la UE y la UA, como se verá más adelante (epígrafe II.6, p. 47). También han comenzado las consultas sobre la Estrategia Conjunta

¹³ Comisión de las Comunidades Europeas, *Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*, COM (2005) 489 final, Bruselas.

¹⁴ La CE ha previsto un mecanismo incitativo de 2.700 millones de euros (más del 10% del total presupuestado para el 10º FED), que será distribuido entre los programas indicativos nacionales y regionales (de los cuales 300 millones de euros son para el fondo regional) (*Fuente*: entrevistas con responsables de la Comisión Europea en Bruselas).

¹⁵ Entrevista con un miembro de Concord Europe.

ta UE-África que deberá ser aprobada en la Cumbre de Lisboa a finales de 2007¹⁶. El proceso de elaboración de esta agenda común deberá abordar las prioridades de unos y otros, deberá in-

cluir a los distintos actores no estatales y poner sobre la mesa de las negociaciones cuestiones delicadas o incluso conflictivas de las relaciones euroafricanas¹⁷.

Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África (2005)

A. La estrategia está enfocada al fortalecimiento del apoyo de la UE en los ámbitos prioritarios, ordenados en 3 grandes líneas:

1. Condiciones previas para alcanzar los ODM
 - Impulsar la paz y la seguridad
 - Apoyar una gobernanza legítima y efectiva
2. Creación de un entorno económico favorable a la realización de los ODM
 - Impulsar el crecimiento económico
 - Interconectar África
3. Afrontar directamente los ODM
 - Colocar a la persona en el centro del desarrollo
 - Construir un futuro sostenible desde el punto de vista ecológico

B. Por otra parte, en relación con el volumen de ayuda, en junio de 2005 el Consejo Europeo decidió duplicar la AOD europea entre 2004 y 2010 y asignar el 50% al continente africano. La UE persigue así el objetivo de una asignación del 0,7% del PIB de aquí al 2015.

C. En último lugar, está el Plan de acción para la eficacia de la ayuda, que se centra prioritariamente en África Subsahariana. «Éste preparará el camino para propuestas concretas de creación de un atlas operativo e interactivo de los donantes de la UE, un acuerdo sobre la armonización de los planes de ayuda nacionales,

¹⁶ Se ha creado una página web abierta a consultas: www.europafrique.org, a la que se accede directamente desde la web de la UA.

¹⁷ Un obstáculo en las relaciones intercontinentales sigue siendo Zimbabwe. Las sanciones por parte de Europa, válidas hasta febrero de 2008, fueron adoptadas hace cinco años contra el régimen de Robert Mugabe, y consisten en la prohibición de entrada de los miembros del gobierno de Zimbabwe en territorio europeo y la congelación de las ayudas previstas en los FED (no se aplica a la ayuda humanitaria). La CE querría tratar esta cuestión dentro del marco regional, aunque hasta ahora la SADC se ha resistido.

aprobación de documentos de programación conjunta y la elaboración de procedimientos comunes». La UE debía por otro lado promover un apoyo presupuestario más general y más sectorial.

FUENTE: *Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*, COM (2005) 489 final.

II.2. *Los Acuerdos de la Asociación Económica (EPA)*

La razón expresada por la UE para el establecimiento de los EPA es que las relaciones comerciales no recíprocas de la UE con los ACP no se ajustan a la «cláusula de habilitación» de la OMC, que permite a los países industriales conceder preferencias unilaterales únicamente a los Países Menos Adelantados (PMA) o a todos los países en desarrollo. Puesto que el Grupo ACP comprende países de los dos tipos, las preferencias concedidas no son compatibles con la OMC. La UE y los ACP consiguieron una derogación de la OMC que fue extendida en Doha, en 2001, hasta el 31 de diciembre de 2007.

Los EPA se basan en relaciones comerciales recíprocas y por tanto se regirán por el artículo XXIV del GATT (epígrafe I.2, p. 7) y no por la «cláusula de habilitación».

La primera fase de las negociaciones sobre cooperación económica y comercial previstas en el Acuerdo de Cotonú comenzó en septiembre de 2002 e implicó a todo el grupo de los países ACP y la CE. En la segunda fase, desde 2003-2004, la CE negocia los EPA con seis grupos ACP (de los cuales cuatro en África Subsahariana), negociaciones que, según lo previsto, deben concluir con la entrada en vigor de los EPA el 1 de enero de 2008.

Grupos regionales con los que la CE negocia los EPA	
África del Oeste	Los 15 países miembros de ECOWAS ¹⁸ + Mauritania
África Central	Los 6 países miembros de la CEMAC + Sao Tomé y Príncipe + República Democrática del Congo (RDC) ¹⁹
África Austral	Los 5 países miembros de la SACU ²⁰ + Angola + Mozambique + Tanzania
África Oriental y Austral (ESA – Eastern and Southern Africa)	10 países (Burundi, Comores, Eritrea, Etiopía, Kenia, Ruanda, Uganda, Seychelles, Sudán, Yibuti) + 5 países miembros de SADC (Malawi, Madagascar, Mauricio, Zambia, Zimbabwe)

¹⁸ Cabo Verde ha anunciado a principios de 2007 su intención de solicitar la negociación de un acuerdo bilateral específico con la UE, fuera del marco del EPA que se negocia actualmente en África Occidental.

¹⁹ La RDC decidió en 2005 suspender las negociaciones del EPA en el marco del ESA y entrar en la configuración centroafricana del EPA.

²⁰ Hasta ahora, Sudáfrica tenía un estatus de observador.

Los EPA, fundamentalmente²¹:

- están orientados hacia el fomento del desarrollo sostenible y el crecimiento económico basado en la promoción del comercio y la integración del continente en la economía mundial;
- se vinculan a un apoyo a la integración regional y la negociación con grupos regionales;
- se basan en la reciprocidad, por tanto en la progresiva desaparición de las restricciones al comercio y el establecimiento de zonas de libre comercio compatibles con los acuerdos de la OMC y
- en la diferenciación y el trato especial en función de los distintos niveles de desarrollo, en particular en el caso de los PMA, los países sin acceso directo al mar y las islas²².

Caso aparte son las relaciones con Sudáfrica, con quien la UE firmó el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (TDCA) en 1999, que entró en vigor en 2004. El acuerdo incluye provisiones para la creación de una zona de libre comercio, la asistencia financiera y la cooperación para el desarrollo (con

fondos equivalentes a 125 millones de euros anuales, además de unos 120 millones de préstamos del Banco Europeo de Inversiones). Además de la cooperación económica y comercial, se incluyen la cooperación social y cultural y el diálogo político²³.

El debate sobre las relaciones entre Sudáfrica y la UE se ha intensificado recientemente. En marzo de 2006, el grupo negociador del África Austral propuso la incorporación de Sudáfrica a las negociaciones del EPA (revisando por consiguiente las condiciones del TDCA). Dicha incorporación se ha hecho realidad un año más tarde y Sudáfrica ha participado en la última ronda de negociaciones a principios de marzo de 2007²⁴. Esta nueva configuración, si llegara a confirmarse, sin duda tendrá repercusiones sobre Angola, Tanzania y Mozambique, los países que en el grupo están clasificados como países menos adelantados, repercusiones que la propia UE reconoce²⁵.

En líneas generales, el proceso de negociación de las EPA está sufriendo importantes retrasos y dificultades; las negociaciones son complejas y han provocado

²¹ La información se encuentra en la página de la Dirección General de Desarrollo de la CE http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/nepa_en.htm, en la que también están disponibles algunos informes de seguimiento. También ECDPM realiza un seguimiento de los distintos EPA en www.acp-eu-trade.org/news.

²² S. Bilal (2006): *Redefining ACP-EU Trade Relations: Economic Partnership Agreements*, ECDPM seminar «The Cotonou Agreement: What role in a changing World, Maastricht», www.ecdpm.org.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/869>.

²⁴ http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/southafrica/pr140207_en.htm.

²⁵ ECDPM (2006): *Update on regional EPA negotiations, SADC – EU Economic Partnership Agreement*, In Brief No.15F, www.ecdpm.org.

tensiones y divergencias entre las partes. Las revisiones intermedias de las EPA, previstas en 2004, se retrasaron a 2006 y algunas no han sido finalizadas, lo cual no permite dar una visión general del grado de avance del proceso. Dichas revisiones debían medir conjuntamente los resultados en las cuestiones identificadas como prioritarias, las áreas de acuerdo y desacuerdo, las cuestiones ligadas al desarrollo y definir los pasos a seguir y los plazos necesarios. El plazo para la entrada en vigor de los EPA no ha sido modificado, aunque muchos dudan de que las negociaciones puedan cerrarse antes del 31 de diciembre de 2007²⁶.

Algunos elementos a tener en cuenta para aprehender la situación en la que se encuentran las negociaciones y los obstáculos existentes en la actualidad son²⁷:

- el desacuerdo de las partes negociadoras sobre los requisitos mínimos en términos de políticas, instituciones y recursos necesarios para que los EPA redunden en desarrollo económico y capacidad exportadora,
- la heterogeneidad de las regiones (dicotomía entre PMA y no PMA o igualdad de trato para una región), que se suma a la ausencia de cohe-

- la insuficiente capacidad negociadora de los grupos subregionales (alto componente técnico de las negociaciones, falta de recursos humanos, y por tanto exceso de carga de trabajo en los Ministerios competentes²⁸, debilidad institucional de algunas comunidades regionales y grupos subregionales) y la poca claridad sobre el papel jugado por los Secretariados de las Comunidades Económicas Regionales, unida a las dificultades institucionales y financieras y retrasos para la aplicación de medidas a escala nacional,
- la falta de análisis de impacto por sectores (habría sido necesario para seleccionar las listas de productos sensibles, definir los periodos de transición) y de preparación previa a la aplicación de las EPA,
- las dificultades encontradas para activar mecanismos de participación de los actores no estatales (en términos de representatividad, de capacidad institucional, de capacidad de movilización de la sociedad civil, parlamentos, partidos políticos, de legitimidad a la hora de representar a colectivos, etc.)²⁹,

²⁶ ECDPM (2007): *Eclairage sur les négociations De Doha à Cotonou*, vol. 6, núm.2, www.ecdpm.org.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Que deben negociar no sólo con la CE, sino con sus respectivos grupos regionales y comunidades económicas regionales y, en el ámbito multilateral, con la OMC.

²⁹ En África del Oeste, donde la sociedad civil está relativamente bien estructurada y federada, está participando con sus propios informes y existe fuerte presión social para pedir el retraso en el plazo. El Acuerdo de Cotonú especifica que es responsabilidad compartida entre la UE y los países ACP que los actores no estatales participen en las negociaciones.

- la falta de transparencia en los procesos y avances en las negociaciones, por parte de la UE especialmente,
- el progreso lento de la Ronda de Doha, iniciada en 2001, que debía ser el marco de los compromisos internacionales con el desarrollo y de flexibilidad a convenir para los países africanos, unido a la falta de claridad del Artículo XXIV del GATT sobre acuerdos regionales, etcétera.

La alternativa, en el caso de que no se modificaran algunas de las configuraciones geográficas, es el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias para todos los países ACP, exceptuando los PMA a los que se les podría aplicar la iniciativa «Todo menos armas» («Everything But Arms» – EBA) que permite la entrada, libre de gravámenes, de todos sus productos al mercado europeo³⁰.

Algunos afirman que la expiración de la derogación de la OMC, más aún en un contexto de progresos lentos en la Ronda de Doha, no debiera ser motivo para precipitar los resultados de las negociaciones. Los mismos dudan de las repercusiones negativas que tendría una prórroga suplementaria de dos a tres años (que muchos actores de la escena africana solicitan) en la aplicación del Acuerdo de Cotonú en

materia comercial³¹. El Artículo XXIV es suficientemente impreciso y únicamente menciona un «periodo razonable» para iniciar la aplicación del acuerdo regional.

II.3. *La programación regional de la ayuda europea*

En la otra vertiente del Acuerdo de Cotonú se encuentra el capítulo de la ayuda, en el que el apoyo financiero a la integración regional juega un papel primordial. Retomando parte de lo anteriormente expuesto en relación con la ayuda de la UE destinada al grupo ACP, entre las innovaciones y mejoras introducidas con el Acuerdo de Cotonú se encuentran³²:

- la apropiación y la programación conjunta, el refuerzo del diálogo político y la toma conjunta de decisiones (paralelamente a la descentralización y desconcentración de los servicios de la CE),
- la asignación de recursos basada en criterios de necesidades y de resultados (dichos criterios han sido negociados entre los países ACP y la CE),
- la concentración en un número limitado de sectores,
- la formulación conjunta de los documentos de estrategia nacionales y

³⁰ S. Bilal (2006), *op. cit.*

³¹ ECDPM (2007), *op. cit.*

³² V. Rasmussen y J. Scout (2006): *EDF Management and Performance, ECDPM seminar The Cotonou Agreement: What role in a changing World*, Maastricht, www.ecdpm.org.

regionales, además de la inclusión de un análisis político, económico y social que destaca las estrategias propias de desarrollo,

- la flexibilidad de los mecanismos, en particular de los programas indicativos, de modo que los fondos concedidos se adecuen en función de los resultados,
- la realización de revisiones periódicas que permiten decidir nuevas asignaciones de fondos.

De esta manera, a los fondos programados para el 9º FED, tanto en el ámbito regional como nacional, se han sumado reservas financieras suplementarias en función de los resultados de las evaluaciones intermedias. En ese sentido, la CE decidió la adjudicación de 1.092 millones de euros (llamados en la jerga comunitaria el «conditional billion») a iniciativas y facilidades especiales que han permitido dar flexibilidad a las respuestas a necesidades regionales y globales desde el año 2000.

Facilidades	Asignaciones del 9º FED
Africa Peace Facility	300 millones ³³
ACP-EU Energy Facility	220 millones
ACP-EU Water Facility	500 millones
EU-Africa Infrastructure Partnership	60 millones
ACP-EU Natural Disasters Facility	12 millones
TOTAL	1.092 millones de euros

Los documentos de estrategia y los correspondientes Programas Indicativos Regionales (PIR) para el periodo 2002-2007, en la programación del 9º FED, se firmaron con las siguientes organizaciones regionales africanas³⁴:

- En el África Occidental, con las dos organizaciones con mandato, ECOWAS y UEMOA, por un total de 235

millones de euros, el PIR abarca dos sectores de concentración a los que va destinado el 85% del presupuesto: la integración regional y comercial³⁵, destinada a favorecer la preparación de la región a la firma de los EPA y el sector de los transportes. Además, otros programas van dirigidos a la gestión y prevención de conflictos y la seguridad alimentaria.

³³ El próximo African Peace Facility (2008-2010) alcanzará los 300 millones provenientes del 10º FED.

³⁴ La información está recogida en la web de la CE y en los distintos documentos de estrategia regionales en http://ec.europa.eu/development/body/csp_rsp/rsp_en.cfm.

³⁵ Las propuestas incluyen, entre otros, el apoyo presupuestario transitorio a los Estados en complemento de su fiscalidad interior, el refuerzo de los sistemas de colecta de datos y estadísticas y del seguimiento multilateral, la realización de estudios relacionados con eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias y mecanismos de seguimiento de la libre circulación de bienes, capitales y personas, el monitoreo de la aplicación del derecho comunitario, el fortalecimiento de marcos institucionales, etc.

- En África Central, en colaboración con la CEMAC y la CEEAC, el PIR suma un total de 55 millones de euros y prevé acciones en la esfera de la integración regional y el comercio, las redes regionales de transportes, el fortalecimiento institucional, la gestión racional de los recursos naturales y el apoyo a los mecanismos regionales de prevención de conflictos.
- En África Austral y Oriental y el Océano Índico, los organismos acreditados son COMESA, COI, EAC e IGAD y la CE asigna un paquete financiero de 223 millones de euros. Por lo tanto, el PIR cubre los siguientes países: Angola, Burundi, Comores, RDC, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, Ruanda, las Seychelles, Somalia, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Yibuti, Zambia y Zimbabwe. Los sectores prioritarios son la integración económica y comercial, la gestión de los recursos naturales, los transportes y las comunicaciones, el fortalecimiento de capacidades, la resolución y gestión de conflictos, la formación universitaria y la cultura.
- En el caso de la SADC, son 101 millones de euros los que se prevén para el periodo 2002-2007. Como en los casos anteriores, la mayor parte está destinada a la integración económica y el comercio así como a los transportes y comunicaciones y una parte está destinada a programas re-

lacionados con la paz y la seguridad, la lucha contra el VIH/sida y contra el tráfico de drogas.

La programación del 10º FED empezó en 2006 con la fase de consulta y la organización de seminarios y encuentros. Está actualmente en curso y se prevé un presupuesto global de aproximadamente 22.800 millones de euros para el periodo 2008-2013. Los borradores de los documentos nacionales y regionales de estrategia están siendo revisados por los servicios de la CE en Bruselas, por las Delegaciones de la CE y las Autoridades Nacionales y Regionales, para ser presentados definitivamente al final del primer semestre del año y firmados en la segunda mitad del 2007.

III. LAS RELACIONES DE ESPAÑA CON ÁFRICA SUBSAHARIANA Y LA CUESTIÓN REGIONAL

El marco de relaciones de España con África Subsahariana ha sufrido una rápida transformación en el último lustro. La cercanía del continente, la creciente interdependencia y el gradual conocimiento mutuo han ido marcando paulatinamente las relaciones entre las dos regiones³⁶.

Además, los compromisos adquiridos desde la Declaración del Milenio en el año 2000 han sido integrados en el dise-

³⁶ MAEC (2006): *Plan África 2006-2008*, www.maec.es.

ño de la estrategia española de cooperación internacional, plasmada en el Plan Director de la Cooperación Internacional 2005-2008. De esta forma, la atención a la extrema pobreza y el compromiso con los PMA han hecho que el continente africano adquiera una creciente presencia en la AOD española.

Pero es ante todo el vínculo entre migraciones y desarrollo el que ha acelerado e intensificado esa tendencia, acercando a África al centro de la agenda de la política exterior española. «Desde la misma, se está impulsando el despliegue de una estrategia de asociación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, en su mayoría oesteafricanos», con el refuerzo de la representación española, la asignación de fondos, la firma de acuerdos bilaterales, etc., «en la que la cooperación para el desarrollo pasa a convertirse en un eje central»³⁷.

Desde el Plan Director de la Cooperación Española vigente, se establece que en cada Plan Anual «se valorará especialmente la actuación de carácter regional, a efectos de su inclusión como áreas prioritarias, las áreas regionales de África Subsahariana, en las que se estén produciendo actuaciones a través de la UA y de la iniciativa NEPAD, en los sec-

tores básicos y en materias ligadas a los ODM»³⁸. De esta forma, se reconoce que algunas cuestiones requieren un tratamiento que rebasa el ámbito nacional, estableciéndose que «se pondrán en marcha, ante problemáticas que así lo aconsejen, intervenciones de ámbito regional o plurinacional»³⁹. El Plan Director argumenta por último que esta aproximación permitirá aumentos sustanciales en el presupuesto de ayuda destinada a la región, a través de iniciativas multilaterales africanas.

Por otra parte, el Plan África, aprobado por el MAEC en 2006, establece como actores continentales o subregionales preferentes la UA, el NEPAD, ECOWAS, IGAD y SADC. Entre ellos, la UA y ECOWAS ya firmaron con el Gobierno Español, en abril de 2006, sendos Memorandos de Entendimiento⁴⁰.

Desde la perspectiva sectorial, el Plan África menciona algunos ámbitos concretos de cooperación regional con África:

- el buen gobierno y la prevención, gestión y resolución de conflictos (a través del apoyo a la UA, el NEPAD o ECOWAS),
- el apoyo a los procesos de integración regional, y en especial el fortaleci-

³⁷ P. Déniz Alonso y J. A. Sotillo Lorenzo (2006): *Líneas estratégicas para la reactivación de la política española de desarrollo en África Occidental*, Madrid, Fundación Carolina/CeALCI, UCM.

³⁸ MAEC (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, www.aeci.es.

³⁹ MAEC (2005), ídem. El Plan Director menciona específicamente, en este apartado, las cuestiones ambientales y la cuestión específica de los colectivos indígenas o de población emigrante.

⁴⁰ MAEC (2006): *Plan África 2006-2008*, www.maec.es.

miento de las capacidades mediante, entre otros mecanismos, la Estrategia de la UE con el grupo de los países ACP,

- el agua (NEPAD, BAD) y el desarrollo agrícola (NEPAD), en el ámbito más amplio de la soberanía alimentaria,
- el apoyo a iniciativas regionales sobre regulación de los flujos de migración (UA, ECOWAS, CEMAC).

El Plan Anual de Cooperación Internacional de 2006 preveía el apoyo a las ventanillas blandas de los Bancos de Desarrollo, incluido el BAD, el apoyo «a la Unión Africana y otros organismos regionales africanos» así como contribuciones al Fondo Global del sida, la tuberculosis y la malaria⁴¹. El Plan Anual de 2007 sigue en la misma línea e insiste en el apoyo al NEPAD en el sector de la agricultura o la cooperación con el BAD en el sector salud y acceso al agua potable⁴².

El creciente interés por las lógicas y las iniciativas regionales africanas se ha

traducido en una financiación destinada al NEPAD de un total de 10,9 millones de euros, de los cuales una contribución de 150.000 euros fue destinada al Mecanismo Africano de Revisión por los Pares (APRM), 10 millones se destinaron al programa de empoderamiento de mujeres y los restantes 750.000 son una contribución multi-bilateral.

España ha participado igualmente en el Fondo Fiduciario del Partenariado euro-africano en materia de Infraestructuras (*EU-Africa Infrastructure Partnership*), que incluye ayudas para la interconexión a escala continental y regional y la puesta en práctica de redes transafricanas. Se trata de una contribución de 10 millones de euros, que se suman a los 60 millones que la CE aporta para el periodo 2006-2007.

En el caso del África Occidental, 335.000 euros han servido para financiar el Programa de Control de Armas Cortas (250.000 euros) y una contribución voluntaria a la ECOWAS (85.000 euros).

⁴¹ MAEC (2006): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*, www.aeci.es.

⁴² MAEC (2006): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*, www.aeci.es.

3. ORGANIZACIONES AFRICANAS DE ÁMBITO CONTINENTAL

La primera parte del estudio ha presentado el marco general y el creciente papel otorgado a la cooperación e integración regionales en África desde la perspectiva de los principales donantes, particularmente desde la UE y la Cooperación Española. Tanto el interés creciente de la comunidad internacional de donantes como la historia del regionalismo africano son elementos a tener en cuenta.

I. EL REGIONALISMO EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Las iniciativas de cooperación e integración regional no son nuevas en el continente africano. Varios dirigentes y académicos africanos defendieron esa vía desde poco después de las independencias. Kwame Nkrumah afirmaba que «África debe unirse», en base a la «inviabilidad de los Estados africanos creados por la necesidad de explotación y administración coloniales» y abogaba por una federación continental¹.

El panafricanismo se desarrolló con fuerza a partir de la Segunda Guerra Mundial, en contra del imperialismo político y cultural europeo. Encarnó un movimiento político basado en una doctrina o marco espiritual e intelectual más amplio, que nació a finales del siglo XIX, apelando a la identidad y la solidari-

dad afroamericanas. Desde la ideología panafricanista se defendía la unidad política y económica de África. Marcus Garvey y el profesor Cheikh Anta Diop «abogaron por el panafricanismo supranacional y maximalista mediante la superación de las fronteras coloniales artificiales, que ellos consideraban como el principal obstáculo al desarrollo de los países africanos»².

El nacimiento de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1963 está directamente relacionado con dicha ideología, aunque después de amplios debates entre distintas corrientes y posiciones se optara finalmente por un tipo de integración continental moderado, que reafirmaba el principio de soberanía nacional y la permanencia de las fronteras heredadas de la colonización. La OUA, eso sí, jugó un papel imprescindible en la defensa colectiva por la completa descolonización del continente y el fin del *apartheid* en Sudáfrica ante los foros internacionales y acompañaba la coordinación de esfuerzos de los Estados africanos en la búsqueda de soluciones para la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos.

Desde las independencias hasta los años noventa surgieron numerosas iniciativas regionales destinadas no sólo a controlar choques internos y externos, sino también a promover el bienestar social y económico de los pueblos. En

¹ M. Kabunda (ed.) (2002): *África subsahariana ante el nuevo milenio*, Pirámide, p. 58.

² M. Kabunda (1993), p. 42.

dos décadas, más de 200 organizaciones vieron la luz, con mayor o menor éxito, todas destinadas a promover la cooperación y la integración del continente. «Esta plétora de instituciones llevó a la aparente desintegración de las economías africanas por varias razones, entre otras principalmente: la similitud de objetivos, las divergencias de ideologías y la incapacidad de cumplir con los compromisos financieros debido a la pertenencia de un país a varias organizaciones»³.

Una de las propuestas clave formuladas por la OUA, en 1980, el Plan de Acción de Lagos, se basaba en estos principios fundamentales: el desarrollo auto-centrado y auto-sostenido del continente, la democratización del proceso de desarrollo y una distribución justa y equitativa de los beneficios del desarrollo mediante la erradicación progresiva del desempleo y la pobreza⁴. Defendía la cooperación interestatal y su integración en los ámbitos económico, social y cultural. Por último, contenía el compromiso de los gobiernos africanos de establecer una Comunidad Económica Africana (CEA) para el año 2000, «con el fin de lograr la integración económica, social y cultural del continente»⁵. Se definían ya entonces

algunas de las etapas necesarias para lograr dicho objetivo.

Esa opción por la planificación regional de la integración económica a escala continental se concretaba con la firma del Tratado de Abuja, en 1991. En él se establecían las modalidades para la creación de la CEA y las etapas necesarias para llevar a las Comunidades Económicas Regionales (CER) hacia un mercado común africano (véase el Anexo 4).

Sin embargo, los obstáculos y dificultades con los que se han encontrado las iniciativas de integración regional africanas han sido tanto endógenos como exógenos.

Por una parte, desde dentro del continente, destacan la debilidad de los Estados y la falta de una auténtica voluntad política de la mayoría de los dirigentes africanos, que se encontraban permanentemente divididos entre la necesidad de construir el Estado-nación y la opción política de la unidad regional. También la inestabilidad política, los conflictos o las grandes desigualdades entre regiones tuvieron que ver con su fracaso⁶. Por último, no hay que olvidar los importantes recursos financieros necesarios para la transformación de la

³ Conference of Ministers of Integration (2006): *Ministerial Meeting on Rationalization of RECs* (Draft Consolidated Report), Ouagadougou, Burkina Faso.

⁴ A. Adejeji (2002): *From the Lagos Plan of Action to the New Partnership for African Development and from the Final Act of Lagos to the Constitutive Act: wither Africa?*, Keynote prepared for presentation at the African Forum for Envisioning Africa to be held in Nairobi, Kenya.

⁵ *Final Act of Lagos*, p. 99.

⁶ M. Kabunda (2002), p. 59.

economía africana (para corregir los lazos estructurales de dependencia establecidos con las antiguas metrópolis y reformar los sistemas productivos existentes) o la deficiente gestión de los gobiernos de los escasos recursos disponibles (corrupción, construcción de grandes obras improductivas, etc.).

Pero los frenos vinieron igualmente desde fuera del continente; las instituciones financieras internacionales rechazaban todas aquellas iniciativas africanas endógenas que en las décadas de los años ochenta y noventa proponían planes continentales de recuperación de la economía y de desarrollo social⁷. Y el hecho es que en esos planes, la promoción de la integración regional aparecía como una prioridad estratégica. En el momento de la crisis de la deuda, se defendieron por el contrario unos Planes de Ajuste Estructural exclusivamente nacionales, unas políticas económicas basadas en la austeridad presupuestaria y la liberalización multilateral. En 1981, la publicación del Informe Berg del Banco Mundial no dejaba espacio a las opciones regionales defendidas en el mencionado Plan de Acción de Lagos.

Desde esa época, no obstante, la tendencia general ha cambiado progresiva-

mente hacia una aceptación del establecimiento de entidades regionales con mayores vínculos políticos y económicos. Esta nueva doctrina parte de la base de que los bloques regionales contienen un fuerte potencial para el comercio regional. Se favorecen las economías de escala potenciadas por los grandes mercados, la competitividad y, por ende, el desarrollo y crecimiento económico. Así es como las instituciones financieras internacionales y los acuerdos comerciales multilaterales han reconocido los beneficios potenciales de cierto tipo de regionalismo y la relación entre integración regional y crecimiento económico. Eso sí, un tipo de regionalismo distinto al que el Plan de Acción de Lagos preconizaba.

Para muchos, este modelo de regionalismo se plantea en realidad como una fase intermedia hacia la liberalización multilateral. También se ha afirmado que estas nuevas formas de «regionalismo abierto» se presentan como modelos alternativos al anterior modelo propuesto, auto-centrado o de «autosuficiencia colectiva». En la actualidad, el regionalismo parece haber admitido la participación conjunta de economías con distinto nivel de desarrollo, de economías tanto del Norte como del Sur⁸. Estos nue-

⁷ En las décadas de los años ochenta y noventa se hicieron públicas varias propuestas africanas entre las que destacan el mencionado Plan de Acción de Lagos (1980), el Programa Prioritario para la Recuperación Económica (APPER) (1986-1990) que se convertiría en el Programa de Acción de Naciones Unidas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de África (1986), el Marco Africano Alternativo al Programa de Ajuste Estructural (AAF-SAP) (1989), la Carta Africana para la Participación Popular para el Desarrollo (1990) y la Nueva Agenda de Naciones Unidas para el Desarrollo de África (UN-NADAF) (1991).

⁸ E. Bidaurratzaga Aurre, *op. cit.*, p. 7.

vos modelos regionales consideran, además, unos mecanismos mínimos de compensación o redistribución, más allá del juego del mercado.

II. UNIÓN AFRICANA (UA)

II.1. Antecedentes

En ese contexto de revitalización de acuerdos regionales y continentales de los últimos años, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA) hicieron pública, en 1999, con la Declaración de Sirte, su voluntad de crear la Unión Africana (UA). El fin último de la UA es acelerar el proceso de integración del continente, permitirle jugar el papel que le corresponde en la economía mundial y afrontar a la vez los problemas políticos, sociales y económicos generados por el impacto negativo de la globalización.

Hasta entonces, la OUA había sido fundamentalmente un instrumento de lucha por la liberación, que pretendía fijar las fronteras de los países: «la OUA estaba en el centro de una tremenda contradicción. Por una parte pretendía ser una organización de la unidad, y por otra mantenía y defendía la soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados miembros»⁹.

Formalmente, como organización de cooperación entre Estados, la OUA respondía a los siguientes objetivos:

- «eliminar los vestigios remanentes de la colonización y el *apartheid*;
- promover la unidad y solidaridad entre los Estados Africanos;
- coordinar e intensificar la cooperación para el desarrollo;
- salvaguardar la soberanía y la integridad territorial de los Estados miembros y
- promover la cooperación internacional en el marco de las Naciones Unidas»¹⁰.

Algunos de los éxitos reconocidos de la OUA fueron, por ejemplo, la creación del Grupo Africano ante la ONU, la adopción de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) o la definición del Mecanismo para la Prevención, el Tratamiento y la Resolución de Conflictos (1993)¹¹.

El Acta Constitutiva de la UA fue adoptada en la Cumbre de Lomé del año 2000 y entró en vigor en 2001, en la Cumbre de Lusaka, que trazó la vía para su implementación. La Cumbre de Durban, por otra parte, convino la fecha para la primera Asamblea General de Jefes de Estado de la UA, que sucedía así a la OUA.

⁹ M. Kabunda (2002), p. 79.

¹⁰ AU, *African Union in a nutshell*, www.africa-union.org.

¹¹ M. Kabunda (2002), p. 80.

Unión Africana (UA)

Países miembros:

Todos los países del continente salvo Marruecos (53 Estados), que abandonó la UA por la inclusión de la República Democrática Árabe Saharaui.

Sede del Secretariado Ejecutivo / Comisión:

Addis Abeba, Etiopía.

Algunas referencias históricas:

- 1963: Creación de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en Addis Abeba después de que 32 Estados firmaran la Carta de la OUA.
- 1980: Cumbre Extraordinaria de la OUA: adopción del Plan de Lagos.
- 1991: Tratado de Abuja, por el que se crea la Comunidad Económica Africana (AEC), que entró en vigor en 1994.
- 1993: Entrada de Eritrea en la OUA.
- 1994: Entrada de Sudáfrica en la OUA (53º Estado).
- 1999: Declaración de Sirte (Libia).
- 2000: Aprobación en Lomé del Acta Constitutiva de la UA.
- 2001: Entrada en vigor de la UA después de que el 36º Estado (2/3 de los miembros de la OUA) ratificara el Acta de Constitución.

Presidencia:

A finales de enero de 2007, la 8ª Cumbre de la UA eligió por consenso al presidente de Ghana, John Agyekum Kufuor, Presidente de la UA después de un intenso debate provocado por la candidatura del presidente de Sudán, candidatura que fue rechazada por segundo año consecutivo, por las atrocidades cometidas en el Darfur.

Anteriormente, el Presidente de Congo, Denis Sassou Nguesso, había sido designado en enero de 2006, en sustitución de Olusegun Obasanjo, Presidente de Nigeria.

La Comisión de la UA está presidida desde 2003 por Alpha Omar Konaré, ex Presidente de Malí que, durante su mandato, ha realizado una amplia labor para reforzar la institución y darle legitimidad y proyección internacional. La nueva Comisión deberá ser nombrada en 2007 por cuatro años.

El Parlamento Panafricano está presidido desde 2004 por una mujer, Gertrude Mongella (Tanzania), veterana política, embajadora y educadora. Y así también el Consejo Económico, Social y Cultural interino, presidido por la Premio Nobel Wangari Maathai (Kenia).

Entre las novedades más significativas que la UA aporta, en relación con su predecesora, están los principios democráticos, los derechos humanos, el Estado de derecho y el buen gobierno¹².

Desde el punto de vista de la paz y la seguridad, aparecen la posibilidad de intervenir militarmente en caso de crimen de guerra, genocidio y crimen de lesa humanidad o el derecho de un Estado miembro a solicitar la intervención de la UA para restaurar la paz y la seguridad¹³, que no contemplaba la desaparecida OUA. Los gobiernos africanos reconocen la interdependencia entre paz, seguridad y estabilidad, por un lado, y buen gobierno y respeto por los derechos humanos, por otro. Desde la UA, se considera que ambos son imperativos sin los que el progreso económico sería frágil y la integración económica «ilusoria»¹⁴.

Aparecen otros elementos nuevos: la idea de ampliar la base de la integración y democratizar los procesos, implicando en la integración regional no sólo a los gobiernos sino a parlamentarios, partidos políticos, operadores económicos y representantes de la sociedad civil¹⁵.

Por último, la orientación económica y social de la organización panafricana ha sido reforzada con la integración en la propia

UA de los planes de la CEA (epígrafe I, p. 23). El preámbulo del Acta Constitutiva retoma los objetivos y principios tanto de la Carta de la OUA como del Tratado de Abuja y menciona la necesidad de «promover el desarrollo socioeconómico de África y de enfrentar de forma más eficaz los retos de la globalización»¹⁶.

II.2. Estrategia, objetivos y estructura

Por lo tanto, dejando atrás los objetivos de descolonización de la OUA, la UA se orienta en mayor medida hacia una integración socioeconómica acelerada, que debe llevar a la construcción de vínculos entre países y naciones. Promueve una visión de la unidad de África y la necesidad de fomentar asociaciones entre gobiernos y sociedades para reforzar la solidaridad y cohesión en el continente. Además, como condición para el desarrollo y la integración, aparecen en primera línea la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad.

La visión de la UA se expresa en los siguientes términos: «construir una África integrada, una África próspera y pacífica, conducida por sus propios ciudadanos y que represente una fuerza dinámica en la arena internacional»¹⁷.

¹² UA (2000): *Acte Constitutif*, Art. 4 (m).

¹³ UA (2000), ídem, Art. 4 (h) y (j), respectivamente.

¹⁴ Comisión de la UA, *Vision and Mission of the African Union*, Mayo 2004, www.africa-union.org.

¹⁵ UA (2000): *Acte Constitutif*, Art. 4 (c).

¹⁶ UA (2000): *Acte Constitutif*, Préambule.

¹⁷ Comisión de la UA, *Vision and Mission of the African Union*, Mayo 2004.

Los objetivos de la UA son:

- Lograr una mayor unidad y solidaridad entre los países africanos y las personas.
 - Defender la soberanía, integridad territorial e independencia de sus Estados Miembros.
 - Acelerar la integración política y socioeconómica del continente.
 - Promover y defender posiciones africanas comunes en cuestiones de interés para el continente y sus pueblos.
 - Fomentar la cooperación internacional, en concordancia con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
 - Promover paz, seguridad y estabilidad en el continente.
 - Promover principios e instituciones democráticas, participación popular y buen gobierno.
 - Promover y proteger los derechos humanos y los derechos de los pueblos, en concordancia con la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y otros instrumentos de derecho.
 - Establecer las condiciones necesarias para permitir que el continente juegue un papel en la economía global y en las negociaciones internacionales.
 - Promover el desarrollo sostenible en los ámbitos económico, social y cultural así como la integración de las economías africanas.
- Promover la cooperación en todos los campos de la actividad humana para mejorar los estándares de vida de los pueblos africanos.
 - Coordinar y armonizar las políticas entre las Comunidades Económicas Regionales existentes y futuras para el logro gradual de los objetivos de la Unión.
 - Avanzar en el desarrollo del continente mediante la promoción de la investigación en todos los campos, en particular en el ámbito de la ciencia y la tecnología.
 - Trabajar con los socios internacionales relevantes para la erradicación de las enfermedades y la promoción de la buena salud del continente.

En cuanto a la estructura institucional de la UA, los órganos que la componen son los siguientes:

- La Asamblea o Cumbre de los Jefes de Estado o sus representantes; es el órgano supremo de la Unión. Se reúne en sesión ordinaria una vez al año, la Presidencia es asegurada por un Jefe de Estado elegido por un año.
- El Consejo Ejecutivo está integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores u otras Autoridades designadas por los gobiernos de los Estados Miembros; asegura la coordinación, decide las políticas en los ámbitos de interés común y examina las cuestiones determinadas por la Asamblea, ante la que debe responder. Se reúne en sesión ordinaria dos veces al año.

- La Comisión es el Secretariado de la UA y está integrada por el Presidente, el Vice-Presidente y ocho Comisarios, asistidos por los miembros del personal. Cada Comisario es responsable de una cartera: Paz y Seguridad, Recursos Humanos, Ciencia y Tecnología, Economía Rural y Agricultura, Asuntos Políticos, Comercio e Industria, Infraestructura y Energía, Asuntos Sociales, Asuntos Económicos. Los Comisarios son elegidos en base a un equilibrio entre regiones.
- Los Comités Técnicos Especializados tratan asuntos sectoriales a nivel ministerial: el Comité de Economía Rural y Asuntos Agrícolas; el Comité de Asuntos Monetarios y Financieros; el Comité de Comercio, Aduanas e Inmigración; el Comité de Industria, Ciencia y Tecnología, Energía, Recursos Naturales y Medioambiente; el Comité de Transportes, Comunicaciones y Turismo; el Comité de Salud, Trabajo y Asuntos Sociales y el Comité de Educación, Cultura y Recursos Humanos.
- El Comité de Representantes Permanentes acreditados por los Estados Miembros prepara el trabajo del Consejo Ejecutivo.
- El Consejo de Paz y Seguridad (PSC), desde 2004, es un órgano permanente de decisión para la prevención, gestión y resolución de conflictos. Está compuesto por 15 países, entre ellos aquellos Estados con mayor capacidad militar y proyección regional: Sudáfrica, Nigeria, Egipto, la República Democrática del Congo, Etiopía y Kenia. El Consejo se encarga de la diplomacia preventiva, la gestión y prevención de conflictos (operaciones de mantenimiento de la paz) y la preparación de las intervenciones humanitarias de la UA.
- El Parlamento Panafricano (PAP) deberá asegurar la participación de los africanos en el gobierno y en la integración económica del continente. Desde 2004, y como primera fase, el Parlamento tendrá un papel más limitado, de consulta y asesoría, y deberá evolucionar hacia una institución con poderes legislativos. En la actualidad, la sede está en Midrand (Sudáfrica).
- El Consejo Económico, Social y Cultural (ECOSOCC) es, desde el 2004, un órgano consultivo, compuesto por diferentes grupos profesionales de los Estados Miembros. Asegura la participación de los pueblos africanos en las actividades de la UA y reconoce la necesidad de construir una asociación entre gobiernos y los distintos sectores de la sociedad civil, «en especial las mujeres, los jóvenes y el sector privado»¹⁸. Los Estatutos prevén que 150 organizaciones de la sociedad civil, de distintos grupos sociales y profesionales de los Estados miembros y de la Diáspora africana, sean los miembros del ECO-

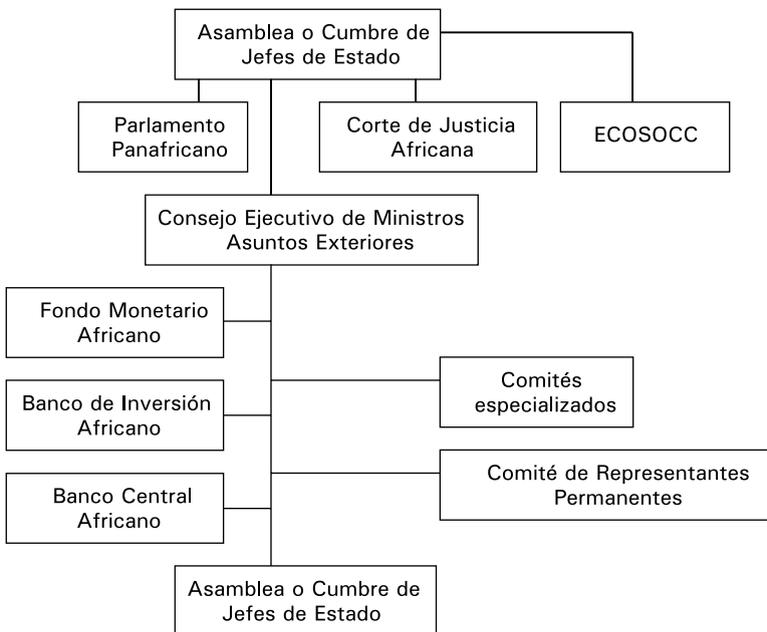
¹⁸ Preámbulo de los Estatutos del Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana, junio 2004. El ECOSOCC dispone de su propia web: www.ecosocc.org.

- SOCC. La sede está en Nairobi (Kenia).
- La Corte de Justicia Africana: su principal misión es asegurar el respeto de las obligaciones derivadas de los tratados y protocolos de la UA. Formada por 11 jueces, de los cuales 2 al menos por región, elegidos por la Asamblea por un mandato de 6 años. Entrega anualmente un informe a la Cumbre de la UA. La sede está en Dar Es Salam (Tanzania).
- Las Instituciones Financieras: el Banco Central Africano, el Fondo Monetario Africano, el Banco de Inversiones Africano.

Además, las instituciones especializadas de la UA son: la Comisión Africana de la Aviación Civil (AFCAC), el Instituto Africano de Rehabilitación (ARI), la Unión Africana de Telecomunicaciones (ATU), el Instituto Panafricano de Educación para el Desarrollo (IPED), la Unión Postal Panafricana (PAPU), el Consejo Superior de Deportes en África (SCSA) y la Unión de Ferrocarriles Africanos (UAR).

La UA deberá jugar un papel de liderazgo en todas las cuestiones continentales, de armonización y racionalización de políticas y programas, de

Estructura de la Unión Africana¹⁹



¹⁹ J. Cilliers (2003): *Peace and Security through Good Governance. A guide to the NEPAD African Peer Review Mechanism*, Institute for Security Studies, Occasional Paper, núm. 70, www.iss.co.za.

intercambio de experiencias, de fortalecimiento de capacidades institucionales. Le corresponde por tanto un papel en la reflexión (con la publicación de libros blancos, estrategias y marcos generales) y en la acción (capacidad de gestión, de aplicación de políticas, de negociación). Ante todo, será necesaria voluntad política de los gobiernos africanos para dar a la UA legitimidad supranacional y un auténtico peso político y liderazgo.

A pesar de la debilidad institucional que la caracteriza, la Comisión de la UA está recogiendo algunos éxitos rápidos en términos de desarrollo institucional²⁰ (la personalidad de su presidente, Alpha Oumar Konaré, ha sido de gran ayuda para su proyección internacional, entre otros). Sirva de ejemplo el montaje institucional destinado a asegurar la paz y seguridad en el continente, que se está conformando gradualmente.

II.3. *Capacidad de gestión y estrategia*

La UA se ha fijado objetivos ambiciosos. Siendo una organización continental de reciente creación, es una organización con fuertes debilidades institucionales,

hasta el punto que representan un obstáculo para la puesta en marcha del amplio programa aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno. La Comisión de la UA presenta limitaciones en su capacidad de gestionar programas, aplicar políticas y hacer un seguimiento de iniciativas continentales e incluso de absorber los fondos externos (gestión contable, manual de procedimientos de adquisición y licitación, procesos de gestión, coordinación y toma de decisiones).

Por ello, después de un diagnóstico institucional que se realizó a petición de la UE, los donantes exigieron la puesta en marcha de un instrumento para el proceso de fortalecimiento a corto plazo (Short Term Process Facility)²¹. El objetivo último de la UA es poner en marcha un conjunto de procedimientos simples y transparentes en la gestión de los fondos externos con el fin de orientarse progresivamente hacia el apoyo presupuestario global²². Mientras la UA llega a este estadio, el llamado *Process Facility* deberá permitir la consolidación del programa de transformación institucional, el fortalecimiento de capacidades y la puesta a disposición de medios. Estos son los que deben incrementar la capacidad de gestión, preparando así el terreno hacia el apoyo presupuestario²³.

²⁰ Entrevista con un representante de ECDPM de la oficina de Bruselas.

²¹ Fondo que es financiado esencialmente por la UE, con la contribución de otros donantes, como Canadá o Alemania.

²² Entrevista con el Director de Planificación Estratégica, Seguimiento y Evaluación y Movilización de Recursos.

²³ Entrevista con la Consejera del Sector UA y Cooperación Regional de la Delegación de la Comisión Europea en Etiopía.

Además, es indispensable que se establezcan mecanismos que permitan un acercamiento de la UA a la sociedad en su conjunto y que las instituciones panafricanas garanticen una auténtica representación popular. El fortalecimiento de la UA pasa también por la validación de los marcos de consulta (ECOSOCC y PAP) y de fomento de la participación de los actores no estatales en los procesos y decisiones, aún muy débiles. Hoy, tras casi cinco años de existencia, la UA sigue siendo poco conocida dentro y fuera del continente.

En 2003, la Comisión de la UA estableció una hoja de ruta, resumida en tres documentos, que establecen la visión, misión, estrategia y planes de acción de los distintos Comisarios, el «Horizonte 2007». Este programa de la Comisión cubre el periodo 2004-2007 y es el resultado de un proceso de consulta interna de los distintos Departamentos de la Comisión²⁴.

En resumen, los cuatro pilares que se consideran como definitorios para el periodo 2004-2007 son los siguientes:

- Transformación institucional.
- Integración Económica Regional.
- Paz, seguridad y buen gobierno.
- Visión compartida.

La UE ha apostado claramente por el desarrollo institucional y operacional de la UA. Un presupuesto de 55 millones de euros ha sido aprobado²⁵, cuyo plan de trabajo se refrendó en febrero de 2007 y se extenderá hasta 2013. El plan de trabajo retoma los cuatro ejes definidos por la UA²⁶. Las carencias de la Comisión de la UA son la prioridad del programa, pero otras instituciones de reciente creación, como el PAP o el ECOSOCC, también recibirán financiación.

El Plan Estratégico aprobado por la UA en 2004 se recoge en el cuadro de la página siguiente.

El presupuesto para el periodo 2004-2007 está estimado en poco más de 1.700 millones de dólares, de los cuales 40 son destinados al primer pilar, 260 para los siguientes tres pilares y 135 millones para costes de funcionamiento y salarios. 46,5 millones se programaron para las otras instituciones de la UA (PAP, ECOSOCC, Corte de Justicia, Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, Consejo para el Futuro). Se calculan, además, 600 millones para el *Peace Fund* y otros 600 para el Fondo UA-NEPAD, así como 33 millones destinados al Programa de *Iniciativas Africanas Especiales*.

