

José Manuel Albares
e Ignacio Suárez (coords.)



La agenda africana de desarrollo: el papel de España y la Unión Europea

LA AGENDA AFRICANA DE DESARROLLO: EL PAPEL DE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

**José Manuel Albares
Ignacio Suárez (coords.)**

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, abril de 2011
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ General Rodrigo, 6 - 1.ª planta
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamó
Foto de cubierta: Josef Stuefer

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-28.670-2010

Impreso en papel reciclado

RELACIÓN DE AUTORES

José Manuel Albares es diplomático. Actualmente es subdirector general de África Subsahariana en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Anteriormente, en el campo de la política exterior ha sido cónsul de España en Colombia y consejero de la Representación Permanente de España ante la OCDE en París. En el campo de la cooperación al desarrollo ha sido vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y jefe del Departamento de Cooperación con África Subsahariana en la AECID. Ha publicado diversos artículos e impartido numerosas conferencias sobre relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Ha sido profesor invitado en varias universidades españolas y en el Instituto de Estudios Políticos de París. Es licenciado en Derecho y diplomado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Deusto.

Inés Alberdi, es socióloga y catedrática en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido investigadora asociada en el Departamento de Estudios de la Mujer y Políticas Públicas de la Universidad George Washington (EEUU) en 1988-1989. Asesora del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Educación y Ciencia. Directora del Departamento de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas (1992-1993). Directora del “Informe para la familia” para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1992-1994). Cuenta con una amplia experiencia internacional, focalizada en los derechos de las mujeres y en cuestiones de género. Fue diputada por la Asamblea de Madrid por el PSOE entre 2003 y 2007. Ha sido directora ejecutiva del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) desde abril de 2008 hasta junio de 2010 en que se crea ONU-Mujeres.

Lourdes Benavides es licenciada en Ciencias Empresariales y experta en cooperación internacional para el desarrollo; ha trabajado durante varios años como cooperante en el ámbito de la acción humanitaria y el desarrollo en varios países africanos (Angola, Níger, Guinea, Indonesia). Ha trabajado igualmente como consultora para distintas ONG e instituciones públicas y privadas, y ha realizado estudios, diagnósticos, evaluaciones de proyectos (Etiopía, Senegal, Ruanda, Tailandia, Sudáfrica...). Forma parte del Grupo de Estudios Africanos y es doctoranda en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos. Sus ámbitos de interés en los últimos años se han centrado en el régimen internacional de la acción humanitaria, la seguridad alimentaria en la región del Sahel, la agenda africana del desarrollo y la integración regional.

Mbuyi Kabunda es doctor en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM, profesor del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo, así como director del Observatorio de Estudios sobre la Realidad Social Africana de la UAM-Fundación Carlos de Amberes. Es también profesor en el Máster de Estudios Africanos de la UAM. Ha sido profesor y jefe del Departamento de Relaciones Internacionales en la Universidad de Lubumbashi (República Democrática del Congo) y presidente de la ONG SODEPAZ (Solidaridad para el Desarrollo y la Paz). Es autor de numerosas publicaciones sobre temas africanos: desarrollo,

derechos humanos, relaciones interafricanas e integración regional, etnicidad, conflictos, género, inmigración subsahariana, África en el sistema internacional, y globalización.

Jesús Núñez, es economista y militar (retirado). Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Es especialista en temas de seguridad, construcción de la paz y prevención de conflictos, con especial atención al mundo árabo-musulmán. Profesor de la Universidad Pontificia de Comillas. Vocal del Comité Español de la UNRWA (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos), desde su creación en 2005 y miembro del International Institute for Strategic Studies (IISS), Londres, desde 1993. Ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el ámbito de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos, y Vocal del Comité Directivo de Encuentro Civil EuroMed (ECE), desde su creación en 2008. Es colaborador en diferentes medios de prensa escrita, de radio y servicios de información exterior.

Mzukisi Qobo, es doctor en políticas por la Universidad de Warwick (Reino Unido). Obtuvo una beca de investigación doctoral por la Organización Mundial del Comercio (Ginebra, Suiza). Ha sido director para el desarrollo de políticas comerciales del Departamento de Comercio e Industria de Sudáfrica. Actualmente trabaja en la Universidad de Pretoria (Sudáfrica) y es investigador asociado del Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, donde ha sido director del Programa de Potencias Emergentes. Sus áreas de especialización incluyen: política exterior, potencias emergentes, desafíos de la gobernanza global, relaciones regionales y multilaterales de Sudáfrica.