²⁴ AUC, *Vision and Mission of the African Union*, Mayo 2004; AUC, *Strategic Plan of the Commission of the African Union Volume 2: 2004-2007 Strategic Framework of the Commission of the African Union*, Mayo 2004; *Strategic Plan of the Commission of the African Union, Volume 3: 2004-2007 Plan of Action Programmes to speed up Integration of the Continent*, Mayo 2004, www.africa-union.org.

²⁵ 12 millones de euros están programados para el año 2007.

²⁶ Los dos primeros ejes representan cerca del 65% del total presupuestado.

Para el año 2007, el presupuesto aprobado en la última Cumbre equivale a 133 millones de dólares de los cuales menos de 97 millones representan contribuciones de los Estados miembros y 36 millones, que están previstos para programas concretos, representan contribuciones de los socios financieros.

Dado el fuerte peso de la financiación internacional en el fortalecimiento de las instituciones y en la implementación de la estrategia y del plan de acción de la UA, habrá que evaluar también el grado de iniciativa y apropiación de los programas continentales y sus contenidos.

Marco Estratégico de la Comisión de la UA (2004-2007)

El marco establecido para la Comisión de la UA de 2004 a 2007 establece dos ejes principales de trabajo y una serie de prioridades:

TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL PROFUNDA ANCLADA EN 3 COMPONENTES (40 millones US\$):

- Fortalecimiento de la Comisión de la UA (ajustes en la estructura y nomenclatura de algunos Departamentos, creación de una Dirección de Estrategia y Evaluación, de un centro de formación, establecimiento de misiones diplomáticas en países clave y delegaciones acreditadas en las CER...).
- Racionalización de la arquitectura institucional (armonización de las CER, integración del NEPAD en la Comisión, racionalización de las Instituciones Especializadas de la UA, establecimiento de los 18 Órganos de la UA...).
- Perfeccionamiento de los procesos de buen gobierno (mecanismos de toma de decisiones, participación, estructura financiera plurianual).

DEFINICIÓN DE PLANES DE ACCIÓN SECTORIALES QUE PROMUEVAN UNA PUESTA EN RED DE LOS RECURSOS CONTINENTALES (total 260 millones US\$):

Las principales áreas, estrategias y programas se presentan de forma sintetizada:

Área 1: Visión compartida	<ul style="list-style-type: none"> — Comunicar su visión y agenda a África y a los principales actores — Desarrollar mecanismos y procesos de negociación global — Desarrollar debates políticos y estratégicos — Institucionalizar la participación de los africanos 	<ul style="list-style-type: none"> — «AU, nuestro futuro» (popularizar la UA en el continente) — «Ciudadanos de África» (implicar a los africanos y a la Diáspora) — «Visibilidad de África» — «Hermandad Afro-Árabe» — «África se refleja en su futuro» 	40 millones US\$
------------------------------	---	---	------------------

Área 2: Paz, seguridad y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> — Establecer estándares y promover una cultura basada en principios democráticos, derechos humanos, buen gobierno y Estado de derecho — Promover el liderazgo de la UA en la paz y seguridad humana continentales 	<ul style="list-style-type: none"> — «Una África pacífica en un mundo pacífico» — «Democracia en progreso» — «Una África bien gobernada» 	35 millones US\$
Área 3: Integración económica regional	<p>Establecer un marco de política para apoyar a las CER para:</p> <ul style="list-style-type: none"> — favorecer condiciones para la mejora de la productividad agrícola y la seguridad alimentaria — promover el fortalecimiento institucional en Ciencia y Tecnología — definir ámbitos prioritarios en el sector industrial y de servicios — mejorar la circulación de las personas, bienes y servicios dentro y entre las CER 	<ul style="list-style-type: none"> — «Integración: horizonte 2007» — «Movimiento libre» — «Seguridad alimentaria y suficiencia alimentaria» — «Agua para todos» — «Invierte en África» — «Made in Africa» — «Comercio global justo» — «Hacia una moneda africana» 	70 millones US\$
Área 4: Desarrollo de infra-estructuras	<ul style="list-style-type: none"> — Iniciar, facilitar e implementar proyectos prioritarios de infraestructura integradora 	<ul style="list-style-type: none"> — «Interconectar África» — «Superar el déficit digital» 	35 millones US\$
Área 5: Desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> — Contribuir a alcanzar los ODM — Promover los valores de solidaridad dentro de África 	<ul style="list-style-type: none"> — «Educación prioritaria» — «Stop VIH/SIDA, Malaria y Tuberculosis» — «Combate pobreza y exclusión» — «África interdependiente» 	60 millones US\$
Área 6: Cultura	<ul style="list-style-type: none"> — Promover la diversidad cultural y de los valores africanos entre jóvenes africanos y hacia fuera — Desarrollar la industria cultural y la herencia autóctona en el continente — Promover los deportes y aprovechar su capacidad integradora 	<ul style="list-style-type: none"> — «Renacimiento cultural» 	20 millones US\$

FUENTE: Elaboración propia, a partir del *Plan Estratégico de la Comisión de la UA (Volumen 2)*.

II.4. Principales ejes de trabajo de la UA

En el cuadro anterior se presenta una síntesis completa del marco estratégico y más adelante se detallan algunos de los principales ejes que aquí interesan.

Del programa de la Comisión de la UA destacamos los siguientes puntos:

Paz y Seguridad

El Protocolo, que se resume a continuación, entró en vigor en 2003²⁷:

Consejo de Paz y Seguridad (CPS) de la UA

Objetivo (Art. 3):

- Promover paz, seguridad y estabilidad en África.
- Anticipar y prevenir conflictos.
- Promover e implementar actividades de mantenimiento de paz y reconstrucción para la consolidación de la paz.
- Coordinar esfuerzos para prevenir y combatir el terrorismo internacional.
- Desarrollar una política de defensa común para la UA.
- Promover prácticas democráticas, el buen gobierno y el Estado de derecho, respetar el Derecho Internacional Humanitario y el derecho a la vida.

Arquitectura (Arts. 5 a 13):

El PSC está compuesto de 15 miembros (10 miembros por 2 años y 5 miembros por 3 años) con una representación regional equilibrada. Es el principal órgano de la nueva arquitectura de paz y seguridad y su misión es deliberar, orientar, diseñar políticas y tomar decisiones rápidas para la prevención, gestión, resolución de conflictos en el continente. Se reúne en 3 niveles: Representantes Permanentes, Ministros y Jefes de Estado y de Gobierno. A través del Presidente de la Comisión, rinde cuentas ante la Asamblea. Puede establecer comités *ad hoc* para la mediación, conciliación o investigación, integrados por uno o más países, así como solicitar informes técnicos de expertos. Las decisiones se guían por el principio del consenso, aunque a las decisiones más trascendentales corresponde una mayoría de dos tercios. Se apoya además sobre los siguientes órganos:

²⁷ Según el informe de seguimiento de la puesta en marcha de la arquitectura continental de paz y seguridad, 50 países habían firmado el Protocolo y 41 lo habían ratificado (UA, *Rapport sur l'état de mise en place de l'architecture continentale de paix et sécurité*, Conseil de Paix et Sécurité, 21 junio 2006, Addis Abeba). Desde marzo de 2006, los 15 países miembros del PSC son Argelia, Botswana, Burkina Faso, Camerún, Congo, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Malawi, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sudáfrica y Uganda.

- El Consejo de Sabios está compuesto por 5 personalidades africanas, elegidas por la Asamblea por 3 años. Se trata de un órgano asesor del PSC y del Presidente de la Comisión sobre todas las cuestiones relacionadas con la promoción y el mantenimiento de paz, seguridad y estabilidad.
- El Sistema Continental de Alerta Rápida se divide en un centro de observación y seguimiento, localizado en la Dirección de Gestión de Conflictos de la UA, y de las unidades de observación y seguimiento de los mecanismos regionales.
- La Fuerza Africana en Alerta (FAA) se compone de contingentes multidisciplinarios, civiles y militares, situados en sus países de origen y preparados para un despliegue rápido. Su misión va desde la observación, el despliegue preventivo, la construcción de paz (desmovilización y desarme...) a la intervención en caso de circunstancias graves o a petición de un Estado miembro o la gestión de ayuda humanitaria. Fecha prevista para su constitución: 2010.

Un Memorando de Entendimiento debe ser firmado entre la UA y las distintas Comunidades Económicas Regionales (CER) para reforzar el intercambio de información y la coordinación de las actividades.

Uno de los mayores cambios acontecidos con el paso de la OUA a la UA es la aparición en primer plano de la agenda panafricana de paz y seguridad. Aunque en 1993 ya se aprobara el Mecanismo de prevención, gestión y resolución de conflictos, su efectividad era cuestionada, debido a la primacía de la soberanía nacional y de la integridad territorial que prevalecía entonces.

La UA transforma estos parámetros y establece la posibilidad de una intervención político-militar, acabando así con la doctrina de no injerencia de la organización continental. Así es como, en la Cumbre de Durban (Sudáfrica) de 2002, se crea el Consejo de Paz y de Seguridad (CPS), una arquitectura continental que refleja la implicación política de la UA. En el Anexo 6 se detalla la estructura del CPS.

El CPS se apoya en las Comunidades Económicas Regionales (REC), más especialmente en las cinco siguientes: ECOWAS, CEEAC, IGAD, SADC y UMA. La UA adoptó en 2003 un Marco político para el Establecimiento de la Fuerza Africana en Alerta y el Comité Militar, que se apoya en las cinco regiones para la puesta en marcha de todos los elementos que la componen (militar, policial y civil). Está prevista la creación de Brigadas en Alerta en cada región con unos efectivos de 3.000 a 4.000 y con capacidad de reacción en 14 días. En el caso de la Brigada Árabe del Norte (NorthBrig) no ha habido progresos ni existe la cohesión política necesaria. La IGAD, responsable de la puesta en marcha de la Brigada Este (EasBrig), ha planificado una célula en Kenia y su sede en Addis Abeba. La CEEAC, que coordi-

na la Brigada Africana Central, dispone de una fuerza de más de 2.000 soldados, aunque muestra dificultades en diseñar una estructura institucional coherente. Esta cohesión sí existe en cambio en el caso de la Wesbrig, con ECOWAS, y SasBrig (SADC)²⁸.

Además, enlaza con otros organismos africanos e internacionales de análisis, investigación u observatorios de conflictos. Se trata, por tanto, de un complejo entramado de mecanismos e instituciones, que incluye diversos actores del escenario internacional. Y se basa en la cooperación con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, responsable primero del mantenimiento de la paz y la seguridad (Art. 17).

El nuevo mecanismo y su compleja estructura han traído consigo debates sobre la coherencia del conjunto y sobre la legitimidad de la UA y de los mecanismos de paz y seguridad regionales. En este sentido, muchos críticos plantean el papel que pueden jugar los estados hegemónicos en las operaciones de paz y los intereses regionales en juego en los conflictos²⁹.

Pero sobre todo se cuestiona la capacidad de coordinación, institucional, logística y financiera de la UA. La falta de recursos financieros y de contingentes

ha representado una limitación fundamental en las misiones desplegadas por la UA hasta el momento, en particular en el caso de Darfur. La necesidad de proveer de fondos esta nueva arquitectura ha llevado a la UA a crear un Fondo para la Paz (Peace Fund), parte integrante del mecanismo, alimentado por el presupuesto regular, contribuciones voluntarias de los Estados miembros y financiaciones de donantes e instituciones multilaterales diversas. La mayoría de los donantes ha mostrado interés en el nuevo régimen de paz y seguridad del continente, y entre ellos destacan la UE y el G8, que han contribuido fuertemente en su conformación; también la OTAN y las Naciones Unidas han aportado ingentes recursos.

España contribuye con 300.000 euros anuales, destinados a la Dirección de Prevención de Conflictos de la Comisión de la UA, que son gestionados a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

A pesar de las críticas recogidas, mencionaremos que se han realizado progresos significativos, confirmándose en primer lugar la voluntad política de los Estados miembros de implementar los compromisos normativos; la UA está «cubriendo espacios críticos en la agenda de paz y seguridad africana» y ha co-

²⁸ AFRODAD (2005): *Reality of Aid Africa Edition 2005/2006 Focus on conflict, security and development*, Harare (Zimbabwe).

²⁹ S. Klingebiel (2005): «Africa's new Peace and Security Architecture Converging the roles of external actors and African interests», *African Security Review* 14(2).

sechado algunos éxitos, por ejemplo en Burundi, en la estabilización de algunas zonas del país y la creación de las condiciones necesarias para el despliegue de fuerzas de las Naciones Unidas. En Darfur, la Misión Africana en Sudán (AMIS) ha disuadido las rupturas del cese del fuego y ha protegido a las poblaciones más vulnerables en aquellas zonas en las que está presente³⁰.

Por último, mencionaremos que en Syrte (Libia) los Estados miembros adoptaron la Política Africana Común de Defensa y Seguridad de la UA. En la Declaración Solemne se recoge que el desarrollo es una condición necesaria para la paz y la estabilidad. Se define la seguridad humana como un vasto concepto que integra un amplio abanico de prioridades en términos de desarrollo³¹. La UA se está orientando progresivamente hacia el diseño de una estrategia centrada en la reconstrucción posbélica y las raíces de los conflictos³². Como primer paso, se ha creado un Comité Ministerial sobre Reconstrucción Posbélica en Sudán, liderado por Sudáfrica.

Desarrollo social

En relación con las migraciones, la UA adoptó en la Cumbre de Banjul de 2006

la Posición Africana Común sobre migración y desarrollo, después de una reunión preparatoria, unos meses antes, que congregó a 42 países y organizaciones especializadas. Las cuestiones tratadas en el documento cubren un amplio espectro: recursos humanos y fuga de cerebros, migración laboral, envío de remesas, diáspora africana, paz, seguridad y estabilidad, derechos humanos, género, niños y jóvenes, ancianos, iniciativas regionales y cooperación bilateral. Además, destacan cuestiones transversales estratégicas como la salud (y en particular el VIH/sida), el medio ambiente, el comercio o el acceso de los migrantes a servicios sociales. El documento enumera una serie de recomendaciones a escala regional/bilateral, continental e internacional.

En la misma Cumbre, la Comisión de la UA recibió el mandato de presentar el documento en la Conferencia Ministerial UA/UE de Trípoli en noviembre de 2006 (que siguió a la Conferencia Ministerial Euroafricana de Rabat de julio del mismo año) y en el Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo.

La Conferencia de Trípoli se cerró con la firma de una Declaración Conjunta UEUA en la que los países de origen, tránsito y destino se comprometían a

³⁰ North South Institute (2005): *AU's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for delivering on the Responsibility to Protect*, Working Paper prepared by K. Powell, Ottawa, Canadá, pp. 40-41.

³¹ *Ibid.*, p.13.

³² Entrevista con el Director de Paz y Seguridad de la Comisión de la UA.

considerar las migraciones de forma integral, equilibrada y responsable. La Declaración abarca los siguientes temas: migraciones y desarrollo, el reto de la gestión de las migraciones, la paz y la seguridad, los recursos humanos y la fuga de cerebros, los derechos humanos y el bienestar individual, mejores prácticas, oportunidades de migración regular, migración irregular o ilegal, protección de refugiados. Además, la UE se compromete a cumplir las promesas en términos de volumen de ayuda: 0,56% del PIB en 2010 y 0,7% en 2015, con un 50% del aumento destinado a África³³.

A lo largo del proceso, los aspectos problemáticos con los que se toparon las negociaciones con la UE fueron, por una parte, la creación del Fondo para la implementación de las medidas y acciones previstas en la Declaración para la gestión de las migraciones irregulares, y su cuantía, por otra, la cuestión de la readmisión de los migrantes irregulares. La UE rechazó la creación de dicho Fondo y la Declaración firmada propone estudiar la creación del Fondo.

Desde entonces, se siguen multiplicando las iniciativas y encuentros: en julio de 2007, se celebró el encuentro entre la UA y la Organización Internacional de

Migraciones al más alto nivel; en junio de 2007, en Bruselas, el Foro Global sobre Migración (en el marco de Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo)³⁴. Por último, en Madrid se organizó una reunión de seguimiento de la Conferencia Euro-africana sobre migraciones y desarrollo el 21 de junio de 2007³⁵.

En lo que se refiere a la salud, el Plan Estratégico 2004-07 se centra en frenar la propagación del VIH/sida, limitar la prevalencia de la malaria y otras enfermedades con altos niveles de prevalencia y en reducir la mortalidad materna e infantil. Esto supone fomentar iniciativas que permitan el acceso a medicamentos genéricos, que favorezcan la producción local de mosquiteras impregnadas, la mejora de los sistemas de vigilancia de las principales enfermedades en África y el establecimiento de sistemas de salud integrados en los países miembros³⁶.

Como resultado, mencionaremos en primer lugar la Declaración de Abuja de 2001 y el Plan de acción para el VIH/sida, tuberculosis y otras enfermedades infecciosas, reafirmados en la Declaración de Maputo sobre VIH/sida de 2003, y el compromiso de dedicar un 15% de los

³³ *Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development*, Trípoli, 22-23 noviembre 2006, Final Version, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/docs/AU-UE-22.11.06.pdf.

³⁴ Para más información: <http://www.gfmd-fmmd.org/en/foruminfo/forum-info>.

³⁵ http://edit.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Noticias+MAEC/20070622_not1.

³⁶ AU Commission (2004/3): *Strategic Plan of the Commission of the African Union, Volume 3: 2004-2007 Plan of Action Programmes to speed up Integration of the Continent*, www.africa-union.org, p. 53.

presupuestos nacionales al sector de la salud³⁷. También se adoptó la Década de la Medicina tradicional en África (2001-2010).

El Marco continental de salud y derechos sexuales y reproductivos se adoptó en la 2ª sesión de la Conferencia de Ministros de Salud de la UA en 2005 en Gaborone (Botswana); un año más tarde, en Maputo, en sesión extraordinaria, se aprobaba el Plan de acción para su aplicación y un acuerdo consensuado sobre decisiones concretas y viables que favorezcan la integración de la salud sexual y reproductiva y el VIH/sida. Por otro lado, en la Declaración de Gaborone, se reiteraba el compromiso por el acceso universal a la prevención, tratamiento y cuidados de aquí a 2015.

El tema elegido para la 3ª sesión de la Conferencia de Ministros de Salud de la UA, que se desarrollaba del 9 al 13 de abril de 2007, era el fortalecimiento de los sistemas de salud para la equidad y el desarrollo. Resultó en una Estrategia de salud para África 2007-2015³⁸ y una Declaración conjunta, la Declaración de Johannesburgo sobre Salud y Desarrollo Sostenible, que fueron adoptadas en la Cumbre de Accra de julio 2007, junto con:

- un Plan de fabricación de productos farmacéuticos (éste es un eje priori-

tario de trabajo para la Comisión de la UA en la actualidad),

- un Plan de acción sobre prevención de la violencia en África y
- el mecanismo de monitoreo e información VIH/sida, tuberculosis y malaria.

En la década dedicada a la educación, y con el lanzamiento de la iniciativa *Educación para Todos* en 2015, la UA se esfuerza en la armonización y coordinación de las políticas y actividades de los países miembros y desarrolla estrategias destinadas a fortalecer las capacidades del continente de forma más eficiente, con la creación de redes de enseñanza a distancia, centros de excelencia, financiación de becas o programas de intercambio.

En 2005, la Segunda Conferencia de Ministros de Educación de la UA proponía una revisión en profundidad de los resultados de la Década de la Educación en África 1997-2006 y adoptaba el documento «Educación de calidad para un desarrollo sostenible en África» (que precede al documento del NEPAD Estrategia de Educación 2015).

Se adoptaba igualmente la Declaración de Argel, un nuevo compromiso político por la educación en el continente, que incluye la propuesta de una segunda Década de la Educación en África (2006-

³⁷ OUA (2001): *Abuja Declaration on HIV/AIDS, Tuberculosis and other related infectious diseases*, Abuja, www.africa-union.org.

³⁸ Disponible en http://www.sarpn.org.za/documents/d0002494/Africa_Health_strategy_Apr2007.pdf.

2015). En Maputo, se adopta el Plan de acción de la Segunda Década (basado en la evaluación de los resultados de la Primera) que focaliza sus esfuerzos en las siguientes áreas de intervención:

- Sistemas de información de gestión educacional,
- Calidad de la educación,
- Educación de niñas y mujeres,
- Ciencia y tecnología,
- Educación superior,
- Educación de niños vulnerables y jóvenes y educación en situaciones difíciles³⁹.

En 2006, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Jartum se concentró en Educación y Cultura.

Por último, las conversaciones entre la Comisión de la UA y la CE avanzan sobre el Programa Nyerere, un programa de intercambio entre estudiantes de las Universidades Africanas y centros de investigación, y la «ventana ACP» para el programa «Erasmus Mundus» que probablemente en 2007 permitirá que estudiantes africanos realicen cursos de posgraduado en Europa.

Desde la Comisión de la UA, la falta de recursos humanos, de medios financieros y de capacidad de seguimiento es acuciante en el terreno del

desarrollo social y de las respuestas a las necesidades básicas, en particular en las cuestiones de salud. Es sin duda uno de los principales problemas identificados por los donantes a la hora de incrementar los fondos. En la educación, por ejemplo, la gestión de los programas europeos de intercambio de estudiantes y funcionarios ha precisado de un fortalecimiento previo de la UA, la incorporación y formación de nuevos equipos humanos que garantizaran la correcta gestión de los fondos.

Igualdad de género

El Artículo 4 del Acta Constitutiva marca el principio de promoción de igualdad de género que debe prevalecer en la UA. Además, se establece en los Estatutos de la Comisión que el Presidente es la persona en quien recae la responsabilidad última de coordinar las actividades y programas de la Comisión en cuestiones de género. La Dirección de Mujer, Género y Desarrollo fue creada con este objetivo y depende directamente del Presidente (y no de la Comisaria de Asuntos Sociales)⁴⁰.

El Programa de Género de la UA incluye un doble enfoque, los programas de empoderamiento de las mujeres, destinados a garantizar que las mujeres par-

³⁹ AU Department of Human Resources, Science and Technology (2006): *Second Decade of Education for Africa (2006-2015): Aide Memoire First meeting of working groups*, www.africa-union.org.

⁴⁰ La mayor parte de la información proviene de la página oficial de la UA www.africa-union.org y de las entrevistas mantenidas en Addis Abeba en la Comisión de la UA y en UNECA.

ticipen en los debates y actividades al mismo nivel que los hombres («mujeres y desarrollo») y la transversalidad del género, que pretende eliminar los obstáculos que la sitúan en desventaja en relación con los hombres, en una visión de «mujeres en desarrollo» (mujeres y educación, mujeres, comercio y economía, mujeres en los procesos de paz, etc.). El principio de paridad se respetó en los nombramientos de Comisarios (5 de 10 son mujeres) y Directores (7 de 16 son mujeres); la Presidencia del PAP y del ECOSOCC están hoy en manos de mujeres.

La Dirección de Género trabaja en el seguimiento y consolidación de los textos aprobados por la OUA, como son por ejemplo la Declaración de Addis Abeba sobre erradicación de prácticas tradicionales perjudiciales, el Comité de mujeres africanas para la paz y el desarrollo (que ha jugado un papel importante de lobby y de puesta en red de organizaciones de mujeres), la Declaración de Kampala y el Plan de Acción sobre empoderamiento de las mujeres mediante la alfabetización funcional y la educación de las niñas.

Además, el Protocolo sobre Derechos de las Mujeres en África, adscrito a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, fue adoptado por la UA en la Cumbre de 2003 y entró en vigor en 2005 después de que lo ratificaran 17

países: se trata de la piedra angular en términos de protección de las mujeres. Con la Declaración Solemne sobre equidad de género, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a lanzar, en un plazo de dos años, campañas sostenidas contra la violencia basada en las relaciones de género y a reforzar los mecanismos legales para la protección de las mujeres. Una campaña continental para la eliminación de la vulnerabilidad de las mujeres jóvenes al VIH/sida está programada para 2007⁴¹.

Finalmente, mencionar la creación, en 2006, de un Comité de Mujeres de la UA que reúne a 25 mujeres de diversos sectores y de reconocido prestigio, cuya labor es actuar como órgano asesor de la Comisión, sobre todas aquellas cuestiones relacionadas con género y desarrollo.

Las consultas con las organizaciones y redes regionales o continentales están más institucionalizadas que en otros sectores, por lo que el diálogo con la Dirección de Género y la participación de la sociedad civil en la UA en el debate sobre la equidad de género se van construyendo gradualmente. La organización de Foros pre-Cumbres, por ejemplo, centrados en temas concretos, permite focalizar la atención en esos temas en momentos de expectativa política. Estos espacios han ido creciendo y son fundamentales a la hora de informar y crear

⁴¹ AU (2007): *Statement by the African Union Chairperson, Professor Alpha Oumar Konaré in celebration of the international Women's Day of 8th March 2007*, Addis Abeba, www.africa-union.org.

consenso sobre las prioridades y cuestiones que van a ser discutidas en las Cumbres.

No obstante, subsiste en la Dirección de Género una falta de medios, de capacidad en recursos humanos para un seguimiento de los resultados en la aplicación de los textos adoptados a escala continental o para la implementación de programas prioritarios.

Por último, recordemos que la UA cuenta con el apoyo de la UNECA en términos de asesoramiento técnico y diagnóstico y seguimiento (con herramientas como el *UNECA Gender Development Index*).

Agua

La Declaración de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce de Bonn en 2001 se concluía con la constatación de una degradación, en diez años, de la situación de los africanos en términos

de aquellos que tienen acceso a un agua de calidad y saneamiento básico.

En las cuestiones relacionadas con el agua, el principal logro ha sido la formulación de la *Visión Africana del Agua para 2025*, consensuada por los principales actores del sector, bajo el liderazgo de la UNECA, el BAD y la OUA. El documento se fraguó en las reuniones preparativas del 2º Foro Mundial del Agua y, desde entonces, sirve de marco para todas las actividades realizadas por los distintos actores especializados. La división del trabajo entre las tres organizaciones continentales consistió en la movilización de la voluntad y la orientación políticas por parte de la OUA, la movilización del sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones técnicas especializadas encomendada a la UNECA y, por último, la movilización de recursos financieros para la financiación de proyectos y programas para la implementación de la *Visión Africana del Agua para 2025*, de la mano del BAD.

Visión Africana del Agua para 2025

La visión es «un África en la que se promueva un uso y una gestión justos y sostenibles de los recursos hídricos orientados a la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la cooperación regional y el medio ambiente»:

1. Un acceso sostenible a un agua y un saneamiento seguros y adecuados en respuesta a las necesidades básicas;
2. Hay agua suficiente para la alimentación y la seguridad energética;
3. El agua para los ecosistemas sostenibles y la biodiversidad es adecuada en cantidad y calidad;

4. Las instituciones que gestionan los recursos hídricos han sido reformadas para crear un entorno que favorezca la gestión eficaz e integrada del agua en las cuencas hidrográficas transfronterizas;
5. Las cuencas sirven de base para la cooperación regional, el desarrollo y son consideradas como activos naturales para todos, dentro de esas regiones;
6. Existe un número adecuado de profesionales formados y motivados;
7. Existe un sistema, eficaz y sostenible desde el punto de vista financiero, de recolección de datos, diagnóstico y disseminación de resultados a las organizaciones gestoras de las cuencas;
8. Existen estrategias efectivas y sostenibles para responder a los problemas de gestión del agua causados por la naturaleza o la mano del hombre, incluido el cambio climático;
9. El agua es financiada para promover la equidad, eficiencia y sostenibilidad;
10. Existe una voluntad política, una concienciación pública y un compromiso de todos hacia la gestión sostenible de los recursos hídricos, incluyendo la perspectiva de género y de juventud y el uso de métodos participativos.

El marco para conseguirlo es el fortalecimiento de la gobernabilidad del agua, la mejora de conocimientos, la respuesta a las necesidades urgentes, y el fortalecimiento de la base financiera para el agua necesaria en el futuro.

FUENTE: *Africa Water Vision for 2025* (www.uneca.org/awich).

Los principales logros de este enfoque coordinado han sido:

- la creación del Consejo de Ministros Encargados el Agua (AMCOW),
- el diseño de un cartera de proyectos/ programas subregionales en la Conferencia Panafricana de Implementación y Asociación (PANAFCON),
- el establecimiento de una *Facilidad Africana del Agua*, con un objetivo de 600 millones de dólares, gestio-

nada por el BAD (véase el epígrafe IV.3, p. 68),

- la formalización de un Informe de desarrollo del agua (AWDR) bianual, como herramienta de seguimiento,
- y, finalmente, un Centro de Información gestionado por UNECA (AWICH)⁴².

El AMCOW es un foro cuyo primer objetivo es dar una dirección política a «la provisión, utilización y gestión de los re-

⁴² UNECA (2006): *Water in Africa Economic Commission for Africa Management Options to Enhance Survival and Growth*, <http://www.uneca.org/awich/nepadwater.pdf>. Las informaciones y noticias relacionadas con el agua pueden ser consultadas en www.uneca.org/awich.

curso hídrico para un desarrollo económico y social sostenibles, al mantenimiento de los ecosistemas africanos y al refuerzo de la cooperación intergubernamental para resolver los problemas del agua y el saneamiento en el continente». Nació poco antes de la UA y el NEPAD (aunque actúa conforme al espíritu de ambos) y se basa en los compromisos adquiridos por los ministros africanos responsables del agua en la mencionada Conferencia Internacional de Bonn. Dispone de un Comité Permanente y un Secretariado Ejecutivo y tiene su sede en Abuja (Nigeria)⁴³.

En 2004, la UA adopta la Declaración de Sirte sobre los retos de un desarrollo integrado y sostenible de la agricultura y el agua. Los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometen entonces a: i) fortalecer los centros de excelencia y redes en todas las cuestiones relacionadas con agua y seguridad alimentaria, ii) apoyar al AMCOW en la preparación de planes y políticas en relación con la gestión del agua, iii) apoyar los acuerdos bilaterales y esfuerzos de las CER, iv) fortalecer las organizaciones de gestión de cuencas y lagos y establecerlas donde no existieran, v) adoptar la Facilidad Africana del Agua y reconocer la *Visión Africana del Agua para 2025*⁴⁴.

II.5. Concertación y armonización de donantes con la UA

Desde la firma de la Declaración de París se han tomado medidas en el sentido de la mejora de los mecanismos y herramientas para la concertación, armonización y eficiencia en la gestión de las ayudas canalizadas a través de la UA.

En primer lugar, el Grupo de Socios de la Unión Africana (African Union Partners Group o AUPG) reúne a los socios internacionales acreditados en Addis Abeba con el fin de coordinar y armonizar cuestiones relacionadas con política y desarrollo en el marco del diálogo con la Unión Africana. En el primer nivel se reúnen los Representantes Permanentes y Jefes de Misión de las representaciones permanentes y los organismos multilaterales; los responsables políticos o de desarrollo participan en el Grupo de Trabajo o en los subgrupos sectoriales (VIH/sida, buen gobierno, paz y seguridad). Un Grupo específico trabaja en cuestiones financieras, presupuestarias y de armonización de donantes, bajo el liderazgo de la Delegación de la CE de Addis Abeba, que analiza los procesos presupuestarios de la UA y busca acuerdos con los donantes⁴⁵.

⁴³ Para más información: www.amcow.org.

⁴⁴ Assembly of the AU (2004): *Sirte Declaration on the Challenges of Implementing Integrated and Sustainable Development of Agriculture and Water in Africa*, Ex/Assembly/AU/Decl.1(II), www.africa-union.org.

⁴⁵ Entrevista con la Consejera del Sector UA y Cooperación Regional de la Delegación de la CE en Addis Abeba.

Por otra parte, el Foro de Revisión de la Coordinación de Donantes (Donors Coordination Review Forum o DCRF, en adelante Foro) es una estructura puesta en marcha por la UA con el fin de institucionalizar un diálogo regular sobre cuestiones políticas y técnicas, mejorar la coordinación, el alineamiento, la armonización y la simplificación de procedimientos operacionales, así como encontrar los mecanismos más adecuados de financiación de la UA. En este caso también existe un Grupo de Trabajo, el brazo técnico del Foro, que incluye al Grupo de Trabajo interno de la UA.

Basadas en el Plan Estratégico diseñado por la Comisión de la UA, «Horizonte 2007», las aportaciones de los donantes deben integrarse en sus ejes y programas. Como ya se ha comentado en el epígrafe II.3, p. 32, la Comisión de la UA desea que los socios financieros internacionales privilegien el apoyo presupuestario directo, aunque las limitaciones institucionales no recomiendan esta opción por el momento⁴⁶. La opción por la que se opta desde la UA, por tanto, es la armonización conjunta de programas y la adopción de un conjunto de procedimientos sencillos para responder a las necesidades de los donantes en términos de rendición de

cuentas, que está siendo diseñado en la actualidad.

Quien asume el papel protagonista en todo este proceso es la Dirección de Planificación Estratégica, Seguimiento y Evaluación y Movilización de Recursos de la UA, que depende jerárquicamente del Presidente de la Comisión. Es el punto de enlace de la coordinación de los socios internacionales, se encarga de las tareas técnicas y asume la Secretaría del Foro⁴⁷. Los cuatro ejes del Plan Estratégico son traducidos en Presupuestos Programa Anuales que la mencionada Dirección se encarga de coordinar. Asume igualmente un papel preponderante en las revisiones semestrales del Plan Estratégico de la UA y es quien se encarga de rendir cuentas y presentar informes financieros y técnicos a los donantes. Por último, la Dirección coordina, por el momento, los presupuestos destinados a ECOSOCC, PAP, Corte de Justicia, además de la Comisión de la UA⁴⁸.

II.6. *Las relaciones entre la Unión Africana y la Unión Europea*

Para completar el análisis realizado previamente sobre el marco de cooperación de la UE con el continente (epígrafa

⁴⁶ AU Commission (2005): *Proposed Framework for Cooperation between the AU and the International Partners* (Discussion Document), Addis Abeba, Etiopía.

⁴⁷ Aunque dicha Dirección trabaja con todas las demás, existen otros mecanismos de coordinación en la UA, como el Colegio de Comisarios, el Foro de los Directores y la Task Force Interna.

⁴⁸ Entrevista con el Director de Planificación Estratégica, Seguimiento y Evaluación y Movilización de Recursos de la Comisión de la UA.

fe II, p. 9), revisamos las relaciones institucionales que se han ido tejiendo entre la UE y la UA en los últimos años. Por una parte, desde su aparición, la UA ha ido construyendo relaciones con distintos actores internacionales, entre los que se encuentra la UE. Paralelamente, desde finales de los años noventa, la UE ha ido evolucionando del diálogo con el Grupo ACP a una orientación más marcada hacia el continente africano. Ya en 2000 quedó patente con la Declaración de El Cairo y en la actualidad se confirma con las rondas de consultas para el diseño de la Estrategia Conjunta UE-África, que se presenta en la Cumbre de Lisboa de 2007. Además, como ya hemos mencionado, la UE aprobó a finales de 2005 su Estrategia para África, destinada a asegurar una mayor coherencia de las políticas europeas en el continente.

A pesar de las resistencias mostradas en los primeros tiempos por algunos Estados miembros europeos, que no veían con buen ojo las relaciones políticas a más alto nivel entre las dos organizaciones, la UA y la UE han ido estrechando lazos. Desde el 2004, el diálogo se ha ido intensificando, convirtiéndose así la UA en un interlocutor privilegiado en todos aquellos aspectos de interés continental. Varias reuniones interministeriales se han sucedido. Las dos Comisiones también han celebrado varias reuniones oficiales, la última en Addis Abeba, en octubre de 2006. En estas

reuniones se acordaron, entre otras cosas, la creación de una Task Force CE-Comisión de la UA para definir áreas técnicas de cooperación e intercambio, así como un programa de intercambio de funcionarios y personal de las dos instituciones.

La UE ha apostado claramente por el fortalecimiento de las instituciones de la UA, con el acuerdo financiero ya mencionado (en el epígrafe II.3, p. 32) de un total de 55 millones de euros. De la *African Peace Facility*, gestionada directamente desde Bruselas, 20 millones de euros también están destinados al fortalecimiento de capacidades del régimen de paz y seguridad de la organización continental.

Además de los planes y estrategias regionales recogidos en párrafos anteriores, la UE ha programado una *Asociación EU-África para la Infraestructura*, con un presupuesto estimado de 5.600 millones de euros por cinco años, una *Iniciativa de Buen Gobierno* que prevé 3.000 millones de euros destinados a financiar reformas y acciones creíbles y diseñadas por los gobiernos (tomando como referencia el APRM), el *Programa Nyerere*, la organización de un *Foro de Negocios UE-África* en noviembre de 2006, o la financiación de 21 millones de euros destinados a apoyar el *Seguimiento Africano del Medio Ambiente para el Desarrollo Sostenible (AMESD)*, un programa de la UA.

III. NUEVO MARCO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA (NEPAD)

III.1. Antecedentes

En el año 2000, cinco Jefes de Estado (Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal, Sudáfrica) recibieron de la entonces OUA el encargo de proponer un marco de desarrollo socioeconómico para el continente africano. Los antecedentes del NEPAD se sitúan en los Planes del Milenio, impulsados por los presidentes de Sudáfrica, Nigeria y Argelia, el Plan Omega del presidente de Senegal, Abdulaye Wade, y se inspira igualmente en el Programa consensuado para la recuperación de África, elaborado por K. Y. Amoako, Secretario Ejecutivo de la UNECA⁴⁹.

El NEPAD es el resultado de este proceso; nació como una iniciativa independiente de la UA (que inmediatamente recibió el apoyo del G8 y de los principales donantes internacionales, como ya se ha visto en el epígrafe I.1, p. 5) que, en principio, deberá ser integrada en sus estructuras. Esta nueva visión del desarrollo en África y su documento marco fueron endosados en la 37ª Cumbre de la OUA en julio de 2001. Dos años más tarde, en la Cumbre de Maputo, la UA reconoció al NEPAD como el programa de desarrollo socioeconómico de la UA para la rehabilitación y la renovación del continente.

La iniciativa es innovadora y ambiciosa; representa una tentativa para revertir la situación de pobreza y marginación del continente, de diseñar planes a largo plazo (15 años), con proyecciones presupuestarias que permitan alcanzar los ODM en 2015. No han sido pocas las expectativas creadas, desde dentro del continente, por los compromisos asumidos por la comunidad internacional desde el cambio de milenio. El NEPAD pone de relieve el esfuerzo colectivo necesario para colmar la brecha financiera del continente y movilizar los recursos necesarios para una verdadera transformación.

Desde la perspectiva de los países del G8, el NEPAD también ha creado expectativas relacionadas con el firme empeño africano de aportar reformas en el sentido del buen gobierno.

Pero el NEPAD ha sido también, desde el momento de su lanzamiento, objeto de controversia y numerosas críticas. Entre otras cosas, se le ha reprochado que fuera una iniciativa puramente gubernamental (*top-down initiative*), en la que no ha habido proceso alguno de participación de actores no estatales. También se argumenta que, en el análisis de las debilidades del continente, se han obviado las cuestiones estructurales exógenas o que no se aborda, por ejemplo, el fracaso de los Planes de Ajuste Estructural. Se dice también que

⁴⁹ M. Kabunda, *De la OUA a la Unión Africana y del Plan de Acción de Lagos al NEPAD: Rupturas y Permanencias*, en A. Campo Serrano (ed.) (2005), *Ayuda, mercado y buen gobierno*, Icaria, p. 138.

el NEPAD se ha apropiado los valores occidentales con el fin de atraer financiación para el continente a cambio de reformas, que no ha integrado la perspectiva de género (epígrafe III.3, p. 53), que supone una duplicación de esfuerzos (epígrafe V.1, p. 74) o que está excesivamente basado en lógicas de capitales privados y de mercado.

III.2. *Estrategia, objetivos y estructura*

El NEPAD es una «visión y un marco estratégico para la renovación de África».

El Artículo 1 del NEPAD se define como «el compromiso de los dirigentes africanos (...) con el acuciante deber de erradicar la pobreza, de situar a sus países, tanto individual como colectivamente, en la senda del crecimiento sostenible y el desarrollo y, al mismo tiempo, de participar activamente en la economía y la política mundial»⁵⁰.

Desde el NEPAD, convencidos de la oportunidad histórica que se presenta para el continente, se aboga por un cambio radical en la situación de «marginación del continente del proceso de globalización y de exclusión social de la

mayoría de sus pueblos». Frente a la situación de pobreza y de dependencia del exterior, la nueva propuesta se orienta hacia un «nuevo marco de asociación y de relaciones, basado en la responsabilidad compartida y el interés mutuo» para la movilización de «recursos, incluidos el capital, la tecnología y la capacidad humana»⁵¹.

El NEPAD es ante todo una iniciativa africana, liderada y gestionada por africanos. Es también un programa que vincula desarrollo y buen gobierno, con un mecanismo de auto-monitoreo, el APRM, que se detalla más adelante (epígrafe III.3, p. 53).

La estructura institucional del NEPAD está compuesta por:

- La Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA que se reúne anualmente para decidir los objetivos generales.
- El Comité de Implementación de Jefes de Estado y de Gobierno (HSIC o también HSGIC, en las siglas en inglés) de 20 países⁵², de los cuales cinco son miembros permanentes, los presidentes que formularon la iniciativa. Los otros 15 se seleccionan en función de criterios de equili-

⁵⁰ *NEPAD in brief*, Octubre 2001, Art.1.

⁵¹ *NEPAD in brief*, Arts. 5 y 6.

⁵² Originalmente, el HSGIC estaba compuesto de 15 países. África Central: Camerún, Gabón, Sao Tomé y Príncipe; África Oriental: Etiopía, Mauricio, Ruanda; África del Norte: Argelia, Egipto, Túnez; África Austral: Botswana, Mozambique, Sudáfrica; África Occidental: Malí, Nigeria y Senegal. Con Nigeria como Presidente, y de vicepresidentes, Argelia y Senegal. En la Cumbre del HSIC de Durban se decidió aumentar el número de países a 20, con un Estado por cada región.

brio geográfico regional: 3 países por región. El Comité rinde cuentas ante la Asamblea de la UA.

- El Comité de Gestión está compuesto por representantes de los cinco Presidentes mencionados y es responsable del desarrollo de los términos de referencia de programas identificados. Está compuesto de cinco grupos de trabajo:

- desarrollo humano: educación y salud (Argelia),
- infraestructuras, medio ambiente, nuevas tecnologías de la información, energía (Senegal),
- paz y seguridad, gobernabilidad política, democracia (Sudáfrica),
- acceso a los mercados, diversificación productiva, agricultura (Egipto),
- economía privada, gobernabilidad económica (Nigeria).

- La Secretaría Técnica, confiada a Sudáfrica, está situada en Midrand, y está compuesta por un equipo reducido de especialistas y profesionales, que asume el enlace, la coordinación, la administración y la logística.

En primer lugar, el NEPAD establece unas condiciones previas sin las que no es posible plantear la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible del continente africano:

- la paz y la seguridad,
- la democracia y el buen gobierno desde la perspectiva política, económica y corporativa,

- la integración y cooperación regionales
- y el fortalecimiento de capacidades.

Las metas se miden en términos de crecimiento económico (7% anual para los próximos 15 años) y de consecución de los ODM de aquí a 2015. Para conseguirlo, desde el NEPAD, en el momento de su creación, se establecen 6 prioridades sectoriales:

- la eliminación de las brechas en términos de infraestructuras: transporte, energía, agua y saneamiento, las TIC;
- la Iniciativa en materia de desarrollo de los recursos humanos: reducción de la pobreza, educación, salud, freno a la fuga de cerebros;
- en materia de agricultura: seguridad alimentaria, rendimiento y productividad de la agricultura, investigación y marcos de regulación;
- la Iniciativa a favor del medio ambiente: lucha contra la desertificación, conservación de manglares, lucha contra la invasión de especies, gestión costera, calentamiento global, áreas de conservación transfronterizas, gobernabilidad ambiental;
- la cultura: protección de conocimientos indígenas, incluida la adopción de medidas para la protección de la propiedad intelectual;
- y las plataformas de ciencia y tecnología: cooperación transfronteriza y conectividad, recogida de información y análisis, adaptación de las tecnologías y aplicación para la diversificación de la producción.

Por último, en la tercera parte de la estrategia del NEPAD, se detalla la movilización de recursos dentro y fuera de África para implementar de forma efectiva las políticas, los programas y proyectos concretos. En este capítulo, se insertan iniciativas orientadas hacia:

- la Iniciativa flujos de capital: incrementar y racionalizar los recursos domésticos, ampliar el alivio de la deuda (en base a la sostenibilidad de la deuda), reformar la AOD (con vistas a aumentar la efectividad en la gestión de los Estados africanos), promover la entrada de flujos de capital privado (a través de la Inversión Extranjera Directa, los programas de asociación público-privados, los mercados financieros);
- la Iniciativa acceso a los mercados: promover la diversificación de la producción, la mejora de la producción agrícola, del sector minero y manufacturero, la promoción del turismo, los servicios, crear un entorno capaz de atraer y favorecer el desarrollo del sector privado, la promoción de las exportaciones africanas y abogar por el levantamiento de barreras no arancelarias por parte de los países industrializados.

Estos ejes sectoriales prioritarios y los correspondientes mecanismos de movi-

lización de recursos (que son en realidad el gran reto planteado por el NEPAD) se han traducido en unos planes a corto plazo, programas y proyectos prioritarios, que han sido endosados por la Cumbre de la Unión Africana desde 2002. En dichos planes, se identifican las necesidades más acuciantes para el cumplimiento de los ODM y se proyectan planes presupuestarios.

La apuesta del NEPAD radica en un crecimiento del PIB africano equivalente a un 7% anual y una necesidad financiera adicional de 54.000 millones de dólares⁵³ para alcanzar los ODM en 2015⁵⁴. Los fondos deberán proceder tanto de recursos internos (ahorro privado, fondos públicos, ingresos de la exportación, mercados financieros) como de flujos externos (Inversión Extranjera Directa – IED, participación en capital, AOD, cancelación de deuda, repatriación de capital).

Más allá de los debates internacionales sobre la movilización de fondos públicos y el cumplimiento de los compromisos mencionados en la primera parte del trabajo (cancelación de deuda, aumento de la AOD y mejoras en la gestión pública), el NEPAD ha focalizado claramente su estrategia sobre el acceso a los mercados y la atracción de IED, en un intento de movilizar el potencial financiero del sector privado.

⁵³ Otras fuentes ya habían estimado en 64.000 millones el coste de la erradicación de la pobreza (UNECA/Banco Mundial /BAD) en 1998.

⁵⁴ NEPAD (2002): *Summary of NEPAD Action Plans*, www.nepad.org.

III.3. *Los ejes prioritarios del NEPAD*

El NEPAD, a través de las acciones llevadas a cabo por los Jefes de Estado, establece, facilita y coordina esfuerzos para alcanzar las estrategias y prioridades definidas por ellos.

En los planes de acción que se definieron desde su nacimiento, se inscriben proyectos propuestos por los Estados y/o concertados en las cinco regiones africanas. Distintas agencias de Naciones Unidas, coordinadas por la UNECA, participan en la formulación de los planes de acción y programas. El BAD ha participado también en la identificación de ejes de actuación (de hecho, el grueso de los proyectos son proyectos de infraestructuras regionales, que ya habían sido estudiados antes de que el NEPAD viera la luz).

Las grandes líneas han sido diseñadas pero, en la actualidad, sólo algu-

nos de los planes han sido finalizados y aprobados. A continuación se detallan las prioridades definidas por el NEPAD:

El African Peer Review Mechanism (APRM)

El APRM es sin duda el programa estrella del NEPAD. Concebida como una herramienta autóctona de medición de la gobernabilidad política y económica y de responsabilidad mutua, este mecanismo ha motivado el interés inmediato de una gran parte de la comunidad de donantes⁵⁵. La Declaración sobre Democracia y Gobernabilidad Política, Económica y Corporativa, uno de los fundamentos sobre el que se basa el mecanismo, reconoce el buen gobierno y los valores democráticos como condiciones para la erradicación de la pobreza y el desarrollo socioeconómico.

Mecanismo Africano de Revisión por los Pares (APRM)

1. Áreas de trabajo:

- Gobernabilidad política y democracia,
- Gobernabilidad económica (gestión macroeconómica, rendición de cuentas públicas, corrupción e instituciones fiscalizadoras),
- Estándares bancarios y financieros,
- Desarrollo socioeconómico.

⁵⁵ Con la respuesta del G8 en la Cumbre de Kananaskis de 2002 y la visita de varios mandatarios africanos a Canadá. Esto ha llevado incluso a algunos a afirmar que el éxito o fracaso del NEPAD dependerá en gran medida de los resultados del APRM.

2. Marco institucional:

El marco institucional se ha reforzado en los últimos años con la creación de:

- un Panel Independiente de Expertos,
- el Secretariado del APRM,
- el Comité de Jefes de Estado y de Gobierno (llamado también el Foro APRM).

3. Tipos de revisión:

- Revisión de base (que debe realizarse en los 18 meses desde la adscripción a la iniciativa).
- Revisión periódica, cada 4 años.
- Revisión solicitada por uno de los países miembros y no prevista previamente.
- Revisión decidida por el APRM de un país miembro, en caso de señales tempranas de crisis económica o política.

4. Etapas de la revisión:

- Estudio político, económico, de la gobernabilidad corporativa y el ambiente de desarrollo.
- Desplazamiento del equipo de evaluación al país y consultas con el gobierno, partidos políticos, diputados y representantes de la sociedad civil (sindicatos, universidades, ONG, empresas privadas, grupos profesionales...).
- Redacción del informe, intercambios con el gobierno y programación de reformas y recursos necesarios.
- Entrega del informe al Foro APRM a través de su Secretariado, diálogo sobre las medidas y recomendaciones.
- Presentación del informe ante instituciones subregionales y continentales clave, tales como el ECOSOCC, el PAP, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

El Mecanismo pretende promover políticas, estándares y prácticas que garanticen la estabilidad política, el crecimiento económico y una integración regional acelerada. La redacción de informes exhaustivos sobre cada uno de los países que voluntariamente se adscriben a la iniciativa es la base de la deliberación y el aprendizaje mutuo (*peer*

learning). El acceso es por tanto voluntario y abierto a todos los Estados miembros de la UA. No hay condiciones en el acceso *a priori*, más que el propio compromiso de avanzar en las políticas, prácticas y estándares destacados en los informes de revisión, además de la firma de la mencionada Declaración.

Los informes se orientan hacia cuatro áreas específicas y recorren una serie de etapas que no deberían superar los seis meses. Los recursos provienen de contribuciones de los Estados miembros y de las contribuciones de donantes, que deben ser aportadas sin condiciones.

Desde el NEPAD, se entiende que ésta es en primer lugar una herramienta africana, para los africanos, que deberá ser acompañada de un debate abierto (medios de comunicación, actores no estatales...), un ejercicio de transparencia política y rendición de cuentas, en el que se prevé el seguimiento de las reformas y transformaciones consensuadas durante el proceso. Es decir, inicialmente no es un instrumento destinado a las instituciones financieras multilaterales o a la comunidad de donantes. Se entiende que deberá ayudar a la confianza y la credibilidad en las instituciones democráticas africanas, pero su papel primario es construir confianza dentro del propio continente.

Desde algunos sectores se han criticado la complejidad del proceso o los considerables recursos financieros necesarios; también se han planteado la independencia política de las revisiones y del propio Panel de Expertos o el verdadero compromiso de transparencia en el proceso. Pero la crítica más sonada desde muchos foros africanos ha sido la

adopción y apropiación de valores y condicionantes impuestos desde la comunidad de donantes desde hace varios lustros. Algunos detractores anticipan que la fuerte dependencia del NEPAD de la AOD obligará, en realidad, a que los resultados de los informes vayan en el mismo sentido que las políticas de los donantes. Cuando esto no sea así, es probable que la ayuda se paralice y el comercio se vuelva menos libre; «desafortunadamente, cuando cualquier país africano no responda a las expectativas de los donantes, no sólo será condenado, sino que recibirá una crítica colectiva y una estigmatización por parte de toda la región o la sub-región»⁵⁶.

Aunque no han faltado críticas y defensas al Mecanismo, es pronto para hacer una auténtica valoración del APRM. Hasta el momento, 26 países se han sumado a la iniciativa⁵⁷. Las revisiones de Ghana, Ruanda, Kenia, Mauricio han sido finalizadas y están en curso, entre otras, las de Nigeria, Argelia o Sudáfrica. España ha contribuido al APRM con 150.000 euros.

Agricultura y acceso a los mercados

En relación con la agricultura, el plan de acción diseñado por el NEPAD para el periodo 2003-2015 está basado en

⁵⁶ A. Adedeji (2002), *op. cit.*, p. 11.

⁵⁷ Los 26 países son: Angola, Argelia, Benín, Burkina Faso, Camerún, Congo, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Lesotho, Malí, Malawi, Mauricio, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Sudán y Zambia y, el último en llegar, Sao Tomé y Príncipe.

tres pilares destinados a reforzarse mutuamente:

- La extensión de las tierras gestionadas de forma sostenible y de sistemas controlados de irrigación en un 50% para alcanzar los 20 millones de hectáreas;
- El incremento en el aprovisionamiento de alimentos y la reducción del hambre: disponibilidad de los alimentos, productividad, uso de fertilizantes, ganado;
- La mejora en la infraestructura rural y el acceso a los mercados: carreteras, almacenamiento, empaquetado, aprovisionamiento en entrantes agrícolas, acceso de las exportaciones africanas a los mercados del norte y capacidad de negociación en los foros internacionales.

Se incluye en dicha estrategia la diversificación vertical de la producción (por ejemplo con la promoción del cultivo de algodón), la reducción de la dependencia en términos de importación de alimentos (en particular de arroz), la lucha contra las emergencias alimentarias, gracias a la instalación de reservas regionales de cereales y el fortalecimiento de los sistemas de prevención y mitigación de desastres naturales, la lucha contra la desertificación, el refuerzo de la investigación, etc. El NEPAD prevé que el objetivo de alcanzar un 7% anual de crecimiento del PIB deberá ir acompañado con un crecimiento del 6% de la producción agrícola, en base a un aumento del 3% de la productividad y de la inversión en el sector.

En 2003 se diseñó y fue aprobado el Programa Comprensivo para el Desarrollo de la Agricultura Africana (CAADP en inglés). A los tres pilares anteriormente descritos se suma un cuarto pilar orientado a la investigación agrícola, la adopción y disseminación de técnicas agrícolas, por un presupuesto total previsto de 251.000 millones de dólares de 2002 a 2015.

En cuanto al acceso a los mercados, el NEPAD se orienta hacia la promoción de políticas destinadas a incrementar las exportaciones, liberalizar los tipos de cambio y promover las inversiones. También se menciona el diseño de marcos legislativos y políticas responsables, en el sentido de un entorno favorable para el sector privado, la integración regional, es decir, la apertura de los mercados, la armonización de las tarifas y códigos de inversión y el desarrollo de las infraestructuras necesarias para la expansión del comercio.

Desarrollo humano (salud y educación)

En relación con la educación, el NEPAD señala como prioridades la caída de las inversiones y de la calidad de la educación. Su vinculación con la ciencia y la tecnología es la que lleva al NEPAD a considerarla motor del desarrollo humano. La estrategia, en este caso, se encamina en primer término hacia las políticas nacionales que incentiven la participación del sector privado en los

servicios educativos y el uso adecuado y eficiente de los recursos, la definición de marcos específicos para la alfabetización y la educación, la orientación hacia las necesidades primeras, especialmente en términos de demanda científica y tecnológica, de necesidades de empleados graduados, de educación funcional así como la identificación de las causas y métodos para mitigar la fuga de cerebros.

El Plan de Acción del NEPAD en el sector de la educación abarca en primer lugar la consecución de los ODM a través de la iniciativa *Educación para Todos*:

- la calidad y el acceso a la educación,
- el refuerzo de la educación secundaria,
- la producción de libros de texto.

El NEPAD apuesta igualmente por la promoción de los centros regionales de excelencia.

Por otra parte, el Programa de salud del NEPAD ofrece una aproximación exhaustiva e integrada que tiene en cuenta la estrecha relación entre salud y pobreza.

- Reforzar el papel de los gobiernos en la movilización de esfuerzos y recursos gubernamentales, de la sociedad civil, de los actores privados, regionales e internacionales a favor del desarrollo sanitario (creación de un grupo presidencial, de un observatorio de sistemas de salud, firma de un acuerdo sobre migraciones y salud que evite la fuga del personal sanitario).

- Fortalecer los sistemas y servicios de salud, de modo que puedan brindar cuidados eficaces y equitativos, que incorporen los conocimientos de la medicina tradicional (reforzando la capacidad técnica y la formación en salud pública en África, lanzando un programa específico de instauración de sistemas de salud, apoyando la capacidad local de producción de medicamentos y vacunas, la investigación...).
- Generalizar los programas de lucha contra las enfermedades y en particular los retos planteados por el VIH/sida, la tuberculosis, la diarrea y la neumonía infantiles, la desnutrición, la tripanosomiasis y las enfermedades no transmisibles.
- Reforzar y generalizar los programas de salud destinados a reducir la tasa de morbilidad relacionada con el embarazo y el parto.
- Apoyar las estructuras sanitarias comunitarias y capacidades locales disponibles.

Para ello, se prevé la movilización de 22.000 millones de dólares anuales en el marco de la AOD y el compromiso de los líderes africanos de destinar el 15% de los presupuestos estatales a la salud.

Género

Entre los principios generales expresados en el NEPAD aparece la promoción del papel de la mujer en el desarrollo social y económico y su indispensable par-

ticipación en los procesos políticos y económicos del continente⁵⁸. A pesar de ello, el enfoque de género no aparece más que marginalmente en la planificación de acciones y programas, es decir, no se identifican cuestiones que exijan una respuesta adecuada por sector, ni se proponen acciones horizontales. Esta ha sido una crítica recurrente hacia el NEPAD desde muchas plataformas de mujeres africanas, que reivindicaban con fuerza la inclusión sistemática de las cuestiones de género en todas las áreas de trabajo de la Iniciativa, y especialmente en las áreas definidas como prioritarias.

La creación en 2004 de una Unidad de Género y Sociedad Civil en la Secretaría del NEPAD está destinada a corregir esta situación. Asimismo, en la 7ª Reunión Africana de revisión de las Conferencias de Dakar y Beijing (Beijing + 10) se incluía en el debate un panel titulado «La responsabilización del NEPAD en cuestiones de género» (*Gender Responsiveness of NEPAD*). Entre los distintos aspectos tratados, se pedía la incorporación de los compromisos asumidos por la UA en los procesos, estructura y acciones del NEPAD, en una lógica de coherencia del conjunto de herramientas continentales y de cara a la integración futura del NEPAD en las

estructuras de la UA. La Unidad de Género y Sociedad Civil del NEPAD ha creado un marco y un plan estratégico a tres años.

Además, un Grupo de Trabajo de Género del NEPAD (*Gender Task Force*) se creó en 2005 en Pretoria (Sudáfrica), compuesto por 60 expertos, de los cuales 40 son miembros de organizaciones africanas de la sociedad civil y otros representantes de las REC y organizaciones especializadas de las Naciones Unidas. Un miembro del Panel de Expertos del APRM, Graça Machel, participó en su lanzamiento. El Grupo de Trabajo realizó una auditoría en cuestiones de género de la estructura de gestión del NEPAD y de los procesos⁵⁹.

Con motivo de la Declaración de Mozambique adoptada el 8 de marzo de 2006 en Maputo, se aprobó la creación de un Fondo NEPAD/AECI de 10 millones de euros dirigido al empoderamiento económico de las mujeres africanas (recursos financieros en forma de contribuciones y microcréditos para el fomento de actividades empresariales, fortalecimiento institucional y apoyo a redes regionales). Este Fondo permitirá también el fortalecimiento de la Unidad de Género y Sociedad Civil y el Grupo de Trabajo del NEPAD.

⁵⁸ *NEPAD in brief*, p.10.

⁵⁹ Véanse, por ejemplo, las recomendaciones incluidas en la Declaración del Gender Focus Group de UNECA sobre género y NEPAD: http://www.uneca.org/adfiii/docs/gender_statement.doc o las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Género del NEPAD, creado para favorecer la participación de la sociedad civil en la definición de estrategias y acciones: http://www.wildaf-ao.org/fr/article.php3?id_article=633.

Infraestructuras

Ésta es, sin duda, una de las prioridades primeras para el NEPAD, directamente relacionada con la promoción de la integración regional y las vastas lagunas existentes en muchos países: la falta de cobertura, de mantenimiento, la débil financiación o la gestión ineficiente. Dos orientaciones fueron adoptadas por el NEPAD. Por una parte, se diseñó un plan de acción, basado fundamentalmente en los proyectos propuestos por los países e integrados en los planes regionales de las CER, el Plan de Acción de Infraestructuras a Corto Plazo (Infrastructure Short Term Action Plan o STAP, publicado en mayo de 2002). Por otra, contará con un plan a medio y largo plazo que tendrá en cuenta proyectos e iniciativas que precisan de más tiempo para su preparación y desarrollo.

Como elementos comunes a todos los sectores están la facilitación, el fortalecimiento institucional, los proyectos de inversión físicos o en capital así como la financiación de estudios para identificar los nuevos proyectos. El NEPAD juega un papel de líder en la movilización de recursos y apoyos para las reformas que fomenten la integración regional y la competitividad en los siguientes sectores:

— Energía: el reto consiste en el desarrollo de los recursos energéticos del

continente con el fin de suministrar servicios asequibles; el plan incluye gas, petróleo, generación de electricidad. El proyecto de fortalecimiento institucional viene a apoyar y transformar la Comisión Africana de la Energía (AFREC) y sus esfuerzos transformadores desde las organizaciones subregionales.

- Agua y saneamiento: incluye la respuesta a las necesidades básicas de agua y saneamiento, la contribución a la seguridad alimentaria y la canalización del potencial hidroeléctrico, necesario para el desarrollo de la industria, son las prioridades. La *Visión Africana del Agua para 2025* (epígrafe II.4, p. 36) tiene como objetivo la orientación hacia el uso sostenible de las reservas de agua para el alivio de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la cooperación regional y el medio ambiente. El Plan de acción a corto plazo propone: i) permitir un entorno para la cooperación regional, ii) apoyar el desarrollo de políticas nacionales acordes con el IWRM⁶⁰, iii) responder a las necesidades urgentes, iv) mejorar los conocimientos y v) fortalecer la base financiera para el futuro. Se calcula que 20.000 millones de dólares anuales serán necesarios para cumplir con los ODM.
- Transporte: propone superar las lagunas en infraestructura de trans-

⁶⁰ Implementación y Cabildeo por unos Mecanismos de Gestión Integrada del Agua y los Recursos / Implementation and Advocacy for Integrated Water and Resources Management Mechanisms (IWRM), www.iwrm.org.

porte: i) reduciendo los costes y mejorando la calidad de los servicios, ii) incrementando la inversión tanto pública como privada, iii) mejorando el mantenimiento, iv) eliminando barreras formales e informales a los movimientos de bienes y personas y v) apoyando la cooperación regional y la integración de los mercados de servicios de transporte. Dentro de ese marco estratégico, los grandes temas para el NEPAD son: a) la creación de corredores comerciales sin barreras ni fronteras, b) una red mejor y más segura de carreteras que una al continente, c) unos servicios ferroviarios fluidos y competitivos, d) aeropuertos y vuelos seguros y eficientes. El NEPAD estableció una Facilidad de Reforma e Integración del Transporte Regional para África (TRISFA).

- TIC: la estrategia se basa en la disminución de lagunas en el sector: i) entre áreas urbanas y rurales en un país, ii) entre países de una región, iii) entre regiones y, finalmente, iv) entre África y el resto del mundo. El Plan de acción propone tres grandes programas de implementación en cada una de las cinco regiones: un proyecto de desarrollo y extensión de infraestructuras TIC, un proyecto de facilitación para el desarrollo y extensión de infraestructuras TIC y por último iniciativas de explotación y utilización de las infraestructuras. Una serie de iniciativas continentales han sido igualmente identificadas en distintas áreas (telemedicina,

tele-educación, comercio electrónico, etcétera).

Medio Ambiente y Turismo

La estrategia ambiental es un marco para fortalecer capacidades, fomentar el compromiso político de los líderes y gobiernos africanos, movilizar y armonizar recursos nacionales, regionales e internacionales y apoyar programas de buenas prácticas, programas piloto.

El NEPAD publicó en 2003 el Plan de Acción para la Iniciativa a favor del Medio Ambiente. En el plan se identifican las siguientes áreas de concentración: i) la degradación de la tierra, ii) la gestión de los recursos costeros y marinos, iii) la gestión de los recursos hídricos, iv) del patrimonio genético y especies, v) de las especies foráneas e invasoras, vi) de la herencia cultural, vii) de los recursos no renovables, viii) de las urbanizaciones, ix) de la gestión integral de residuos y del control de la contaminación, x) de la producción y consumo de energía, xi) del impacto de las dinámicas poblacionales en el medio ambiente (incluidos el VIH/sida y la guerra).

III.4. ¿Quién implementa el NEPAD?

El NEPAD es ante todo un plan estratégico, un enfoque del desarrollo, una forma de entender la asociación entre actores de diversa naturaleza para la estabilidad y el crecimiento del conti-

nente africano. En ningún caso es una agencia de ejecución; no administra fondos ni financia proyectos.

A partir de ahí, resulta a veces difícil entender cuál es el entramado que se encarga de la implementación y gestión de los planes del NEPAD, más allá de las lógicas institucionales y los sistemas de toma de decisión y rendición de cuentas (epígrafe III.2, p. 50). Como hemos visto en el epígrafe III.3, p. 53, los planes sectoriales son identificados y definidos con los Estados, organismos regionales (de las 5 regiones), continentales y multilaterales (UA, BAD, UNECA, agencias de Naciones Unidas...). Pero la puesta en práctica revierte en primer y último lugar a los Estados. La UA y las CER aseguran la gestión de las acciones regionales y la coordinación.

Éste es un punto débil del NEPAD, que ha motivado fuertes críticas hacia el NEPAD: conceptualmente, ¿cómo puede el NEPAD estar organizado en una perspectiva continental y ser efectivamente implementada en el ámbito nacional? Los Estados han creado enlaces nacionales con el NEPAD de diversa índole (ministerio de planificación, gabinete del jefe de Estado, secretaría administrativa...). Pero éstos se encuentran con grandes dificultades a la hora de articular los planes del NEPAD a escala nacio-

nal, coordinar con la CER e integrarlos en los propios planes de desarrollo nacionales y terminan considerando al NEPAD como un organismo de colecta de fondos⁶¹.

Por otra parte, se ha puesto en duda la capacidad del Secretariado del NEPAD para programar y facilitar un plan tan ambicioso y coordinar el gran número de acuerdos de colaboración con docenas de organismos de todo tipo, con los recursos disponibles. Incluso se discute su capacidad de generar ideas, soluciones y debate político sobre los planes continentales (por falta de investigadores de alto nivel)⁶².

III.5. *Foro de concertación de donantes en relación con el NEPAD*

En respuesta al lanzamiento del NEPAD, el G8 acordó en Evian (Francia) «fortalecer las relaciones del continente con el mundo desarrollado mediante un compromiso estructurado que incluyera a otros socios». En Abuja, en 2005, se decidió establecer un «proceso de seguimiento mutuo, con indicadores de referencia claros para medir resultados»⁶³. Así es como se creó un mecanismo de diálogo informal que fue incluyendo, no sólo a G8 y NEPAD, sino a

⁶¹ R. Herbert (2004): «The survival of Nepad and the African Peer Review Mechanism: A critical analysis», *South African Journal of International Affairs*, vol. 11, Issue 1, pp. 10-12.

⁶² *Ibid.*, pp. 8, 9.

⁶³ APF (2005): *Revised Terms of Reference for Africa Partnership Forum*, www.dfid.gov.uk/pubs/files/apf/apf-tors-051005.pdf, p. 1.

otros donantes y organismos internacionales.

Uno de los principales logros del NEPAD es haber conseguido favorecer el debate político sobre África, en base a una propuesta. El Foro de Partenariado Africano (Africa Partnership Forum o APF) es un foro de concertación clave, de alta política, que reúne a los países africanos miembros del NEPAD, las CER, el G8, la OCDE, las instituciones financieras internacionales, la UNECA, la UE y otros actores de desarrollo.

El Foro se centra sobre «cuestiones estratégicas, políticas y socioeconómicas relacionadas con el desarrollo de África y la implementación de los programas del NEPAD, teniendo en cuenta la referencia máxima de los ODM» por lo tanto su papel es «catalizar la acción y coordinar los apoyos a las prioridades de la UA y el NEPAD»⁶⁴.

IV. GRUPO BANCO AFRICANO DE DESARROLLO (BAD)

IV.1. *Antecedentes*

A finales de los años cincuenta, al mismo tiempo que se fraguaba la OUA y con el mismo halo panafricano que ca-

racterizó el proceso de descolonización, varios gobiernos africanos ideaban un borrador del Banco Africano de Desarrollo (BAD). Esta propuesta, una vez en manos de la UNECA, llevó al establecimiento del Comité de los Nueve, un grupo de expertos y economistas que debían representar la diversidad africana y que se encargó de realizar consultas con la mayoría de los Jefes de Estado africanos y algunos líderes occidentales. El Grupo de los Nueve redactó un borrador de Acuerdo, que se sometió a los gobiernos africanos y fue finalmente firmado por 23 gobiernos en 1963.

El acuerdo entraba en vigor el 10 de septiembre de 1964. La Asamblea inaugural del Banco tuvo lugar en Lagos (Nigeria) ese mismo año y se decidió el establecimiento de la sede del BAD en Abidján (Costa de Marfil). Se disponía igualmente que el Banco debía ser 100% africano e independiente de las distintas corrientes ideológicas que se formaban en aquellos años (el Grupo de Brazzaville, el Grupo de Casablanca o el Grupo de Monrovia) y, por supuesto, lejos de la realidad de la Guerra Fría⁶⁵.

Dadas las limitaciones en la movilización de recursos financieros, no obstante, la Junta de Gobernadores del Banco aprobó en 1982 la entrada de «países no-regionales», no africanos⁶⁶. A pesar

⁶⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁵ La información de este apartado ha sido fundamentalmente extraída de la página oficial del BAD: www.afdb.org.

⁶⁶ Los *países miembros* son: Argelia, Angola, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Comores, Congo, Costa de Marfil, Egipto, Guinea Ecuatorial, Eri-

de ello, la voluntad de conservar el carácter africano de la institución permaneció y el BAD era hasta hace poco el único banco regional de desarrollo en el que los países beneficiarios conservaban dos tercios del derecho de voto.

Más adelante, en los años noventa, el BAD hizo frente a una fuerte crisis como consecuencia de los altos niveles de deuda incobrable, que amenazaban las futuras operaciones. Tuvo entonces que reorganizar su cartera y cancelar un número de préstamos acordados pero no desembolsados. David Knox, que fue Vice-Presidente del Banco Mundial, se encargó de la evaluación de la organización a partir de la cual comenzó un periodo de profundos reajustes y reformas internas. El Banco desclasificó a 39 países, que pasaron a ser beneficiarios de los préstamos blandos del Fondo de Desarrollo Africano⁶⁷.

Durante esos años, las negociaciones para un incremento general del capital social llevaron a una nueva revisión del reparto de votos. En esta nueva revisión, los países no regionales aumentaron su cuota hasta el 40%⁶⁸.

Entre las principales funciones del Grupo BAD se encuentran:

- la concesión de créditos para la promoción del desarrollo económico y social (Fondo Africano de Desarrollo – ADF);
- la asistencia técnica para la preparación y realización de programas y proyectos de desarrollo (ADF);
- la promoción de inversiones públicas (ADF) y privadas (BAD) para los proyectos de desarrollo, así como
- la financiación de proyectos de infraestructura en los países de renta media (BAD).

trea, Etiopía, Gabón, Guinea, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mauricio, Marruecos, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, RDC, Ruanda, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Yibuti, Zambia, Zimbabwe. En la actualidad, los 24 *países participantes no regionales*: Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, India, Italia, Japón, Corea, Kuwait, Países Bajos, Noruega, Portugal, Arabia Saudí, Suecia, Suiza, Reino Unido. Para ser miembros del BAD, los Estados no africanos deben ser miembros del Fondo Africano de Desarrollo.

⁶⁷ Overseas Development Institute (1996): *Rethinking the role of the Multilateral Development Banks*, Londres, www.odi.org.uk

⁶⁸ Algunas reglas han sido modificadas en el sentido de un aumento de las mayorías cualificadas de voto, que precisan del 66%, lo que otorga a los países no regionales un poder efectivo de veto.

Grupo Banco Africano de Desarrollo (BAD)

Países miembros:

53 países africanos miembros; 24 países europeos, americanos y asiáticos apoyan al banco (son los «miembros no regionales»).

Sede del Secretariado Ejecutivo / Comisión:

Abidján (Costa de Marfil).

Las actividades del Banco han sido temporalmente trasladadas a Túnez, en septiembre de 2003, por la inestabilidad en Costa de Marfil desde el golpe de estado de 2002.

Algunas referencias históricas:

- 1963: Firma del Acuerdo originario (23 países africanos) en Jartum (Sudán).
- 1964: Entrada en vigor del Acuerdo y primera Asamblea del Banco en Lagos, después de que 20 países suscribieran el 65% del capital social.
- 1972: Creación del Fondo Africano para el Desarrollo (ADF, en inglés).
- 1976: Creación por Nigeria del Fideicomiso Nigeria (NTF, en inglés).
- 1982: Decisión de la Junta Directiva de abrir el capital del Banco a participación no africana.
- 1995: Reestructuración y reforma institucional profunda, como consecuencia de una crisis de gobernabilidad en el Banco.
- 1999: Publicación de la *Nueva Visión para el Desarrollo*.
- 2002: Nueva estructura organizacional del BAD, que completa las reformas iniciadas en 1995.

Presidencia:

El 7º Presidente del BAD, el ruandés Donald Kaberuka (que hasta ese momento era Ministro de Finanzas de Ruanda), fue elegido el 21 de julio de 2005 por un periodo de cinco años, después de Omar Kabbaj, que dirigió el Banco durante 10 años.

IV.2. *Objetivos, estrategia y estructura de las instituciones del Grupo*

El Grupo del BAD es una institución multilateral de financiación del desarrollo, su misión es promover el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza en África.

Los principales objetivos generales del Grupo BAD son:

- Contribuir al desarrollo económico y al progreso social de los miembros regionales, por separado y en conjunto.
- Utilizar los recursos a su disposición para financiar programas y proyec-

tos de inversión, dando la prioridad a proyectos que abarcan varios países miembros.

- Movilizar recursos mediante la cofinanciación con agencias de desarrollo bilaterales o multilaterales.
- Promover el diálogo internacional y la comprensión de las cuestiones del desarrollo en África.
- Promover la inversión pública y privada en África, mediante la reforma de políticas.
- Suministrar la asistencia técnica necesaria en África para la selección, el estudio y la preparación de los proyectos.

El tipo de operaciones financiadas por el Banco y su reparto se detallan en el Anexo 5.

Las instituciones que componen el Grupo BAD son las siguientes:

El Banco Africano de Desarrollo

El BAD concede préstamos y realiza inversiones para lograr desarrollo económico y avance social, proporciona asistencia técnica para la preparación y ejecución de proyectos de desarrollo y programas que promuevan la inversión de capital público y privado. Por último, el BAD responde a demandas de Estados miembros en relación con la coordinación de planes y políticas de desarrollo.

Los préstamos se otorgan en condiciones no concesionales. La tasa de interés

varía en función de su costo de captación y los plazos pueden llegar hasta los 20 años, con periodos de gracia de cinco años.

Los recursos financieros consisten en capital social suscrito, bonos emitidos en los mercados de capitales, reservas, préstamos e ingreso neto acumulado.

La estructura se resume como sigue:

- La Junta de Gobernadores es el órgano supremo. Está compuesto por los Ministros de Finanzas y/o Economía de los países miembros, se reúne anualmente y cada país es representado por un Gobernador. Todos los países miembros tienen el mismo número básico de votos, además de segundos votos proporcionales a su participación efectiva en el capital social del BAD. Junto con las directrices generales sobre políticas operacionales, son competencia de la Junta de Gobernadores las decisiones que tienen que ver con los incrementos de capital social, la admisión de nuevos miembros o el acuerdo en la elección del Comité de Dirección y del Presidente. Los países miembros regionales controlan el 60% del poder de voto de la Junta y los no regionales el 40%.
- El Consejo de Directores del BAD está compuesto por 18 Directores, elegidos por la Junta de Gobernadores por 3 años, renovables una

única vez: 12 Directores Ejecutivos son elegidos por los países miembros regionales y los otros 6 por los no regionales. Cada Director Ejecutivo asume la representación de varios Estados miembros. Los derechos de voto de cada Director son proporcionales a la participación en el capital social de los países que representa. El Consejo de Directores dirige todos los asuntos relacionados con el BAD y la gestión general de las operaciones, exceptuando aquellos aspectos expresamente encomendados a la Junta de Gobernadores.

- El Presidente asume la presidencia del Consejo Director y es al tiempo responsable de la gestión del Banco. Es elegido por la Junta de Gobernadores y debe ser nacional de un país miembro regional.

El Fondo Africano de Desarrollo

El Fondo Africano de Desarrollo (ADF, en inglés) otorga préstamos a los Estados sin intereses y a bajo coste. Una parte importante de las operaciones del Fondo son subvenciones del Fondo de Asistencia Técnica destinados a financiar estudios de viabilidad y fortalecimiento de capacidades institucionales.

En la actualidad, las tres cuartas partes de los prestatarios del Banco no cumplen las condiciones para ser beneficiarios de préstamos del BAD y sólo pueden recibir préstamos blandos o subvenciones del Fondo⁶⁹.

Los recursos son básicamente las contribuciones de los 24 Estados participantes no regionales⁷⁰. El ADF se repone generalmente cada 3 años:

Fondos ⁷¹	Años	Cantidad (millones \$)
ADF-I	1976-1978	327
ADF-II	1979-1981	712
ADF-III	1982-1984	1.000
ADF-IV	1985-1987	1.500
ADF-V	1988-1990	2.800
ADF-VI	1991-1993	3.420
ADF-VII	1996-1998	3.200
ADF-VIII	1999-2001	3.380
ADF-IX	2002-2004	3.500
ADF-X	2005-2007	5.400

⁶⁹ Los 40 países beneficiarios del ADF son: Angola, Benín, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Comores, Congo, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, RDC, Ruanda, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda, Yibuti, Zambia y Zimbabwe.

⁷⁰ Véase la lista de Estados participantes en la nota 66.

⁷¹ African Development Bank Group (2005): *ADB in brief*, www.adbf.org.

En cuanto a la estructura del ADF:

- La Junta de Gobernadores cuenta con altos representantes de Estados participantes, que votan proporcionalmente a su participación en el Fondo. Además, los Gobernadores del BAD son *ex officio* Gobernadores del ADF.
- En el Consejo Director del ADF hay 12 Directores, de los cuales 6 son elegidos por los Estados que participan en el Fondo y otros tantos son designados por la Junta de Gobernadores del BAD, de entre los Directores Ejecutivos del BAD. El Consejo Director invita a otros Directores del Banco, que pueden participar en las discusiones sobre proyectos de aquellos países a los que representan en la Junta de Gobernadores. En este caso, el mandato es también de 3 años, mandato que expira en caso de incremento en las suscripciones.
- El Presidente del BAD asume también la presidencia del Consejo Director del Fondo y es al tiempo responsable de su gestión.

El Fondo Fiduciario de Nigeria

El Fondo Fiduciario de Nigeria (NTF, en inglés) fue creado por Nigeria en 1976 para asistir a los PMA, con un capital inicial de 80 millones de dólares, que fue completamente utilizado en 1980. A finales de 2003, este Fondo contaba con cerca de 850 millones de dólares.

En la actualidad, financia operaciones nacionales o regionales en países de

renta media que no pueden asumir las condiciones financieras de los préstamos convencionales. Los préstamos del NTF se conceden a 25 años, incluyendo un periodo de gracia de cinco años y un interés del 4%.

La gestión del NTF ha sido delegada al BAD, que la ejerce a través de su organización, servicios y personal. El BAD consulta de forma regular con el Gobernador de Nigeria, que debe dar su aprobación sobre la adjudicación de los proyectos seleccionados. Cada préstamo o financiación fuera de los recursos del Fondo son aprobados por la Junta de Gobernadores del Banco, de acuerdo con las reglas de voto de las operaciones de capital ordinarias.

La estructura de gestión del Grupo ha sido reformada en varias ocasiones desde la crisis del Banco de los años noventa. El nuevo organigrama dispone, desde el año 2002, además de la Presidencia, de cinco Vice-Presidencias que gestionan 25 Departamentos, de las cuales (véase el organigrama del BAD adjunto en el Anexo 3):

- tres Presidencias están orientadas a Operaciones: Operaciones I Programas-país, Programas regionales y Políticas; Operaciones II Operaciones Sectoriales; Operaciones III Infraestructuras, Sector Privado e Integración Regional,
- otras dos Presidencias se dedican a Finanzas y Servicios Corporativos,
- además de la Oficina del Economista Principal.

La estrategia del Banco a la hora de mejorar la calidad de sus prestaciones se basa en: i) asegurar una apropiación mayor de los países, ii) promover una mayor selectividad, iii) aplicar enfoques participativos y iv) establecer acuerdos de colaboración con otros actores de desarrollo⁷².

En ese sentido también, la nueva reforma interna iniciada en 2005 por el actual Presidente pretende, a grandes rasgos, mejorar la calidad de los recursos humanos, reforzar la gestión de las operaciones, enfocar la gestión hacia una mejora en el análisis, la planificación y la formulación de las Estrategias-país, la orientación mayor hacia el cliente. La reforma está aún en marcha, con un Grupo de Trabajo que realizó una nueva evaluación que finalizó en marzo de 2006.

La reforma contempla, además, la descentralización de la gestión del Banco. Ésta ha llevado a la apertura y consolidación de una red de 25 oficinas, además de las 9 oficinas regionales.

IV.3. *Ejes prioritarios de trabajo del Grupo BAD*

En cuarenta años de historia (1964-2004), el BAD ha financiado 3.007 opera-

ciones por un total de 53.000 millones de dólares, de los cuales un 58,4% ha sido financiado por los recursos del BAD, 40,8% por fondos concesionales del AFD y el NTF ha representado un 0,8%. Dispone en la actualidad de un capital autorizado de más de 33.000 millones de dólares y concede préstamos anuales por valor de 2.000 millones de dólares aproximadamente. Dos tercios del capital están suscritos por países regionales, un tercio por países no regionales⁷³.

Después de las reformas y reestructuraciones, se han publicado valoraciones y balances positivos en relación con la solidez financiera del Banco por parte de instituciones especializadas (AAA Rating en 2003 en Fitch Ratings, Moody's, JCR y Standard and Poor's).

El Plan Estratégico adoptado por el Grupo para el periodo 2003-2007 es un marco definitorio de prioridades sectoriales más selectivo, que se centra esencialmente en tres grandes áreas:

- la agricultura y el desarrollo rural (infraestructuras tales como carreteras, distribución de agua e irrigación, promoción de pequeñas y medianas empresas agroalimentarias, apoyo a

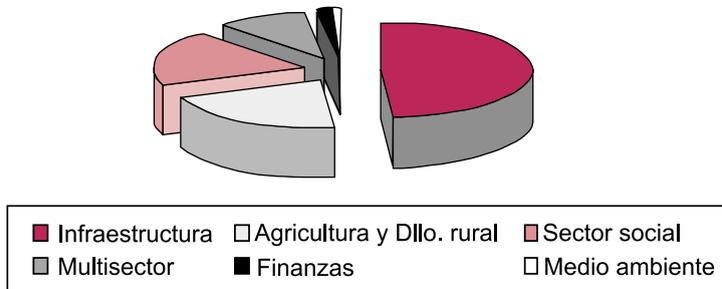
⁷² De hecho, como se verá más adelante, los vínculos entre UA, NEPAD, UNECA y BAD han ido reforzándose desde 2005. También se han reforzado las relaciones con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con quien el BAD ha firmado un protocolo de acuerdo para la armonización y complementariedad de las políticas.

⁷³ Las informaciones de este apartado son una síntesis de los siguientes documentos del Grupo BAD: AfDB (2005): *AfDB in brief*; AfDB (2002): *Strategic Plan 2003-2007*; AfDB (2006): *Annual Report 2005*, Board of Governors, ADB/ADF/BG/AR/2005, Ouagadougou, Burkina Faso, todos ellos disponibles en la página oficial del BAD: www.afdb.org.

- mecanismos rurales de micro-financiación);
- la valorización de los recursos humanos (mediante la inversión en servicios sociales, principalmente la salud y la educación, la reducción de desigualdades entre zonas urbanas y rurales...);
 - la promoción del sector privado (apoyo de un marco propicio para su desarrollo, racionalización del marco jurídico y reglamentario, fomento de la creación de co-empresas con socios extranjeros con experiencia...).

Además de las prioridades sectoriales, se establecen cuestiones transversales de especial relevancia para el BAD: el buen gobierno es central en la estrategia y abarca los Derechos Humanos, la responsabilidad y transparencia en la gestión de los recursos públicos, la reforma jurídica y el fortalecimiento institucional. Otros temas transversales son la igualdad de género y la protección del medio ambiente. En tercer lugar, y no por eso menos importante, aparece la cuestión de la cooperación y la integración económicas.

Subvenciones aprobadas por sector (2005)



Detallamos a continuación algunas de las áreas de trabajo más importantes para el Grupo BAD:

Infraestructuras

En la línea de las orientaciones estratégicas del Grupo, las infraestructuras recibieron en 2005 un 48,5% de las subvenciones y un 36,6% de los préstamos. Las operaciones aprobadas en 2005

muestran la clara apuesta por este sector: el agua y saneamiento representan un 29,2% de las subvenciones, el transporte un 18,1% y el suministro eléctrico un 1,2%.

El NEPAD designó como agencia líder en el desarrollo de infraestructuras al BAD, por lo que este último se encargó del diseño de un programa para el desarrollo rápido de proyectos que permitieran una aceleración de la integración

económica regional y subregional. El programa fue endosado en marzo de 2002 por el HSIC del NEPAD. El papel del Banco es fundamentalmente la provisión de asistencia técnica y servicios de asesoría, la puesta en marcha de mecanismos que permitan la movilización de recursos y la implementación de programas.

En el marco del plan de acción a corto plazo del NEPAD en este sector (véase el epígrafe III.3, p. 53), el BAD, como agencia líder, trabaja en colaboración con las CER, la UA, las agencias especializadas del sector y otros donantes en el sentido de estructurar la financiación de los programas. El Plan del Banco destaca para el periodo 2002-2007 un total de 126 iniciativas, de las cuales 18 son de fortalecimiento de capacidades, 52 proyectos de facilitación, 36 proyectos de inversión y 18 estudios, en los sectores de la energía, el transporte, el abastecimiento de agua y saneamiento y en las TIC. Entre éstas, una lista de 10 proyectos ha

sido identificada como prioritaria por su importancia e impacto en el continente.

El coste total estimado del Plan es de 8.000 millones de dólares, de los cuales la mitad se prevé sean financiados por el sector privado. Hasta el momento, el Grupo BAD ha aprobado 25 proyectos por un valor comprometido de 630 millones y ha movilizado 1.600 millones de dólares de cofinanciación.

El Marco Estratégico a Medio y Largo Plazo (MLTSF en inglés) está en fase de estudio y debería cerrarse en diciembre de 2007. Por último, la Facilidad del NEPAD para la Preparación de Proyectos de Infraestructura (NEPAD-IPPF), financiada inicialmente por el gobierno canadiense, se estableció en 2003 como un fondo multi-donantes para asistir a los países y las CER en el diseño de programas de calidad, basados en consensos y acuerdos de asociación, susceptibles de atraer la inversión privada.

Facilidad Africana para el Agua (African Water Facility – AWF)

En mayo de 2000, durante el segundo Foro Mundial del Agua en La Haya, los ministros africanos encargados del agua adoptaron la *Visión Africana del Agua* y un marco de actuación que integraba como principales ejes: el fortalecimiento de la gestión de los recursos hídricos, la mejora de los conocimientos, la satisfacción de las necesidades urgentes y el incremento de la base financiera para el aprovisionamiento y la gestión sostenibles y racionales del agua.

En esos años, los Ministros africanos del Agua institucionalizaron el Consejo de Ministros Encargados del Agua (AMCOW), para impulsar políticas y promover la puesta en marcha de la *Visión Africana del Agua*.

La Facilidad Africana del Agua se creó con el fin de movilizar los recursos necesarios para financiar inversión y desarrollo de la infraestructura en el sector del agua. Principalmente, los fondos se destinan a programas y proyectos de:

- a) Gestión integrada de recursos hídricos.
- b) Fortalecimiento de capacidades.
- c) Reforma del marco general, legal e institucional.
- d) Valorización y difusión del conocimiento y la información.
- e) Desarrollo y puesta en práctica de marcos reglamentarios.
- f) Gestión racional de recursos hídricos compartidos.
- g) Seguimiento y evaluación.
- h) Gestión medioambiental.
- i) Puesta en marcha de programas y proyectos de inversión estratégica.

Y además, como tema transversal, destacan las relaciones de género.

El Grupo BAD es el responsable de la administración y gestión del Fondo.

FUENTE: *Facilité Africaine de l'Eau, Instrument portant création du Fonds Spécial de la Facilité Africaine de l'Eau.*

Agricultura y desarrollo rural

Para los años 2003-2007, la Estrategia del Banco se orienta hacia la adopción de tecnologías modernas⁷⁴, la diversificación de los sistemas de producción agrícola y ganadera, la gestión eficiente de los recursos naturales y el incremento de la productividad del factor trabajo y el rendimiento de la tierra. Los Documentos de Estrategia País del BAD, al igual que los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP), tienden a situar la agricultura y el desarrollo rural en el nivel más alto de la lista

de prioridades, en particular en los países elegibles al ADF.

En 2005, un 20,3% de las subvenciones se destinaron a este sector; un 13,3% del total de operaciones del Banco.

Lucha contra la pobreza y las desigualdades

En 2004, la Junta de Gobernadores aprobó la Nueva Política de Reducción de la Pobreza del BAD, cuyo objetivo es definir un marco que sitúe la lu-

⁷⁴ El BAD financia, junto con la FAO, investigaciones sobre tecnologías que permitan aumentar el rendimiento, aumentar las disponibilidades alimentarias y reducir la pobreza: http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/ECONOMICSandRESEARCH/ERP-72.PDF.

cha contra la pobreza en el centro de sus operaciones y asegure la coherencia del Plan Estratégico. Dicha política subraya la importancia de relacionar los programas-país del BAD con los procesos de definición del DERP, por lo que los nuevos Documentos de Estrategia País del BAD se basan en los diagnósticos, prioridades sectoriales, costes estimados e indicadores de resultados especificados en los DERP. La Nueva Política promueve los principios de apropiación nacional, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la orientación hacia los resultados⁷⁵.

El BAD ha aprobado una cancelación de 4.000 millones de dólares de deuda de 23 países que responden a los criterios de elegibilidad de la Iniciativa PPME. El 80% de los recursos necesarios para financiar los compromisos del BAD en la Iniciativa PPME viene de los socios financieros del ADF. Los países beneficiarios han invertido los fondos liberados para la financiación de infraestructuras en el sector salud y en la educación.

En el sector de la educación, el énfasis del Plan Estratégico está situado en la educación primaria accesible a todos, con especial atención a las niñas, y al fomento del empleo de los jóvenes mediante la alfabetización y la formación profesional. Además, están la mejora de la calidad de los sistemas educativos, la formación de profesores y edición de

materiales escolares adaptados, junto con reformas en la gestión de los gastos. En línea con la Guía adoptada para la progresiva utilización de SWAPs, el BAD apoya la Iniciativa *Educación para Todos* en varios países, especialmente en Burkina Faso, Camerún, Chad, Malí y Níger.

En 2004, el Grupo aprobó préstamos y subvenciones para financiar nueve proyectos y programas por más de 50 millones de dólares, cuyos principales objetivos eran: el acceso a la educación básica mediante la mejora en la gestión de los centros escolares, las infraestructuras y el apoyo a los profesores; el acceso a la educación secundaria; la asistencia para el establecimiento de centros de enseñanza a distancia en la Universidad Virtual de África.

La educación supuso en 2005 un 8,1% de las subvenciones (ADF) y un 6,2% del total de operaciones (Grupo BAD).

En cuanto a la salud, la Estrategia del Banco se orienta hacia la salud primaria, la salud reproductiva, los cuidados de las madres y niños y el control de las enfermedades contagiosas. Otras cuestiones esenciales son también el acceso a la salud, sin olvidar el apoyo del Banco a los programas de lucha contra el VIH/sida, paludismo y tuberculosis. En 2005, la salud supuso un 10,5% de las subvenciones (ADF) y un 5,2% del total

⁷⁵ African Development Bank (2004): *The African Development Bank's New Policy on Poverty Reduction – Summary*, www.afdb.org.

de préstamos y subvenciones (Grupo BAD).

La lucha contra el VIH/sida es para el Banco una línea prioritaria en el capítulo del desarrollo humano, para la que ha desarrollado una Estrategia en 2001 y una Guía sobre Enfermedades Contagiosas (2004) que exponen la orientación estratégica y las modalidades operacionales. Las áreas de concentración en apoyo a las REC cubren: i) el fortalecimiento institucional, mediante la formulación de políticas y estrategias y su implementación, ii) el desarrollo del capital humano para crear las condiciones de la aplicación de las estrategias nacionales, mediante formación y asistencia técnica, iii) las respuestas multi-sectoriales con énfasis en la prevención y el control, que incluye la Información, Educación y Comunicación (IEC), el control de las EST, las infraestructuras para el establecimiento de laboratorios y transfusiones sanguíneas, etc., iv) la sensibilización y participación en foros regionales para conseguir los compromisos políticos y el liderazgo en la lucha contra la pandemia y, por último, v) las asociaciones y alianzas con otros marcos e instituciones, como el NEPAD.

En los últimos años, la contribución del Grupo BAD en la lucha contra el VIH/sida supone alrededor de 700 millones de dólares. Es uno de los iniciadores de «Sida en África – Escenarios para el Futuro», un proyecto que debería ayudar en la

toma de decisiones estratégicas frente a los retos planteados por la pandemia.

Enfoque de género

El enfoque transversal de género aparece realmente a partir de 1996, con la primera reestructuración interna del Grupo, que crea una Unidad de Género. La Política de Género se aprueba en 2001 y el Plan de acción del Grupo BAD para la igualdad de género 2004-2007 institucionaliza y traduce en líneas operacionales la Política de Género⁷⁶. En la actualidad está siendo fortalecido en la formulación de las estrategias país, en los análisis de pobreza y en el diseño de programas y acciones. También aparece como eje transversal en el Plan Estratégico del Grupo para el periodo 2003-2007.

Una serie de áreas han sido especialmente focalizadas a la hora de aplicar la igualdad de género como enfoque transversal: la educación de las niñas y la alfabetización y formación de mujeres, el acceso de las mujeres a la salud y los servicios sociales —con un particular énfasis sobre el VIH/sida, la participación de las mujeres en la agricultura y los programas de micro-finanzas y formación empresarial.

Por otra parte, el ADF puso en marcha en 1998 el Programa AMINA (Iniciativa de Microfinanzas del AFD en África),

⁷⁶ AfDB, *Gender Plan of Action (GPOA) 2003 to 2007 for African Development Bank Group*, www.afdb.org.

cuyo objetivo es facilitar a los microempresarios, y en particular a las mujeres, el acceso a los mecanismos estructurados de crédito, incluidos los bancos comerciales y otras instituciones financieras formales.

Promoción del sector privado

Desde los años noventa, el sector privado viene creciendo en proporción al volumen de operaciones del Banco. Se pretendía así ampliar el ámbito de asistencia a los países miembros, otorgándole una importancia creciente en la estimulación del crecimiento económico y el desarrollo. En 1999, en la *Nueva Visión para el Desarrollo* del BAD, el sector privado se convierte formalmente en un objetivo de peso en las actividades del Banco.