Carmen de la Peña es licenciada en Derecho, ingresó en 1979 en la Carrera Diplomática. Ha estado destinada en las representaciones diplomáticas españolas en República Popular China y Brasil. Ha sido Asesora Técnica en la Organización de las Naciones Unidas contratada por la Comisión Económica para África, Subdirectora General de Acción Cooperativa y Subdirectora General de África Subsahariana. En 1996 fue nombrada Consejera de la Embajada de España en Londres y en 2001 pasó a desempeñar la Segunda Jefatura en la Embajada de España en Israel. En junio de 2004 fue designada embajadora de España en la República Federal Democrática de Etiopía y desde junio de 2008 a julio de 2010 fue Directora General de Política Exterior para África. En 2010 fue nombrada Directora General para África.

Ignacio Suárez Fernández-Coronado, es responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda en el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina. Es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y ha realizado un Máster sobre Estudios Europeos Políticos y Administrativos. Su labor profesional se ha centrado en distintos ámbitos de la cooperación internacional para el desarrollo, habiendo trabajado en la Comisión Europea, la Universidad de Alcalá de Henares, la Administración Pública española, y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Colabora como docente en el marco de diversos programas de postgrado sobre cooperación internacional, y su actividad investigadora incluye distintas materias de la financiación para el desarrollo, la agenda de la eficacia de la ayuda o la política española de cooperación.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN. LA AGENDA AFRICANA DE DESARROLLO Y EL PAPEL DE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA. José Manuel Albares e Ignacio Suárez	11
PRIMERA PARTE. LA AGENDA AFRICANA DE DESARROLLO	
1. LAS POTENCIAS EMERGENTES Y LA AGENDA AFRICANA DE DESARROLLO EN EL SIGLO XXI. Mzukisi Qobo	17
2. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN ÁFRICA: BALANCE, RETOS Y ALTERNATIVAS. Mbuyi Kabunda	35
3. LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES SON CENTRALES PARA EL DESARROLLO AFRICANO. Inés Alberdi	61
SEGUNDA PARTE. LAS RELACIONES UE-ÁFRICA Y LA POLÍTICA AFRICANA DE ESPAÑA	
4. LA “NUEVA AGENDA DE DESARROLLO”, LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS RELACIONES UE-ÁFRICA. Lourdes Benavides	71
5. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DONANTES EMERGENTES EN ÁFRICA: ¿QUÉ PAPEL PARA LA UNIÓN EUROPEA? Ignacio Suárez	91
6. ÁFRICA MÁS ALLÁ DE LA CRISIS: LA ESTABILIZACIÓN DEL CONTINENTE Jesús A. Núñez	113
7. LA AGENDA AFRICANA: ¿CÓMO PUEDEN ESPAÑA Y EUROPA APOYARLA? José Manuel Albares	129
8. LA COOPERACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA CON ÁFRICA TRAS LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE. Carmen de la Peña	145

PRESENTACIÓN

CeALCI-Fundación Carolina

La Fundación Carolina y la Universidad Complutense de Madrid iniciaron en el año 2009 una colaboración en el marco de los Cursos de Verano de El Escorial. Tal iniciativa fue fruto del interés compartido por ambas instituciones sobre África, y en este contexto, de la pertinencia de generar espacios de debate, formación e intercambio que posibiliten la reflexión en torno a la realidad del continente africano y a sus principales retos y desafíos en materia de desarrollo. En dicho marco se inscribió el encuentro “Migración, crisis y conflicto en África Subsahariana”, coorganizado por la Fundación Carolina y la Universidad Complutense de Madrid en la programación de los Cursos de Verano de El Escorial, los días 3 y 4 de agosto de 2009.

El interés que suscitó dicho encuentro, junto a la importancia de consolidar los escasos espacios de debate existentes en España sobre asuntos africanos, llevaron a ambas instituciones a reeditar la colaboración iniciada en 2009 con la organización del curso de verano “La agenda africana de desarrollo y el papel de España y la Unión Europea”, celebrado en el Escorial entre el 26 y el 30 de julio de 2010.

La selección de dicho tema respondió a una serie de razones. Por un lado, la constatación de que África debe hacer frente a importantes desafíos en materia de desarrollo, de cara a cuya resolución pueden producirse importantes contribuciones desde el exterior del continente africano. Partiendo de la premisa de que la articulación de soluciones efectivas es una cuestión que compete, ante todo, a las propias sociedades africanas y a sus dirigentes, resulta igualmente cierto que existe una responsabili-

dad del conjunto del planeta, y más aún en el caso de regiones y países vecinos como la Unión Europea y España.