El Banco facilita asistencia a entidades privadas a través de participaciones en capital, préstamos, garantías, sindicaciones, asesoría, etc. También extiende líneas de crédito a instituciones para la financiación de empresas de exportación y PYMES. Las condiciones son las del mercado y el plazo de reembolso no puede superar los 12 años, con un periodo de gracia máximo de 3 años. La asistencia se considera en caso de proyectos orientados al establecimiento, expansión, diversificación de las estructuras en los sectores de la energía, el sector manufacturero, la producción agrícola, el turismo, el transporte, las industrias extractivas, la infraestructura y

sobre todo en la banca, las finanzas y otras industrias de servicios, siempre y cuando la inversión sea benéfica para el país huésped.

Se conceden también préstamos en condiciones comerciales a entidades públicas (instituciones financieras, empresas de servicio público, municipalidades...) que responden a ciertos requisitos (viabilidad, gestión autónoma...).

En tercer lugar, el Grupo del BAD aporta asistencia técnica para el establecimiento de marcos legales y de regulación de los negocios, la promoción de la inversión privada en infraestructuras y las asociaciones público-privadas (PPP), el fomento de la capacidad empresarial doméstica, el establecimiento de *joint ventures* y apoya con análisis económicos para el APRM del NEPAD.

V. VÍNCULOS ENTRE ORGANIZACIONES REGIONALES Y SUBREGIONALES

V.1. *Vínculos entre UA y NEPAD*

«Las relaciones institucionales y funcionales entre el NEPAD y la UA así como entre el NEPAD y las Comunidades Económicas Regionales no han sido claramente definidas, lo que ha llevado al Comité de Jefes de Estado y de gobierno a cargo de la puesta en marcha del NEPAD a considerarlo como el programa socioeconómico de la Unión Africa-

na»⁷⁷. Ésta es una de las cuestiones esenciales aún por aclarar en la organización, que lleva a confusiones de cara al exterior, además de los desacuerdos internos y otras polémicas entre colectivos africanos. Incluso genera suspicacias entre el personal de la Comisión de la UA y el personal del Secretariado del NEPAD.

Como se ha estudiado en anteriores epígrafes (III, p. 49), el NEPAD fue adoptado por la OUA en la Cumbre de Lusaka de 2001, prácticamente al mismo tiempo en que nacía la UA. La Cumbre de Maputo de 2003 otorgaba al Secretariado del NEPAD el estatuto jurídico de oficina externa a la sede de la UA por un plazo transitorio de tres años, hasta que las estructuras e instituciones de la UA fueran totalmente operacionales y se pudiera llevar a cabo la integración de la Iniciativa. En la misma Declaración, se establecían también los principios generales de la armonización y coordinación de los programas así como del equilibrio en las condiciones de trabajo del personal de ambos organismos⁷⁸.

En dos ocasiones se ha ampliado el plazo para la integración de NEPAD y UA: en la Cumbre de Banjul de julio de 2006 y de nuevo en la última Cumbre, en Ad-

dis Abeba, en enero de 2007. En 2006, la Asamblea de Jefes de Estado de la UA ya había decidido la creación de un Comité al que encargó la preparación de una hoja de ruta sobre la integración del NEPAD en las estructuras y procesos de la UA, la evaluación del NEPAD y la propuesta de un reajuste del NEPAD para «llevarlo de nuevo a sus objetivos, a su mandato y su filosofía de origen»⁷⁹. Dicho Comité debe presentar su informe en la sesión ordinaria de la Conferencia en julio de 2007. Una reunión preparativa tuvo lugar en Argel para definir el proceso, las etapas y las fases de la integración.

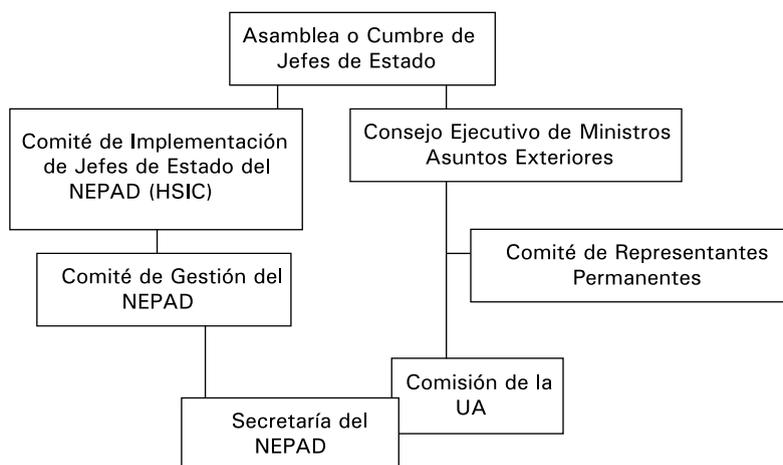
En la actualidad, desde el punto de vista operacional, la estructura del NEPAD sigue siendo externa a los órganos de la UA; el Secretariado está situado en Midrand (Sudáfrica) y funciona con un alto grado de autonomía. Desde el punto de vista institucional y político, el NEPAD es un programa de la UA, debe rendir cuentas ante la UA, que es quien define los marcos políticos continentales: el HSIC debe presentar un informe de actividades a la Cumbre de la UA y sus programas y planes de acción son aprobados por la Asamblea. Por tanto, rinde cuentas directamente ante el órgano supremo de la UA y no al Consejo Ejecutivo.

⁷⁷ UNECA (2004), p. 68.

⁷⁸ Conférence de l'UA, 2ème session ordinaire, *Déclaration relative à la mise en oeuvre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)*, Assembly/AU/Decl.8(III), Maputo, 10-12 de julio de 2003.

⁷⁹ Conférence de l'UA, 7ème session ordinaire, *Décision sur l'intégration du NEPAD dans la structure et les processus de l'Union Africaine*, Doc.Assembley/AU/8 (VII), Banjul, 1-2 de julio de 2006.

Relación entre NEPAD y la Unión Africana⁸⁰



En las relaciones con la Comisión de la UA, los Presidentes de la UA y de la Comisión de la UA son miembros de oficio del HSIC del NEPAD y, además, la Comisión de la UA participa en las reuniones del Comité de Gestión del NEPAD. Los estatutos de la Comisión de la UA dictan que ésta debe «asistir a los Estados miembros en la implementación de los programas de la UA, incluyendo la Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África (CSSDCA) y el NEPAD» (los dos programas especiales de la UA)⁸¹.

El debate sobre la integración sigue abierto. Por un lado, están los defensores de un NEPAD autónomo, con un alto grado de flexibilidad, capacidad de movilización de recursos y proyección ha-

cia distintos actores de desarrollo. Desde el otro extremo, se respalda la idea de una integración completa del NEPAD en la UA y una fusión del Secretariado del NEPAD y la Comisión de la UA en Addis Abeba, en una búsqueda de coherencia y acrecentada legitimidad de la UA.

En cualquier caso, el desdoblamiento de algunos programas plantea problemas y será necesaria tarde o temprano la racionalización de ciertos procesos. Éste es el caso, por ejemplo, de los procesos de revisión paritaria de la UA y del NEPAD. Por un lado, el APRM (epígrafe III.3, p. 53); por otro, la Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África (CSSDCA), una herramienta adoptada por la OUA en el

⁸⁰ J. Cilliers (2003), *op. cit.*

⁸¹ Artículo 12 de los Estatutos de la Comisión de la UA.

año 2000, para la que se creó una unidad específica dentro de la Comisión de la UA. La CSSDCA nació como una iniciativa nigeriana en 1991 y ha ido creando consensos alrededor de una serie de estándares, procesos y programaciones de revisiones paritarias en el continente.

Varias son las diferencias entre ambos, la más importante es que el CSSDCA es inclusivo, mientras que el APRM es voluntario. Además, «los puntos de referencia del CSSDA son específicos, con exigencias temporales que dejan poco espacio para la elusión o la ambigüedad, los del NEPAD constituyen una serie de buenas prácticas seleccionadas entre instituciones internacionales, muchas de las cuales necesitarían recursos considerables para su implementación». En el terreno de las áreas de coincidencia, hay que destacar que ambas disponen de Paneles de Expertos africanos⁸².

Se entiende que es necesaria una transición para que la UA pueda fortalecer sus instituciones, en especial la Comisión, pero es preciso que se aclare y determine la alternativa elegida, para limar las divergencias que fomenta la situación de incertidumbre actual. Algunos afirman incluso que el NEPAD ha sido un catalizador en la transición de la OUA a la UA⁸³.

V.2. El papel fundamental de la UNECA

La UNECA no es uno de los actores seleccionados como parte del presente estudio, pero no por eso debemos desdeñar su papel en la formulación de propuestas continentales, en la reflexión sobre diversos aspectos del desarrollo africano, y más especialmente, en el ámbito de la integración regional. Dentro de los vínculos y lógicas entre instituciones continentales africanas, nos parece básico abordar las relaciones actuales entre la UA y la UNECA así como la adaptación de esta última ante la nueva realidad continental africana.

La UNECA fue creada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en 1958 como una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Su mandato es el fomento del desarrollo económico y social de sus 53 países miembros, la promoción de la integración regional y la cooperación internacional para el desarrollo del continente. Seis divisiones de programa componen la estructura funcional de la UNECA: la División de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Sostenible (FSSD), el Centro Africano para Género y Desarrollo (ACGS), la División de Comercio, Finanzas y Desarrollo Económico (FTED), la División de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (ISTD), la

⁸² J. Cilliers (2002): *NEPAD's Peer Review Mechanism*, Institute for Security Studies Occasional Paper núm. 64, www.iss.co.za.

⁸³ *Ibid.*

División de Gobernabilidad y Administración Pública (GPAD) y la División de NEPAD e Integración Regional (NRID).

En las relaciones históricas entre la OUA/UA y la UNECA priman la definición de la agenda africana y el apoyo técnico al liderazgo político ejercido por la primera. En concertación con la UA, la UNECA trata de apoyar en la construcción de consensos sobre cuestiones de desarrollo clave para el continente, con el fin de articular posturas y perspectivas comunes, que puedan convertirse en la base de los compromisos continentales en los grandes foros internacionales.

En la Cumbre de Banjul en 2006, los Jefes de Estado africanos reconocían los esfuerzos de concertación de las instituciones continentales y reafirmaban el papel de UNECA «en la articulación, la defensa de posiciones comunes sobre las políticas, las cuestiones y los objetivos de desarrollo y en la promoción y el apoyo al desarrollo socioeconómico de África»⁸⁴. Desde su nacimiento, la UNECA ha sido un organismo primordial en la elaboración de análisis y la definición de políticas y estrategias africanas, continentales y regionales. Es cierto que juega un doble papel (a veces percibido por algunos como esquizofrénico): como brazo regional de las Naciones Unidas,

por un lado, y como institución africana a escala continental, junto con el BAD y la UA por otro.

De igual manera, la UNECA brinda su apoyo a los 53 Estados y a las CER mediante investigación, análisis político y asistencia técnica⁸⁵.

Con las numerosas transformaciones acontecidas en África a escala continental y en el marco de la reforma de las Naciones Unidas iniciada en 2005, la UNECA ha tenido que reposicionarse y orientar sus actividades en mayor medida hacia cuestiones centrales para la UA y el NEPAD, para las que dispone de una ventaja comparativa. Dos áreas de trabajo conforman ahora la prioridad de la UNECA:

- la promoción de la integración regional, en apoyo a la visión y prioridades establecidas por la UA (apoyo a los objetivos de racionalización regional e integración continental);
- y la respuesta a las necesidades específicas y los retos globales que se presentan a África, en apoyo a la implementación del NEPAD (ODM, crecimiento económico sostenible, apoyo a las áreas formuladas en el marco del NEPAD, APRM).

En ese afán de reposicionamiento institucional, el esfuerzo se centra en el

⁸⁴ Conférence de l'UA, 7ème session ordinaire, *Décision sur le renforcement du partenariat entre la Commission de l'UA, la Commission Economique pour l'Afrique et la Banque Africaine de Développement*, Assembly/AU/Dec.122 (VII), Banjul, 1-2 de julio de 2006.

⁸⁵ La UNECA dispone de oficinas subregionales en las 5 regiones, que están siendo reforzadas actualmente.

sentido de reforzar sinergias y complementariedades entre las tres instituciones: UA, UNECA y BAD. La Secretaría Conjunta UA-UNECA-BAD ha sido rescatada y revitalizada, para una mejor coordinación y redefinición de roles⁸⁶. Además, la UNECA y el BAD firmaron un Acuerdo de Entendimiento en 2000 que señala áreas clave de cooperación mutua, entre las que se encuentran la integración regional, la agricultura, el buen gobierno, el fortalecimiento institucional. El apoyo de la UNECA al BAD se orienta hacia los esfuerzos conjuntos en la movilización de recursos, la publicación de informes, estadísticas y gestión del conocimiento.

Por último, la UNECA juega un papel de primer orden en la coordinación de la ayuda del sistema de las Naciones Unidas a escala regional y subregional. En la Cumbre de Banjul, la Asamblea de Jefes de Estado y de gobierno pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que reforzara este papel de coordinación de la UNECA en el refuerzo de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas en su apoyo a la UA y al NEPAD. Y es que el sistema de Naciones Unidas también está apoyando al NEPAD en la formulación de sus planes de acción y programas sectoriales, relacionándolos con los ODM, y en la identificación de actores clave y movilización de recursos financieros.

V.3. *La UA y las Comunidades Económicas Regionales (CER)*

A lo largo de su historia, la OUA promovió el fortalecimiento de las CER existentes y el establecimiento de nuevas iniciativas donde no existían. Se ha privilegiado un enfoque de integración africana regionalista «basado en la teoría de la integración por “círculos concéntricos” recomendada por el Presidente Senghor, este enfoque (...) aboga por la creación y el fortalecimiento de agrupaciones subregionales y regionales combinadas con la cooperación en programas y proyectos específicos»⁸⁷.

La integración basada en comunidades regionales es por tanto la vía que se eligió desde la OUA y que la propia UNECA promovió. Por entonces, algunas posturas más ambiciosas defendían el establecimiento inmediato de los Estados Unidos de África sin etapas intermediarias y, en el otro extremo, proponían alcanzar la Unidad sobre la base de la mera cooperación política y económica.

En la actualidad, la UA se apoya en las CER para aplicar las políticas y programas continentales. También el NEPAD y el BAD se apoyan en ellas para la coordinación y articulación de programas regionales y la identificación de prioridades sectoriales. El papel de las CER es, por tanto:

⁸⁶ UNECA, *Repositioning ECA: Harnessing Regional Resources to meet Africa's Development Priorities*.

⁸⁷ M. Kabunda (1993), p. 45.

- la concepción y seguimiento de políticas y programas,
- la movilización de los recursos necesarios para apoyar estas políticas y programas,
- el establecimiento regular de informes sobre los progresos realizados⁸⁸.

Sin embargo, numerosos procesos de integración regional se solapan en el continente africano, en lo que el Banco Mundial ha llamado el «spaghetti bowl» y la UA denomina «cacofonía institucional» (Anexos 1 y 2). El elevado número de CER, el solapamiento de unas y otras y su diversidad, tanto en su naturaleza como en los ritmos y etapas de la integración planteada, llevaron a la OUA, y ahora a la UA, a diseñar políticas continentales de racionalización de la integración regional.

La Comunidad Económica Africana (CEA) prevista por el Acta Final de Lagos (mencionado en el epígrafe I, p. 23) tenía como objetivo «promover el desarrollo colectivo, acelerado, autocentrado y auto-sostenible de sus Estados miembros; cooperación entre estos Estados; y su integración en los ámbitos económico, social y cultural»⁸⁹. En 1991, el Tratado de Abuja construía la CEA, sus objetivos, principios y modalidades. Mediante la orientación, coordinación y armonización de las actividades de las CER, el es-

tablecimiento de la CEA se conseguiría en seis etapas de duración variable sobre un periodo transitorio que no debía exceder 34 años desde la entrada en vigor del Tratado. El Tratado entraba en vigor en 1994, por lo que la CEA se convertiría en una realidad en 2028. Se consideraban cinco regiones: Norte de África, África Occidental, Central, Austral y Oriental⁹⁰. Los pilares de la CEA, es decir los bloques que debían liderar con ella el proceso de integración de esas cinco regiones de África, eran: COMESA, CEEAC, ECOWAS, SADC y UMA (Anexo 4).

Inspirada en el Plan de Acción de Lagos y el Tratado de Abuja, la UA sitúa la integración regional en el centro de su estrategia para responder a los retos planteados por el contexto internacional⁹¹. Para darle un nuevo impulso, la Comisión de la UA fijó un plazo, cerrando así el plan *Integración Horizonte 2007*. Se pretendía reforzar y consolidar las CER y revisar conjuntamente las etapas del Tratado de Abuja, la identificación de las áreas de transferencia de soberanía y la definición de un programa de integración mínimo para 2007.

Desde la Cumbre de Banjul de 2006, la UA reconoce ocho CER (de las 14 existentes, recogidas en el Anexo 1) como los ocho pilares de la integración económica: CEN-SAD, ECOWAS, CO-

⁸⁸ UNECA (2004), *op. cit.*, p. 41.

⁸⁹ *Final Act of Lagos*, p. 99.

⁹⁰ Esto fue decidido en 1976 en el Consejo de Ministros de la OUA, reunidos en sesión ordinaria: Resolución CM/Res.464 (XXVII).

⁹¹ En realidad, incluso, la UA era la culminación lógica de la CEA en la etapa final de su desarrollo.

MESA, EAC, CEEAC, IGAD, SADC y UMA. La Asamblea encargó un estudio sobre los escenarios posibles de racionalización de la integración (cuantificación de los escenarios, seminarios y grupos de trabajo con las partes...) cuyo resultado y propuestas concretas se han presentado en la Cumbre de Accra (Ghana) de julio

de 2007⁹². La UA pidió igualmente a los Estados miembros, los socios internacionales y el sistema de Naciones Unidas que apoyaran el proceso de racionalización y armonización. El análisis de tres de las organizaciones subregionales en el siguiente apartado permitirá mostrar este aspecto.

VI. SÍNTESIS POR SECTOR Y RECOMENDACIONES

Cuadro-resumen de las estrategias de las organizaciones continentales por sector

	UNIÓN AFRICANA	NEPAD	BAD
Prioridades estratégicas	<p><i>Plan Estratégico 2004-07</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Transformación institucional — Paz, seguridad y buen gobierno — Integración Económica Regional — Visión compartida — Desarrollo social y cultural 	<p><i>Condiciones:</i> paz, seguridad, buen gobierno (APRM), integración regional, fortalecimiento institucional.</p> <p><i>Ejes prioritarios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Infraestructuras — Recursos Humanos — Agricultura — Medio ambiente — Ciencia y tecnología 	<p><i>Plan Estratégico 2003-07</i></p> <p>Prioridad a un número limitado de sectores:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Agricultura y desarrollo rural (infraestructuras, irrigación, micro-finanzas) — Valorización de los recursos humanos (servicios sociales) — Promoción del sector privado
Paz y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> — Creación del Consejo de Paz y Seguridad — Marco político para el Establecimiento de la Fuerza Africana y el Comité Militar — Adopción de la Política Africana Común de Defensa y Seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> — A través de los análisis realizados en el marco del APRM (que incluyen la alerta temprana) — Marco político de Reconstrucción post-conflicto (2005) 	<ul style="list-style-type: none"> — Asistencia en emergencia — Emergencia post-conflicto

⁹² La Cumbre de Banjul también institucionaliza la Conferencia de ministros de la integración, que deberá reunirse como mínimo una vez al año.

Cuadro-resumen de las estrategias de las organizaciones continentales por sector (cont.)

	UNIÓN AFRICANA	NEPAD	BAD
Salud	<p>Prioridad a:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Frenar la propagación del VIH/sida, tuberculosis, malaria y otras enfermedades con altas tasas de prevalencia — Reducir la mortalidad materno-infantil — Fomentar el acceso a medicamentos genéricos y producción local de mosquiteras impregnadas — Mejorar los sistemas de vigilancia — Establecer sistemas de salud integrados 	<p>Prioridad a:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Reforzar el papel de los gobiernos y otros actores — Fortalecer los sistemas y servicios de salud — Generalizar los programas de lucha contra las enfermedades, en particular el VIH/sida, la malaria, la tuberculosis, la desnutrición, la tripanosomiasis — Reforzar los programas destinados a reducir la morbilidad en el embarazo y parto — Apoyar las estructuras sanitarias y capacidades 	<p>Prioridad a:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Salud primaria — Salud sexual y reproductiva — Salud materno-infantil — Control de las enfermedades contagiosas (VIH/sida en particular) — Acceso a la salud
Educación	<p>Prioridad a la armonización y coordinación de políticas y actividades (Iniciativa <i>Educación para Todos</i>). En particular, la segunda Década de la Educación (2006-2015):</p> <ul style="list-style-type: none"> — Sistemas de información de gestión educacional — Calidad de la educación 	<p>Prioridad a:</p> <ul style="list-style-type: none"> — <i>Educación para Todos</i>: calidad y acceso a la educación, refuerzo de la educación secundaria, producción de libros de texto — Políticas que incentiven la participación del sector privado y el 	<p>Prioridad a la Iniciativa <i>Educación para Todos</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Apoyar una educación primaria accesible a todos — Fomentar el empleo de los jóvenes mediante la alfabetización y la formación profesional — Mejorar la calidad de los sistemas educativos,

Cuadro-resumen de las estrategias de las organizaciones continentales por sector (cont.)

	UNIÓN AFRICANA	NEPAD	BAD
	<ul style="list-style-type: none"> — Educación de niñas y mujeres — Ciencia y tecnología — Educación superior — Educación de niños vulnerables y educación en situaciones difíciles 	<ul style="list-style-type: none"> uso eficiente de los recursos — Programas orientados a la demanda científica y tecnológica — Identificación de las causas y métodos para mitigar la fuga de cerebros 	<ul style="list-style-type: none"> formación de profesores, edición de material escolar — Proponer reformas en la gestión de los gastos
Género	<ul style="list-style-type: none"> — Seguimiento y aplicación de textos de la OUA (erradicación de prácticas tradicionales perjudiciales, empoderamiento mediante la alfabetización funcional y la educación de las niñas...) — Protocolo sobre Derechos de las Mujeres en África — Declaración Solemne sobre equidad de género — Creación del Comité de Mujeres de la UA — Campaña continental para eliminar la vulnerabilidad de las mujeres jóvenes al VIH/sida 	<p>El NEPAD ha sido fuertemente criticado por la ausencia de integración de la perspectiva de igualdad de género en sus programas.</p> <p>Recientemente, esto se ha corregido con:</p> <ul style="list-style-type: none"> — la creación de la Unidad de Género en la Secretaría de la NEPAD en 2004 — la creación de un Grupo de Trabajo en Género en 2005 — la creación de un Fondo 	<ul style="list-style-type: none"> — Creación de una Unidad de Género en 1996 — Aprobación de la Política de Género (2001) y del Plan de Acción para la equidad de Género <p>Igualdad de género como enfoque transversal, en particular en:</p> <ul style="list-style-type: none"> — la educación de las niñas y alfabetización — el acceso a la salud y servicios sociales (VIH/sida) — la participación de las mujeres en la agricultura y los programas de micro-finanzas y formación empresarial

Cuadro-resumen de las estrategias de las organizaciones continentales por sector (cont.)

	UNIÓN AFRICANA	NEPAD	BAD
Agua	<p><i>Visión Africana del Agua para 2025</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — AMCOW (Consejo Ministros) — PANAFCON (Cartera de proyectos y programas) — AWDR (Informe) 	<p><i>Visión Africana del Agua para 2025, en particular:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Favorecer la cooperación regional, la gestión integrada de los recursos — Responder a las necesidades urgentes — Mejorar conocimientos — Fortalecer la base financiera 	<p><i>Visión Africana del Agua para 2025, en particular:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — <i>Facilidad Africana del Agua</i> (el BAD se encarga de su gestión)

Recomendaciones en el ámbito continental africano

Desde el punto de vista institucional:

1. En las decisiones de financiación, se deben tener en cuenta las relaciones institucionales entre NEPAD, UA y BAD y el papel de cada una en la cooperación e integración continentales. Es esencial que se establezcan los mecanismos necesarios para una programación continental y regional coherente de la Cooperación Española, que tome en consideración el conjunto de la arquitectura institucional (UA, UNECA, BAD, NEPAD y las distintas REC).
2. Para la Cooperación Española, la UA debe ser el referente privilegiado en las cuestiones de liderazgo político, programáticas, de definición de marcos generales de actuación y estrategias consensuadas y de seguimiento de los resultados a escala continental.
3. El BAD y el NEPAD juegan un papel en la aplicación de las políticas y la gestión coordinada de programas así como en la movilización de recursos. Las debilidades del NEPAD y las fuertes críticas que ha recibido deberán ser consideradas en las decisiones financieras (déficit democrático, relación confusa con la UA, implementación, débil política de género).
4. Sin duda el presente informe no le otorga la importancia que amerita, por lo que es necesario subrayar aquí que la UNECA juega un papel fundamental en

la reflexión sobre el continente africano y sobre los procesos de integración regional. Sus aportaciones son capitales: análisis, asistencia técnica, capitalización de experiencias, conocimientos y formulación de políticas. La financiación de un sector prioritario a escala regional o subregional podrá ir, por ejemplo, acompañada de un apoyo al Departamento de UNECA correspondiente (por ejemplo, en las cuestiones relacionadas con el seguimiento en la aplicación de políticas o diagnóstico en igualdad de género).

5. Dada la rápida evolución institucional que está protagonizando la cooperación continental, es recomendable un seguimiento permanente de los avances realizados, en particular de la relación entre ellas (seguimiento de las decisiones de las Cumbres de la UA, reuniones del HSIC del NEPAD). Es recomendable realizar un seguimiento del proceso reforzado de integración regional y los esfuerzos en la racionalización de la CER, en las Cumbres de la UA y las reuniones previas y paralelas y estudiar la articulación del NEPAD dentro de la estructura continental.
6. Por último, se sugiere considerar la participación en los fondos destinados al fortalecimiento de capacidades de las instituciones de la UA (en las prioridades horizontales y sectoriales definidas en el Plan Director). Una forma de hacerlo es participar en el *Process Facility*, en apoyo al fortalecimiento institucional y el refuerzo de capacidades de la UA, que ya está en marcha con la participación de otros donantes.

En relación con la democratización de las instituciones y la participación de la sociedad civil:

7. Participar y llevar a cabo un seguimiento del desarrollo institucional del ECO-SOCC y del PAP, para favorecer el desarrollo de procesos y mecanismos de consultas y participación popular. Sobre todo en caso de apoyar el fortalecimiento institucional de la UA.
8. A través de los mecanismos de financiación de ONG, apoyar y fortalecer la representación de redes continentales organizadas de la sociedad civil y de ONG especializadas, con legitimidad y capacidad de incidencia (en términos de base social y acciones implementadas). El Instituto de la Mujer quizás pueda desarrollar un papel más protagonista en este sentido, compartiendo así la experiencia latinoamericana.

En relación con la armonización y alineamiento de la ayuda:

9. Siempre que se considere la aportación de fondos a la UA, será necesario gestionar la ayuda directamente con la Dirección de Política de Planificación Estratégica, Seguimiento y Evaluación y Movilización de Recursos de la UA, que centraliza los aportes de los donantes y monitorea las necesidades pre-

supuestarias, lo que además facilitará la rendición de cuentas y la recepción de informes técnicos y financieros.

10. Una vez la OTC esté instalada en Addis Abeba y aumentada la capacidad de representación, será necesario participar regularmente en los dos mecanismos de concertación de donantes a nivel continental, tanto de socios internacionales (AUPG) como de diálogo UA-socios técnicos y financieros (DCRF).
11. Esa reflexión conjunta permitirá orientar las decisiones sobre participación en fondos comunes de donantes y considerar la orientación progresiva hacia los apoyos presupuestarios globales.

En cuanto a los sectores, para responder a los compromisos de *alineamiento con las políticas continentales*, se recomienda tener presente el Plan Estratégico «Horizonte 2007» de la UA y las orientaciones de la Dirección de Política de Planificación Estratégica, Seguimiento y Evaluación y Movilización de Recursos de la UA en términos de prioridades.

Consideraciones generales:

1. La cooperación a escala continental debe centrarse sobre todo en el acompañamiento del diseño de marcos políticos continentales y reflexión sobre estrategias y en el seguimiento de su ratificación y aplicación por los Estados miembros, mediante asistencia técnica (directamente o mediante el apoyo de organismos especializados, UNECA, UNIFEM, ONUSIDA...) o apoyos a los fondos multi-donantes de la UA. Sobre todo en aquellas áreas en las que la capacidad de la Comisión de la UA es especialmente limitada (en el sector del agua, la educación o la lucha contra el VIH/sida).
2. Sin embargo, se considera esencial el principio de subsidiariedad en la implementación de programas sectoriales a escala continental. Resultará más eficiente, en la mayoría de los casos, subvencionar directamente programas, fondos e instituciones especializadas de las CER. También desde organizaciones o programas transfronterizos y planes de desarrollo nacionales y locales; en ese caso, la identificación de tales programas deberá ser planteada desde las OTC, o a través de organizaciones multilaterales especializadas (como en el caso de la gestión de recursos naturales o la salud).
3. En función de los sectores, se podrá adoptar una aproximación mixta continental / regional / nacional / local, que permita:
 - Reforzar las instituciones encargadas de verificar la aplicación de compromisos de los gobiernos africanos a escala continental, mediante asistencia técnica, apoyo institucional o contribuciones a fondos multidonantes.

- Subvencionar programas y evaluar resultados e impacto a escala más reducida (por ejemplo en la gestión colectiva de cuencas hidrográficas y de recursos naturales o en programas de prevención de VIH/sida en los grandes ejes fluviales, marítimos o terrestres de tránsito).

Algunas orientaciones por sectores:

4. Los mecanismos de prevención y resolución de conflictos continentales y regionales están en fase de construcción. Los fondos de la Cooperación Española, en todo caso, deberán destinarse a aquellas áreas definidas por el CAD como elegibles para la AOD, por su vínculo directo con el desarrollo. La Cooperación Española podrá proporcionar apoyos en los esfuerzos de prevención (alerta temprana, mediación...) y de fortalecimiento institucional de las estructuras civiles de la UA, los mecanismos previstos de coordinación de redes civiles africanas (especialmente en el ámbito de la reconstrucción posbélica), a través de formación y aportaciones a organismos multilaterales. Se podrá considerar un apoyo directo al Fondo para la Paz (*Peace Fund*) de la UA, después de haber realizado un diagnóstico más profundo de su funcionamiento y gestión.
5. En relación con las infraestructuras, es necesario tener en cuenta el reparto de funciones y la coordinación continental en la movilización de fondos e identificación de programas (NEPAD/BAD), la identificación, programación e implementación (CER/NEPAD). En la actualidad, España aporta fondos al ADF del Grupo BAD y al Fondo creado por el *Partenariado euro-africano en materia de Infraestructuras*, lo que parece una buena opción para un sector estratégico como es el de las infraestructuras.
6. La perspectiva de género está siendo integrada paulatinamente como eje transversal en las instituciones continentales y regionales, aunque no de forma homogénea en todas las vertientes de la integración ni en todas las organizaciones.
 - El fuerte compromiso español con la equidad de género, plasmado en las Declaraciones de Mozambique y Madrid sobre Mujer y Desarrollo, y el apoyo de la Cooperación Española a la UA podrán orientarse hacia el seguimiento de los compromisos políticos adoptados en el marco de la UA y la verificación de su aplicación en todos los ámbitos (siempre como complemento a otras acciones).
 - Conviene considerar la participación de la UNECA en este esfuerzo de seguimiento y de análisis de impacto (herramientas y estadísticas).
 - Se recomienda igualmente fomentar la transparencia en la gestión de la contribución de 10 millones de euros destinada al NEPAD y evaluar los re-

sultados alcanzados en términos de integración de la perspectiva de género en los programas y estructura, dadas las fuertes lagunas iniciales en este ámbito.

7. Políticas y planes continentales han sido diseñados en el ámbito de la salud y la educación, para los que es necesario un seguimiento, pero el impacto y la eficiencia serán sin duda mayores priorizando niveles por debajo del ámbito continental.
 - En el sector de la salud, las prioridades deberán limitarse a aquellos programas que resulten en una mayor eficiencia por ser continentales o regionales: la fabricación local y el acceso a medicamentos genéricos, la fabricación local de mosquiteras impregnadas, la lucha contra el VIH/sida y otras enfermedades contagiosas, la puesta en común de conocimientos, investigación y vigilancia epidemiológica. Las opciones para la Cooperación Española en este caso son la asistencia técnica, la formación y las contribuciones de voluntarios a organismos multilaterales especializados (OMS, ONUSIDA,...).
 - Con respecto a la educación, la Iniciativa *Educación para Todos* es el marco general de intervención a escala continental. Las prioridades de la 2ª Década de la Educación 2006-2015 deberán ser consideradas desde la Cooperación Española y, en particular, desde el ámbito continental, los programas de intercambio de estudiantes, programas de becas, así como el seguimiento de la transversalidad del enfoque de género en las políticas educativas. Pero la educación es ante todo una responsabilidad de los Estados y el acceso a la educación básica representa una prioridad en el caso africano.
8. El sector del agua se caracteriza por su coherencia global a escala continental y por los esfuerzos de concertación entre los 4 principales actores continentales (UA, BAD, NEPAD y UNECA) y los Ministros de los países miembros. El principal resultado es la definición de la *Visión Africana del Agua para 2025* y unas herramientas y mecanismos previstos para su alcance, que debe representar el marco de trabajo en este sector. Para un impacto mayor, y dado que numerosos donantes se han especializado en el tema, se sugiere, más allá del seguimiento de los compromisos continentales, centrar los esfuerzos en programas transfronterizos (por ejemplo mediante el fortalecimiento de las organizaciones encargadas de la gestión colectiva de cuencas de ríos y recursos compartidos o los proyectos identificados por organizaciones regionales como el Club del Sahel y de África del Oeste...), nacionales y locales. Estos deberán sin duda figurar en el análisis realizado por los PAE/DEP. La UE, por

ejemplo, ha puesto en marcha la *Iniciativa del Agua de la UE* (EU Water Initiative), y la *Water Facility*, que integra una línea de financiación de programas presentados por ONG, organizaciones regionales y transfronterizas.

9. El APRM del NEPAD es una herramienta de reciente creación en la que los donantes participan sin condiciones; España ha contribuido con 150.000 euros. A pesar de ser pronto para evaluar los resultados de los compromisos adquiridos por los Estados adscritos a la iniciativa, se sugiere mantener el apoyo, considerando además su papel potencial en el fomento de la participación social a escala nacional.

4. PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En el contexto internacional actual, con el nuevo impulso de la integración regional, las CER africanas han recuperado protagonismo y tienden a reforzar procesos, órganos e instituciones. Se han registrado algunos resultados positivos en relación con el comercio, el transporte, las comunicaciones, la energía, la libre circulación de personas y la paz y la seguridad.

La UNECA ha realizado un estudio sobre el progreso realizado por las CER en términos de integración y las principales dificultades con las que se enfrentan. Este estudio es la base de las consultas que se iniciaron en 2005 en Accra para África del Norte, Central y Occidental y en Lusaka para África Austral y Oriental y que culminaron en la reunión ministerial de Ouagadougou¹.

El estudio no es muy alentador e insiste en la falta de coordinación y armonización de iniciativas. La «similitud de los mandatos y objetivos, la reproducción de las mismas políticas de integración y la pertenencia de los países africanos a varias organizaciones parecen ralentizar el proceso de integración, a la vez que reducen la eficacia de las comunidades económicas regionales y sus recursos financieros»².

Algunos de los elementos inhibidores de la integración, desde la perspectiva de la UNECA, son los siguientes³:

- las limitadas capacidades y la insuficiente financiación,
- las adhesiones múltiples y el solapamiento de los mandatos,
- unas economías poco complementarias (a pesar de que los conflictos se han reducido y que el crecimiento económico aumenta, los niveles de pobreza son una importante limitación, si exceptuamos África del norte y austral),
- los pocos centros de coordinación (los países con capacidad de liderazgo en el proceso no están dispuestos a financiar los costes de la integración),
- la inexistencia de grupos de interés nacional (empresas con intereses regionales, sociedad civil suficientemente implicada en la integración...).

Algunas de las razones identificadas por la UNECA por las que los Estados deciden adherir a más de una CER son, entre otras y por este orden: las políticas estratégicas, económicas, la búsqueda de complementariedad, la proximidad geográfica, la búsqueda de recursos externos suplementarios⁴. Para conseguir una racionalización de la integración y cooperación regionales, muchos obstá-

¹ Conference of Ministers of Integration (2006), *op. cit.*

² UNECA (2006): *Etat de l'intégration régionale en Afrique – Rationalisation des communautés économiques régionales*, ARIA II, Addis Abeba, Etiopia, p. xvi.

³ *Ibid.*, pp. 7-11.

⁴ *Ibid.*, p. 58.

culos en los ámbitos nacionales y regionales tendrán que ser superados. A la necesidad de coordinación y armonización de las CER se suma la indispensable coordinación con los EPA, cuyos espacios no se corresponden con las CER (véase el epígrafe II.2, p. 14).

La coordinación entre organizaciones subregionales dependerá en última instancia de decisiones políticas tomadas por los Estados que las crearon, como también de que estos Estados acepten reforzar la autoridad, las capacidades y recursos de la UA. También queda claro que la imposición, por parte de donantes e ins-

tituciones financieras y de desarrollo, de ritmos para que el proceso de integración se adecue a un calendario establecido desde fuera no ayudará en los esfuerzos de coordinación. Sobre todo, no tendrá en cuenta la historia, los diversos intereses en juego o las sensibilidades políticas, culturales y sociales africanas⁵.

A continuación se presentan algunos datos sobre los bloques regionales africanos más importantes, que resultarán útiles para este apartado, en el que se analizan tres organizaciones estratégicas y consolidadas, socios potenciales para la Cooperación Española:

	ECOWAS	UEMOA	CEEAC	CEMAC	SADC	COMESA
Población (millones)	250,0	75,5	116,4	34,1	209,1	370,5
Crecimiento poblacional (%)	2,4	2,5	2,3	2,4	2,0	2,2
Población urbana (millones)	42,0	35,0	34,0	45,0	38,0	30,0
Esperanza de vida (años)	46,0	46,0	46,0	48,0	44,0	50,0
Mortalidad infantil (por 1.000 nacimientos vivos)	105,0	115,0	124,0	101,0	109,0	96,0
Malnutrición infantil (% niños < 5)	29,0	—	—	—	—	—
Acceso a agua de calidad (% población)	63,0	65,0	48,0	52,0	64,0	58,0
Analfabetismo (% de > 15)	38,0	—	—	37,0	23,0	—
PIB (millones US\$)	109.000,0	36.900,0	35.500,0	28.800,0	245.700,0	192.900,0
Crecimiento PIB 1993-2003	3,3	3,8	3,7	4,0	3,0	4,2
Crecimiento PIB 2003	6,7	2,0	4,2	4,7	2,7	3,3
PIB per cápita	436,0	488,7	305,0	844,6	1.175,0	520,6
Deuda total/PIB	73,1	75,7	90,3	75,1	32,5	59,5
Agricultura (% del PIB)	28,8	29,2	31,0	32,3	6,4	19,3
Industria (% del PIB)	33,1	19,5	34,9	33,3	31,4	29,8
Servicios (% del PIB)	38,1	51,3	34,2	34,4	62,2	51,0

FUENTE: Banco Mundial, 2003.

⁵ M. Pearson (2006): *Enhancing African Regional Integration: Rationalisation of Regional Economic Communities in Eastern and Southern Africa*, Regional Integration in Africa Economic Partnership Agreements, Nairobi, p. 8.

I. COMUNIDAD ECONÓMICA DE ESTADOS DE ÁFRICA DEL OESTE (ECOWAS)

I.1. Antecedentes y contexto

La idea de una comunidad oeste-africana fue lanzada inicialmente por el Presidente William Tubman de Liberia en 1964. Un primer acuerdo se firmó entonces entre Costa de Marfil, Guinea, Liberia y Sierra Leona que no llevó a ningún resultado concreto. Más adelante, a iniciativa de Nigeria y Togo, la idea fue retomada, llevando a la firma por 15 países del Tratado de Lagos en 1975.

Paralelamente a ECOWAS, otros bloques regionales han ido conformán-

dose en África del Oeste. La UEMOA (Unión Económica y Monetaria de África del Oeste), que integra a Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo, reúne desde 1994 en una unión económica a los países de la zona FCFA. Muy distinta es la Unión del Río Mano (Mano River Union o MRU), un proceso de integración sectorial y de cooperación política que integra a Guinea, Liberia y Sierra Leona. Otros organismos sectoriales o temáticos existen (por ejemplo, destinados a la gestión colectiva de cuencas hidrográficas o redes regionales de seguridad alimentaria y lucha contra la desertificación, etc.) que no se detallan en el presente informe.



FUENTE: Banco Mundial.

Desde el punto de vista político, los conflictos, la inestabilidad y la consolidación democrática conviven en la región desde su creación. Además, la mayor parte de las economías del África Occidental están poco diversificadas; la industria manufacturera es poco significativa; el comercio se concentra esencialmente en el sector primario: agricultura, ganadería en todos los países, pesca (especialmente Senegal), minería (Malí) y petróleo (Nigeria). Por tanto, la región es muy dependiente de factores exógenos: fluctuaciones de los precios de las materias primas, climatología y políticas de los países importadores. El PIB per cápita medio de ECOWAS más Mauritania era equivalente en 2004 a 326 dólares⁶. Salvo Cabo Verde y Ghana, todos los países son calificados en el Índice de Desarrollo Humano como de desarrollo bajo (IDH 2005). El crecimiento económico ha sido del 3% de media desde 1994.

Por último, es indispensable una mención al peso económico y demográfico que representa Nigeria (con más del 50%

de la población y más del 50% del PIB de ECOWAS) en el conjunto de la región⁷.

1.2. *Objetivos, estructura y evolución*

El principal objetivo de ECOWAS es promover la cooperación y la integración en todos los ámbitos de la actividad económica, con el fin de «elevar el nivel de vida de sus pueblos, mantener y aumentar la estabilidad económica, reforzar las relaciones entre los Estados miembros y contribuir al desarrollo del continente africano»⁸.

El Tratado de ECOWAS prevé la armonización y coordinación de políticas nacionales, la creación de un mercado común (mediante la liberalización de los intercambios comerciales, el establecimiento de una tarifa exterior común y una política comercial común), la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes y servicios, la creación de una Unión Económica.

ECOWAS (Economic Community of West African States) – CEDEAO
(Comunidad Económica de Estados de África del Oeste)

Países miembros:

Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo.

⁶ ECDPM (2006): *Overview of the regional EPA negotiations West Africa – EU Partnership Agreement*, In Brief 14B, www.ecdpm.org.

⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁸ CEDEAO (1993): *Traité révisé – Publié par le Secrétariat Exécutif de la CEDEAO*, Abuja, www.ecowas.int.

Sede del Secretariado Ejecutivo / Comisión (desde el 1 de febrero de 2007):

Abuja, Nigeria.

Algunas referencias históricas:

- 1975: Tratado de ECOWAS
- 1976: Entrada de Cabo Verde en ECOWAS
- 1978: Protocolo de No Agresión
- 1981: Protocolo de Asistencia y Defensa Mutua
- 1990: Creación de la ECOMOG
- 1991: Declaración de Principios Políticos
- 1993: Revisión del Tratado de ECOWAS
- 1998: Moratoria sobre Importación, Exportación y Producción de Armas Ligeras
- 1999: Protocolo relativo al Mecanismo para la prevención, gestión, resolución de conflicto, mantenimiento de la paz y seguridad de ECOWAS
- 2000: Declaración de Accra (creación de la segunda Unión Monetaria Oeste-Africana)
- 2002: Salida de Mauritania de ECOWAS.

Presidencia:

Blaise Compaoré, Presidente de Burkina Faso, es el nuevo Presidente de ECOWAS desde la Cumbre de enero de 2007. Tandja Mamadou, Presidente de Níger, el anterior Presidente en 2005 sustituyó al Presidente de Ghana John Kufuor, y fue renovado en su cargo en 2006.

Presidencia del Parlamento: Alí Nouhoum Diallo (Malí).

Presidencia del Secretariado Ejecutivo: Dr. Mohamed Ibn Chambas (Ghana), nombrado por la Cumbre en 2001.

Las principales instituciones que componen la estructura orgánica de ECOWAS son las siguientes:

- La Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno, órgano supremo de ECOWAS, se encarga de la dirección y control general de la Comunidad para la realización de sus objetivos. La Cumbre se reúne una vez al año en sesión ordinaria y la Presidencia corresponde cada año a un Estado miembro, elegido por la propia Cumbre.
- El Consejo de Ministros asegura el funcionamiento y desarrollo de la Comunidad, para lo que se reúne dos veces al año en sesión ordinaria. La Presidencia recae en el Ministro encargado de asuntos de ECOWAS

- del Estado elegido presidente de la Cumbre.
- La Comisión sustituye el Secretariado Ejecutivo desde la Cumbre de Abuja de junio de 2006. El 1 de enero de 2007 daba inicio al mandato de 4 años de los primeros 7 comisarios, la Presidencia (Ghana) y la Vice-Presidencia (Burkina Faso) de la Comisión. El 1 de febrero de 2007 juraban su cargo los miembros de la nueva Comisión.
 - Desde 2002, el Parlamento está compuesto de 120 diputados, designados en función de la composición de los parlamentos nacionales. Los escaños se reparten en proporción al peso demográfico de cada Estado miembro (todos tienen un mínimo de 5 escaños, Nigeria tiene 35 escaños). Cada delegación nacional debe integrar un 30% de mujeres, como mínimo. Por el momento, el Parlamento de ECOWAS sólo juega un papel consultivo pero está previsto que adquiera poderes legislativos en el futuro.
 - El Consejo Económico y Social tiene un papel consultivo y está integrado por representantes de distintas categorías de actividades económicas y sociales.
 - La Corte de Justicia asegura el respeto del derecho y el principio de equidad en la interpretación del Tratado. Además, examina las demandas judiciales de Estados miembros e instituciones de ECOWAS así como las cuestiones relacionadas con impagos de cuotas. Los siete jueces de la Corte son designados por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en base a las listas propuestas por los Estados miembros.
 - El Mecanismo para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos que incluye la Cumbre, el Secretariado Ejecutivo y un Consejo de Mediación y Seguridad de nueve Estados miembros. Este último revisa las actividades de los órganos siguientes:
 - Comisión de Defensa y Seguridad
 - Consejo de Sabios
 - Centro de Observación Regional y Monitoreo
 - Grupo de Monitoreo de ECOWAS: ECOMOG
 - El Banco de inversión y de desarrollo de ECOWAS.
- Otros organismos vinculados a ECOWAS son: la Agencia Monetaria Oeste-Africana, la Organización Oeste-Africana de la Salud (con sede en Bobo-Dioulasso, en Burkina Faso), el Centro de Recursos Hídricos (con sede en Ouagadougou, Burkina Faso), el Centro de Desarrollo de Género (con sede en Dakar), el Centro de Juventud y Deportes o el Sistema de Intercambio de Energía Eléctrica Oeste-Africano. Algunos de ellos serán tratados a continuación.
- En el momento de su nacimiento, el objetivo de ECOWAS es básicamente un objetivo de desarrollo económico (hay que remarcar que, entonces, las cuestio-

nes políticas e ideológicas eran factores divisivos). Sin embargo, los aspectos políticos, la paz y la seguridad, se convierten progresivamente en una prioridad para la organización. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno aprueba un Protocolo de No-Agresión en 1978 y un Protocolo de Asistencia y Defensa Mutua en 1981.

A partir de 1990, bajo el liderazgo nigeriano, se crea el Comité Permanente de Mediación. En 1991, comienza una revisión del Tratado de ECOWAS con la intención por un lado de acelerar la integración económica y por otro de abordar cuestiones de cooperación política en materia de paz y seguridad regionales. La doctrina comunitaria comienza a integrar, en el análisis del contexto regional, los vínculos entre el desarrollo socioeconómico y la paz y la seguridad regionales.

En el mismo año, la Declaración de Principios Políticos aprobada por la Cumbre reafirma la primacía de los principios democráticos y de los Derechos Humanos en la organización regional y condena inequívocamente el «uso de la fuerza, directa o indirectamente, contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado miembro»⁹. En realidad, a partir de ese momento y durante toda la década de los años noventa, el eje político-militar se desarrolla rápidamente mientras que la princi-

pal razón de ser de la institución, la integración económica y monetaria, sufre continuos retrasos. La seguridad regional toma a partir de entonces un protagonismo creciente. La creación del ECOMOG (el Grupo de Monitoreo de ECOWAS), la fuerza de mantenimiento de la paz de ECOWAS, en 1990, mostraba la voluntad de los Jefes de Estado y de Gobierno de ECOWAS de responder efectivamente a la inestabilidad regional. Desde entonces, el ECOMOG ha intervenido en los conflictos de Liberia, Sierra Leona, en Guinea Bissau o, más recientemente, en la crisis de Togo y en Costa de Marfil.

En los dos últimos lustros, ECOWAS modifica paulatinamente su política, poniendo un énfasis cada vez mayor en las cuestiones relacionadas con la prevención de conflictos: desmilitarización relativa de los instrumentos de gestión de conflictos, integración de civiles en la toma de decisiones, prioridad al análisis y detección temprana y a la mediación. De ahí que se decidiera en 1999, en la Cumbre de Lomé, el establecimiento de un Mecanismo que incluyera aspectos relacionados con una amplia visión de la seguridad (que se analiza en el apartado siguiente).

Por otra parte, desde la perspectiva de la integración económica, los avances han sido lentos, con constantes revisiones de los plazos. En principio, la revisión del Tratado preveía la creación de

⁹ ECOWAS (1991): *Declaration A/DCL.1/7/91 of Political Principles of the Economic Community of West African States*, Fourteenth Session of the Authority of Heads of State en Government, Abuja, p. 3.

una unión económica y aduanera en 2005, que incluía la libre circulación de mercancías, el establecimiento de una tarifa exterior común y la armonización de políticas económicas y sectoriales (Artículo 54). La creación de una unión monetaria estaba prevista para 2010, con la adopción de políticas comunes, la supresión total de obstáculos a la circulación de personas, bienes, servicios y la armonización de políticas monetarias, financieras y fiscales (Artículo 55)¹⁰.

En realidad, desde el 1 de enero de 2000, ECOWAS se convertía en una zona de libre comercio aunque el proceso de liberalización del comercio no es realmente efectivo en la práctica y aún son muchas las resistencias de algunos países miembros a la hora de aplicar el plan armonizado de eliminación de aranceles y de barreras no arancelarias. De hecho, el comercio intra-regional prácticamente no se ha desarrollado y en 2004 representaba únicamente el 11% del total del comercio en la región¹¹.

Recientemente, ECOWAS ha adoptado un código de aduanas comunitario, ha acordado la armonización del Impuesto sobre el Valor Añadido y ha realizado un estudio sobre la creación de un fondo

de solidaridad que promueva el desarrollo equilibrado del territorio comunitario. El objetivo de establecer una tarifa exterior común se ha ido retrasando: se prevé como plazo para su aplicación el mes de enero de 2008¹².

En relación con la libre circulación de personas, ECOWAS es sin duda la región africana que más ha avanzado en la libertad de movimientos de personas, en un espacio sociocultural que se caracteriza por una movilidad transnacional que aparece como algo natural (los desplazamientos se realizan fundamentalmente por vía terrestre a través de más de 15.000 km de fronteras)¹³. En 1979, el Protocolo sobre la libre circulación de personas, el derecho de residencia y de establecimiento preveía tres etapas: la desaparición de los visados y los permisos de entrada para estancias inferiores a 90 días, el derecho de residencia (para acceder a una actividad asalariada) y el derecho de establecimiento (con vistas a acceder a actividades no asalariadas o constituir sociedades). Las dos primeras etapas han sido completadas y la tercera aún debe ser implementada.

A pesar de ello, permanecen numerosas barreras a la libre circulación de perso-

¹⁰ CEDEAO (1993), *op. cit.*

¹¹ ECOWAS (2006): *Transformation of Community Institutions Re-positioning ECOWAS for Effective Regional Development*, Executive Secretariat, ECOWAS Annual Report 2006, Abuja, p. 16.

¹² ECOWAS (2006), *op. cit.*, p. 77.

¹³ CEDEAO/CSAO (2006): *Les Migrations*, Atlas de l'Intégration Régionale en Afrique de l'Ouest, Abuja/París, www.oecd.org/sah. «Por ejemplo, el espacio Hausa que cuenta con 30 millones de personas entre el Norte de Nigeria y Níger o el espacio Mandé —5 millones de personas entre Senegal, Malí, Guinea y Costa de Marfil.»

nas y bienes, aduanas no oficiales, check-points, desconocimiento de los textos por parte de los funcionarios en las fronteras, procedimientos ilegales en los pasos de frontera, etc. Otro nuevo motivo de bloqueo es el anunciado por Cabo Verde en 2006: restricciones a la entrada de ciudadanos de ECOWAS (en parte por el acuerdo firmado entre Cabo Verde y la UE para frenar los flujos de migración irregular hacia Europa). Cabo Verde solicitará muy probablemente la revisión de las condiciones de su cooperación con ECOWAS en cuestiones migratorias y de libre circulación de ciudadanos¹⁴.

Después de la emisión del Certificado de Viaje ECOWAS (que se emite en 10 de los 15 países miembros), la ciudadanía comunitaria ha seguido reforzándose en el año 2000 con el modelo uniforme de pasaporte ECOWAS. Adoptado por los Estados miembros, debía ser puesto en circulación después de una fase de transición que ya ha expirado (el retraso en este caso se debe a las cantidades de pasaportes nacionales aún almacenadas en cada país). Cinco países, Benín, Guinea, Liberia, Níger y Senegal han iniciado su impresión y circulación¹⁵.

Por último, mencionaremos la reciente reforma institucional de ECOWAS. Ésta ha consistido en la conversión del

Tribunal en Corte de Justicia, el establecimiento de un Parlamento de la Comunidad y la transformación del Fondo de Cooperación, Compensación y Desarrollo de ECOWAS en un Banco regional de inversión y desarrollo. En el Anexo 7 se adjunta la nueva estructura de la Comisión, con el reparto de las Comisiones por país y los Departamentos que incluyen.

El objetivo de estos cambios es la racionalización de las relaciones entre instituciones comunitarias y el refuerzo de la supranacionalidad, mediante el establecimiento de un nuevo régimen legal¹⁶. Particularmente, el papel de la nueva Comisión, que sustituye desde febrero de este año al Secretariado Ejecutivo, deberá permitir el fortalecimiento del órgano ejecutivo de la Comunidad, con mejoras en el reparto de carteras y en la eficacia de la estructura en su conjunto, una mayor coherencia y un papel mayor en el esfuerzo por la integración regional.

ECOWAS es una entidad heterogénea en la que aún persisten debilidades pero que evoluciona positivamente. Una auditoría interna de otros bloques regionales revela que en el caso de ECOWAS, un 47% de los fondos regionales están destinados a financiar los gastos de estructura y al pago de los funcionarios, el resto está destinado a los programas regionales, el mejor ratio del continente¹⁷. Las debilida-

¹⁴ Para más información, <http://www.afrol.com/articles/23522>.

¹⁵ Entrevista con el Consejero para Desarrollo Humano de ECOWAS.

¹⁶ ECOWAS (2006), *op. cit.*, p. 63.

¹⁷ Entrevista con el Responsable de Relaciones Institucionales de ECDPM en Bruselas.

des se miden, para la CE, en términos de la debilidad del mercado común debido a la debilidad de los mecanismos de toma de decisiones, de los órganos institucionales, del bajo nivel de aplicación de las decisiones comunitarias¹⁸.

Más allá de su propio mandato, como se ha comentado más arriba, ECOWAS también ha sido encargada de poner en marcha la estrategia subregional del NEPAD. Junto con la UEMOA, lleva igualmente las negociaciones sobre el EPA con la CE.

1.3. *Los principales ejes de trabajo de ECOWAS*

De lo anteriormente descrito, se deduce que el proceso de integración de ECOWAS, más allá de su vertiente económica, ha ido acompañado de una voluntad de desarrollo sociopolítico de la región, aunque no sin dificultades. En la actualidad, «la organización cuenta con una estrategia multi-dimensional de desarrollo a medio-largo plazo basada en un amplio abanico de programas sectoriales»¹⁹.

Mecanismo de prevención y gestión de conflictos

En el marco de la integración regional, y fuerte de la experiencia de las operaciones militares en las que intervino en los

años noventa, ECOWAS está pasando de intervenir en la resolución a priorizar la prevención de conflictos. De ahí que se decidiera establecer un Mecanismo de Prevención, Gestión, Resolución, Mantenimiento de la Paz y Seguridad (en adelante llamado Mecanismo) a finales de la década y se aprobara el Protocolo Suplementario sobre Democracia y Gobernabilidad en 2001.

A finales de 2006, siete países de ECOWAS, de los nueve necesarios, habían ratificado el Protocolo, por lo que formalmente no ha entrado en vigor (aunque ya está siendo aplicado). Nueve países, en cambio, han ratificado el Protocolo Suplementario sobre Democracia y Gobernabilidad.

El alcance del Mecanismo es muy amplio. Más allá de la inclusión del sistema de alerta temprana, de análisis y mediación, en la fase anterior a un potencial conflicto, se han incluido la gestión y coordinación de la asistencia humanitaria, cuestiones relacionadas con el desarrollo y la construcción de paz (organización de elecciones, derechos humanos, programas de reconstrucción y reintegración, restauración de la autoridad política, etc.), incluso la «prevención estructural de conflictos», según un alto funcionario de ECOWAS, en el sentido de la orientación hacia las causas de los conflictos. El Mecanismo prevé el control de las activida-

¹⁸ CE/CEDEAO/UEMOA (2002): *Afrique de l'Ouest Document de Stratégie de coopération régionale et Programme Indicatif Régional pour la période 2002-2007*, p. 7.

¹⁹ P. Déniz Alonso y J. A. Sotillo Lorenzo (2006), *op. cit.*, p. 76.

des criminales transfronterizas, el fortalecimiento de procedimientos legales nacionales que faciliten la asistencia mutua y los procedimientos de extradición; también se incluyen la lucha anti-corrupción, medidas contra el blanqueo de dinero, de control sobre la importación, exportación y fabricación de armas ligeras²⁰.

Por tanto, el Mecanismo se basa en la promoción y defensa de la seguridad humana, cubriendo así varias áreas de trabajo: socioeconómica (incluidas cuestiones relacionadas con desarrollo rural, lucha contra la desertificación, medio ambiente, género...), legal y judicial, político-militar.

La antigua estructura, más militarizada, ha sido modificada para integrar un mando civil y unas estructuras civiles en los Estados miembros, preparadas para intervenir en caso de necesidad. En la práctica, la Comisión de ECOWAS debe integrar en esta nueva estrategia los Departamentos encargados de migraciones, género, asuntos humanitarios y sociales, y por supuesto, asuntos políticos, paz y seguridad. Está pendiente la aprobación (prevista en principio para la próxima Cumbre del mes de junio de 2007) de un marco estratégico que establezca el funcionamiento intra-ECOWAS, con los Estados miembros y con otros actores de desarrollo²¹.

Mecanismo de Prevención, Gestión, Resolución, Mantenimiento de la Paz y Seguridad de ECOWAS

Objetivo (Art. 3):

- Prevenir, gestionar y resolver conflictos internos e interestatales.
- Fortalecer la cooperación en los ámbitos de la prevención, la alerta temprana, el mantenimiento de paz, el control del crimen transfronterizo, el terrorismo internacional y la proliferación de armas ligeras y minas antipersonal.
- Establecer instituciones y formular políticas para la organización y coordinación de misiones humanitarias.
- Promover la diplomacia preventiva y el mantenimiento de la paz.
- Establecer marcos para la gestión racional de recursos naturales compartidos por Estados vecinos, que puedan ser causa de conflictos interestatales.
- Proteger el medio ambiente y el patrimonio cultural.
- Formular e implementar políticas anticorrupción, contra el blanqueo de dinero y la circulación ilegal de armas ligeras.

²⁰ Entrevista con el Consejero para el Área de Prevención de Conflictos de ECOWAS.

²¹ Entrevista con el Consejero para el Área de Prevención de Conflictos de ECOWAS.

Estructura de decisión (Arts. 4 a 16):

La Autoridad está compuesta por los Jefes de Estado y de Gobierno. Delega en el Consejo de Mediación y Seguridad. Dicho Consejo está compuesto por 9 Estados, de los cuales 7 son designados por la Autoridad y los otros 2 son el actual Presidente de la Comunidad y el último Presidente. Se reúne en 3 niveles: Jefes de Estado y de Gobierno (2 veces al año, como mínimo), Ministerial (cada 3 meses) y de Embajadores Permanentes (mensualmente). Los miembros son elegidos por 2 años renovables.

El Consejo está habilitado para tomar decisiones en situaciones de emergencia, decidir e implementar políticas de prevención, gestión, resolución, mantenimiento de paz y seguridad, autorizar todas las formas de intervención, aprobar mandatos y términos de referencia de las misiones. Cuenta con el apoyo de los Departamentos pertinentes de la Comisión de ECOWAS para la implementación de las decisiones.

Órganos de apoyo (Arts. 17 a 24):

- La Comisión de Defensa y Seguridad integra representantes de los Estados miembros (Jefes de Defensa o equivalente, oficiales responsables de Asuntos Internos y Seguridad, expertos de los Ministerios de Asuntos Exteriores... dependiendo de la agenda). Formula el mandato de la Operación, define los términos de referencia de las Fuerzas, nombra al Comandante y establece la composición de los contingentes. Asiste al Consejo.
- El Comité de Sabios está funcionando desde enero de 2006 y se dedica a la diplomacia preventiva, la mediación y la conciliación. Durante el último año se desplazó a Togo, Liberia, Burkina Faso, Benín, Gambia y Guinea Conakry. Se decidió recientemente que el mandato de un año previsto se ampliara a tres años.
- El Centro Regional de Observación y Monitoreo se encarga de la recogida y análisis de datos y de la preparación de informes, en colaboración con otros centros continentales y regionales. El Centro se ubica en la Comisión de ECOWAS y cuatro Centros de Observación y Monitoreo por zonas han sido establecidos en Banjul (Gambia), Cotonú (Benín), Monrovia (Liberia) y Ouagadougou (Burkina Faso). El sistema de alerta temprana trabaja junto con el Comité de Sabios y la sociedad civil.
- El Grupo de Monitoreo de Cese del Fuego (ECOMOG) es una estructura compuesta de varios módulos multi-funciones de alerta (civiles y militares), preparados, en los países de origen para un despliegue inmediato.

Aplicación del mecanismo (Art. 25):

El Mecanismo prevé la posibilidad de intervenir en caso de conflicto interestatal y de agresión contra un país miembro. También puede ser activado en caso de conflicto interno que amenace la seguridad regional o pueda entrañar un desastre humanitario, en caso de violación masiva de los derechos humanos o contra el uso de la fuerza para derrocar un gobierno elegido democráticamente.

En el marco de las reuniones organizadas por la UA con las CER, ECOWAS ha tenido un papel preponderante en el intercambio de experiencias y reflexión sobre las cuestiones de paz y seguridad regionales.

Para el desarrollo de la Fuerza Africana en Alerta (UA), ECOWAS es quien se encarga de organizar la Wesbrig (epígrafe II.4, p. 36). Además, cuenta con el apoyo de varios centros de excelencia que funcionan a escala regional, la Escuela de Mantenimiento de la Paz de Zambakro (Costa de Marfil), el Centro Internacional de Mantenimiento de la Paz Koffi Annan (Ghana) y la Escuela de la Guerra de Abuja (Nigeria).

Por otra parte, la Declaración de Moratoria sobre la importación, exportación y manufactura de armas ligeras adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en 1998, prolongada en 2001 por otros tres años, se ha convertido en un Convenio legalmente vinculante. El Pro-

grama de Coordinación y Asistencia para la Seguridad y el Desarrollo (PCASED) se convirtió en el Programa de Control de Armas Cortas de ECOWAS (ECOSAP), en el que España ha participado con una contribución de 250.000 euros, y se creó la Unidad de Armas Cortas (SAU), situada en la sede de ECOWAS. La participación española es ejecutada por la oficina regional del PNUD, en Bamako, y deberá fortalecer la capacidad de las Comisiones Nacionales de los Estados miembros y, en el ámbito regional, reforzar la Unidad de Armas Cortas para el desarrollo y coordinación de las operaciones.

En cuanto a la financiación del Mecanismo, la UE ha apoyado el nuevo Mecanismo con fondos FED directamente y a través de la *African Peace Facility*. Francia participa con la iniciativa *RECAMP*²² en el fortalecimiento de las capacidades de mantenimiento de la paz (apoyo al ECOMOG y las estructuras militares). Otras fuentes de recursos son el PNUD,

²² RECAMP (Refuerzo de las Capacidades Africanas de Mantenimiento de la Paz) es la respuesta francesa a la voluntad de los Estados africanos de responder a las necesidades de seguridad del continente. Con este programa lanzado en 1997, Francia reorienta el foco de su cooperación militar en África en el sentido del mantenimiento de la paz, en el respeto de los principios del multilateralismo y de los equilibrios regionales.

UNESCO, el Banco de Inversiones y Desarrollo de ECOWAS.

Migración y desarrollo

En ECOWAS, como ya hemos visto, el Protocolo sobre la libre circulación de personas, el derecho de residencia y de establecimiento es el que define las normas para las migraciones intra-regionales. Pero las migraciones internacionales se han convertido en una prioridad política para la región y se considera hoy necesario sumar al mencionado Protocolo disposiciones relacionadas con las migraciones extracomunitarias.

A petición de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, y en consonancia con la Declaración de Rabat, con la Declaración Conjunta UE-UA de Trípoli y con la Posición Africana Común sobre Migración y Desarrollo (UA) (epígrafe II.4, p. 36), la Comisión trabaja en la redacción de una Posición Regional Común sobre Migración y Desarrollo que establecerá la visión conjunta de los Estados miembros sobre migración intra y extra-regional. El documento analiza las principales claves del contexto y factores a considerar, atiende a las oportunidades de desarrollo que las migraciones ofrecen, a los retos de enfrentar sus efectos negativos (incluidos la migración irregular, la xenofobia, el racismo, la explotación ilegal de recursos hu-

manos, la fuga de cerebros, etc.) y a la protección del emigrante. Por último, deberá establecer principios y mecanismos armonizados para una mejor gestión de las migraciones.

Para ello, se ha iniciado una ronda de consultas y un proceso de reflexión estratégica. ECOWAS organizó una primera reunión de expertos de 6 países miembros (Cabo Verde, Ghana, Malí, Mauritania, Níger, Senegal), en Dakar, en marzo de 2007, en la que destacaron cuatro cuestiones²³:

- cómo optimizar los beneficios de la movilidad regional y la libre circulación en la zona ECOWAS seguir garantizada,
- cómo apoyar movilidad y desarrollo local en las zonas de origen y otras zonas potenciales de destino,
- cómo optimizar las migraciones legales a países terceros,
- cómo controlar las migraciones ilegales y clandestinas.

Además, a lo largo del año 2006, el diálogo se ha reforzado con la UA, con las organizaciones internacionales, las agencias especializadas de las Naciones Unidas con vistas a la gestión de la migración mediante la consulta, la cooperación y la promoción de una visión que maximice los aspectos positivos y minimice las implicaciones negativas y los impactos nacionales, regionales e internacionales.

²³ http://www.afriquefrontieres.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=

En la línea de la Conferencia Ministerial UA/UE de Trípoli, la cooperación se está reforzando también con la creación de un Grupo de Trabajo UE-ECOWAS sobre migración, en apoyo a las Troikas ministeriales bianuales. El mandato del Grupo de Trabajo establece que deberá facilitar el diálogo político e identificar áreas de cooperación, poniendo especial énfasis en la dimensión de desarrollo de las migraciones. La primera reunión del Grupo de Trabajo se llevó a cabo coincidiendo con la última Troika Ministerial, el 24 de abril de 2007.

Algunas de las iniciativas y mecanismos existentes en África del Oeste son el Observatorio Permanente de las Migraciones en África del Oeste, puesto en marcha por ECOWAS, y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), desde el que se analizan los flujos migratorios y la medida en que los migrantes participan en el desarrollo de sus zonas de origen. También se ha acordado recientemente, con fondos de la UE, la creación de un Centro de Información y Gestión de Migraciones en Bamako (Mali).

Infraestructuras

Las infraestructuras son un capítulo esencial de la integración regional en África Occidental, que deberá responder a grandes lagunas y disfunciones en las

conexiones entre los países miembros, a un crecimiento demográfico considerable así como al creciente fenómeno de urbanización. Los principales programas promovidos desde ECOWAS están destinados a rehabilitar la red viaria, ferroviaria o la conexión de las redes energéticas.

En resumen, la red viaria regional pretende conectar las ciudades siguiendo los ejes Este-Oeste (de Dakar a N'Djamena y posiblemente de Conakry a Abuja) y a lo largo de la costa (de Dakar a Port Harcourt, en Nigeria)²⁴. El programa de facilitación de transporte por carretera ha sido una prioridad para ECOWAS, e incluye la rehabilitación de redes viarias existentes. La financiación proviene esencialmente de la UE, el Banco Mundial (mediante un préstamo de Japón) y el BAD; el NEPAD realiza actualmente estudios de viabilidad, por ejemplo, del tramo costero Abidján-Dakar.

El estudio sobre la interconexión de las redes ferroviarias se inició en octubre de 2006 y durará más de un año; en ese sector, ECOWAS analizará la oportunidad de proponer asociaciones público-privadas²⁵. En cuanto al transporte aéreo, la liberalización del espacio aéreo africano ha favorecido la aparición de numerosas pequeñas compañías que se suman a las nigerianas ya existentes. Varios estudios de viabilidad han sido finalizados para valorar la creación de

²⁴ CEDEAO/CSAO (2005): *Atlas régional des transports et des télécommunications dans la CEDEAO*.

²⁵ CEDEAO (2006), *op. cit.*, p. 82.

una compañía aérea regional, que podría iniciar sus actividades en el curso del año 2007.

El programa de energía de ECOWAS pretende armonizar las políticas energéticas y fomentar la cooperación regional, esencialmente el proyecto de Gasoducto Oeste Africano (WAPG), el Fondo Común de Energía Oeste Africano (WAPP) y el Programa Regional sobre acceso de los más pobres a la energía, con vistas a la consecución de los ODM²⁶. En cuanto a las telecomunicaciones, el objetivo es un mercado único liberalizado.

Agua

Se ha emprendido en África Occidental (Mauritania está incluida) un proceso regional de gestión integrada de recursos hídricos, con un programa regional orientado a apoyar directamente a los

países, las organizaciones regionales de las cuencas de ríos, destinado también a fomentar la coordinación, el intercambio de información y experiencias, el fortalecimiento de capacidades, la movilización de fondos para el sector y el fortalecimiento de vínculos con iniciativas de interés. La estructura creada para ello es el Marco Permanente de Coordinación y Seguimiento del agua de ECOWAS.

El Marco Permanente está compuesto por el Comité de Ministros de agua, el Consejo de Concertación Regional, que integra todas las categorías de actores y sociedad civil, el Comité Técnico de Expertos, que incluye los Puntos Focales Nacionales y los representantes de los órganos de gestión de cuencas de ríos de la región, y, por último, la Unidad de Coordinación de Recursos Hídricos, basada en Ouagadougou (Burkina Faso), que tiene rango de Departamento de la Comisión de ECOWAS.

La Unidad de Recursos Hídricos (UCRE)

El proceso de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos nace en la Conferencia Ministerial de 1998, con el firme compromiso de pasar de una gestión de recursos sectorial y tecnócrata a una gestión integrada y participativa. Así es como se llega a la Declaración de Ouagadougou, que implica:

- Implementar procesos de gestión integrada de los recursos en el diseño de planes nacionales de agua.
- Crear un marco de cooperación regional para la gestión del agua, la armonización de políticas y legislaciones y los intercambios de experiencia.

²⁶ En el ámbito del transporte y la energía, Nigeria está realizando importantes inversiones en los puertos, redes viarias y ferroviarias, redes energéticas (fuera del ámbito de la CEDEAO) que, sin duda, afectarán positivamente la realidad del África Occidental.

- Crear o dinamizar marcos de cooperación entre países ribereños para la gestión concertada de las cuencas compartidas.
- Elaborar estrategias nacionales para la movilización de los recursos financieros necesarios a la gestión integrada de los recursos hídricos.

FUENTE: www.ecowas.int.

También se establecen los vínculos con las otras políticas sectoriales e iniciativas como la Política Agrícola de ECOWAS (ECOWAP), Infraestructuras, Desarrollo Humano, así como con las iniciativas continentales. La política de agua de ECOWAS cuenta con el apoyo del BAD, UE, DANIDA, entre otros.

Desarrollo humano (salud y educación)

En 2001 se decidió la formulación de un Documento de Estrategia Regional de Reducción de la Pobreza, basada en el análisis de los Documentos de Estrategias nacionales (DERP), que integra la dimensión regional de la pobreza y permite destacar aquellas cuestiones que pueden ser abordadas con mayor facilidad a escala regional. Se decidió fortalecer también la cooperación entre ECOWAS y UEMOA en la formulación de la propuesta regional de reducción de la pobreza²⁷.

En lo que se refiere a la salud, el Programa Regional de ECOWAS establece

como prioridades la promoción de la fabricación de medicamentos genéricos y el fortalecimiento de la medicina tradicional y pone especial énfasis en el acceso al tratamiento universal para los afectados por el VIH/sida.

La Política regional en salud debía ser adoptada por la Conferencia de Ministros de salud de los Estados miembros (prevista inicialmente en abril de 2007 y que no se ha celebrado), junto con un Plan de acción estratégico. En ese momento se decidirá igualmente sobre la fabricación de productos farmacéuticos asequibles y medicamentos esenciales, para los que en principio se han seleccionado tres centros en Benín, Ghana y Nigeria²⁸.

Por otra parte, la Organización Oeste-africana de la Salud (OOAS)²⁹ fue creada en 1987 y tiene actualmente su sede en Bobo Dioulasso (Burkina Faso); nació de la necesidad de fusionar las dos organizaciones (francófona y anglófona) que existían en la región, reduciendo así costes y duplicación de esfuerzos. Tiene

²⁷ CEDEAO (2002): *Promotion de l'intégration régionale à travers la mise en oeuvre du NEPAD*, Secrétariat Exécutif, Rapport Annuel 2002, Abuja, www.ecowas.int.

²⁸ Entrevista con la Delegada principal del Programa de Salud de la CEDEAO.

²⁹ Más información disponible en la página web de la organización: www.wahooas.org.

como objetivo mejorar la calidad de las prestaciones sanitarias en la región, mediante la armonización de políticas y programas de los Estados miembros, la cooperación estratégica y la movilización de recursos. El Plan estratégico 2002-2007 de la Organización establece como prioridades las siguientes áreas: VIH/sida, tuberculosis, control epidemiológico, salud infantil, malaria, nutrición, medicamentos y vacunas, prevención de la ceguera, formación y desarrollo institucional.

Algunos de los socios internacionales son la UE, el Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA), USAID, el Fondo Global contra el Sida, el Paludismo y la Tuberculosis o el BAD.

Por otro lado, la Conferencia de Ministros de educación de ECOWAS ha adoptado un Protocolo de educación y formación (las áreas de cooperación del Protocolo son esencialmente la educación primaria, secundaria y adulta, la educación universitaria y de tercer ciclo, los centros especializados, la investigación, la edición de materiales y equipamiento de bibliotecas) así como un Acuerdo sobre reconocimiento y equivalencia de certificados.

Dentro del Programa Regional de Educación, seis áreas regionales han sido identificadas como prioritarias en 2004: el Programa de apoyo a la educación de las

niñas, el Programa de apoyo a la lucha contra el VIH/sida en el sector educativo, la educación a distancia para profesores, basada en las TIC, la promoción y difusión de las ciencias y tecnología, la mejora en la educación técnica y la formación vocacional y, por último, la armonización de las metas de la iniciativa *Educación para Todos*, del NEPAD y los OMD.

ECOWAS ha redactado un borrador de estatutos para la creación de un Fondo para la Educación, que será alimentado por los aranceles comunitarios, las contribuciones de los Estados miembros, bancos multilaterales, donantes y Organizaciones No Gubernamentales (ONG)³⁰.

Género

ECOWAS ha diseñado una Política de Género Comunitaria cuyo objetivo es incorporar la equidad de género en la integración regional y los procesos de desarrollo. El Marco Estratégico correspondiente, formulado en 2004, establece las siguientes prioridades sobre las que se han construido programas específicos: fortalecimiento de las instituciones, economía y pobreza, cuestiones socioculturales, educación y formación, salud (en particular salud maternal y VIH/sida), cuestiones jurídicas, gobernabilidad, toma de decisiones, democracia y derechos humanos³¹.

³⁰ Entrevista con una Delegada del Departamento de Educación de la CEDEAO.

³¹ CEDEAO (2004): *Cadre du Plan Stratégique sur le Genre*, Secrétariat Exécutif, Abuja, www.wildaf-ao.org.

También se ha puesto en marcha un Sistema de Gestión del Género que está destinado a planificar, controlar y evaluar la integración de la dimensión género en los Estados miembros, en la Comisión de ECOWAS así como en los demás

órganos comunitarios. La estructura del mencionado Sistema está compuesta por una Comisión de Género, el equipo de la Comisión a cargo (la División de Género), los puntos focales y el Centro de Desarrollo de Género de ECOWAS³².

Centro de Desarrollo de Género de ECOWAS

En la 26ª sesión de la Cumbre de Jefes de Estado, en Dakar, en 2003 se crearon por una parte una Unidad de Género en el Secretariado Ejecutivo en Abuja y, por otra, el Centro que sustituye el Secretariado General de la Asociación de Mujeres del Oeste (WAWA, en las siglas inglesas), con sede en Dakar. Su objetivo es desarrollar, facilitar, coordinar y monitorear estrategias y programas destinados a fomentar la integración de cuestiones relacionadas con las diferencias entre hombres y mujeres, en los programas de integración de la Comunidad.

Su papel, por tanto, es:

- Aplicar la política y el sistema de gestión de género de ECOWAS.
- Promover la capacitación y formación de mujeres en distintos ámbitos.
- Desarrollar las competencias necesarias para la realización del Objetivo del Milenio sobre igualdad de sexos (a escala subregional y en los programas de desarrollo).
- Desarrollar redes y asociaciones con agencias e instituciones competentes para obtener apoyo financiero, técnico y reglamentario para las actividades del centro.

FUENTE: www.ecowas.int.

Un borrador del Plan de acción estratégico contra la violencia de género ha sido adoptado en marzo de 2006 así como un Plan de acción estratégico sobre prevención, tratamiento y cuidados de personas afectadas por el VIH/sida.

ECOWAS ha contado para ello con el apoyo de UNIFEM, la Secretaría de la

Commonwealth, FIDA, el NEPAD y la UNECA.

Política agrícola comunitaria

La Política Agrícola de ECOWAS (ECOWAP) fue adoptada en 2005 en la Cumbre de Accra. Tres grandes cuestio-

³² CEDEAO (2004): *Politique en matière de la sexospécificité de la CEDEAO*, Secrétariat Exécutif, Abuja, www.wildaf-ao.org.

nes son consideradas como prioritarias: la mejora de la productividad y competitividad de la agricultura, la integración regional de la producción y los mercados y la inserción del mercado regional en el mercado internacional.

Las actividades sectoriales se basan en la implementación conjunta de la ECO-WAP y el plan de acción del NEPAD para la agricultura. Con el apoyo de la FAO, del Departamento Británico para Desarrollo Internacional (DFID), con fondos de ECOWAS, las actividades para la mejora de la competitividad se centran en la optimización de la gestión del agua, el desarrollo sostenible de los procedimientos agrícolas y mercadeo, la prevención y gestión de crisis alimentarias y el fortalecimiento institucional para la implementación del Programa regional de Inversión Agrícola de ECOWAS.

Otros actores y donantes involucrados en el Programa Regional de Inversión Agrícola son la UEMOA, el CILSS, USAID, el BAD, la UE. También se han establecido relaciones con organizaciones profesionales del sector y sociedad civil.

1.4. *Concertación y armonización de donantes con ECOWAS*

La coordinación de donantes ha mejorado recientemente con la organización, por ECOWAS, de reuniones bimensua-

les a las que asisten donantes bilaterales y multilaterales. Además de este diálogo regular, una reunión anual de alto nivel se organiza al final del año para analizar en profundidad las actividades y resultados y presentar los objetivos y planes de acción para el año siguiente.

Existe un Fondo Común de donantes de ECOWAS, que reúne en este momento a Canadá, Francia y el Reino Unido, destinado básicamente al fortalecimiento transversal de capacidades. El acuerdo firmado entre las partes comprende un plan de acción, un convenio de financiación conjunta y un manual de procedimientos. Además, se ha creado, en la Comisión de ECOWAS, una unidad *ad hoc* que se encarga de la gestión del mismo. El Fondo funciona en base a un sistema de no objeción, que únicamente precisa de autorización para gastos superiores a 50.000 euros. La UE, Alemania y Dinamarca han mostrado su interés por participar en el Fondo y podrían firmar el acuerdo, una vez el plan de acción haya sido revisado y completado por ECOWAS para tener en cuenta su inclusión³³.

Además, existe desde 1999 un Fondo para la Paz de ECOWAS (ECOWAS Peace Fund), recientemente reestructurado, al que han contribuido gran cantidad de donantes. El Fondo está destinado a promover la seguridad en los Estados miembros de ECOWAS. Orientado hacia la asistencia humanitaria, la construc-

³³ Entrevista con el Agregado de Cooperación de la Embajada de Francia en Abuja.

ción de la paz y la mejora de la coordinación de la rehabilitación posbélica, pone especial énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil en los países afectados por conflictos. Hasta el momento ha funcionado en base a una lógica de programas y de autorización de cada gasto por el organismo que aporta la contribución y no con mecanismos globales de financiación (como en el caso del Fondo Común). Los donantes participantes en el Fondo se reúnen cada 4 meses.

1.5. *Coordinación entre ECOWAS y UEMOA*

Por otra parte, en el capítulo de la coordinación entre bloques regionales, ECOWAS y la UEMOA³⁴ firmaron en 2004 un Memorando de Entendimiento, institucionalizando el mecanismo de concertación y coordinación que ya existía entre ambas organizaciones. El documento marca como objetivo el desarrollo de las áreas necesarias de convergencia, como las políticas fiscales y monetarias, la unión aduanera y las políticas secto-

riales. Los planes de liberalización comercial de UEMOA y ECOWAS han sido ya armonizados.

De otra parte, en 1999, se iniciaba el programa macroeconómico de convergencia de ambas organizaciones, cuyo objetivo es el establecimiento de una zona monetaria única. El programa se basa en cuatro criterios primarios de convergencia y seis criterios secundarios, relacionados con la estabilidad en los precios, la sostenibilidad fiscal, el control del déficit presupuestario y el mantenimiento de reservas de divisas brutas³⁵. La Comisión de ECOWAS y la Agencia Monetaria Oeste-Africana tienen la responsabilidad conjunta en la gestión y la facilitación del objetivo de integración monetaria.

Seis de los países miembros de ECOWAS (Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leona) adoptaron una Declaración en Accra para la creación de una zona monetaria que agrupará los países que no son miembros de la zona Franco. Pero la fecha inicial

³⁴ En agosto de 1994 entraba en vigor el Tratado de la UEMOA con Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Malí, Níger, Senegal y Togo. Guinea Bissau se convertía en el 8º Estado miembro. La UEMOA reúne en una unión económica a los países de la zona FCFA, cuyos objetivos se orientan al refuerzo de la competitividad económica, la convergencia de las políticas económicas, la creación de un mercado común y la coordinación de políticas sectoriales. www.uemoa.int, www.izf.net.

³⁵ Los criterios de convergencia son los siguientes:

- el déficit presupuestario no debe exceder del 4% del PIB;
- el tipo de inflación no debe ser mayor del 5%;
- las reservas de divisas brutas deben cubrir al menos 6 meses de importaciones de bienes y servicios;
- la financiación del déficit presupuestario por el banco central debe estar limitado al 10% de los ingresos fiscales del año anterior.

para el establecimiento de esta Zona Monetaria Oeste-Africana, optimista sin duda, también ha sido retrasada³⁶. Según los datos de la Agencia Monetaria Oeste-Africana para 2005, únicamente Nigeria cumplía tres de los cuatro criterios de convergencia; ninguno de los seis países respetaba los cuatro³⁷.

La siguiente etapa conllevará la creación, con los otros ocho países miembros (UEMOA), de una unión monetaria, resultado de la fusión de las dos anteriores, como la que preveía ECO-WAS en el momento de su creación en 1975³⁸. Los plazos para el cumplimiento de este segundo objetivo no se decidirán hasta después de que la segunda zona monetaria sea una realidad.

En algunos sectores, la convergencia es valorada por las delegaciones de la CE como positiva. Éste es el caso de la agricultura, las infraestructuras. Queda por fortalecer las relaciones interinstitucionales entre órganos de los dos bloques³⁹.

II. COMUNIDAD ECONÓMICA Y MONETARIA DEL ÁFRICA CENTRAL (CEMAC)

II.1. *Antecedentes y contexto*

En 1959, en una lógica de continuidad con los vínculos que existían durante la administración colonial, los Estados de Centroáfrica, Congo, Gabón y Chad acordaron la creación de una Unión Aduanera Ecuatorial (UDE), a la que posteriormente se sumó Camerún.

Con la idea de intensificar la cooperación entre ellos, en 1964, en Brazzaville, se fundó la UDEAC (Unión Aduanera y Económica de África Central), a la que se uniría más adelante Guinea Ecuatorial. Es una de las organizaciones de integración regional más antiguas y ha sobrevivido durante treinta años a repetidas crisis, a abandonos y regresos del Chad y el Congo.

Un paso más en el proceso de integración regional llevó a que los seis líderes firmaran, en Djamena, el Tratado Constitutivo de la CEMAC en marzo de 1994,

³⁶ El Instituto Monetario Oeste-Africano (WAMI), con sede en Accra (Ghana), supervisa la implementación de la Zona Monetaria Oeste-Africana y está actualmente en proceso de reestructuración. Por otra parte, un estudio llevado a cabo en 2005 resalta que los miembros no están aún preparados para la constitución de una zona monetaria. La Autoridad de la segunda Zona Monetaria ha retrasado a diciembre de 2009 el plazo para su lanzamiento, para permitir así un avance suficiente en el programa de convergencia.

³⁷ ECOWAS (2006), *op. cit.*, p. 71.

³⁸ P. Masson y C. Pattillo (2001): *L'Union Monétaire en Afrique de L'Ouest est-elle réalisable et quelle forme peut-elle prendre?*, Washington, Fonds Monétaire International, Etude Spéciale 204.

³⁹ CE/CEDEAO/UEMOA (2002), *op. cit.*, p. 9.

que entró en vigor en el año 1999, sustituyendo así a la UDEAC.

Según el Banco de los Estados del África Central (BEAC), la situación macroeconómica de los Estados de la CEMAC se ha caracterizado por una ralentización del crecimiento económico a principios de la década, con un crecimiento real del 3,75% en 2001⁴⁰. Esta tendencia empieza

a modificarse en 2004, año en que se calcula el crecimiento del PIB en un 7,7%, debido a la producción de petróleo, a las exportaciones petrolíferas (sobre todo en Guinea Ecuatorial y Chad) y al dinamismo del consumo tanto público como privado. El crecimiento del sector petrolífero equivale al 29,2% en 2004 (crecimiento del 33,6% de la actividad económica en el Chad y 33,1% en Guinea Ecuatorial)⁴¹.



FUENTE: Banco Mundial.

La región cuenta con una población total de 31,1 millones de habitantes, de los cuales cerca del 50% viven en Camerún. Las economías de los Estados miembros tienen un peso reduci-

do en la economía africana (20.000 millones de euros) y dependen en gran medida de los recursos minerales y cultivos de renta (algodón, cacao, café).

⁴⁰ CE/CEMAC/CEEAC (2003): *Programme Régional de l'Afrique Centrale Rapport Annuel Conjoint 2002*.

⁴¹ BEAC (2005): *Situation économique, financière et monétaire des Etats Membres de la Communauté Economique et monétaire de l'Afrique Centrale en 2004 et perspectives pour 2005*, http://www.izf.net/IZF/Documentation/Rapports/ZFavril2005/note_BEAC.pdf, p. 7.

No hay que olvidar, por último, las importantes desigualdades internas y el riesgo de un desarrollo económico de dos velocidades en la región, siendo la República Centroafricana el único país no productor de petróleo ⁴². En 2005, tres de los seis países de la CEMAC tenían un Índice de Desarrollo Humano bajo (Camerún, Chad y República Centroafricana).

II.2. *Objetivos, estructura institucional y estrategia y plan de acción*

El objetivo de la CEMAC es la «realización de un desarrollo armonioso y soli-

dario de los Estados miembros» mediante:

- la convergencia de las políticas macroeconómicas;
- la estabilidad de la moneda común;
- la creación de un mercado común basado en la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios;
- el fomento de un entorno seguro para las actividades económicas y para el negocio en general;
- la armonización de las políticas sectoriales en los ámbitos definidos en los textos: agricultura, ganadería, pesca, industria, comercio, transporte y telecomunicaciones, energía y medio ambiente, investigación, educación y formación profesional.

CEMAC (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale – Comunidad Económica y Monetaria del África Central)

Países miembros:

Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial.

Sede del Secretariado Ejecutivo:

Bangui (República Centroafricana).

Algunas referencias históricas:

- 1959: Nacimiento de la UDE (Unión Aduanera Ecuatorial).
- 1961: Entrada de Camerún.
- 1964: Firma del Tratado de la UDEAC (Unión Aduanera y Económica de África Central).
- 1972: Firma de 2 convenciones de cooperación monetaria, una de ellas con Francia: la UDEAC se dota de una moneda común, el FCFA.

⁴² CE/CEMAC, *Stratégie de Coopération régionale et Programme Indicatif Regional pour la période 2003-2007*.

- 1975: Creación del Banco de Desarrollo de los Estados de África Central (BDE-AC), con sede en Brazzaville.
- 1985: Entrada de Guinea Ecuatorial.
- 1994: Firma en Djamena del Tratado de la CEMAC.
- 1999: Disolución de la UDEAC y entrada en vigor de la CEMAC.
- 2004: Firma del Pacto de no agresión, de solidaridad y asistencia mutua, del Acuerdo de extradición y de cooperación judicial entre Estados miembros.

Presidencia:

Desde la Cumbre que tuvo lugar del 25 al 26 de abril de 2007, Idriss Deby Itno, Presidente de Chad, pasó el relevo al Presidente de Camerún, Paul Biya, como Presidente de la Conferencia.

La misma Cumbre nombró también al nuevo Secretario Ejecutivo, Antoine Tsimi, que fue Ministro de Finanzas de Camerún.

La CEMAC se compone dos Uniones:

- la Unión Económica del África Central (UEAC)⁴³,
- la Unión Monetaria del África Central (UMAC)⁴⁴.

La CEMAC pretende crear un mercado común, siguiendo un programa de trabajo en tres fases, que cubre un periodo de 15 años entre 1999 y 2014⁴⁵. En esa línea, la UEAC tiene como objetivos reforzar la competitividad, asegurar la convergencia de políticas, crear un mercado común y diseñar políticas sectoriales comunes (epígrafe II.3, p. 118).

La UMAC se caracteriza por la adopción de una moneda común (Franco de la Cooperación Financiera en África Cen-

tral o FCFA), cuya emisión ha sido confiada a la BEAC. Los miembros de la Unión se comprometen a respetar las reglas de emisión, la puesta en común de reservas de cambio, las medidas de armonización de las legislaciones monetarias, bancaria y financiera y del régimen de cambio. La UMAC también consolida los acuerdos bilaterales (Estados miembros – Banco de Estados de África Central (BEAC) y BEAC – Francia) que garantizan la convertibilidad del FCFA con el euro.

Por último, la convergencia de las políticas macroeconómicas constituye un elemento esencial de la integración, bajo la responsabilidad directa del Secretariado Ejecutivo. El Comité de Vigilancia Multilateral, en el que participan tanto la

⁴³ CEMAC, *Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC)*, www.cemac.cf.

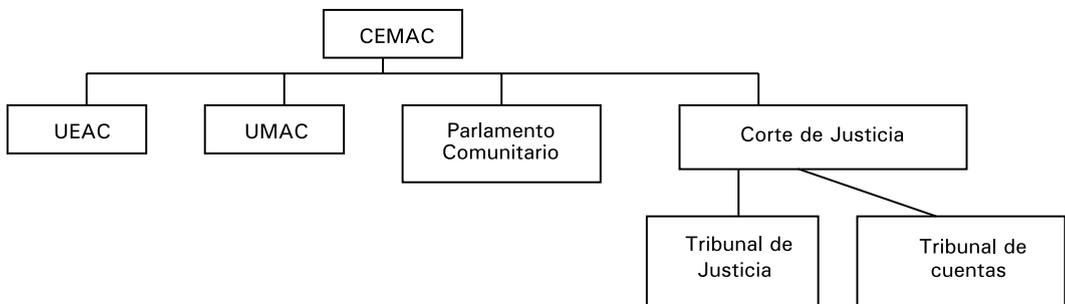
⁴⁴ CEMAC, *Convention régissant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC)*, www.cemac.cf.

⁴⁵ Arts. 3 a 7 del Convenio de la UEAC.

UEAC como la UMAC, se ocupa de dar seguimiento a la convergencia de resultados en materia de políticas económicas (que antes se encargaba de supervisar el BEAC). El dispositivo está integrado por una célula nacional por Estado miembro, una célula comunitaria, un Colegio de vi-

gilancia y el Consejo de Ministros. Anualmente se publica un informe sobre los avances en la materia⁴⁶.

Esquemáticamente, las instituciones que componen la CEMAC (Art. 2 del Tratado⁴⁷) son las siguientes:



Desde el punto de vista de la arquitectura institucional, los órganos que componen la estructura de la CEMAC son los siguientes⁴⁸:

- La Conferencia de Jefes de Estado, órgano supremo de la Comunidad, determina la política y orienta las decisiones de las dos Uniones, mediante Actas adicionales que son anexadas y completan el Tratado de la CEMAC.
- El Secretariado Ejecutivo coordina las acciones de la Comunidad y asegura la secretaría de la Conferencia

- de Jefes de Estado. Juega un papel central en la Comunidad, puesto que el Secretario Ejecutivo, además de promover la Unión Económica, representa la CEMAC ante otras instituciones y actores internacionales.
- El Consejo de Ministros de la UEAC, compuesto de los Ministros de Finanzas y Asuntos Económicos, es la dirección de la UEAC. Cuando las cuestiones tratadas en sesión ordinaria no son de política económica y financiera, el Consejo de Ministros puede convocar en reuniones *ad hoc* a los Ministros competentes, pero

⁴⁶ CEMAC, *Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC)*, www.cemac.cf.

⁴⁷ CEMAC (1994): *Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*, www.cemac.cf.

⁴⁸ Los distintos órganos de la arquitectura institucional se exponen en el Tratado constitutivo de la CEMAC y las dos Convenciones de la UMAC y UEAC.