Por otro lado, el momento de la celebración del curso coincidía con el fin de la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea, que España ostentó durante el primer semestre de 2010. De este modo, el calendario se presentaba propicio para hacer balance de las políticas desarrolladas desde la Unión Europea y desde España hacia África, tanto en el ámbito de las relaciones exteriores como de la cooperación para el desarrollo. El semestre presidencial se correspondía, además, con momentos de cambios tanto en el contexto europeo como español en lo que al enfoque hacia el continente africano se refiere. En el caso de Europa, la progresiva implementación del marco institucional resultante del Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, sumado a los cambios en algunos de los principales acuerdos por los que se rigen las relaciones euroafricanas: la evolución de la Estrategia Conjunta UE-África en el marco del proceso preparatorio de la III Cumbre birregional (Libia, noviembre de 2010), la revisión del Acuerdo de Cotonou, o los procesos de negociación de los Acuerdos de Partenariado Económico. Por otro lado, en el caso de España, la asunción del carácter prioritario de la relación con sus vecinos africanos, que se ha acompañado en los últimos años de una mayor presencia diplomática en la región y en un notable aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo hacia África, a día de hoy el primer continente receptor de la cooperación española en términos absolutos.

Con estos ingredientes como telón de fondo, el curso reunió a un amplio elenco de expertos africanos y europeos de organismos internacionales, la Administración General del Estado, el mundo académico y la sociedad civil. El resultado fue un fructífero debate sobre los principales aspectos de la agenda africana de desarrollo, en el que se priorizaron las perspectivas africanas y se abordaron algunos de los temas que están llamados a jugar un papel clave de cara al futuro desarrollo del continente: el contexto económico y comercial; el papel de las potencias emergentes; la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; el papel de la sociedad civil; o las posibilidades y limitaciones que ofrecen los procesos de integración regional entre otros.

La Fundación Carolina espera que la presente publicación, en la que se recogen los

contenidos del curso “La agenda africana de desarrollo y el papel de España y la Unión Europea”, sea de utilidad para una mejor comprensión, difusión y análisis de los desafíos a los que el continente debe hacer frente en materia de desarrollo. De igual manera, la Fundación Carolina quisiera agradecer a José Manuel Albares, actual Subdirector General de África Subsahariana del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, su labor en la dirección del citado curso. Se agradece igualmente a los ponentes su valiosa participación a lo largo de las diferentes sesiones, así como a todos los asistentes por su interés en profundizar sobre la realidad del continente africano.

Madrid, marzo de 2011

INTRODUCCIÓN: LA AGENDA AFRICANA DE DESARROLLO Y EL PAPEL DE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

José Manuel Albares e Ignacio Suárez*

Contrariamente a una imagen muy extendida de África, éste no es un continente “perdido”. En él están ocurriendo muchas cosas positivas para los africanos y para la agenda común que comparten con españoles y europeos.

Durante la última década, el continente africano ha realizado importantes esfuerzos para estar a la altura de los cambios del nuevo milenio y ha tenido que afrontar toda una serie de nuevos retos de carácter global. A lo largo de los últimos diez años se han producido notables avances para consolidar la democracia en la región, a través del refuerzo de las instituciones, las elecciones multipartidistas, la apertura a la participación ciudadana y a la libertad de prensa. Estos avances también se han acompañado de fracasos y se ha debido hacer frente a resistencias, pero el movimiento de fondo en África se dirige en esa dirección. Esto es especialmente relevante porque existe una relación directa entre el desarrollo, la seguridad y el respeto a los derechos humanos, que se hace especialmente patente en el continente africano.

De los treinta conflictos armados que se registraron en el planeta durante 2009, diez tuvieron lugar en África. De estos, siete fueron conflictos armados internacionalizados, lo que pone de manifiesto su carácter regional y el papel que desempeñan los países vecinos en los mismos. Dicho de otro modo, la democracia en un país africano incide en su desarrollo y estabilidad, pero también en toda la región.

Pese a los progresos registrados, África Subsahariana sigue concentrando los países con índices y niveles de desarrollo más bajos. Según datos de las Naciones Unidas, en la región se encuentran 22 de los 24 países de desarrollo humano bajo, siendo el último Sierra Leona, que ocupa el puesto 177. La situación es similar si tomamos como referencia otros indicadores. Así, los países con una renta per cápita más baja también se encuentran en África Subsahariana (en particular, Burundi, Malawi, República Democrática del Congo, Tanzania y Níger), y ciertos países de la región presentan los indicadores más reducidos de esperanza de vida (40,5 años en Zambia; o 40,9 en Swazilandia y Zimbabwe), causada en buena medida por los estragos de enfermedades como el VIH/Sida, las condiciones sanitarias o los conflictos armados.