- las deliberaciones no son definitivas hasta que el Consejo ha verificado su compatibilidad con la política económica y financiera. El Consejo de Ministros se reúne dos veces al año.
- El Comité Ministerial de la UMAC es su órgano dirigente y se encarga de vigilar la coherencia de las políticas económicas de los Estados miembros con la política monetaria común. Lo componen dos Ministros por Estado miembro, uno de los cuales debe ser el Ministro de Finanzas, con un único voto por Estado miembro.
 - El Comité Inter-Estados de la UEAC prepara las deliberaciones del Consejo de Ministros, examina y emite un juicio sobre los asuntos en el orden del día del Consejo de Ministros.
 - La Corte comunitaria de Justicia está compuesta de un Tribunal de Justicia y un Tribunal de Cuentas. El primero delibera sobre los litigios relacionados con la aplicación del Convenio de la UEAC. El segundo examina las cuentas de la UEAC. Su sede está ubicada en Djamena (Chad).
 - El Banco de Estados de África Central (BEAC) tiene como objetivo mantener la estabilidad de la moneda. Tiene el monopolio de la emisión de moneda y respalda las políticas económicas elaboradas en los Estados miembros de la Unión Monetaria y sus relaciones con las instituciones financieras internacionales. Su sede se encuentra en Yaundé (Camerún).
 - La Comisión Bancaria de África Central (COBAC), con sede en Libreville (Gabón), se encarga de la armonización y control de la actividad bancaria.
 - El Parlamento Comunitario fue creado en 1999 como asamblea representativa de los pueblos de la CEMAC. Contará con 60 diputados (10 por país miembro), elegidos por cinco años, por sufragio universal directo. Son los países miembros los que fijan las modalidades de las elecciones. Aún no existe formalmente, la sede está siendo construida en Malabo (Guinea Ecuatorial).
- Otros órganos especializados de la CEMAC son el Banco de Desarrollo de los Estados de África Central (BDEAC), la Escuela de Aduanas Inter-Estados (EIED), el Instituto Subregional Multi-sectorial de Planificación y Evaluación de Proyectos (ISTA), el Instituto Subregional de Estadísticas Aplicadas (ISSEA) y la Comisión Económica del Ganado, la Carne y los Recursos pesqueros (CEBE-VIRHA).
- La zona de libre comercio y la unión aduanera en la zona CEMAC existen desde diciembre de 2000. Los Estados miembros aplican de forma progresiva la reforma fiscal y aduanera adoptada por la UDEAC/CEMAC en 1994. La tarifa exterior común se aplica en base a una nomenclatura armonizada, un régimen común en materia de valor en aduana y de reglas de origen. La CEMAC también ha adoptado una ley comunitaria de la competencia.

En cuanto a la libre circulación de personas, la CEMAC ha adoptado un pasaporte CEMAC, que teóricamente será funcional desde el 1 de julio de 2007, y ha armonizado el régimen por el que se rigen algunas profesiones liberales así como algunos servicios⁴⁹.

La Comunidad se financia desde 2002 a través de la Tasa Comunitaria de Integración (TCI), una retención sobre los derechos de importación de productos de fuera de la CEMAC. Estos recursos financieros sirven para asegurar el funcionamiento de instituciones y órganos comunitarios de una parte y financiar el Fondo de Desarrollo (que se divide en dos ejes, de compensación por pérdidas de ingresos de los Estados miembros y para la financiación de proyectos integradores).

Sin embargo, muchas son las dificultades a las que se enfrenta la integración regional que, según el informe de la Cumbre de 2006, van desde la falta de operabilidad institucional, el escaso desarrollo del comercio intracomunitario y de la construcción del mercado común, la no aplicación de normas comunitarias por los Estados miembros (en definitiva la no apropiación del proceso de integración) hasta los retrasos acu-

mulados en las contribuciones de los Estados miembros a la Tasa Comunitaria de Integración (TCI)⁵⁰ o las disfunciones del Mecanismo Compensatorio de la CEMAC⁵¹. Según ECDPM, la CEMAC destina el 97% de sus recursos a cubrir el pago de los funcionarios y los gastos estructurales⁵².

La CEMAC es la organización regional con mandato para negociar con la UE el Programa Indicativo Regional y el EPA (epígrafes II.2, p. 14 y II.3, p. 17) pero, en contraposición, no es uno de los pilares de la construcción continental de la UA (epígrafe V.3, p. 79). Es en realidad la Comunidad (CEEAC) quien recibió el mandato para asumir el liderazgo en la armonización y coordinación de la integración regional en África central.

II.3. *Los principales ejes de trabajo de la CEMAC*

Los ejes de cooperación sectorial a escala regional y de convergencia de políticas no están muy desarrollados en el caso de la CEMAC, fuera del ámbito de los acuerdos comerciales y de integración económica. En los últimos años, la organización ha avanzado algo más en la cooperación sectorial, que sigue siendo

⁴⁹ CE/CEMAC, *Stratégie de Coopération régionale et Programme Indicatif Régional pour la période 2003-2007*.

⁵⁰ CEMAC (2006): *Septième Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC*, Communiqué Final, Bata, www.cemac.cf.

⁵¹ SBR-CEA (2006): *Communiqué de la 24ème Session du Comité Intergouvernemental d'experts du Bureau Sous-Régional de la CEA pour l'Afrique Centrale*, Yaoundé, www.uneca.org.

⁵² Entrevista con el Responsable de Relaciones Institucionales de EDCPM de la oficina de Bruselas.

muy débil. Los ejes más desarrollados hasta el momento son los transportes (terrestre y fluvial), la gestión de los ecosistemas forestales y la enseñanza superior.

El Convenio constitutivo de la CEMAC recoge las políticas sectoriales siguientes: i) la enseñanza, la investigación y la formación profesional, ii) los transportes y las telecomunicaciones, iii) la agricultura, la ganadería y la pesca, iv) la energía, v) la protección del medio ambiente, vi) la industria y vii) el turismo. A continuación detallamos los que más nos interesan en el ámbito del estudio⁵³:

Paz y seguridad

Varios textos han sido adoptados recientemente, entre los cuales están el Pacto de no Agresión, de Solidaridad y de Asistencia Mutua, que formaliza la implementación de la Fuerza Multinacional de la CEMAC, un Acuerdo de Extradición, un Acuerdo de Cooperación Judicial y un Acuerdo de cooperación en materia criminal en el marco del Comité de Jefes de Política del África Central (CCPAC), destinado a luchar contra la criminalidad transfronteriza.

Por otra parte, en 2002, se crea en Libreville la Fuerza Multinacional de la CEMAC (FOMUC) con el objetivo de garantizar la

paz y la seguridad en la República Centroafricana. La FOMUC se convirtió en una fuerza operacional a finales de 2002, con contingentes de tres Estados miembros (Gabón, Chad y Congo) y con el apoyo logístico y financiero de Francia y de la UE. Se encarga de:

- contribuir a la seguridad en la República Centroafricana,
- contribuir a la reestructuración de las Fuerzas Armadas nacionales,
- y acompañar el proceso de transición para la reconciliación nacional, el regreso al orden constitucional y la restauración de una paz duradera en el país.

Infraestructuras e integración regional

Las infraestructuras son para la CEMAC una prioridad. En materia de transporte, la armonización y la coordinación de las políticas nacionales de los Estados miembros se han organizado alrededor de tres ejes: el plano normativo y reglamentario, las infraestructuras y las telecomunicaciones.

En primer lugar, se ha adoptado una serie de códigos y reglamentos, destinados a regular la actividad de los sectores de transporte terrestre, marítimo y aéreo. La CEMAC ha tratado, además, de divulgar esos textos para sus-

⁵³ CEMAC, *Rapport d'activités de la première étape du processus d'intégration économique de la CEMAC (1999-2004)*, Secretariat Exécutif, www.cemac.cf y UNECA (2007), *Vingt-cinquième réunion du Comité Intergouvernemental d'experts - Prospectus sur l'intégration régionale en Afrique Centrale*, 16-17 de abril de 2007, Libreville, Gabón.

citar la adhesión a la integración en la región.

En cuanto a la infraestructura, la prioridad está en la red integradora de carreteras, seguida de aquellos tramos ausentes o deteriorados en los grandes ejes transafricanos. La CEMAC ha apuntado en primer lugar a la interconexión y la modernización de la red viaria intra-comunitaria y varias obras de envergadura se han iniciado para enlazar carreteras de la zona.

Asimismo, la CEMAC participa en la elaboración del Plan Director Consensuado de Transportes en África Central (PDCT-AC), que incluye 14 proyectos prioritarios del Plan de Acción a corto plazo del NEPAD y prevé la coordinación con la CEEAC y la EAC y la sensibilización de donantes. La UE ha participado con fondos FED en la construcción de itinerarios estratégicos del espacio regional, favoreciendo el enlace de las capitales, bien por carretera, bien por río, bien por asociación ferrocarril-carretera.

Por último, un estudio ha sido iniciado para la preparación de un programa global de facilitación de transportes en tránsito en la zona CEMAC.

En cuanto a las telecomunicaciones, la CEMAC está trabajando en la creación de una Escuela de Telecomunicaciones de África Central, un Centro regional de mantenimiento de equipos de telecomunicación y en la interconexión de la red de telecomunicaciones, etcétera.

Seguridad alimentaria (agricultura, ganadería y pesca) y medio ambiente

El Convenio de la UEAC establece como prioridades en este sector (en el Art. 33):

- la mejora de los sistemas de información mutua, mediante reglamentos,
- la mejora de la eficacia económica y social, en este caso, emite recomendaciones,
- desarrolla acciones para promover la organización común de la investigación.

En el ámbito de la agricultura, la CEMAC ha realizado estudios varios sobre las estructuras nacionales de estadística agrícola, sobre la viabilidad de la disseminación de técnicas agrícolas para la seguridad alimentaria, la promoción de la pesca continental y la acuicultura. Además ha elaborado una Estrategia Agrícola Común (SAC), para la que trata de movilizar fondos exteriores y asesoría técnica, un programa regional de seguridad alimentaria (PRSA), en apoyo a los programas nacionales existentes.

En colaboración con el consejo fitosanitario de la UA, se ha puesto a punto una reglamentación común sobre la homologación de pesticidas en la zona CEMAC.

Sin embargo, como hemos comentado anteriormente, la capacidad en términos de implementación de programas

de la CEMAC es muy limitada y aun siendo identificadas por la CEMAC, estas iniciativas regionales y programas sectoriales son íntegramente financiadas con fondos exteriores (FAO, UE).

En cuanto al medio ambiente, las prioridades son similares, es decir que se pretende mejorar los sistemas de información mutua, formular recomendaciones para la preservación, protección, restauración de la calidad medioambiental y por último iniciar acciones comunes piloto en este campo. Se han firmado acuerdos con la Conferencia de Ministros a cargo de los Bosques de África Central (COMIFAC) de una parte y con la Agencia Internacional por el Desarrollo de Información Ambiental (ADIE) de otra. La CEMAC está diseñando igualmente un plan de acción medioambiental de la CEMAC.

Enseñanza, investigación y formación profesional

Las acciones comunes van orientadas a la racionalización y la mejora de los resultados de la enseñanza (en particular la enseñanza superior), la investigación y la formación profesional. Esto incluirá desde instituciones comunes, el acceso en las mismas condiciones que los nacionales a estudiantes de la región, la coordinación de programas de enseñanza o el reconocimiento mutuo de diplomas⁵⁴.

La CEMAC ha tratado de poner en marcha una Conferencia de Rectores de Universidades y de Responsables de Instituciones de Investigación y ha adoptado una declaración estadística de los efectivos de estudiantes de la Comunidad para el seguimiento de su movilidad en la región y un programa comunitario de intercambios universitarios en la zona CEMAC. También ha recogido información sobre las capacidades de los establecimientos de enseñanza superior, los centros de formación profesional, para la identificación de programas armonizados en este campo.

Por último, la CEMAC ha promovido la lucha contra el VIH/sida en el sector de la educación, tanto en el ámbito universitario como de la enseñanza primaria y secundaria, con el apoyo de PNUD y UNESCO.

Desarrollo humano

Más allá de lo expuesto anteriormente, la CEMAC no ha desarrollado muchos ejes de trabajo comunes en el ámbito del desarrollo humano. De hecho, no aparecen formalmente en la estrategia comunitaria, aunque existen iniciativas y organismos específicos de lucha contra la pobreza.

En las cuestiones relacionadas con la salud, la Organización de Coordinación para la Lucha contra las Ende-

⁵⁴ Art. 29 del Convenio de la UEAC.

mias en África Central (OCEAC) ha sido incorporada en 2002 como organismo especializado de la CEMAC. Desde los años ochenta, esta organización se había debilitado hasta el

punto de quedar prácticamente paralizada, sin capacidad para desarrollar actividades propias, hasta su incorporación en la CEMAC y la reforma iniciada en 2003.

Organización de Coordinación y de Cooperación para la Lucha contra las Grandes Endemias en África Central (OCEAC)

Se creó en 1963 en Yaundé, promovida por los Ministros de la Salud de Camerún, Congo, Gabón, República Centroafricana y Chad. Los objetivos generales se resumían en el propio nombre de la organización. Las acciones estaban orientadas a reducir la prevalencia de las enfermedades contagiosas (tratamiento, vacunación, formación). Contribuyó en gran parte a la desaparición de la viruela y a la disminución de la prevalencia de la tripanosomiasis humana.

Los Estados miembros son Camerún, República Centroafricana, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Chad, al igual que la CEMAC.

En 1983, después de una reestructuración de la organización, la misión de la OCEAC para sus Estados miembros se resume como sigue:

- constituir un polo científico regional para desarrollar la salud pública
- participar en la formación del personal de salud
- ofrecer peritajes y conocimientos en salud pública
- suscitar el interés de organizaciones bilaterales, multilaterales y ONG.

Seis temáticas son ahora las prioridades de la OCEAC: el VIH/sida, el paludismo, la tuberculosis, las enfermedades para las que existe vacunación, la tripanosomiasis humana africana y la fiebre hemorrágica provocada por el virus Ébola.

La estructura está compuesta por la Conferencia de Jefes de Estado de la CEMAC, el Consejo de Ministros de Salud de la UEAC (el principal órgano de decisión), el Consejo de administración de la OCEAC y el Secretariado General, que se encuentra en Yaundé.

FUENTE: www.oceac.org.

Desde la incorporación de la OCEAC, se ha celebrado la primera reunión de Ministros de la Salud de la CEMAC en febrero de 2007, contando con la pre-

sencia de la OMS, el NEPAD, las agencias especializadas de las Naciones Unidas, etc. Uno de los temas abiertos en este momento es la armonización

de las políticas farmacéuticas nacionales⁵⁵.

La OCEAC ha firmado acuerdos con varias organizaciones internacionales y está llevando a cabo un Programa de Prevención VIH-sida en África Central (PPSAC), fruto de la cooperación entre CEMAC y la cooperación alemana, que ha comprometido 10 millones de euros.

Al igual que los demás aspectos de desarrollo social y lucha contra la pobreza, la cuestión de género es marginal en los textos constitutivos de la CEMAC y está ausente de los programas y balances de actividades realizados.

II.4. *Coordinación entre CEMAC y CEEAC*

Todos los Estados miembros de la CEMAC lo son de la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC), que también integra a Angola, Burundi, RDC, Ruanda y Sao Tomé y Príncipe. Un total de 11 países y 120 millones de habitantes.

La CEEAC, cuando fue creada en 1983, tenía el propósito de asumir el diálogo político en la región, la creación, en un periodo de entre doce y veinte años, de una unión aduanera y el establecimiento de políticas sectoriales comunes. En el caso de la CEEAC, la integración eco-

nómica regional no ha dado resultados, pero la cooperación política fue relanzada en la Conferencia de Malabo en 1999⁵⁶.

Los Jefes de Estado confiaron a la CEEAC la responsabilidad de desarrollar las capacidades de mantenimiento de la paz, seguridad y estabilidad en la región. En el año 2000, se firmaron un Pacto de Asistencia Mutua entre los Estados de la CEEAC y un Protocolo relativo al Consejo de Paz y de Seguridad del África Central (COPAX). Éste está compuesto por:

- i) la Fuerza Multinacional del África Central (FOMAC), constituida por unidades en los países miembros,
- ii) el Consejo de Defensa y Seguridad que reúne a los jefes de estado mayor de la policía y asuntos exteriores de los países miembros y
- iii) una herramienta de alerta temprana, el Mecanismo de Alerta Rápida del África Central (MARAC).

La FOMAC forma parte del dispositivo jurídico y operacional de la Fuerza Africana en Alerta (FAA), del Consejo de Paz y Seguridad de la UA (epígrafe II.4, p. 36).

En términos de racionalización, existe un marco de concertación, y se celebran reuniones anuales de coordinación entre CEMAC, CEEAC y la oficina subregional encargada de promover los objetivos de la CEA, en particular los acuerdos co-

⁵⁵ CEMAC (2007): *Compte Rendu de la première réunion des Ministres de la Santé des pays de la CEMAC*, http://www.oceac.org/pdf/Compte_rendu_de_la_première_reunion_des_min_sante_cemac.pdf.

⁵⁶ Para más información, la página oficial de la CEEAC es www.ceeac-eccas.org.

merciales regionales⁵⁷. La UNECA también participa y asesora las reuniones, dado que éste es uno de sus principales cometidos⁵⁸.

III. COMUNIDAD DE DESARROLLO DEL ÁFRICA AUSTRAL (SADC)

III.1. *Antecedentes y contexto*

La SADC fue creada en 1980, tras un largo proceso de consultas que se extendió durante la década de los setenta. En una primera etapa, surgió como una alianza de nueve países⁵⁹, conocida como la Conferencia de Coordinación para el Desarrollo de África Austral (SADCC). En aquel contexto, para comprender los orígenes de la SADC, es necesario mencionar una organización informal que jugó un importante papel político en la región, el *Front Line States* (Estados en Primera Línea)⁶⁰: ésta se esforzaba por coordinar esfuerzos diplomáticos, políticos y militares para liberar el África austral del yugo colonial y de la dominación de la minoría blanca.

Con la adopción de la Declaración de Lusaka (Zambia) —*África del Sur: Hacia la Liberación Económica*—, los países firmantes se comprometían a:

- coordinar esfuerzos con el fin de reducir la vulnerabilidad económica y dependencia exterior, sobre todo la dependencia de Sudáfrica en la época del *apartheid* (con la que muchos países tenían vínculos históricos),
- movilizar recursos destinados a promover la autosuficiencia,
- e implementar programas de impacto nacional y regional.

De esta forma, además, la SADCC se convertía en una forma de atraer la atención y el apoyo de la comunidad internacional⁶¹.

Unos años más tarde, la Conferencia se fortalecía, convirtiéndose en Comunidad: aparecía así la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC). El 17 de agosto de 1992, en la Cumbre de Jefes de Estado de Windhoek (Namibia), se firmaban la Declaración y el Tratado.

El Tratado reafirmaba el compromiso de los Estados miembros en la afirmación de los principios de soberanía, solidaridad, paz y seguridad, derechos humanos, democracia y el Estado de derecho. También destacaban como valores fundamentales la equidad, el desarrollo autosostenible y el beneficio mutuo junto con el arreglo pacífico de disputas.

⁵⁷ SBR-CEA (2006), *op. cit.*

⁵⁸ El último informe de UNECA para la 25ª reunión de expertos intergubernamentales para África Central se puede encontrar en: <http://85.159.204.179/CIE2007/Documents/Ordre%20du%20jour%20provisoire.pdf>.

⁵⁹ Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Tanzania, Zambia, Zimbabwe.

⁶⁰ Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

⁶¹ SADC Profile, www.sadc.int.



FUENTE: Banco Mundial (actualizado).

A pesar de los colosales desequilibrios entre los Estados miembros y de que el mercado que representa es apenas comparable con Bélgica o Noruega, el PIB de la SADC era en 2002 de 226.100 millones de dólares y equivalente a más de la mitad del PIB agregado de toda África subsahariana. También es el PIB per cápita más elevado del continente al sur del Sáhara. El peso de Sudáfrica en la región es por supuesto un elemento a tener en cuenta en la percepción del conjunto de la región, ya que en el mismo año representaba un 65,7% del PIB regional⁶².

La región ha conseguido un crecimiento del PIB positivo desde 1996 (4,8%) a pe-

sar de que entre 1997 y 2000 hubo una ralentización. Es también la tasa de crecimiento más elevada, aunque insuficiente, teniendo en cuenta un crecimiento demográfico del 2,6%⁶³. La Cumbre ordinaria de la SADC apuntaba que la región había alcanzado un 5% de crecimiento en 2005, aún lejos de la meta del 7% proyectado para el alcance de los ODM.

III.2. *Objetivos, estructura y plan de acción*

En 1992, con la firma del Tratado de creación de la SADC, los Estados miem-

⁶² SADC (2003): *Regional Indicative Strategic Development Plan*, Chapter 2, www.sadc.int.

⁶³ EC/SADC, *Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme for the period 2002-2007*, p. 13.

bros aceptaban pasar del compromiso de coordinar proyectos regionales de desarrollo a una lógica más compleja de integración de las economías de los Estados miembros.

El objetivo de la SADC es «construir una región con un alto grado de armonización y racionalización que permita reunir recursos para conseguir la autosuficiencia colectiva con el fin de mejorar los niveles de vida de los pueblos de la región»; incluye el alivio de la pobreza, el crecimiento económico y del desarrollo, la promoción de la paz, la seguridad, la complementariedad y el uso racional de los recursos así como la con-

solidación de los lazos históricos, sociales y culturales entre los pueblos de la región⁶⁴.

Para alcanzar el objetivo, los principios fundamentales que se establecen en el Artículo 4 del Tratado de Windhoek son:

- la igualdad soberana de todos los Estados miembros,
- la solidaridad, la paz y la seguridad,
- los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho,
- la equidad, el equilibrio y el beneficio mutuo,
- el arreglo pacífico de disputas.

SADC (Southern African Development Community – Comunidad de Desarrollo del África Austral)

Países miembros:

Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia, Zimbabwe.

Sede del Secretariado Ejecutivo:

Gaborone (Botswana).

Referencias históricas:

- 1975: Creación del Front Line States (FLS)
- 1980: Declaración de Lusaka (nacimiento de la SADCC)
- 1990: Entrada de Namibia en la SADCC
- 1992: Firma de la Declaración y del Tratado de Windhoek (creación de la SADC)
- 1994: Acceso de Sudáfrica a la SADC

⁶⁴ SADC (2001): *Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community as amended*, www.sadc.int.

- 1995: Acceso de Mauricio
- 1997: Entrada de la RDC y Seychelles
- 2000: Uganda solicita la entrada en la SADC (petición aún no resuelta)
- 2001: Cumbre Extraordinaria de Windhoek: revisión del Tratado Constitutivo
- 2004: Salida de Seychelles de la SADC
- 2005: Entrada de Madagascar

Presidencia:

Desde agosto de 2006 y por un año, el Presidente de la SADC es Pakalitha Masisili, Primer Ministro de Lesotho. La Troika se completa con Festus Mogae, Presidente de la República de Botswana (y anterior Presidente de la SADC) y Levy Mwanawasa, Presidente de Zambia (Vice-Presidente y próximo Presidente de la SADC).

El Secretario Ejecutivo es Tomaz Augusto Salomão (Mozambique) desde septiembre de 2005.

En cuanto a su estructura institucional, la SADC trató, en sus inicios, de asegurar un sistema descentralizado de toma de decisiones y de formulación de estrategias regionales, en la que todos los Estados miembros participaran en función de su especialidad (se crearon 21 Comisiones y Unidades Sectoriales cuya dirección se repartían los Estados miembros).

En la actualidad, y después de una profunda reestructuración institucional que se llevó a cabo a partir de 2001, la estructura está compuesta por los siguientes órganos:

- La Cumbre o Asamblea de Jefes de Estado o de Gobierno es el órgano supremo de elaboración de política, se reúne una vez al año (en agosto/septiembre); momento en el que son nombrados el Presidente y el Vice-Presidente.
- La Troika nace en 2001 y está compuesta por quien preside la Cumbre, su antecesor y su sucesor y ejecuta las disposiciones, con competencias en aquellas materias delegadas por la Cumbre. Esto permite flexibilidad y rapidez en la toma de decisiones y una orientación política entre reuniones de la Cumbre.
- El Consejo de Ministros está compuesto de los ministros de asuntos exteriores o de economía y finanzas; se encarga de supervisar el funcionamiento y desarrollo de la SADC y la aplicación de políticas. Desde la reestructuración, se reúne cuatro veces al año.
- El Comité Integrado de Ministros es una nueva institución compuesta por dos Ministros por Estado miembro. Es responsable ante el Consejo de Ministros, coordina y administra las distintas políticas.

- El Órgano para la Política, Defensa y Seguridad es responsable de la promoción de la paz y seguridad en la región. Responde ante la Cumbre y está presidido por una Troika, diseñada de la misma manera que la Troika de la Cumbre (ambas son exclusivas). En la estructura, un Comité Ministerial integrado por miembros designados por cada país en la materia es responsable de la coordinación del trabajo del Órgano y sus estructuras. Existen también un Comité Inter-Estados de política y diplomacia y un Comité Inter-Estados de Defensa y Seguridad.
- El Secretariado Ejecutivo es el principal órgano ejecutivo y está encabezado por el Secretario Ejecutivo, nombrado por la Cumbre. Su función es la planificación estratégica, la coordinación y la gestión de los programas de la SADC. El Presidente del Secretariado es elegido por un mandato de 4 años, renovable una sola vez.
- El Comité Permanente de Funcionarios está integrado por un Secretario Permanente por cada Estado miembro y su función es la asesoría técnica al Consejo. Sus miembros tienen doble función, ya que son a la vez los Puntos de Contacto Nacionales.
- El Tribunal asegura la interpretación correcta del Tratado y otros textos subsidiarios y delibera sobre disputas referentes a ellos. También juega un papel de asesor jurídico de la

Cumbre o el Consejo, cuando es solicitado.

- Los Comités Nacionales se componen de gobierno, sociedad civil y sector privado de los Estados y aportan elementos a la formulación de políticas regionales y supervisan la implementación de los programas a escala nacional. Del mismo modo, son responsables de iniciar y proponer proyectos y análisis para la preparación del Plan Indicativo Regional de Desarrollo.

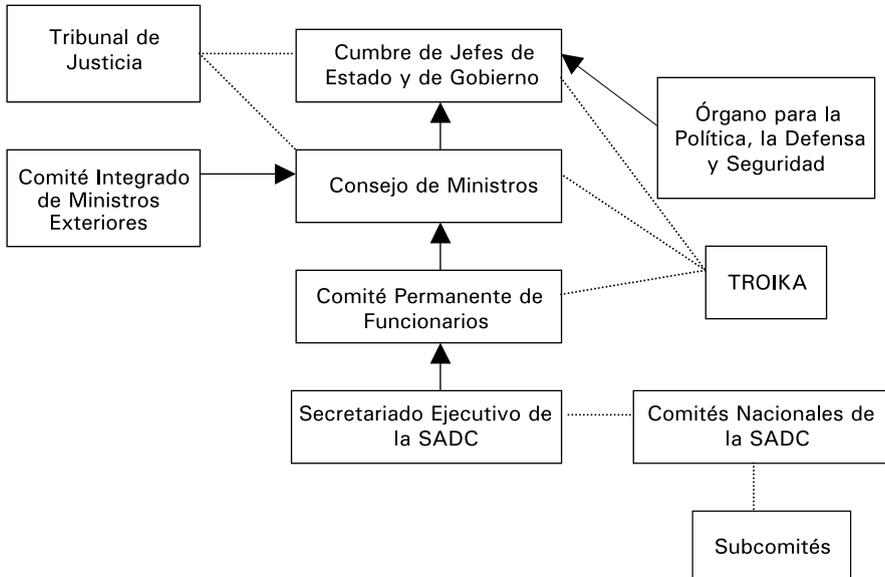
La arquitectura institucional se presenta como nos indica el organigrama de la página siguiente⁶⁵.

En 2001, la Cumbre extraordinaria de Windhoek aprobaba una mejora cualitativa en la definición de los objetivos y la *Agenda Común* de la SADC. En primer lugar, la mejora consistía en el reconocimiento por los Estados miembros de los principios de subsidiariedad y de geometría variable.

Por otra parte, se sancionaron las nuevas orientaciones estratégicas y operacionales en el Plan Estratégico de Desarrollo Indicativo Regional (RISDP, en las siglas en inglés), basado en el buen gobierno económico y político, y que prevé un crecimiento medio para la región del 7% anual.

En tercer lugar, se establecían orientaciones para la reestructuración de las

⁶⁵ El organigrama ha sido extraído de la página oficial de la SADC: www.sadc.int.



instituciones de la SADC. Varias transformaciones se previeron, con el fin de adaptar la estructura a los nuevos retos regionales y de mejorar la eficacia de la gestión. Aparecen entonces nuevos órganos, como el Comité Integrado de Ministros, que coordina el trabajo de los distintos sectores, el sistema de Troika y el Órgano para la Política, Defensa y Seguridad, que se incorporan a la nueva estructura.

También se modificó el sistema descentralizado que prevalecía hasta entonces: en la actualidad las políticas sectoriales se centralizan en torno a cuatro Direcciones (por lo que desaparecen las 21 Comisiones y Unidades sectoriales que existían anteriormente), en la sede del Secretariado, en Gaborone (Botswana):

- Comercio, Industria, Finanzas e Inversión (TIFI),
- Infraestructura y Servicios (I & S),
- Alimentación, Agricultura y Recursos Naturales (FANR),
- y el Desarrollo Social y Humano y los Programas Especiales.

El Protocolo de Comercio entró en vigor en 2000, después de la ratificación del número requerido de Estados miembros; se lanzó el 1 de septiembre de 2000. Su implementación está en curso para la creación de una zona de libre comercio en 2008.

La Cumbre de agosto de 2006 reafirma los plazos establecidos para el proceso de integración de la *Agenda Común* de la SADC: Zona de Libre Comercio en

2008, Unión Aduanera en 2010, Mercado Común en 2015, Unión Monetaria en 2016 y Moneda Única en 2018. La Cumbre extraordinaria de octubre de 2006 reitera los principios de equidad, desarrollo equilibrado y beneficio mutuo y, en ese sentido, insiste en la necesidad de establecer rápidamente un Fondo de Desarrollo.

III.3. *Los principales ejes de trabajo de la SADC*

El Plan Estratégico de Desarrollo Indicativo Regional de la SADC (RISDP) es una estrategia a quince años, un marco amplio y coherente de desarrollo de políticas económicas y sociales que deberá mejorar el papel de facilitadora y coordinadora asumido por la SADC. Retoma e insiste en los requisitos y fundamentos de la SADC (el compromiso de los Estados miembros con la paz, la seguridad, la democracia y el buen gobierno político y económico), identifica e integra todos los programas, vínculos y políticas sectoriales incluidos en el Programa de Acción de la SADC.

El Programa de Acción de la SADC se basa en 407 programas, con un total de 8.090 millones de dólares, de los cuales el 90% aproximadamente son recursos

exteriores⁶⁶. Varios protocolos han sido desarrollados y aprobados bajo el Programa de Acción de la SADC en diversas áreas: Sistemas compartidos de gestión de cuencas de ríos, Energía, Lucha contra el tráfico ilegal de drogas, Transporte, comunicación y meteorología, Comercio, Educación y formación, Minería, Salud, Conservación de fauna y flora, Asuntos legales y justicia. Casi todos han sido ratificados y se encuentran en distintos niveles en su implementación.

Las áreas de intervención prioritarias son, por una parte, unas áreas transversales:

- erradicación de la pobreza,
- lucha contra el VIH y la pandemia del sida,
- igualdad de género y desarrollo,
- ciencia y tecnología,
- tecnologías de la información y comunicación,
- desarrollo sostenible y medio ambiente,
- sector privado,
- estadísticas.

Y, por otra, las siguientes áreas de cooperación sectorial e integración:

- comercio/liberalización económica y desarrollo,

⁶⁶ Según el responsable geográfico de SADC y África Austral de la CE, del volumen total de operaciones, una tercera parte aproximadamente es financiada con fondos propios, el resto proviene de aportes exteriores.

- apoyo a la infraestructura para la integración regional y la erradicación de la pobreza,
 - seguridad alimentaria sostenible,
 - desarrollo humano y social.
- Dentro de las áreas prioritarias definidas por esta herramienta estratégica de planificación a largo plazo, detallamos las siguientes áreas de interés ⁶⁷:

Órgano de Política, Defensa y Seguridad⁶⁸:

Órgano de Política, Defensa y Seguridad de la SADC

Objetivo (Art. 2):

El objetivo general es promover la paz y la seguridad en la región. Los objetivos específicos, en resumen, son:

- Proteger a las personas contra la inestabilidad causada por el quebrantamiento del orden y la ley, un conflicto interno o inter-Estados y en caso de agresión.
- Promover la cooperación política y desarrollar una política exterior común.
- Promover la cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa.
- Prevenir, contener y resolver conflictos internos y entre Estados por medios pacíficos.
- Considerar el uso de la fuerza de acuerdo con el Derecho Internacional.
- Considerar el desarrollo de una capacidad colectiva de seguridad y firmar un Pacto de Defensa que permita responder a las amenazas militares exteriores.
- Promover la seguridad colectiva mediante la cooperación de las fuerzas de seguridad del Estado (crimen transfronterizo...).
- Respetar las Convenciones y Tratados de la UA, de las Naciones Unidas y otros textos sobre control de armas y desarme.
- Desarrollar una capacidad de mantenimiento de la paz a partir de las fuerzas de defensas nacionales.
- Mejorar la capacidad en la gestión de desastres y la coordinación de la asistencia humanitaria.

Estructura (Arts. 3 a 7):

- El Presidente, nombrado por la Cumbre por un año.
- La Troika (el Presidente, el Presidente saliente y el Presidente entrante).

⁶⁷ La mayor parte de la información de este apartado proviene del documento ya mencionado *Regional Indicative Strategic Development Plan* (capítulos 1, 2, 3 y 4).

⁶⁸ SADC, *Protocol on Politics, Defense and Security Co-operation*, www.sadc.int.

- El Comité Ministerial (integrado por los ministros competentes en asuntos exteriores, defensa, seguridad pública y seguridad de Estado) se encarga de la coordinación de las actividades del Órgano.
- El Comité Inter-Estados de Política y Diplomacia (ISDSC), que reúne a los ministros de asuntos exteriores.
- El Comité Inter-Estados de Defensa y Seguridad (ISDPC), que reúne a los ministros responsables de seguridad pública y seguridad de Estado.
- El departamento de planificación estratégica.

El Órgano es una institución de la SADC y rinde cuentas ante la Cumbre (Art. 3). El Protocolo confirma el papel de las Naciones Unidas y la UA en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

Aunque la SADC responde más especialmente a consideraciones económicas, las preocupaciones de paz y seguridad han ido tomando fuerza en la época colonial y poscolonial. El *Front Line States*, al que ya nos hemos referido, creó una subestructura llamada Comité Inter-Estados de Defensa y Seguridad, que se reunía regularmente, de manera informal. A pesar del declive del *Front Line States* después de la independencia de Namibia, el Tratado de 1992 anticipó la creación de un marco de seguridad: el texto se refiere a la cooperación en materia de política, diplomacia, relaciones internacionales, paz y seguridad⁶⁹.

El Protocolo sobre Cooperación en Política, Defensa y Seguridad establece en 2001 los objetivos, estructura y

funcionamiento del Órgano (cuya síntesis se presenta en el cuadro). El Pacto de Defensa Mutua de la SADC, dos años más tarde, operacionaliza los mecanismos del Órgano. La SADC se encarga de aplicar las decisiones continentales en el marco de la Fuerza Africana en Alerta (FAA).

Por último, el Plan Indicativo del Órgano de Política, Defensa y Seguridad se incluye como complemento del Plan Estratégico de Desarrollo Indicativo Regional, ambos parte de la estrategia de lucha contra la pobreza y desarrollo socioeconómico. El Plan consiste en una guía para la implementación del Protocolo para los años 2002 a 2007, dividida en cuatro sectores: política, defensa, seguridad de Estado y seguridad pública⁷⁰.

⁶⁹ A. van Nieuwkerk (2001), *op. cit.*

⁷⁰ SADC, *Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation*, www.sadc.int.

Salud

En el sector de la salud, el fin establecido por la SADC es alcanzar un nivel de salud aceptable para todos los ciudadanos, más concretamente que todos tengan acceso en 2020 a cuidados en salud primaria, en el marco de «Salud para todos». El Marco de Política en Salud de la SADC aborda todos los aspectos clave en cuidados en salud, investigación y vigilancia epidemiológica.

Por otra parte, el Protocolo de Salud se firmó en 1999 y aún no ha entrado en vigor; representa un marco legal y de cooperación en 24 áreas prioritarias que incluyen algunos de los retos más importantes para la región como son el VIH/sida y las EST, el control de la tuberculosis y la malaria, la salud reproductiva, la salud de los niños y adolescentes, las enfermedades crónicas, los servicios de emergencia, la gestión de desastres y el aprovisionamiento colectivo en medicamentos esenciales. La implementación del Protocolo ha comenzado pero aún queda convertirlo en un plan operacional e integrar los nuevos compromisos internacionales (ODM).

La población de la SADC representa aproximadamente un 3,5% de la población mundial, sin embargo, más del 37% de las personas afectadas por el VIH/sida viven en la región. Varios Estados miembros tienen una prevalencia en adultos del 20% mientras que otros

superan el 35%. Una Cumbre Extraordinaria sobre VIH/sida en 2003 reunió en Lesotho a sociedad civil, jefes de estado y de gobierno, donantes y socios estratégicos; en ella se aprobó la Declaración de Maseru (Lesotho) sobre lucha contra VIH y sida. Se intensifica así la respuesta en toda la región ante la degradación de la situación y reafirma el compromiso en la lucha contra el VIH/sida. Además, son adoptados el Marco Estratégico de Lucha contra el VIH/Sida y un Programa de Acción de cinco años (2003-2007), junto con un Plan de trabajo (*Business Plan*).

El objetivo general de la respuesta a la pandemia es «reducir el número de infectados por el HIV/sida, de individuos y familiares afectados, contrarrestar la amenaza a la salud pública y el bienestar general de la población así como limitar el impacto en el desarrollo socioeconómico sostenible de los Estados miembros». Se trata de una aproximación multidimensional. Las áreas prioritarias identificadas en la Declaración de Maseru son: la movilización social para la prevención en la propagación de las infecciones, la mejora en el acceso a cuidados, el tratamiento y servicios de apoyo, la mitigación del impacto del VIH/sida, la intensificación en la movilización de recursos y el fortalecimiento del seguimiento y evaluación⁷¹.

Varios donantes han contribuido a la estrategia y al Fondo Regional 2003-

⁷¹ SADC (2003): *Declaration on HIV and AIDS*, Maseru, Lesotho, www.sadc.int.

2007 contra el VIH/sida, entre los que están: ONUSIDA, la UE, DFID, los Gobiernos de Bélgica y de Alemania, esencialmente. También se han consolidado relaciones con socios estratégicos: el BAD, la Organización Mundial de la Salud (OMS), NEPAD y UNICEF. El Banco Mundial participa con un Programa multipaíses.

Educación

El sector de la educación está en realidad más alejado de las principales prioridades definidas por la SADC (el capítulo de Ciencia y Tecnología, por ejemplo, recibe mayor atención en las políticas sectoriales). El principal objetivo en el terreno del desarrollo de los recursos humanos es la disponibilidad de «personal formado, sano, responsable desde el punto de vista cultural, unos recursos humanos productivos y eficientes que promuevan el crecimiento económico de la SADC y su inserción en la economía globalizada»⁷².

El Protocolo sobre Educación y Formación se firmó en 1997 y entró en vigor en 2000; viene acompañado de un Plan Estratégico basado en siete cuestiones prioritarias, con las respectivas áreas potenciales de cooperación: políticas de educación y formación, educación básica, enseñanza y formación intermedia y enseñanza superior, enseñanza a distancia, fondo de formación, investi-

gación y desarrollo, planes de carrera y, por último, recursos, editoriales y bibliográficos.

En líneas generales, la valoración de este sector muestra importantes debilidades aún por corregir, por ejemplo en relación con cuestiones transversales como el género, el acceso a personas con minusvalías u otras desventajas, el control del VIH/sida en el ámbito educativo, etcétera.

Género

Existen varios documentos que establecen el marco político para alcanzar la igualdad de género a escala regional. El objetivo general es «facilitar el alcance de una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en la región, mediante un enfoque transversal de género en todas las políticas nacionales y regionales, programas y actividades y la adopción de medidas positivas para acelerar el progreso en este aspecto». Las áreas de concentración son los marcos políticos e institucionales, los derechos humanos y legales de las mujeres (incluida la eliminación de la violencia contra la mujer), el acceso y el control de recursos y el acceso a posiciones clave en términos políticos y de toma de decisiones.

La Declaración de Género y Desarrollo de 1997 reconoce la igualdad de

⁷² SADC (2003): *Regional Indicative Strategic Development Plan*, www.sadc.int, capítulo 4.

género como un derecho fundamental, también hace una llamada hacia la representación equitativa entre hombres y mujeres en los procesos de decisión de los Estados miembros y en las estructuras de la SADC a todos los niveles (con un objetivo fijado del 30% de representación de mujeres en el año 2005)⁷³.

Otra herramienta de política de la SADC es la Addenda a la mencionada Declaración, adoptada en 1998, que lleva el título de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Niños.

En tercer lugar, el Plan de Acción para el enfoque de género de 1999 pretende tornar operacionales los compromisos contenidos en la Declaración y la Addenda. Con la reestructuración institucional de 2001, el Plan de Acción fue revisado con el fin de introducir tres grandes líneas estratégicas: el enfoque transversal de género aplicado a todos los sectores y en las cuatro direcciones del Secretariado, la coordinación y divulgación y, por último, el seguimiento de la implementación de la Declaración de Género y Desarrollo y la Addenda.

El seguimiento y los informes anuales muestran que se han conseguido alcanzar algunos objetivos y revelan sobre todo una creciente sensibilidad sobre la necesidad de integrar la perspectiva de igualdad de género en todas las políti-

cas y programas de la organización. Pero en líneas generales, la SADC acusa falta de recursos y de capacidades. Otro gran obstáculo es que las Declaraciones no tienen legalmente la misma obligatoriedad que los Protocolos, que son las herramientas legales de cooperación e integración de primer orden.

Infraestructuras

En el sector de las infraestructuras, la SADC ha puesto en marcha marcos legales y políticas sectoriales, mediante la adopción de protocolos y guías. El Protocolo sobre Energía se firmó en 1996 y entró en vigor en 1997, junto con un Plan de Acción. Los progresos han sido lentos en su aplicación, pero algunas iniciativas interesantes han visto la luz, como por ejemplo el Fondo de Energía Sudafricano (*Southern African Power Pool - SAPP*). Por otro lado, el Protocolo de Transporte, Comunicación y Meteorología, firmado en 1996 y aplicado desde 1998, ha permitido algunos progresos en términos de gestión de puertos, mantenimiento de redes viarias, seguridad y navegabilidad de vías fluviales.

En el sector del agua, el objetivo es «alcanzar la planificación sostenible e integrada, el desarrollo, la utilización y la gestión de los recursos hídricos que

⁷³ En la Cumbre de agosto de 2006 se celebraba el progreso realizado en ese sentido, con una representación de mujeres en las instituciones de la SADC de un 30%, siendo el nuevo objetivo alcanzar el 50% de participación.

permitan una integración económica basada en el equilibrio, la equidad y el beneficio mutuo». El Protocolo sobre Sistemas compartidos de gestión de cuencas de ríos se firmó en 1995 y entró en vigor en 1998, con una revisión que se adoptó en 2003, después de que lo ratificaran ocho países miembros.

El Protocolo pretende promover y facilitar el uso sostenible, equitativo y razonable de los recursos hídricos compartidos, mediante la armonización, el seguimiento de las políticas, la investigación y el desarrollo tecnológico, el fortalecimiento de capacidades y la aplicación de tecnologías apropiadas. El Plan Estratégico de Acción Regional 1999-2004 identificaba siete prioridades clave: la mejora del marco legal y regulador, el fortalecimiento de las instituciones, las políticas de desarrollo sostenible, la adquisición, gestión y disseminación de la información, la sensibilización, la formación, la participación pública y el desarrollo de infraestructuras.

Entre los donantes que han apoyado a la División de Agua de la Dirección de Infraestructuras y Servicios están la Cooperación Suiza, USAID, el BAD, NEPAD, CIDA, DANIDA, la UE, la GTZ, etc. La mayor parte de la ayuda ha sido destinada a las organizaciones gestoras de cuencas de ríos y sistemas de información geográfica.

Se aprobó recientemente una política a largo plazo, la Estrategia Regional para el Agua de la SADC, después de un proceso participativo de casi dos años. Ha sido adoptada por todos los países miembros y busca la armonización de las políticas nacionales y la implementación de actividades por distintos tipos de actores estratégicos, en una región en la que el 70% de los recursos hídricos son compartidos a través de las fronteras nacionales ⁷⁴.

III.4. *Coordinación entre SADC, SACU, COMESA y EAC*

Resaltamos aquí la complejidad de la integración regional en esta zona del continente, que se caracteriza por el solapamiento de varios acuerdos de cooperación y zonas de libre comercio y por el gran protagonismo sudafricano. En este contexto, la SADC es en realidad uno de los pilares de la UA para promover la coordinación, la armonización y la racionalización de la integración económica en el continente (véase el epígrafe V.3, p. 79).

En primer lugar, varios miembros de la SADC son también miembros del Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA). Es el caso de Angola, RDC, Malawi, Mauricio, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe. Desde finales del 2000, ésta es una zona de

⁷⁴ SADC, *Protocol on Shared Watercourse Systems*, www.sadc.int.

libre comercio integrada por veinte países ⁷⁵.

Por otra parte, Sudáfrica, Swazilandia, Lesotho, Namibia y Botswana forman parte de la Unión Aduanera de África Austral (SACU) ⁷⁶, una de las uniones aduaneras más antiguas del mundo.

La Comunidad de África del Este (EAC) ⁷⁷, compuesta por Kenia, Tanzania y Uganda, también se solapa con la SADC, ya que Tanzania pertenece a las dos organizaciones.

Los esfuerzos hacia la coordinación y armonización de EAC, COMESA y SADC han resultado ser, hasta ahora, un rotundo fracaso (salvo las relaciones entre EAC y COMESA, que siempre han sido buenas). Recientemente, en marzo de 2006, se retomó la cuestión: SADC y COMESA decidieron reforzar el grupo de trabajo conjunto, dándole mayor

peso político y capacidad técnica. En ese esfuerzo por la armonización de la integración regional se ha incluido también a la EAC. Algunos ven en ello la señal de una verdadera voluntad política de armonizar programas a escala regional ⁷⁸.

No hay que olvidar, además, que la configuración adoptada por las negociaciones de la región austral con la UE en el marco de los EPA está dividiendo la zona SADC: una primera área compuesta de la SACU y tres países más (Angola, Mozambique y Tanzania) negocia en el Sur, otra negocia con el grupo de países del África oriental (Malawi, Madagascar, Mauricio, Zambia, Zimbabwe), y la RDC negocia con la zona del África central. Por otra parte, está también Sudáfrica, con quien la UE firmó en 1999 el TDCA en 1999, que ha entrado en vigor en 2004 (véase el epígrafe II.2, p. 14) ⁷⁹.

⁷⁵ El COMESA existe desde 1994, año en que sustituyó al Acuerdo Comercial Preferencial que se estableció en África Austral desde 1981 con el apoyo de UNECA y el empuje que representó el Plan de Acción de Lagos (véanse también los Anexos 1 y 2). Originalmente, era una organización más centrada en la integración económica regional que SADC, que se orientaba más hacia la cooperación funcional. Para más información, consultar la página oficial: www.comesa.int.

⁷⁶ La SACU existe desde 1910. Fue sustituida en 1970 por un nuevo Acuerdo que establecía una tarifa exterior común y la eliminación de aranceles internos. En 1994, con la formación del Gobierno de Unidad Nacional en Sudáfrica, se renegó el Acuerdo para democratizar la SACU y responder a las prioridades de los Estados miembros de forma más efectiva. Para más información, consultar la página oficial: www.sacu.int. Los Estados Unidos iniciaron en 2003 negociaciones, con el fin de crear un área de libre comercio con los países de la SACU, aunque éstas se han caracterizado por dificultades y bloqueos varios.

⁷⁷ La EAC empezó siendo una unión aduanera entre Kenia y Uganda en 1917 a la que se unió Tanganyika (parte de la actual Tanzania) posteriormente. Después de una crisis, en 1977, que destruyó los esfuerzos de construcción regional de 60 años, la EAC revivió en 1999 con la firma del Acuerdo de reestablecimiento y el lanzamiento de una unión aduanera en 2005. Para más información, consultar la página oficial: www.eac.int.

⁷⁸ M. Pearson (2006), *op. cit.*, p. 8.

⁷⁹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2006/2234>.

IV. SÍNTESIS POR SECTOR Y RECOMENDACIONES

Cuadro-resumen de las estrategias de las tres organizaciones regionales

	ECOWAS	CEMAC	SADC
Integración regional y coordinación entre bloques regionales	<ul style="list-style-type: none"> — Es uno de los 8 pilares de la UA para la armonización de bloques regionales — Negocia con la CE el EPA para África del Oeste, con la UEMOA — Memorando de Entendimiento firmado con la UEMOA en 2004 — Programa macroeconómico de convergencia con vistas a la creación de una zona monetaria común con la UEMOA 	<ul style="list-style-type: none"> — No es uno de los pilares de la UA (es la CEEAC para el África Central) para la armonización de la integración económica — Es la organización con mandato para las negociaciones del EPA con la CE para África Central — Marco de concertación con la CEEAC (reuniones anuales) 	<ul style="list-style-type: none"> — La SADC es uno de los pilares de la UA — No negocia con la CE el EPA como bloque regional, los países miembros se dividen en distintos grupos de negociación, además del acuerdo específico de Sudáfrica — Solapamiento de varias zonas de libre comercio — Se ha reforzado el marco de consultas COMESA/EAC/SADC (2006) que hasta ahora ha sido un fracaso
Prioridades estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> — Integración comercial, económica y monetaria — Libre circulación de personas — Reforma y fortalecimiento de las instituciones comunitarias — Paz y Seguridad — Desarrollo de las infraestructuras — Desarrollo humano (Documento Regional de Reducción de la Pobreza) 	<ul style="list-style-type: none"> — Convergencia de las políticas — Estabilidad de la moneda común — Mercado común — Fomento de un entorno seguro para las actividades económicas y negocios — Armonización de políticas sectoriales en agricultura, ganadería, pesca, industria, comercio, transporte y telecomunicaciones, 	<ul style="list-style-type: none"> — Paz, seguridad, democracia, buen gobierno político y económico — Erradicación de la pobreza / desarrollo humano — Lucha contra VIH/sida — Igualdad de género — Medio ambiente — Tecnología / sector privado / estadísticas — Comercio / liberalización / infraestructura / seguridad alimentaria

Cuadro-resumen de las estrategias de las tres organizaciones regionales (cont.)

	ECOWAS	CEMAC	SADC
	<ul style="list-style-type: none"> — Política Agrícola Común 	<p>investigación, educación y formación profesional</p>	
Paz y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> — Protocolo Suplementario sobre Democracia y Gobernabilidad (2001) — Mecanismo de Prevención, Gestión, Resolución, Mantenimiento de la Paz y Seguridad de Conflictos (1999) — Programa de Control de Armas Cortas (ECOSAP) y creación de la Unidad de Armas Cortas (SMU) — Centros de excelencia — ECOWAS se encarga de poner en marcha la Wesbrig (dentro de la Fuerza Africana de Paz de la UA) — Fondo para la Paz 	<ul style="list-style-type: none"> — La CEMAC ha creado una fuerza regional, la FOMUC, para garantizar la paz y seguridad en la República Centroafricana. — En realidad, la CEEAC es quien tiene el mandato de la UA (a través de su fuerza regional, la FOMAC), para poner en marcha el dispositivo jurídico y operacional continental de la UA. 	<ul style="list-style-type: none"> — Órgano de Política, Defensa y Seguridad (2001) — Pacto de Defensa Mutua (2003), que operacionaliza los mecanismos del Órgano — Plan Indicativo del Órgano (guía para la implementación del Protocolo) — La SADC se encarga de poner en marcha la SasBrig (dentro de la Fuerza Africana de Paz de la UA)
Salud	<p>Prioridad a:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Promoción de la fabricación de medicamentos genéricos — Fortalecimiento de la medicina tradicional — Tratamiento Universal del VIH/sida 	<p>Integración de la casi desaparecida OCEAC como organismo de la CEMAC especializado en salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Polo científico regional — Formación del personal de salud — Peritajes y gestión del conocimiento 	<p>El fin es alcanzar el acceso a la salud primaria para todos en el marco de «Salud para todos».</p> <ul style="list-style-type: none"> — Marco de Política en Salud: cuidados, investigación y vigilancia epidemiológica

Cuadro-resumen de las estrategias de las tres organizaciones regionales (cont.)

	ECOWAS	CEMAC	SADC
	<ul style="list-style-type: none"> — La Política Regional de Salud y el Plan de Acción serán aprobados en 2007 	<ul style="list-style-type: none"> — Coordinación con otros organismos especializados 	<ul style="list-style-type: none"> — Protocolo de Salud (1999): 24 áreas prioritarias — Declaración de Maseru sobre VIH/sida (2003) + Marco Estratégico, Plan de Trabajo + el Fondo Regional
Educación	<ul style="list-style-type: none"> — Protocolo de Educación y Formación y Plan Regional (2004): educación a las niñas, VIH/sida en el sector educativo, educación a distancia para profesores (TIC), educación técnica, armonización en el marco de <i>Educación para Todos</i> — Acuerdo sobre reconocimiento mutuo y equivalencia de certificados 	<ul style="list-style-type: none"> — Calidad y racionalización de la enseñanza (en particular la enseñanza superior) — Investigación — Formación profesional (incluidas instituciones comunes, intercambios de estudiantes, reconocimiento mutuo de diplomas) 	<ul style="list-style-type: none"> — Protocolo sobre Educación y Formación (1997) — Plan Estratégico: educación básica, enseñanza superior, a distancia, fondo de formación, investigación y desarrollo, planes de carrera, recursos editoriales y bibliográficos
Género	<ul style="list-style-type: none"> — Política comunitaria de Género — Marco Estratégico (2004): fortalecimiento institucional, economía y pobreza, cuestiones socio-culturales, salud (SMI, VIH/sida), cuestiones jurídicas, 	<p>Es una perspectiva marginal tanto en los textos constitutivos como en los programas sectoriales</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Declaración de Género y Desarrollo (1997) — Addenda sobre Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres y los niños — Plan de Acción para el Enfoque de Género (1999)

Cuadro-resumen de las estrategias de las tres organizaciones regionales (cont.)

	ECOWAS	CEMAC	SADC
	gobernabilidad y derechos		
Agua	Proceso regional de gestión integrada de los recursos hídricos: Creación del Marco Permanente de Coordinación y Seguimiento del Agua compuesto de: — Comité de Ministros — Consejo de Concertación — Comité Técnico de Expertos — UCRE (Unidad)	No hay planes específicos dedicados a la gestión de los recursos regionales, si no es para relacionarla con la agricultura o con el medio ambiente.	— Protocolo sobre sistemas compartidos de gestión de cuencas de ríos (1995), revisado en 2003 — Estrategia Regional para el Agua: armonización de las políticas nacionales e implementación de programas regionales

Recomendaciones en el ámbito subregional africano ECOWAS

Desde el punto de vista institucional:

1. El proceso de reforma y de fortalecimiento de los nuevos órganos comunitarios, en particular de la Comisión (también el Parlamento, la Corte de Justicia o el ECOSOC) representan una prioridad para ECOWAS. Participar en ellos, con asistencias técnicas o subvenciones, sería además una oportunidad de intensificar las relaciones institucionales bilaterales y mejorar el conocimiento mutuo.
2. Dada la importancia estratégica que ECOWAS representa para España (sin duda seguirá siendo un socio privilegiado en el futuro próximo), sería oportuno reforzar el diálogo y el seguimiento desde la Embajada de España en Abuja con medios humanos. Esto también redundaría en el mejor conocimiento de la organización, el monitoreo de los distintos programas regionales y la identificación de futuros sectores claves de cooperación.
3. Los mecanismos de consulta, representación y participación de la sociedad civil no son aún funcionales, a pesar de los marcos que han sido creados. Éste

debe ser un aspecto a considerar de forma transversal, tanto en los programas regionales como en el refuerzo institucional.

Desde el punto de vista de la armonización de donantes:

4. Reforzar la representación en el exterior facilitaría además la concertación con otros donantes y la participación en reuniones y foros sobre cuestiones regionales, en un momento en que la tendencia hacia la coordinación de actores se está reforzando en ECOWAS. Se recomienda participar de forma regular en las reuniones de coordinación y considerar con la Embajada en Abuja el envío de una delegación de expertos de la Cooperación Española, con capacidad de posicionamiento y decisión, a las reuniones anuales convocadas por ECOWAS con los principales donantes internacionales.
5. En esas condiciones, se podrá considerar una participación de España en el Pool Fund iniciado por Canadá, Francia y Reino Unido. De esta manera, se acompañaría, desde sus inicios, el proceso de armonización recientemente instaurado en la región y que responde a los compromisos adquiridos en la Declaración de París, con el objetivo de orientar la ayuda hacia el apoyo presupuestario global de aquí a diez años. Es importante también la coordinación con la UE, socio privilegiado en la región.
6. En el diálogo a escala regional se deberán considerar también las relaciones en Dakar y Bamako con las representaciones regionales de organizaciones internacionales y oficinas especializadas de ECOWAS.

En relación con los sectores de actuación:

1. El Mecanismo de prevención y gestión de conflictos es un elemento clave de ECOWAS, innovador, que está dando algunos resultados positivos en sus esfuerzos de mediación y prevención. La Cooperación Española, en el marco de la nueva estrategia sectorial de construcción de paz, deberá considerar uno de los procesos más consolidados y evolutivos del continente, en particular en sus elementos más innovadores, de prevención y mediación, en el sentido que marca el Plan Director de la Cooperación Española.
 - El fortalecimiento institucional, a través de agencias multilaterales, como se viene haciendo a través del PNUD. No se recomienda un apoyo directo al *Peace Fund* de ECOWAS, antes de haber realizado un diagnóstico más profundo sobre su funcionamiento, procedimientos y los resultados obtenidos alcanzados desde su creación.
 - Otro campo de acción potencial de intervención es la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de seres humanos, en particular de mujeres y niños, que es necesario relacionar tanto con la cuestión migratoria como

- con la de seguridad, a través de los mecanismos regionales existentes o las organizaciones especializadas (UNODC).
- El Programa de Control de Armas Cortas (ECOSAP) gestionado por el PNUD es una iniciativa novedosa y arriesgada de ECOWAS, que se debe seguir apoyando, siempre y cuando se trabaje en una lógica de coherencia y transparencia con la postura oficial española respecto a la venta internacional de armas.
 - En todo caso, los fondos deberán destinarse a aquellas áreas definidas por el CAD como elegibles para la AOD, por su vínculo directo con el desarrollo.
2. Una de las grandes prioridades para la región son las infraestructuras, sin duda, y España ya participa en el Fondo creado por la UE, en el marco del *Partenariado euro-africano en materia de Infraestructuras* y con la aportación de fondos al ADF del Grupo BAD. La opción de participar en los fondos multidonantes existentes parece adecuada para responder a la indispensable conexión entre países de la región (transporte, energía, comunicación), debiendo tener en cuenta especialmente las zonas más enclavadas o con menores recursos.
 3. En cuanto al agua, la Cooperación española podrá orientarse hacia el apoyo financiero a las organizaciones encargadas de la gestión transfronteriza de los recursos hídricos (Autoridad de la Cuenca del Río Níger, Autoridad del Liptako-Gourma, Comisión de la Cuenca del Lago Chad, Autoridad del Río Senegal, etc...). Esto necesitará de un mejor conocimiento de las organizaciones y su funcionamiento, desde las OTC. El respeto del principio de subsidiariedad en este sector es particularmente relevante, aunque en paralelo se trate de promover la coherencia de los marcos regionales y una gestión regional eficiente de los conocimientos y de los recursos técnicos (sistemas de información geográfica, intercambios de experiencia...); éstos reciben fondos de varios donantes. También sería oportuno estudiar con mayor profundidad la capacidad de la Unidad de Coordinación de Recursos Hídricos (UCRE).
 4. En cuanto a la perspectiva de género, ECOWAS ha realizado importantes avances institucionales y en términos programáticos. Será interesante para la Cooperación Española plantear un apoyo al seguimiento de las políticas regionales a través del Sistema de Gestión del Género, a los mecanismos de consulta existentes con organizaciones y redes de mujeres (éstas son dinámicas en África del Oeste, aunque no siempre están suficientemente estructuradas) y al refuerzo del papel del Centro de Desarrollo de Género, con sede en Dakar. Especialmente relevantes son las cuestiones relacionadas con la lucha contra la violencia. Este apoyo podría traducirse en contribuciones a organismos multilaterales especializados, en el apoyo a redes de mujeres o a través de los mecanismos de financiación a ONG españolas.

5. En el sector de la salud, las mayores necesidades en la región se miden en términos de salud materno-infantil, salud reproductiva y, en general, de la debilidad en el funcionamiento de los sistemas de salud.
 - En consonancia con la política regional, el apoyo a la fabricación de medicamentos genéricos en los centros preseleccionados es una línea de trabajo potencial y considerada como prioritaria por la Comisión de ECOWAS. Se podrá considerar un apoyo al fortalecimiento de capacidades, mediante asistencias técnicas y contribuciones multilaterales.
 - La prevención de las enfermedades contagiosas, relacionadas con los grandes ejes de migración (fluvial, terrestre y marítima) y en especial la lucha contra la propagación del VIH/sida debe considerarse como preferente, a pesar de que la prevalencia sea inferior a otras zonas del continente. Más allá del apoyo a los marcos regionales, ONUSIDA y otras organizaciones especializadas desarrollan amplios programas transfronterizos de prevención, por ejemplo en los grandes ejes de circulación y migración (puertos, principales redes viarias, riveras de los ejes fluviales, principales rutas comerciales).
6. La educación representa en África Occidental un sector prioritario en términos de necesidades; la región presenta los índices de alfabetización y escolarización más bajos del mundo. La formulación de ambiciosas estrategias en el sector vienen acompañadas desde hace poco de planes de acción concretos, que podrán ser apoyados de forma integrada a escala regional (marcos regionales coherentes y eficientes) y nacional, teniendo en cuenta que las capacidades institucionales y los recursos son muy limitados en ambos niveles. Las limitaciones debidas a las lenguas son un elemento a tener en cuenta en la aproximación regional. La prioridad debe permanecer, sin embargo, en el apoyo a los marcos educativos nacionales.
7. Por último, se deberá considerar el apoyo a las redes y foros de la sociedad civil (por ejemplo, el Foro de Sociedad Civil Oeste Africano).

Recomendaciones en el ámbito subregional africano
CEMAC

En caso de la CEMAC, las posibilidades de actuación de la Cooperación Española son limitadas, por varias razones. En primer lugar, por la fuerte debilidad institucional de la CEMAC en relación con otras organizaciones regionales, la falta de compromiso regional con los programas de cooperación sectorial y la gran dependencia de fondos exteriores; en segundo lugar, por la falta de políticas regionales orientadas a la lucha contra la pobreza y la respuesta a necesidades básicas.

1. Las infraestructuras, eje prioritario de la CEMAC, pueden ser apoyadas desde iniciativas continentales o europeas como el Fondo del *Partenariado euro-africano en materia de Infraestructuras* o a través de las prioridades identificadas por el BAD/NEPAD, como ya viene siendo el caso.
2. Antes de considerar un apoyo en el sector de la salud, será necesario estudiar con mayor profundidad la OCEAC y los resultados conseguidos desde la reforma de 2003 antes de considerarla como socio potencial. La recuperación e incorporación de dicha institución en la estructura de la CEMAC es aún reciente. La posibilidad de ofrecer contratos de asistencia técnica podría ser valorada, también una participación a través de la OMS.
3. En el sector de la educación, cabe la posibilidad para la Cooperación Española de implicarse en el apoyo a iniciativas puntuales de enseñanza y formación profesional de la CEMAC, mediante formación o asistencias técnicas, aunque la prioridad deberá permanecer en los marcos educativos nacionales.
4. A través de la oficina regional de UNECA, del NEPAD y del diálogo político establecido en iniciativas como la Declaración de Maputo, se podrá trabajar en el sentido de una incorporación de la perspectiva de la igualdad de género en las instituciones, estrategias y programas de la CEMAC.
5. En relación con la paz y la seguridad, el interlocutor privilegiado debe ser la CE-EAC, y no la CEMAC, en el marco del sistema continental de prevención, gestión y construcción de la paz.

Recomendaciones en el ámbito subregional africano SADC

La SADC es uno de los pilares de la UA. Además, reúne a varios de los socios prioritarios para la Cooperación Española.

Al igual que ECOWAS, se encuentra en fase de reestructuración y fortalecimiento de sus instituciones, aunque desde el punto de vista de su capacidad está mucho menos consolidada. Tiene un carácter altamente político y la hegemonía de Sudáfrica hacen de ella un conjunto muy heterogéneo.

Como en el caso de las otras organizaciones, sería conveniente, antes de considerar un refuerzo de la cooperación con la SADC, plantear una representación española en Gaborone.

1. En África Austral, la lucha contra la pandemia del sida es sin lugar a dudas una prioridad, entre otras muchas razones, por el gran impacto que tiene sobre el desarrollo de la zona. Dicha prioridad ha sido formalizada también por los Jefes de Estado y de Gobierno de la SADC. Es fundamental incluirla en la reflexión regional desde distintas perspectivas y una de ellas puede ser la contribución al *Fondo Regional*, previo estudio del funcionamiento del mismo. También se considera aquí la complementariedad con el apoyo del *Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria*, tal y como se establece en el Plan Director de la Cooperación Española.
2. Las organizaciones de la sociedad civil son particularmente activas, están estructuradas y tienen una fuerte capacidad de movilización social a nivel regional. Se plantea un apoyo y fortalecimiento de las redes regionales y organizaciones líderes en las temáticas prioritarias para la Cooperación Española y con capacidad de democratizar los procesos regionales. En todo caso, es indispensable tenerlas en cuenta de forma transversal, tanto en los procesos de toma de decisiones y como posibles socios en la implementación de políticas sectoriales.
3. En el sector del agua, definido por la propia SADC como prioritario, se podrán plantear contribuciones en el marco de la *Estrategia Regional para el Agua*, recientemente aprobada, y de las iniciativas colectivas de gestión de recursos hídricos compartidos.
4. El desarrollo de las infraestructuras puede ser apoyado desde iniciativas continentales o europeas como el *Partenariado euro-africano en materia de Infraestructuras* con la aportación de fondos al ADF del Grupo BAD, como ya viene siendo el caso. Podrían igualmente ser analizadas con mayor profundidad las iniciativas regionales en distintos ámbitos (transporte, energía...).

5. La perspectiva de género está avanzando y cosecha ciertos éxitos, por lo que sería interesante hacer un seguimiento de la aplicación de la Declaración de Género y Desarrollo. Con la oportunidad de la Declaración de Maputo, se podrá acompañar la integración de la perspectiva de la igualdad de género en las instituciones, estrategias y programas de la SADC. En particular, la cuestión de la feminización del *VIH/sida* puede ser integrada como una prioridad en el diseño de una estrategia en la región.
6. El Órgano de Política, Defensa y Seguridad de la SADC está en fase de consolidación, pero está más orientada hacia la seguridad y la defensa, con una visión más militarizada. En todo caso, se pueden aplicar las mismas recomendaciones que en el caso de ECOWAS.

5. OTROS ACTORES CONTINENTALES Y REGIONALES AFRICANOS

Para completar el estudio sobre los actores regionales africanos, nos interesa analizar también la capacidad de las sociedades africanas de asociarse y organizarse, de crear sus propios ámbitos de trabajo transnacionales y formar parte de los procesos de integración regional. Como también nos interesa conocer la capacidad de esas asociaciones para participar en los debates, hacer valer los intereses de grupos y colectivos, de oponerse o resistir a aquellas políticas que se promueven desde las organizaciones regionales y que pueden afectarles negativamente. Es importante entender, por último, su capacidad a la hora de reivindicar transparencia y buena gestión por parte de los gobiernos, tanto nacionales como regionales y continentales, y de su control sobre los recursos.

Una debilidad que ha caracterizado el regionalismo africano desde sus inicios es la falta de participación de la sociedad en el diseño y el establecimiento de prioridades de las organizaciones regionales. Esto sigue ocurriendo en las organizaciones continentales, tanto en el caso de la UA, del NEPAD, como de la mayor parte de las organizaciones regionales. Incluso ha caracterizado los procesos de negociación de la UE con las distintas regiones para la firma de los EPA, en el marco del Acuerdo de Cotonú. A pesar de que éste prevé formalmente la aplicación de procesos partici-

pativos, que deben ser aplicados de forma corresponsable.

La sociedad civil engloba tanto a grupos de actores económicos (asociaciones de profesionales, sindicatos, cámaras de comercio), asociaciones, grupos de interés particular (asociaciones de mujeres, asociaciones religiosas o culturales) como a organizaciones locales o cooperativas. A pesar de «haber sido olvidadas, desatendidas, o excluidas deliberadamente de la toma de decisión, la sociedad civil se está desarrollando; está extendiendo su campo de competencia cada día»¹.

A menudo con el apoyo de organismos internacionales o en asociación con ONG y redes sociales del norte, organizaciones privadas de muy distinta tipología se están fortaleciendo y están haciendo valer su papel en la vida política africana de las regiones. En la era de las relaciones globalizadas, el continente ha acogido recientemente eventos internacionales como el *Foro Social Mundial de Bamako* (Mali) —para cuyo seguimiento se ha organizado el *Africa Social Forum* que se reúne cada año desde 2002— o el *Foro Social de las Migraciones* de Nairobi (Kenia).

Numerosos autores ponen en duda la existencia de una sociedad civil o de un tercer sector dinámico y organizado en África. Sin embargo, la realidad muestra

¹ C. Monga (1999): «Is African Civil Society Civilised?», en D. C. Bach (ed.), *Regionalisation in Africa Integration and Disintegration*, Oxford, James Currey, p. 77.

que existían y existen redes y capacidades, muy dinámicas en algunas regiones, que se están organizando y adaptando a las nuevas configuraciones políticas transnacionales. En paralelo al regionalismo estatal, estas redes defienden intereses globales, con proyecciones regionales que ganan terreno rápidamente.

I. ALGUNOS ACTORES NO ESTATALES DE ÁMBITO REGIONAL

Para ilustrar este punto, se presentan de forma resumida algunos ejemplos de redes y organizaciones privadas diversas que trabajan en el continente uniendo esfuerzos en visiones colectivas, en defensa de los intereses comunes o con vistas a la implementación de programas de enfoque regional aplicado a la reducción de la pobreza.

Forum for African Women Educationalist (FAWE)

El Foro de Mujeres Educadoras Africanas (FAWE) es una ONG panafricana que se creó en 1992 para promover la educación de las niñas y mujeres en África Subsahariana, en la línea de la iniciativa *Educación para Todos*. Con sede en Nairobi (Kenia), FAWE es una red con representación en 32 países. Su fin es disminuir las desigualdades de género en el sector de la educación y fomentar el acceso de las niñas a las escuelas y la

posibilidad para ellas de completar sus estudios.

FAWE trabaja para crear actitudes sociales positivas, políticas y prácticas que promueven la equidad en términos de acceso, retención, resultado y calidad de la educación, mediante la transformación de los sistemas educativos en el continente.

Existen otras muchas federaciones y redes de mujeres especializadas en África: FEMNET, WILDAF, AAWORD, NAWE, etcétera.

Africa Council of AIDS Service Organisations (AFRICASO)

Desde 1991, el Consejo Africano de Organizaciones de Acción contra el Sida (AFRICASO) es una red de ONG, de organizaciones de base, de grupos de personas que han contraído la enfermedad así como de otros colectivos africanos que luchan contra el VIH/sida. Pertenece al Consejo Internacional de Organizaciones contra el VIH/sida (ICASO) y tiene su sede en Dakar (Senegal).

AFRICASO está representado en las 5 regiones y las oficinas regionales a su vez están compuestas de redes o coaliciones de ONG, individuos que actúan como relevos para el intercambio de informaciones, la divulgación de políticas e información en relación con los programas, el aprendizaje mutuo sobre cuestiones como el fortalecimiento de

organizaciones de la sociedad civil, la participación o el seguimiento de las políticas nacionales sobre sida, de los éxitos y las estrategias de denuncia e incidencia política.

Es un mecanismo de coordinación, que pretende representar la voz de las organizaciones de la sociedad civil africana. Su misión es promover y facilitar una respuesta comunitaria al VIH/sida, mediante la puesta en red y el desarrollo de sistemas para todas las organizaciones de la sociedad civil.

Africa Civil Society Network on Water (ANEW)

La Red Africana de Sociedad Civil sobre Agua (ANEW) es más joven; nació en 2003 para asegurar que las voces de la sociedad africana pudieran ser representadas y escuchadas en los foros internacionales y regionales y en los debates cada vez más políticos sobre el agua. ANEW pretende promover el diálogo, el aprendizaje y la cooperación sobre cuestiones relacionadas con el agua en el continente.

Comenzó su andadura durante la Conferencia sobre Implementación y Asociación Panafricanas del AMCOW en Addis Abeba. Un grupo de 40 representantes de ONG y de redes de todo el continente se encontraron en Nairobi para un evento organizado por la Red de Acción del Agua Dulce (Freshwater Action Network o FAN) y el Centro Internacional de Co-

nexión Medioambiental (Environmental Liaison Centre International, ELCI).

ANEW es una red regional de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la gestión sostenible del agua, la provisión de agua y saneamiento, que están comprometidas con los ODM y las metas de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

Africa Capacity Building Foundation (ACBF)

La Fundación Africana para el Fortalecimiento Institucional (ACBF) tiene su sede en Harare (Zimbabwe) y existe desde 1991, año en que se creó de la mano de varias organizaciones multilaterales, el BAD, el Banco Mundial y el PNUD, además de gobiernos africanos y donantes bilaterales. El Fondo Monetario Internacional también se integró en la organización, así como 35 países africanos y no africanos. El establecimiento de la ACBF es una respuesta a la necesidad de capacitación y al reto que representa la inversión en el capital humano y en las instituciones, en África Subsahariana.

Sus objetivos principales son:

- crear un marco integrado para el diseño de un enfoque global del fortalecimiento de capacidades,
- construir relaciones entre los gobiernos africanos y sus socios, para la coordinación de intervenciones en

fortalecimiento institucional y de la apropiación, liderazgo y responsabilidad en el proceso,

- construir asociaciones de actores a escala nacional con el fin de facilitar un enfoque inclusivo y participativo en ese sector,
- y crear un foro de discusión sobre problemáticas y procesos, de intercambio de experiencias, ideas y buenas prácticas en relación con el fortalecimiento institucional, así como movilizar recursos en África.

II. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POPULAR

De una parte, la sociedad civil juega un papel como intermediario entre las organizaciones regionales y la población. Puede ayudar a cubrir, entre otras cosas, el déficit de información de la mayor parte de las sociedades africanas sobre los impactos de la integración, tanto los efectos positivos como los negativos.

Además, es indispensable que sigan desarrollándose los mecanismos de información y consulta formales en las organizaciones regionales. Esto significa la creación de espacios de diálogo para permitir la participación social en los procesos y decisiones.

Unión Africana (UA)

Con la OUA, las organizaciones de la sociedad civil disponían de un estatus de observadores y únicamente se establecían con ellas marcos de diálogo puntuales. Hoy, la UA acepta que la creación de marcos de consulta permanentes es estratégica para la organización y que de ellas dependerá en gran medida su éxito y legitimidad. La Carta Africana para la participación popular en el desarrollo y la transformación, adoptada en Arusha en 1990, ya enunciaba estos principios².

«La capacidad institucional inadecuada y las políticas y procedimientos inapropiados han entorpecido la realización de la visión de que la UA construiría “una asociación entre gobiernos y todos los segmentos de la sociedad civil... para fortalecer la solidaridad y cohesión entre nuestros pueblos”»³. La creación de la UA significa, en teoría, una apertura a principios más participativos y democráticos. Se trata de un reto importante para la organización continental, que deberá apoyarse en las organizaciones de la sociedad civil para acercar la UA a los pueblos, popularizarla y responder al compromiso de democratización formal de la organización.

La participación de los actores no estatales en las actividades de la UA y el

² Para más información, el texto completo se puede consultar en la siguiente página: <http://www.african-review.org/docs/civsoc/arusha.pdf>.

³ AfriMap/AFRODAD/Oxfam (2007): *Towards a people driven African Union Current obstacles and new opportunities*, <http://www.sarpn.org.za/documents/d0002458/index.php>.

control democrático se ven recogidas en la creación del ECOSOCC y el PAP. La UA ha tratado, en los últimos años, de aclarar la naturaleza de las relaciones de ambos órganos con la Comisión y la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno y de establecer las modalidades de diálogo y participación en los procesos de toma de decisión y control presupuestario⁴. El propio Alpha Konaré ha reiterado su compromiso personal con la participación de la sociedad civil en el desarrollo de la visión y misión de la Comisión de la UA.

En primer lugar, el PAP fue inaugurado en 2004 para convertirse en la plataforma de los africanos e incluirlos en los debates y decisiones sobre los mayores retos y problemas del continente. Aún no ejerce como órgano de control popular sino como órgano de consulta: 202 diputados de 41 de los 53 países representan a los pueblos de África. El fin último es una institución con poderes legislativos totales, cuyos miembros serán elegidos por sufragio universal.

Por otra parte, el ECOSOCC se presenta para algunos como la oportunidad de

formular un «nuevo contrato social entre los gobiernos africanos y sus pueblos» y de superar el «club de políticos» y convertirse en una organización regional centrada y llevada por los pueblos⁵. Tiene el potencial de convertirse en la voz de los africanos en el sistema de la UA. Está diseñado como una herramienta de coordinación y red permanente para la participación de la sociedad civil en las actividades de la UA; las 150 organizaciones que lo integran incluyen distintos grupos socio-profesionales, organizaciones nacionales y redes regionales, así como organizaciones de la diáspora africana⁶.

El ECOSOCC interino comenzó a trabajar en 2005. Las elecciones de los miembros de la Asamblea General del ECOSOCC, previstas en diciembre de 2007 a más tardar, constituyen un hito importante y deberán responder a criterios democráticos y de transparencia. Ésta es la difícil tarea encomendada a la Profesora Wangari Maathai (Kenia), premio Nobel en 2004 y Presidenta interina del ECOSOCC. El ECOSOCC deberá crear las estructuras nacionales, subregionales y continentales que permitan las consultas a todos los niveles.

⁴ AU Commission (2004/2): *Strategic Plan of the Commission of the African Union, Volume 2: 2004-2007 Strategic Framework of the Commission of the African Union*, www.africa-union.org, p. 39.

⁵ C. Mutasa, *The African Union – Civil Society Contract, An Act of Democracy?*, <http://www.un-ngls.org/cso5/AfricaUnion.pdf>.

⁶ Más concretamente: 2 organizaciones de cada Estado miembro, 10 organizaciones regionales, 8 a escala continental, 20 organizaciones de la Diáspora y 6 nombradas ex-oficio por la Comisión de la UA. Las elecciones de los miembros de ECOSOCC a nivel nacional, regional y continental deben garantizar que un 50% sean mujeres. La Asamblea General, el Comité Permanente y 10 comités sectoriales componen la estructura del ECOSOCC, así como un Comité de credenciales que supervisa las autorizaciones a los miembros. AU (2004): *Statutes of the Economic, Social and Cultural Council of the African Union*, Addis Abeba, www.africa-union.org.

En la práctica, son muchos aún los obstáculos que frenan el acercamiento de la UA a la sociedad civil. Al difícil acceso a información sobre políticas y documentos objeto de debate en los órganos de la UA se suma la proliferación de reuniones ministeriales, cumbres ordinarias y extraordinarias, que suponen una carga excesiva para la Comisión de la UA y los gobiernos africanos⁷. Además, a nivel nacional, no siempre se han puesto en marcha los procesos e instituciones que debían vincularlos con la arquitectura continental⁸.

Los foros de mujeres y sociedad civil previos a las Cumbres, organizados por la Comisión de la UA, se han convertido en importantes espacios para informar a los participantes sobre las cuestiones tratadas, aunque los procedimientos de selección y acreditación de los participantes aún no son claros y el debate hasta ahora ha resultado ser relativamente pobre⁹. Desde 2004, la Dirección de Mujer, Género y Desarrollo de la Comisión de la UA ha trabajado conjuntamente con organizaciones y redes de mujeres¹⁰. Asimismo, la Dirección de Ciudadanos Africanos (CIDO, en las siglas inglesas) se encarga más específicamente de facilitar la participación de la sociedad civil en los órganos y procesos de la UA y asiste en la parti-

cipación de la misma a las Cumbres anuales.

NEPAD

Han sido numerosas y duras las críticas y manifestaciones de organizaciones no estatales africanas contra el enfoque estatal y elitista («top-down approach»), que caracteriza al NEPAD. En su mayoría, han visto al NEPAD como el resultado del trabajo conjunto de unos pocos presidentes africanos, sin consulta previa, que fue aprobado posteriormente por los Jefes de Estado de la UA. Se le achaca su excesiva orientación hacia la inversión extranjera y el comercio, los valores neoliberales que defiende y el hecho de que ignore los obstáculos estructurales con los que tropiezan los países más pobres.

A pesar de todo y como prueba de la diversidad en los posicionamientos de los actores sociales, algunas de ellas se han unido en defensa del proyecto del NEPAD en Malawi, Sudáfrica, Nigeria, Senegal o Etiopía o, dicho de otra forma, han aprovechado la iniciativa para exigir procesos democratizadores y resultados concretos. En Malawi, 70 grupos forman una coalición conocida como la Red de Justicia Económica de Malawi que ha

⁷ Desde el 2005, se ha pasado de una a dos Cumbres anuales (en enero y en julio).

⁸ AfriMap/AFRODAD/Oxfam (2007), *op. cit.*

⁹ AfriMap/AFRODAD/Oxfam (2007), *op. cit.*

¹⁰ El dinamismo de las organizaciones de mujeres ha tenido resultados concretos, como es la adopción del Protocolo sobre Derechos de las Mujeres en África, adscrito a la Carta de Derechos Humanos y de los Pueblos.

acogido el NEPAD como «punto de referencia en el proceso de aspiraciones compartidas por la unidad africana». Aunque la red mantiene sus reservas en relación con la iniciativa, defienden que participarán en el proceso para fomentar avances en el desarrollo del continente. En Etiopía, un consorcio de grupos de la sociedad civil ha sido creado para monitorear los avances en la implementación del plan. En Argelia, una coalición de 19 grupos ha iniciado un programa para popularizar el NEPAD entre los estudiantes y las organizaciones de base. Estas mismas organizaciones argelinas están exigiendo (o aprovechando la ocasión para exigir a sus gobiernos) la apertura del debate sobre cuestiones centrales para el desarrollo¹¹.

Desde el punto de vista formal, la dimensión de la participación de la sociedad civil en el NEPAD se articula a través de la Unidad de Género y Sociedad Civil, que tiene como mandato movilizar las organizaciones de la sociedad civil a través de las CER y de las antenas nacionales del NEPAD. Dicha Unidad ha creado un grupo de reflexión, lanzado en 2005, mecanismo de movilización social y ha iniciado mesas redondas con los parlamentos nacionales, el PAP, el sector privado y los socios importantes esencialmente con el fin de informar sobre el NEPAD¹². Los resultados son, hasta el momento, poco visibles.

Parece que será sobre todo el APRM el que podrá fomentar la participación a escala nacional. La idea de la revisión paritaria es la de un proceso nacional transparente: una de las cuatro obligaciones que el APRM impone a los Estados adscritos es que deben asegurar la participación de los principales actores. Hasta ahora, esto se ha visto favorecido gracias al establecimiento por los gobiernos de puntos de enlace o, más recientemente, con la creación de un mecanismo de coordinación nacional que asegure una amplia consulta.

Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (ECOWAS)

En África occidental, la sociedad civil ha mostrado dinamismo, tiene experiencia en diversos sectores que atañen a la realidad de la región, aunque no siempre esté suficientemente estructurada para ejercer presión. Los mecanismos para su participación están poco desarrollados y hasta ahora han representado un punto débil de ECOWAS. El Tratado Revisado, en sus Artículos 81 y 82, establece el compromiso de ECOWAS no sólo de cooperar con actores no estatales sino de poner en marcha mecanismos de consulta con estas organizaciones¹³. El Presidente de la Comisión, el Dr. Chambas, se comprometió personalmente a fortalecer los vínculos institu-

¹¹ E. Harsch (2004), *Civil society engages African plan*, Africa Renewal, vol.18, http://www.un.org/ecosoc-dev/geninfo/afrec/vol18no3/183nepad_civil.htm.

¹² NEPAD (2006), *op. cit.*, pp. 70-71.

¹³ CEDEAO (1993), *op. cit.*, p. 46.

cionales y la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, para una mayor participación en las actividades de la organización regional. Anunció incluso la creación de una Unidad de Sociedad Civil en el Secretariado de ECOWAS.

El Parlamento de ECOWAS es un foro para el diálogo, la consulta y el consenso de los representantes de los pueblos oeste-africanos con el fin de promover la integración. Los diputados se designan en función de las configuraciones políticas nacionales; juega por el momento un papel consultivo, al igual que en el caso del PAP, pero está previsto que adquiera poderes legislativos en el futuro.

Si bien es cierto que ECOWAS ha desarrollado mecanismos de intercambio y consulta, bien por sectores, bien a través de redes y relaciones académicas con organismos reconocidos por la organización regional, la formalización de los mecanismos de participación con la sociedad civil es reciente. Existe un Foro de Asociaciones reconocidas por ECOWAS (FARE), que integra a ONG y organizaciones de base y establece guías de financiación y de movilización de recursos para financiar acciones en el ámbito del Desarrollo Humano. En abril de 2006 se adoptó un Plan de Acción con este fin.

Y, sobre todo, recientemente el Secretariado Ejecutivo de ECOWAS ha institucionalizado el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil miembros del Foro de Sociedad Civil Oeste Africano (WACSO). Una consulta organizada en 2003 en el campo de la seguridad humana (con el apoyo de International Alert) fue la que llevó a la creación de un comité *ad hoc* y a continuación a la creación de este Foro. El WACSO constituye un espacio fundamental, que fomenta la coordinación de voces africanas y la formulación de posicionamientos sobre temas regionales. Es un órgano independiente, financiado mayormente por donantes externos, que basa su trabajo en la aceptación de las normas del Foro por parte de los miembros¹⁴.

Sin embargo, a pesar del progreso realizado en el último lustro en las relaciones con las organizaciones sociales y culturales, aún quedan por establecer relaciones con las asociaciones de profesionales, las organizaciones de trabajadores, sindicatos, etcétera¹⁵.

*Comunidad Económica
y Monetaria de África Central
(CEMAC)*

La integración de la sociedad civil en la toma de decisiones no está formalizada

¹⁴ Para más información, la Carta de principios puede ser consultada en la página oficial de la red WACSO: <http://www.wacosof.org/info/wacosof%20chater.pdf>.

¹⁵ R. Robert (2004): *The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS*, International Labour Office, Policy Integration Department, Working Paper núm. 49, Ginebra, p. 29.

en los textos constitutivos de la CEMAC, al igual que tampoco se considera la perspectiva de género como una prioridad transversal. La CEMAC es sin duda la organización que peores resultados muestra de las que se han analizado en el estudio. Los mecanismos formales de participación de la sociedad civil son prácticamente inexistentes, y el enfoque está mucho más orientado hacia cuestiones económicas o inversiones en infraestructuras que en aspectos sociales, redistributivos o participativos.

Tres reuniones han sido organizadas para favorecer el Diálogo Social con las organizaciones sindicales y patronales del África Central, sin muchos resultados por el momento.

A pesar de haber sido creado desde 1999, la puesta en marcha del Parlamento comunitario es muy lenta. De hecho, aún no se conoce la fecha en la que se estima que podrá estar funcionando.

Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC)

En el caso de la estructura institucional de la SADC, pocos espacios formales de consulta o asesoría están previstos en el que participen actores no estatales, más allá del funcionamiento de cada Comité Nacional. Sin embargo, la tendencia parece corregirse.

En el África Austral, las organizaciones sociales están más organizadas y han ejercido una fuerte presión para democratizar su funcionamiento. Dada la fuerte movilización social que caracteriza la región, sería difícil recoger todas las iniciativas existentes. Existen varios encuentros consultivos de ONG de la región y redes alternativas como la Red de Solidaridad de los Pueblos del África Austral (*Southern African Peoples' Solidarity Network* o SAPSN), que se reúne regularmente, desde agosto de 2000, coincidiendo con la Cumbre del SADC o el Foro Sudafricano (*Southern African Forum*), que ha celebrado ya su 3ª edición, la Red Sudafricana Regional contra la Pobreza (*Southern African Regional Poverty Network*), etcétera.

El Consejo de Organizaciones No Gubernamentales de la SADC (SADC-CNGO) existe desde 2002 y es una institución reconocida por el Secretariado Ejecutivo de la SADC, pero tiene dificultades a la hora de acceder a sus órganos de decisión. Organizó el primer Foro de Sociedad Civil previo a la Cumbre de Gaborone de 2005¹⁶.

El Foro Parlamentario del SADC que estableció la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 1995 no era un órgano previsto por el Tratado en la arquitectura institucional¹⁷. Su fin principal es proveer la SADC de una plataforma para que parlamentos y parlamentarios de

¹⁶ AfriMap/AFRODAD/Oxfam (2007), *op. cit.*, p. 27.

¹⁷ El Artículo 9.2. prevé el establecimiento de nuevas instituciones.

los países miembros puedan promover la integración regional. Se trata de una institución independiente de la estructura de la SADC. El Foro Parlamentario se reúne dos veces al año y debate sobre la integración regional, la cooperación interparlamentaria, la promoción de la democracia, la perspectiva de género, la resolución de conflictos y la observación electoral.

El primer Plan Estratégico establecido por el Foro Parlamentario pretendía identificar los retos y oportunidades que representa la integración regional en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Y de hecho, algunos de los éxitos cosechados en ese primer periodo 2000-2005 han sido la mejora de la gobernabilidad regional (con la adopción de normas y estándares para la conducta de elecciones)

y la igualdad de género. El Foro también ha trabajado en la línea del fortalecimiento institucional para parlamentos y parlamentarios, mediante programas de intercambio de conocimientos y con la creación de un Centro de Recursos y Liderazgo Parlamentario del SADC¹⁸.

Para el próximo periodo (2006-2010), las áreas prioritarias identificadas son:

- el fortalecimiento de instituciones democráticas en la región del SADC,
- la implementación efectiva de los programas de integración regional,
- la mejora de la capacidad de desarrollo profesional para parlamentos, tanto diputados como personal,
- y el establecimiento de acuerdos estratégicos y alianzas para la cooperación parlamentaria¹⁹.

¹⁸ SADC Parliamentary Forum, *Strategic Plan 2006-2010*, www.sadcpf.org.

¹⁹ SADC Parliamentary Forum, *op. cit.*

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

La integración regional parte de la base teórica de que unos mercados nacionales pequeños plantean limitaciones al crecimiento económico. Considera que espacios comerciales más amplios aportan ventajas como las economías de escala, una competencia más fuerte, inversiones extranjeras y, con ello, una mejora en la productividad y la diversificación de la producción y de las exportaciones¹.

En esta perspectiva se inserta también la rentabilidad de los grandes proyectos de infraestructuras (transporte, energía y telecomunicaciones), la coexistencia de actores económicos varios en un mismo mercado, que generan mejores servicios y una disminución de los precios para los consumidores. También favorece la reducción de la vulnerabilidad de los Estados, debida a la mayor estabilidad financiera².

Más allá de esta visión economicista, la cooperación e integración regionales son consideradas también como factores de estabilización política. La creciente implicación del continente africano en la prevención y resolución de los conflictos regionales le ha llevado a algunos éxitos, por ejemplo, en África Occidental (en el ámbito de la diplomacia preventiva). Está planteando también retos destacados en el campo de la reconstrucción posbélica a escala conti-

ental, tratando de incorporar amplios marcos de análisis y programas ambiciosos de rehabilitación, que integran todo tipo de cuestiones sociales y políticas.

La cooperación e integración regionales permiten por último el aprendizaje colectivo en cuestiones de ámbito transnacional. Favorecen la puesta en común de recursos financieros y técnicos y permiten una gestión colectiva de los recursos naturales compartidos, la lucha coordinada contra las enfermedades contagiosas y más especialmente el VIH/sida.

No deja de ser, en cierta manera, un proyecto africano antiguo, que encuentra sus raíces en orientaciones políticas e ideológicas anteriores a la descolonización. En un contexto propicio, en el que la comunidad de donantes y las organizaciones multilaterales se muestran favorables a un nuevo impulso de la integración económica, la búsqueda de soluciones regionales y continentales vuelve a formar parte de la agenda de los Estados Africanos. Desde el cambio de milenio, numerosas transformaciones y nuevas iniciativas han visto la luz.

Sin embargo, es necesario ser prudentes en relación con este nuevo impulso de las organizaciones multilaterales afri-

¹ UNECA (2004), *op. cit.*, p. 23.

² OCDE/BAfD (2002): *L'intégration régionale en Afrique*, París, Séminaires du Centre de Développement, p. 220.

canas, ampliamente apoyadas por la comunidad internacional.

En primer lugar, el proceso no está exento de fuertes carencias y dificultades. La realidad de los conjuntos de países que forman cada bloque es enormemente heterogénea; Sudáfrica o Nigeria representan un peso enorme en las regiones y marcan en gran medida la agenda política regional. Además, las incoherencias y solapamientos entre bloques regionales merman su capacidad y eficiencia. Sin olvidar, por otra parte, que permanecen las fuertes diferencias entre los discursos políticos oficiales y la aplicación real de los compromisos. Por último, la participación popular y la legitimidad social de los procesos integradores son más que limitados y, en el mejor de los casos, los mecanismos de acercamiento son muy recientes y marginales, en general inexistentes.

El tipo de regionalismo que se considera en la actualidad es visto por muchos como una vía hacia el multilateralismo o como un «regionalismo abierto», muy alejado de la visión de la integración regional africana de hace 20 años. Para muchos, este modelo de regionalismo se plantea en realidad como una fase intermedia hacia la liberalización multilateral, que admite la participación conjunta de economías con muy distinto nivel de desarrollo, de economías tanto del Norte como del Sur. Ante tales desequilibrios, las EPA, más que el compromiso con el desarrollo de países ACP, se

muestran como una búsqueda de ventajas comerciales para la UE.

En tercer lugar, la integración regional, tal y como se está desarrollando y en los plazos en los que se está planteando en su vertiente económica y comercial, tiende a olvidar las cuestiones relacionadas con la equidad y los mecanismos de redistribución y compensación, para aquellas economías que no pueden competir en las mismas condiciones que las más fuertes. El fuerte mimetismo que se percibe en el proceso africano de integración regional con la experiencia europea en los aspectos institucionales y legales no se da, sin embargo, cuando uno analiza los fondos estructurales que permitieron corregir los desequilibrios socioeconómicos europeos. La debilidad de los instrumentos de compensación regional creados por las CER debiera ser objeto de estudio y mayor apoyo por parte de los donantes.

El informe ha tratado de subrayar la importancia de la movilización de las organizaciones sociales y su implicación en los proyectos regionales y continentales. Sin ellas, sin duda, los procesos de integración regional están abocados a la deslegitimación y al fracaso. El apoyo tanto a las redes existentes como a los incipientes mecanismos de diálogo y consulta deberá ser parte de cualquier estrategia regional de la Cooperación Española.

Por último, sin despreciar los resultados alcanzados en los últimos años por la

UA o ECOWAS, por ejemplo, los avances se están consiguiendo en base a una excesiva dependencia de los fondos exteriores. La comunidad de donantes, las instituciones financieras internacionales o la OMC no deben ser las que marquen los ritmos ni la dirección que toma esta tendencia (como está siendo el caso en las negociaciones de las EPA), menos en un contexto internacional de lentos avances o incluso de estancamiento de los compromisos internacionales (ODM, Ronda de Doha). Son necesarios plazos largos y flexibles. En definitiva, es fundamental que la lógica de integración regional responda a la voluntad política y a la realidad social del continente, en la definición de sus objetivos, en su forma y plazos y no se convierta en la contrapartida de la ayuda oficial.

Desde la perspectiva que nos interesa, la de los planes de desarrollo regional, a la vista de todo lo anteriormente expuesto, es bueno recordar que la aproximación regional no aporta las respuestas a

todas las preguntas, sino que debe ser complementario y coherente con otros marcos de intervención. Las iniciativas locales deben prevalecer, así como también las lógicas de descentralización y desconcentración administrativa que muchos países han puesto en marcha (como respuesta a reivindicaciones populares o incluso como compromisos políticos después de conflictos internos) y permiten una mayor cercanía y control de la actividad política.

Consciente de que muchos temas y sectores no han podido ser tratados en el marco de este estudio, recomendamos que el análisis de la realidad africana y de su aproximación regional continúe acompañando las orientaciones de la Cooperación Española. En las líneas generales de lo que aquí se ha analizado y en complemento de las recomendaciones y síntesis incluidas al final de cada capítulo, se formulan una serie de orientaciones y recomendaciones generales.

RECOMENDACIONES GENERALES

1. En todo caso, la cooperación con las organizaciones continentales y regionales debe ser enfocada desde una perspectiva de complementariedad y coherencia con los marcos nacionales de intervención de la Cooperación Española. La perspectiva regional deberá ser integrada sistemáticamente en los DEP y PAE y cotejada igualmente con los Documentos de Estrategia Sectoriales de la Cooperación Española.
2. Además, los acuerdos firmados con socios multilaterales africanos y la participación en fondos e iniciativas, ya sean continentales o regionales, deben considerar el principio de subsidiariedad, en el que se basan todas las orga-

nizaciones analizadas, a la hora de decidir sobre la contribución de un programa o fondo. Esto implica valorar las ventajas, oportunidades y limitaciones de cada uno de los niveles (local/nacional/regional/continental) en las decisiones.

3. Respetar la arquitectura institucional y las relaciones entre organizaciones continentales: UA como líder político, NEPAD como programa de acción de la UA (con extrema prudencia, dada su confusa relación institucional con la UA), BAD como mecanismo de movilización financiera, identificación, análisis y programación, UNECA como agencia dedicada a la asistencia técnica y definición de políticas de desarrollo. Además, se deberán tener en cuenta las relaciones sistémicas con las CER. Esto implica no perder de vista las organizaciones de referencia para el diálogo político y estudiar cómo pueden reforzarse unas y otras en la formulación de una política sectorial y regional.
4. Atender a los principios de la Declaración de París en términos de alineamiento con los marcos continentales y regionales teniendo en cuenta los instrumentos legales y las políticas sectoriales. También supone centrar el debate en la apropiación, atendiendo en particular a las posiciones africanas relativas a los procesos de integración regional a los marcos de negociación internacionales, en particular con la UE (EPA). Por último, será necesario poner los medios para acompañar los esfuerzos realizados en el sentido de la armonización con otros donantes (UE y miembros de la UE especialmente). Los mecanismos de concertación están siendo reforzados desde el año 2005 en las sedes de algunas organizaciones (tanto desde los secretariados ejecutivos como en los foros de donantes).
5. A la hora de decidir la selección de los actores regionales:
 - aprehender las fortalezas y las limitaciones en términos de capacidad de las instituciones,
 - analizar su dependencia de fondos externos y capacidad para absorber nuevos fondos,
 - considerar los resultados alcanzados previamente en cada sector (marcos políticos, aplicación y capacidad de seguimiento, recursos invertidos...),
 - estudiar su legitimidad social, representatividad y la aplicación de principios democráticos.
6. En relación con los sectores de la cooperación regional, el estudio concluye que algunos presentan más ventajas que otros al ser abordados desde el ámbito regional. En el caso del sector salud o educación, el ámbito fundamental de referencia debe seguir siendo el nacional, con contribuciones orientadas a presupuestos estatales que prioricen el acceso universal a servicios básicos

de calidad. Esto no excluye, sin embargo, aquellas potenciales actuaciones orientadas a los bienes públicos globales (investigación y puesta en común del conocimiento, prevención...).

7. En cuanto a los instrumentos, las asistencias técnicas y formaciones especializadas (programa VITA, por ejemplo) pueden ser vías de fortalecimiento de las debilidades institucionales diagnosticadas (especialmente en los sectores correspondientes a necesidades básicas). Las contribuciones a través de organismos multilaterales especializados son en algunos casos la opción más válida para el acompañamiento de programas regionales y continentales, pero sobre todo, ahí donde es posible, se recomienda la participación en fondos multidonantes. Por último, el apoyo presupuestario directo no se recomienda por el momento por la débil capacidad de absorción de los órganos ejecutivos (mecanismos de decisión, procedimientos de gestión), pero en todo caso éste debe seguir siendo el objetivo a medio plazo.
8. En los sectores considerados como estratégicos por el Plan Director (por ejemplo en el caso de la equidad de género), se podrán programar apoyos a iniciativas privadas y redes organizadas de la sociedad civil, con el objetivo de fortalecer su capacidad de movilización y acompañar su implicación en las agendas de las organizaciones regionales y continentales. Las ONG, redes españolas o los institutos especializados pueden jugar un papel privilegiado. Como complemento, la Cooperación podrá examinar posibles apoyos a los incipientes mecanismos de participación parlamentaria y de la sociedad civil.
9. Considerar, en las cuestiones estratégicas (migración y desarrollo, comercio y desarrollo) y los sectores de mayor interés para la Cooperación Española, la financiación de investigaciones, estudios de impacto, diagnósticos o evaluaciones de programas regionales, para medir resultados y riesgos relacionados con la integración regional (especialmente de los países y sectores de población más vulnerables). También para capitalizar conocimientos, fomentar intercambios y posibilidades de reproducir las experiencias exitosas. Esto implica la cooperación de los actores de la Cooperación Española con Universidades, centros de estudio especializados, consultorías, el sistema de Naciones Unidas (UNECA en particular).
10. Reforzar con personal técnico y representación las Embajadas y Oficinas Técnicas de Cooperación correspondientes a las sedes de aquellas organizaciones que se consideran estratégicas. De esta manera, se podrá fortalecer el diálogo con las instituciones continentales y regionales y promover el seguimiento de las políticas que más interesan a la Cooperación Española. Está previsto por el Plan África para Addis Abeba y Abuja y es una necesidad

acuciante en ambas sedes, cuya respuesta condicionará la calidad del diálogo político y la pertinencia de las contribuciones de la Cooperación Española en el ámbito regional o subregional. Será igualmente necesario considerar un enlace en Gaborone.

BIBLIOGRAFÍA

1. Documentación

ADEJEJI, A. (2002): *From the Lagos Plan of Action to the New Partnership for African Development and from the Final Act of Lagos to the Constitutive Act: wither Africa?*, Keynote prepared for presentation at the African Forum for Envisioning Africa to be held in Nairobi, Kenya, www.worldsummit2002.org.

AfDB (2002): *Strategic Plan 2003-2007*, www.adbf.org.

—(2002): *Gender Plan of Action (2004 to 2007) for African Development Bank Group*, www.afdb.org.

—(2005): *AfDB in brief*, www.adbf.org.

—(2005): *Note d'Information sur la Création du Fonds Spécial de la Facilité Africaine de l'Eau*, www.afdb.org.

—(2006): *Annual Report 2005*, Board of Governors, ADB/ADF/BG/AR/2005, Ouagadougou, Burkina Faso.

AFRICA-EU Joint Declaration on Migration and Development, Trípoli, 22-23 de noviembre de 2006, en: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/docs/AU-UE-22.11.06.pdf.

AFRIMAP/AFRODAD/OXFAM (2007): *Towards a people driven African Union Current obstacles and new opportunities*, <http://www.sarpan.org.za/documents/d0002458/index.php>.

AFRODAD (2005): *Reality of Aid Africa Edition 2005/2006 Focus on conflict, security and development*, Harare (Zimbabwe), www.afrodad.org.

APF (2005): *Revised Terms of Reference for Africa Partnership Forum*, www.dfid.gov.uk/pubs/files/apf/apf-tors-051005.pdf.

AU (2002): *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, Durban, www.africa-union.org.

—(2004): *Statutes of the Economic, Social and Cultural Council of the African Union*, Addis Abeba, www.africa-union.org.

—(2007): *Statement by the African Union Chairperson, Professor Alpha Oumar Konaré in celebration of the international Women's Day of 8th March 2007*, Addis Abeba, www.africa-union.org.

AU Commission (2004/1): *Vision and Mission of the African Union*, www.africa-union.org.

—(2004/2): *Strategic Plan of the Commission of the African Union, Volume 2: 2004-2007 Strategic Framework of the Commission of the African Union*, www.africa-union.org.

—(2004/3): *Strategic Plan of the Commission of the African Union, Volume 3: 2004-2007 Plan of Action Programmes to speed up Integration of the Continent*, www.africa-union.org.

—(2005): *Proposed Framework for Cooperation between the AU and the International Partners* (Discussion Document), Addis Abeba, Etiopía.

AU Department of Human Resources, Science and Technology (2006): *Second Decade of Education for Africa (2006-2015): Aide*

- Memoire First meeting of working groups*, www.africa-union.org.
- BACH, D.C. (ed.) (1999): *Regionalisation in Africa Integration and Disintegration*, Oxford, James Currey.
- BEAC (2005): *Situation économique, financière et monétaire des Etats Membres de la Communauté Economique et monétaire de l'Afrique Centrale en 2004 et perspectives pour 2005*, http://www.izf.net/IZF/Documentation/Rapports/ZFavril2005/note_BEAC.pdf.
- BIDAURRATZAGA AURRE, E., *Regionalismo y multilateralismo como estrategias de desarrollo para el África Subsahariana en el contexto de la globalización neoliberal*, www.ucm.es.
- BILAL, S. (2006): *Redefining ACP-EU Trade Relations: Economic Partnership Agreements*, ECDPM seminar The Cotonou Agreement: What role in a changing World, Maastricht, www.ecdpm.org.
- CAMPO SERRANO, A. (ed.) (2005): *Ayuda, mercado y buen gobierno*, Icaria.
- CE (2005): *Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*, COM (2005) 489 final, Bruselas, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12540.htm>.
- CE/CEDEAO/UEMOA (2002): *Afrique de l'Ouest Document de Stratégie de coopération régionale et Programme Indicatif Régional pour la période 2002-2007*.
- CE/CEMAC/CEEAC (2003): *Programme Régional de l'Afrique Centrale Rapport Annuel Conjoint 2002*.
- CE/CEMAC, *Stratégie de Coopération régionale et Programme Indicatif Regional pour la période 2003-2007*.
- CEDEAO/CSAO (2005): *Atlas régional des transports et des télécommunications dans la CEDEAO*, Abuja/Paris.
- (2006): *Les Migrations*, Atlas de l'Intégration Régionale en Afrique de l'Ouest, Abuja/Paris, www.oecd.org/sah.
- CEDEAO (1993): *Traité révisé – Publié par le Secrétariat Exécutif de la CEDEAO*, Abuja, www.ecowas.int.
- (2002): *Promotion de l'intégration régionale à travers la mise en oeuvre du NEPAD*, Secrétariat Exécutif, Rapport Annuel 2002, Abuja, www.ecowas.int.
- (2004): *Politique en matière de la sexospécificité de la CEDEAO*, Secrétariat Exécutif, Abuja, www.wildaf-ao.org.
- (2004): *Cadre du Plan Stratégique sur le Genre*, Secrétariat Exécutif, Abuja, www.wildaf-ao.org.
- CEMAC (1994): *Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*, www.cemac.cf.
- , *Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC)*, www.cemac.cf.
- , *Convention régissant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC)*, www.cemac.cf.
- (2006): *Septième Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC*, Communiqué Final, Bata, www.cemac.cf.

- , *Rapport d'activités de la première étape du processus d'intégration économique de la CEMAC (1999-2004)*, Secretariat Exécutif, www.cemac.cf.
- (2007): *Compte rendu de la première réunion des ministres de la santé des pays de la CEMAC*, 27 février 2007, <http://www.oceac.org>.
- CILLIERS, J. (2002): *NEPAD's Peer Review Mechanism*, Institute for Security Studies Occasional Paper, núm. 64, www.iss.co.za.
- (2003): *Peace and Security through Good Governance. A guide to the NEPAD African Peer Review Mechanism*, Institute for Security Studies Occasional Paper, núm. 70, www.iss.co.za.
- DÉNIZ ALONSO, P. y SOTILLO LORENZO, J. A. (2006): *Líneas estratégicas para la reactivación de la política española de desarrollo en África Occidental*, Madrid, Fundación Carolina / CeALCI, UCM.
- DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC)/OECD (2007): *ODA eligibility of Conflict, Peace and Security expenditures*, High Level Meeting 3-4 April, DCD/DAC (2007)23/REV1.
- EC/SADC, *Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme for the period 2002-2007*.
- (2001): *Cotonou Infokit*, www.ecdpm.org.
- (2006): *Overview of the regional EPA negotiations West Africa – EU Partnership Agreement*, In Brief 14B, www.ecdpm.org.
- (2006): *Update on regional EPA negotiations, SADC – EU Economic Partnership Agreement*, In Brief 15F, www.ecdpm.org.
- ECDPM (2007): *Eclairage sur les négociations. De Doha à Cotonou*, vol. 6, núm. 2, www.ecdpm.org.
- ECOWAS (1991): *Declaration A/DCL.1/7/91 of Political Principles of the Economic Community of West African States*, Fourteenth Session of the Authority of Heads of State en Government, Abuja.
- (1999): *Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-keeping and Security*, Lomé, www.ecowas.int.
- (2001): *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-keeping and Security*, Executive Secretariat, Dakar, www.ecowas.int.
- (2006): *Transformation of Community Institutions Re-positioning ECOWAS for effective Regional Development*, Executive Secretariat, ECOWAS Annual Report 2006, Abuja.
- EUROSTEP (2006): *Nous décidons, Vous vous l'appropriiez» Evaluation de la programmation de l'aide de la Communauté européenne aux pays ACP dans le cadre du 10ème Fonds Européen de Développement (FED)*, www.eurostep.org.
- GODSTEIN, A. (2002): *The new regionalism in sub-saharan Africa: more than meets the eye?*, OECD Development Centre.

- GOTTSCHALK, K. y SCHMIDT, S. (2004): *The African Union and the New Partnership for Africa's Development: Strong Institutions for Weak States?*, Internationale Politik und Gesellschaft (IPG) 4.
- HARSCH, E. (2004): *Civil society engages African plan*, Africa Renewal, vol. 18, http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol18no3/183nepad_civil.htm.
- HERBERT, R. (2004): «The survival of Nepad and the African Peer Review Mechanism: A critical analysis», *South African Journal of International Affairs*, vol. 11, Issue 1.
- KABUNDA, M. (1993): *La Integración Africana Problemas y Perspectivas*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- (ed.) (2002): *África subsahariana ante el nuevo milenio*, Pirámide.
- KLINGEBIEI, S. (2005): «Africa's new Peace and Security Architecture Converging the roles of external actors and African interests», *African Security Review*, 14(2).
- MACKIE, J. (2006): *EDF Management and Performance*, ECDPM seminar The Cotonou Agreement: What role in a changing World, Maastricht, www.ecdpm.org.
- MAEC (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, www.aeci.es.
- (2006): *Plan África 2006-2008*, www.maec.es.
- (2006): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*, www.aeci.es.
- (2007): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*, www.aeci.es.
- MARÍN EGOSCOZÁBAI, A. (2005): *El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África subsahariana: Cotonú y los acuerdos de asociación económica*, Real Instituto Elcano, Documentos DT núm. 6/2005.
- MASSON, P. y PATTILLO, C. (2001): *L'Union Monétaire en Afrique de L'Ouest est-elle realizable et quelle forme peut-elle prendre?*, Fonds Monétaire International, Etude Spéciale 204, Washington DC.
- MUTASA, C., *The African Union – Civil Society Contract, An Act of Democracy?*, <http://www.un-ngls.org/csocso5/Africa-Union.pdf>.
- NEPAD (2001): *The New Partnership for Development (NEPAD)*, NEPAD in brief, www.nepad.org.
- (2001): *Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance*, www.nepad.org.
- (2002): *Summary of NEPAD Action Plans*, www.nepad.org.
- (2006): *Rapport annuel 2004-05*, www.nepad.org.
- NORTH SOUTH INSTITUTE (2005): *AU's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for delivering on the Responsibility to Protect*, Working Paper prepared by K. Powell, Ottawa, Canadá.
- OCDE/BAFD (2002): *L'intégration régionale en Afrique*, Paris, Séminaires du Centre de Développement.

- OUA (2001): *Abuja Declaration on HIV/AIDS, Tuberculosis and other related infectious diseases*, Abuja, www.africa-union.org.
- , *Lagos Plan of Action for the economic development of Africa 1980-2000*, Addis Abeba, Etiopía, www.uneca.org.
- OUA/UNECA/BAD, *The Africa Water Vision for 2025: Equitable and Sustainable Use of Water for Socioeconomic Development*, <http://www.uneca.org/awich>.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (1996): *Rethinking the role of the Multilateral Development Banks*, Briefing Paper, www.odi.org.uk.
- PEARSON, M. (2006): *Enhancing African Regional Integration: Rationalisation of Regional Economic Communities in Eastern and Southern Africa, Regional Integration in Africa Economic Partnership Agreements*, Nairobi, Kenia.
- RASMUSSEN, V. y SCOUT, J. (2006): *EDF Management and Performance*, ECDPM seminar The Cotonou Agreement: What role in a changing World, Maastricht, www.ecdpm.org.
- ROBERT, R. (2004): *The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS*, International Labour Office, Policy Integration Department, Working Paper, núm. 49, Ginebra.
- SADC (2001): *Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community as amended*, www.sadc.int.
- (2003): *Regional Indicative Strategic Development Plan*, www.sadc.int.
- (2003): *Declaration on HIV and AIDS*, Maseru, Lesotho, www.sadc.int.
- , *Protocol on Trade*, www.sadc.int.
- , *Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation*, www.sadc.int.
- , *Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation*, www.sadc.int.
- , *Protocol on Shared Watercourse Systems*, www.sadc.int.
- , *Parliamentary Forum, Strategic Plan 2006-2010*, www.sadcpf.org.
- SBR-CEA (2006): *Communiqué de la 24ème Session du Comité Intergouvernemental d'experts du Bureau Sous-Régional de la CEA pour l'Afrique Centrale*, Yaoundé, www.uneca.org.
- SOMMET DE KANANASKIS (2002): *Déclaration des dirigeants du G7, Tenir la promesse contenue dans l'Initiative renforcée en faveur des PPTÉ*, www.g8.gc.ca.
- UA (2000): *Acte constitutif*, Lomé, Togo, www.africa-union.org.
- (2006): *Rapport sur l'état de mise en place de l'architecture continentale de paix et sécurité*, Conseil de Paix et Sécurité, 21 de junio de 2006, Addis Abeba, www.africa-union.org.
- (2002-2007): *Declaraciones y Decisiones de las 8 Cumbres de Jefes de Estado de la UA*, www.africa-union.org.

- UDEAC (1991): *Traité de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDE-AC)*, Libreville, www.cemac.cf.
- UE (2006): *Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo»*, Diario Oficial de la UE, 24.2.2006.
- UNECA, *ECA Business Plan 2007-2009*.
- , *Repositioning ECA: Harnessing Regional Resources to meet Africa's Development Priorities*.
- (2000): *Globalization, regionalism and Africa's development agenda*, Paper prepared for UNCTAD X, Bangkok, www.une-ca.org.
- (2004): *Etat de l'intégration régionale en Afrique*, ARIA I, Addis Abeba, Etiopía, www.uneca.org.
- (2006): *Etat de l'intégration régionale en Afrique – Rationalisation des communautés économiques régionales*, ARIA II, Addis Abeba, Etiopía.
- (2006): *Water in Africa Economic Comission for Africa Management Options to Enhance Survival and Growth*, <http://www.uneca.org/awich/nepadwater.pdf>.
- (2007): *Vingt-cinquième réunion du Comité Intergouvernemental d'experts – Prospectus sur l'intégration régionale en Afrique Centrale*, 16-17 de abril de 2007, Libreville, Gabón.
- VAN NIEUWKERK, A. (2001): «Regionalism into Globalism? War into Peace? SADC and ECOWAS compared», *African Security Review*, vol. 10, núm. 2, Pretoria.
- WTO, *Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001*, Ministerial Conference Fourth Session, Doha, 9-14 de noviembre de 2001.
2. Algunas páginas web de interés
- ACP Group Secretaria: www.acpsec.org.
- AECI: www.aeci.es.
- Africa Water: www.africawater.org.
- AFROL News: www.afrol.com.
- All Africa: www.allafrica.com.
- AMCOW: www.amcow.org.
- Banco Africano de Desarrollo: www.afdb.org.
- Banco de los Estados de África Central: www.bceao.int.
- Banco Mundial: www.worldbank.org.
- CSAO: www.oecd.org/sah.
- CEEAC: www.ceeac-eccas.org.
- CEMAC: www.cemac.cf.
- COMESA: www.comesa.int.
- EAC: www.eac.int.
- ECOWAS: www.ecowas.int.

European Centre for Development Policy Management: www.ecdpm.org y www.acp-eu-trade.org.

Institute for Security Studies (ISS): www.iss.co.za.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: www.maec.es.

NEPAD: www.nepad.org.

SACU: www.sacu.int.

SADC: www.sadc.int.

UNECA: www.uneca.org.

Unión Africana: www.africa-union.org.

Unión Europea: www.europa.eu.

Consulta para la definición de la Estrategia Conjunta UE-África: www.europafrica.org y www.europe-cares.org.

WABI (Frontières et Intégration en Afrique de l'Ouest): www.afriquefrontieres.org.

WILDAF: www.wildaf.org.

SIGLAS

ACBF	African Capacity Building Foundation (Fundación Africana para el Fortalecimiento de Capacidades)
ACP	África Caribe Pacífico
ADF	Fondo Africano de Desarrollo (African Development Fund) del BAD
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AMCOW	Consejo de Ministros Encargados del Agua
APF	Africa Partnership Forum (Foro de Partenariado Africano)
APRM	African Peer Review Mechanism (Mecanismo Africano de Revisión Paritaria)
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BCEAO	Banco Central de los Estados de África del Oeste
BEAC	Banco de los Estados del África Central
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comisión Europea
CEA	Comunidad Económica Africana
CEEAC	Comunidad Económica de Estados del África Central (ECCAS, en inglés)
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria de África Central
CEN-SAD	Comunidad de Estados Sahelo-saharianos
CER	Comunidad Económica Regional
CIDA	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
COMESA	Mercado Común de África Oriental y Austral
CPS	Consejo de Paz y Seguridad de la UA
CSAO	Club del Sahel y de África del Oeste (SWAC, en inglés)
CSSDCA	Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África (siglas en inglés)
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DEP	Documento de Estrategia País
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP, en inglés)
DFID	Departamento Británico para el Desarrollo Internacional
EAC	Comunidad de África del Este (East African Community)
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group (Grupo de Monitoreo de ECOWAS)
ECOSAP	Programa de Control de Armas Cortas de ECOWAS
ECOSOCC	Consejo Económico, Social y Cultural de la UA
ECOWAP	Política Agrícola de ECOWAS
ECOWAS	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
EPA	Acuerdo de Asociación Económica (Economic Partnership Agreement)
EST	Enfermedades Sexualmente Transmisibles
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FAWE	Forum for African Women Educationalist (Foro para Mujeres Africanas en la Educación)
FCFA	— Franco de la Comunidad Financiera Africana (BCEAO) — Franco de la Cooperación Financiera en África Central (BEAC)
FED	Fondo de Ayuda al Desarrollo (UE)
FOMAC	Fuerza Multinacional del África Central (CEEAC)
FOMUC	Fuerza Multinacional de la CEMAC
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
HSIC	Heads of State and Government Implementation Comité (Comité de Implementación de Jefes de Estado y de Gobierno del NEPAD)
IED	Inversión Extranjera Directa
IGAD	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OOAS	Organización Oeste-africana de la Salud (WAHO, en inglés)
OUA	Organización de la Unidad Africana
NEPAD	New Economic Partnership for Africa's Development (Nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo de África)
NTF	Nigerian Trust Fund (Fondo Fiduciario de Nigeria, del BAD)
PAE	Plan de Actuación Especial
PAP	Pan African Parliament (Parlamento Panafricano)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Iniciativa Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, en inglés)
RDC	República Democrática del Congo
TDCA	Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación UE-Sudáfrica
SACU	Unión Aduanera del África Austral
SADC	Comunidad de Desarrollo del África Austral
SADCC	Conferencia de Coordinación para el Desarrollo del África Austral
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UA	Unión Africana
UDEAC	Unión Aduanera y Económica del África Central
UE	Unión Europea
UEAC	Unión Económica del África Central
UEMOA	Unión Económica y Monetaria de África del Oeste
UMA	Unión del Magreb Árabe (AMU en las siglas inglesas)

UMAC	Unión Monetaria del África Central
UNECA	Comisión Económica de Naciones Unidas para África (ó ECA)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

ANEXOS

ANEXO 1. COMPOSICIÓN Y OBJETIVOS DE LAS COMUNIDADES ECONÓMICAS REGIONALES AFRICANAS

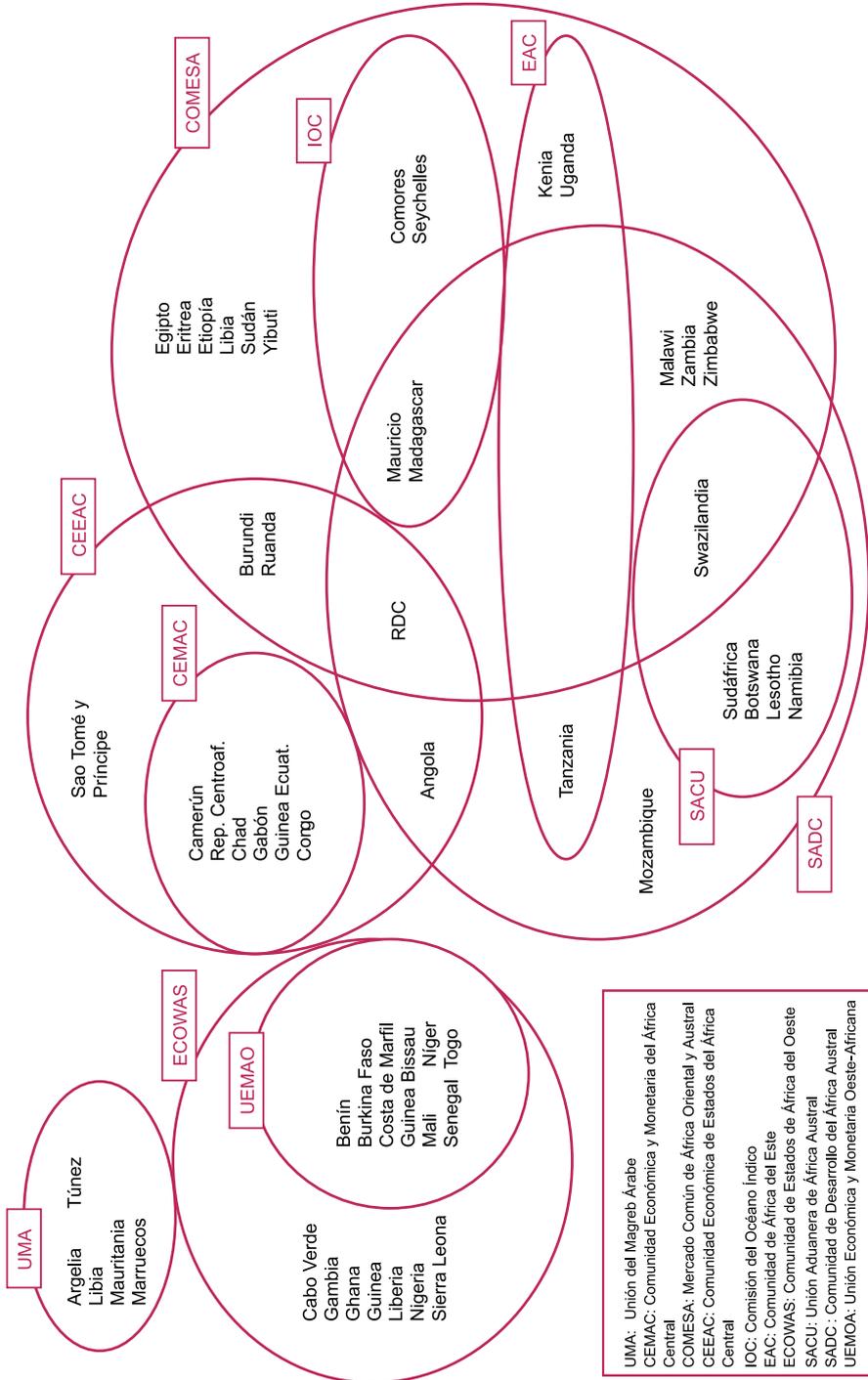
Comunidad	Miembros	Objetivo	Situación actual
Unión del Magreb Árabe (UMA)	Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania, Túnez	Unión económica total	La zona de libre comercio no existe, pero se han firmado convenios sectoriales. La integración progresa lentamente desde 1995.
Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC)	Camerún, Congo, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana	Unión económica total	Uniones monetaria y aduanera desde 1998. Convenios sectoriales. Convergencia de las políticas macroeconómicas. FOMUC en República Centroafricana.
Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA)	Burundi, Comores, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Libia, Madagascar, Malawi, Mauricio, RDC, Ruanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia, Zimbabwe, Yibuti	Mercado común	Área de libre comercio (nueve miembros) desde el 2000. Plazo para la unión aduanera: 2008. Definición de criterios de convergencia de políticas macroeconómicas.
Comunidad de Estados Sahel-Saharanos (CEN-SAD)	Benín, Burkina Faso, Chad, Costa de Marfil, Egipto, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Liberia, Libia, Mali, Marruecos, Niger, Nigeria, República Centroafricana, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Túnez, Yibuti	Unión económica total	Estudio de viabilidad del área de libre comercio, planificada para 2010.
Comunidad de África del Este (EAC)	Kenia, Tanzania, Uganda	Unión económica total	En 2005 se lanzó la unión aduanera, en fase de implementación desde entonces.
Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC)	Angola, Burundi, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, RDC, Ruanda, Sao Tomé y Príncipe	Unión total	Zona de libre comercio programada para 2008, en principio. Basada en la extensión de la política comercial de la CEMAC. Consejo de Paz y Seguridad del África Central.
Comunidad económica de los países de los Grandes Lagos (CEPGL)	Burundi, RDC, Ruanda	Unión económica total	Firma de acuerdos comerciales preferenciales. Integración en punto muerto desde 1994. Anuncio en 2007 de una hoja de ruta para retomar integración regional.
Comunidad de Estados de África del Oeste (ECOWAS)	Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo	Unión total	Área de libre comercio desde el año 2000. Puesta en marcha de una segunda zona monetaria (ZMAO). Convergencia de políticas macroeconómicas. Mecanismo de paz y seguridad.

Anexo 1. Composición y objetivos de las comunidades económicas regionales africanas

Comunidad	Miembros	Objetivo	Situación actual
Comisión del Océano Índico (IOC)	Comores, Madagascar, Mauricio, Seychelles	Cooperación diplomática, medioambiental y comercial	Organización intergubernamental. Defensa de los intereses de estados insulares en los foros internacionales.
Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)	Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán, Uganda, Yibuti	Unión económica total	Elaboración de programas sectoriales multilaterales en las zonas prioritarias. Mecanismo de paz y seguridad.
Unión del Río Mano (MRU)	Guinea, Liberia, Sierra Leona	Integración multisectorial	Programas sectoriales. Centros de formación. Ralentización del proceso.
Unión Aduanera de África Austral (SACU)	Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia	Unión aduanera	Unión aduanera.
Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC)	Angola, Botswana, RDC, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia, Zimbabwe	Unión económica total	Se prevén los siguientes plazos: área de libre comercio en 2008, unión aduanera en 2010, mercado común en 2015, unión monetaria en 2016 y una moneda única en 2018.
Unión Económica y Monetaria Oeste-Africana (UEMOA)	Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal, Togo	Unión económica total	Unión monetaria y económica desde 1994.

FUENTE: UNECA (2004), *Etat de l'intégration régionale en Afrique*, Addis Abeba, Etiopía (se incluyen actualizaciones propias).

ANEXO 2. COMUNIDADES ECONÓMICAS REGIONALES DEL CONTINENTE AFRICANO: «SPAGHETTI BOWL»

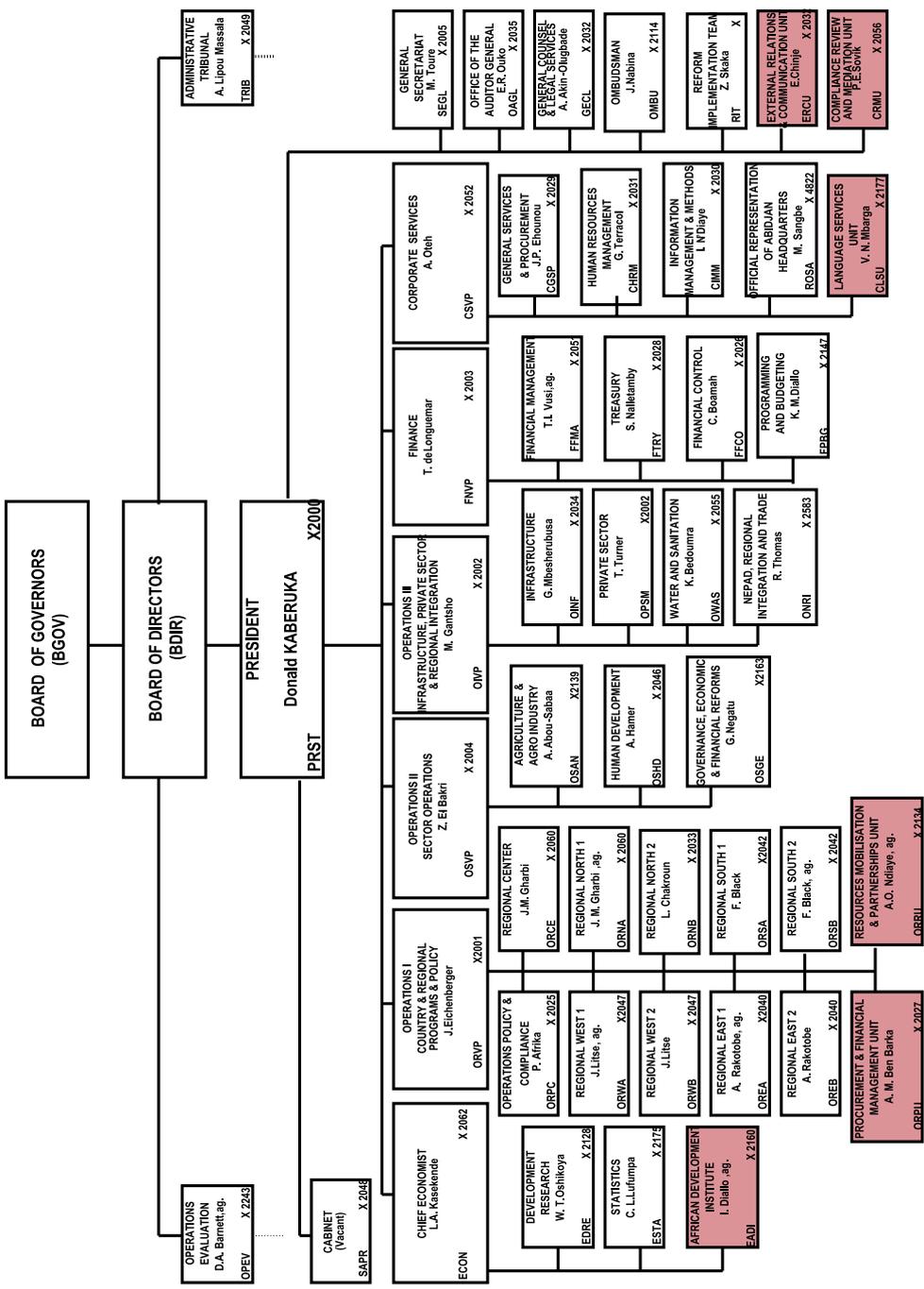


ANEXO 3. ORGANIGRAMA DEL BANCO AFRICANO DE DESARROLLO

ADB ORGANIZATION CHARTS
01 March 2007



AFRICAN DEVELOPMENT BANK



FUENTE: www.afdb.org

ANEXO 4. EL TRATADO DE ABUJA

El Tratado de Abuja prevé la creación de la Comunidad Económica Africana mediante un proceso gradual basado en el fortalecimiento, la armonización progresiva y finalmente la integración de las REC.

Son seis etapas repartidas en 34 años, entre 1994, fecha en la que entró en vigor, y 2028:

1994-1999 Fortalecimiento de las CER (Comunidades Económicas Regionales) existentes y creación ahí donde no existieran (5 años).

1999-2007 Estabilización de tarifas y otras barreras no tarifarias, de derechos de aduanas y tasas interiores a los niveles de 1994, fortalecimiento de la integración regional e infraestructura (agricultura, industria, transportes, comunicaciones y energía), coordinación y armonización de las CER (8 años).

2007-2017 Consolidación de las zonas de libre comercio y de las uniones aduaneras, con la eliminación progresiva de barreras y otros obstáculos al comercio, así como por la adopción de una tarifa exterior común (10 años).

2017-2019 Coordinación y armonización de políticas y programas en el sector comercial con vistas a la realización de un Mercado Común Africano y de la Comunidad Económica Africana, con el conjunto de las CER. Esta etapa debería llevar a la libre circulación de personas, a la aplicación del derecho de residencia y establecimiento en las CER (2 años).

2019-2023 Consolidación del Mercado Común Africano a escala continental y de políticas comunes (4 años).

2023-2028 Integración de todos los sectores y estructuras (económica, política, social, cultural), establecimiento del Banco Central Africano, de la moneda única africana, de la Unión Económica y elección del primer Parlamento Panafricano (5 años).

FUENTE: UNECA (2004), *Etat de l'intégration régionale en Afrique*, Addis Abeba, Etiopía, www.uneca.org.

ANEXO 5. TIPO DE OPERACIONES DEL GRUPO BANCO AFRICANO DE DESARROLLO

Entre los años sesenta y setenta, las operaciones del Banco estaban orientadas casi exclusivamente a la financiación de proyectos, es decir a la inversión en actividades sectoriales concretas. Desde los años ochenta, el Banco ha diversificado progresivamente sus actividades para adaptarse al contexto económico y a las necesidades de sus países miembros:

Financiación de proyectos o programas:

- Préstamos para la ejecución de proyectos de desarrollo: se financian inversiones orientadas a crear beneficios económicos identificables o activos productivos.
- Líneas de crédito: fondos canalizados a través de instituciones financieras nacionales o regionales, destinadas a financiar un conjunto de proyectos específicos, en general de pequeñas y medianas empresas.
- Préstamos para la inversión y rehabilitación de un sector: destinados a fortalecer o rehabilitar capacidades sectoriales espe-

cíficas de planificación, producción y marketing; a menudo son utilizados para la financiación de importaciones de equipamiento o inputs destinados a un sector.

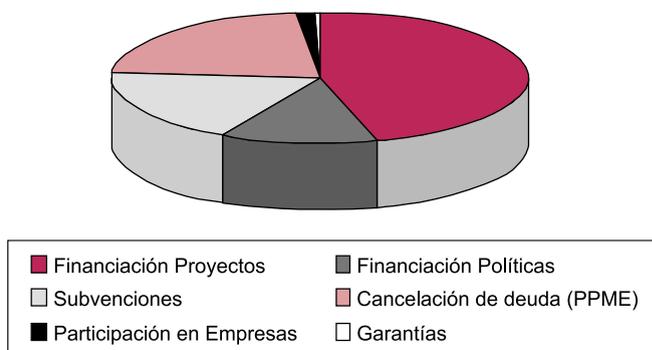
Financiación de políticas:

- Préstamos de ajuste de un sector: créditos destinados a potenciar reformas institucionales y cambios de políticas en un sector determinado.
- Préstamos de ajuste estructural: créditos orientados a promover reformas macroeconómicas específicas.

Asistencia técnica:

- Operaciones de asistencia técnica: préstamos o donaciones para financiar expertos que incrementen la capacidad de las instituciones nacionales o regionales o estudios requeridos para la financiación de un proyecto. Estos son financiados por el ADF a través del Fondo de Asistencia Técnica.

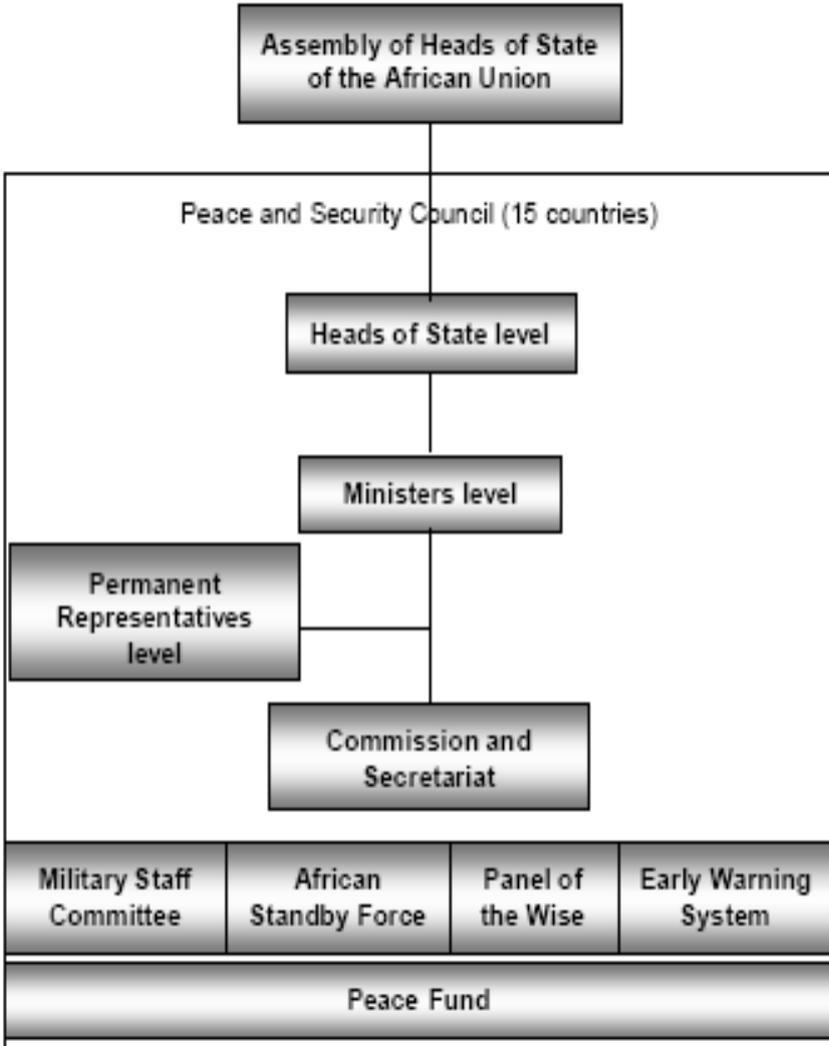
Operaciones aprobadas por el Grupo BAD por tipo de instrumento (2005)



FUENTE: BAD (2006), *Annual Report 2005*, www.afdb.org.

FUENTE: BAD (2007), *ADB in brief*, www.afdb.org.

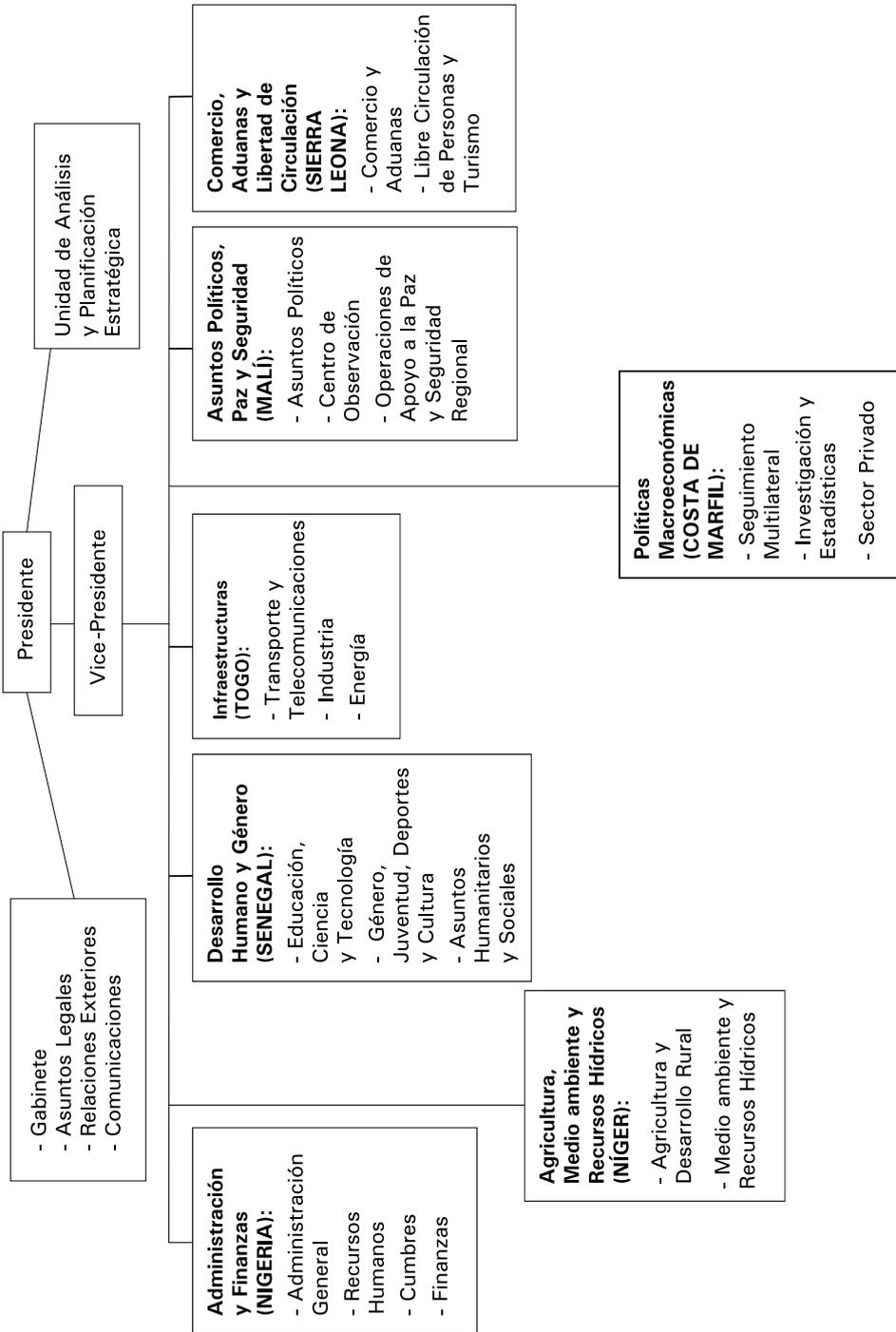
ANEXO 6. ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE PAZ Y SEGURIDAD DE LA UNIÓN AFRICANA



FUENTE: *AU Profile*, www.africa-union.org.

ANEXO 7. ORGANIGRAMA DE LA NUEVA COMISIÓN DE ECOWAS

(Desde el 1 de febrero 2007)



FUENTE: Elaboración propia, a partir del Informe anual del Secretariado Ejecutivo de 2006 y de la información recogida en las entrevistas en ECOWAS.



FUNDACIÓN CAROLINA

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

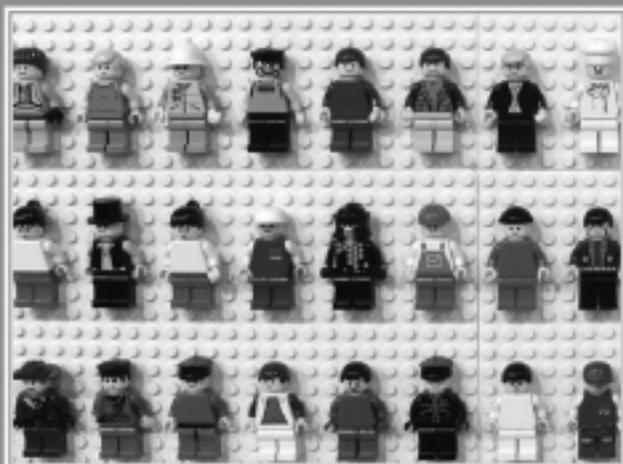
Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

C. Freres, S. Gratius, T. Mallo,
A. Pellicer, J. A. Sanahuja (eds.)



¿Sirve el diálogo político
entre la Unión Europea y
América Latina?

Judith Astelarra (coord.)



Género y cohesión social

Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio



Apoyando los procesos de desarrollo

Enfoques y métodos
para una ayuda inclusiva

Beatriz Marrero, Marta O'Kelly,
Montserrat Solsona y Adriana Zumarán



Políticas europeas de cooperación al desarrollo en materia de salud sexual y reproductiva