Por ello, la erradicación de la pobreza en África es uno de los principales retos globales de la comunidad internacional. A pesar de los avances conseguidos en los últimos años, la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM) se enfrenta con numerosos obstáculos en este continente. Algunos factores acentúan estas dificultades, como las subidas del precio del combustible, la crisis de los alimentos (los hogares de África Subsahariana destinan de media la mitad de sus ingresos a la alimentación), las crisis financieras mundiales (cuyo impacto en África reduce todavía aún más las oportunidades comerciales de la región), el menor acceso a financiación, o la reducción de las inver-

* Director y secretario del Curso de Verano “La agenda africana de desarrollo y el papel de España y la Unión Europea”.

siones directas y de las transferencias de remesas de sus emigrantes, disminuyendo también, en consecuencia, las posibilidades de erradicar la pobreza y de alcanzar los ODM.

Lo que ocurre en África no sólo es importante por el imperativo ético y de solidaridad hacia esas sociedades; lo es también porque sin África no superaremos los grandes retos del planeta. El cambio climático, los tráfico ilícitos, los flujos migratorios o el terrorismo internacional necesitan una respuesta coordinada en la que África debe jugar un papel fundamental y, por ello, el continente cobra un papel cada vez más importante en el mundo y en las relaciones internacionales. África, que tras el fin de la Guerra Fría parecía no ser ya un actor importante en las relaciones globales, ha vuelto a situarse en el centro de las mismas. Las grandes potencias emergentes, ante todo China, pero también Brasil e India, se esfuerzan por estrechar sus relaciones con el continente. Europa y Estados Unidos establecen agendas renovadas para añadir valor al continente. El gran reto de futuro es conseguir que África no sea de nuevo un terreno de enfrentamiento, esta vez económico, sino que lo anterior redunde en beneficio del desarrollo y la inserción internacional africana en el concierto internacional. Una cosa parece ya evidente: nadie piensa ya que un mundo sin África sea viable. El G-20 intenta cada vez más asociar a África en su trabajo y la reforma del Consejo de Naciones Unidas pasa por incorporar voces africanas. Lo que resta es encontrar la fórmula para que África se inserte definitivamente y en condiciones de igualdad en los flujos de comercio e inversión mundiales.

La Unión Europea tiene un papel preponderante que desempeñar en torno al contexto descrito. Las Cumbres Unión Europea-África intentan responder a ese desafío, y constituyen un primer paso para lograr una agenda común y mutuamente beneficiosa. Para ello, habrá que conseguir un difícil consenso entre las dos regiones en torno a unos pocos temas movilizados: el desarrollo, las migraciones y el comercio.

España, por su parte, intenta desde hace unos años impulsar ese debate para crear una auténtica alianza estratégica entre europeos y africanos, y el subcontinente se ha convertido en una de las grandes prioridades de la acción exterior española. En esta línea, se ha intensificado de manera sustancial el diálogo con los países subsaharianos, superándose la postergación histórica de África en la política exterior y en la cooperación española. El nuevo enfoque adoptado por España se extiende a diversos ámbitos: una mayor presencia diplomática en la región; la contribución a la paz, la democracia y la seguridad en el continente; o la agenda migratoria. Pero, sobre todo, es en el ámbito de la cooperación para el desarrollo donde la presencia española ha dado un paso adelante sin precedentes.

En definitiva, pese a los innumerables retos a los que debe hacer frente, África está dejando de ser el continente olvidado y recaba una cuota importante de atención por parte de la comunidad internacional. En los próximos años, tres grandes líneas de trabajo se perfilan como pilares clave de la agenda común con África. Por un lado, seguir consolidando la democracia y la paz en el continente, sin abandonar a los Estados frágiles para prevenir situaciones po-

tencialmente violentas. Por otro lado, apoyar las capacidades de todos esos países para avanzar en la senda de su propio desarrollo, el que ellos mismo diseñen y escojan. Y, finalmente, contribuir a que la integración regional y subregional sea motor de los dos elementos anteriores: la estabilidad y el desarrollo africano. Esos son los retos de nuestro futuro común, sobre los que tratan de aportar claves los distintos capítulos que integran la presente publicación.

LA AGENDA AFRICANA DE DESARROLLO Y EL PAPEL DE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA: ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

La primera parte del documento está dedicada al análisis de la agenda africana de desarrollo y de algunos de sus aspectos clave, tales como el contexto económico y comercial, los procesos de integración regional o la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Mzukisi Qobo, director del Programa de Potencias Emergentes del Instituto Sudafricano de Estudios Internacionales (SAIIA), realiza un interesante diagnóstico de la agenda africana de desarrollo y de algunos de sus principales componentes. Comenzando con un repaso histórico al pensamiento sobre el desarrollo en África, este capítulo hace un recorrido sobre los desafíos actuales y futuros a los que debe hacer frente el continente, partiendo de la importancia de las relaciones económicas y comerciales para el desarrollo, y con el nuevo contexto surgido a raíz del auge de las potencias emergentes como telón de fondo. A lo

largo de estas páginas se presentan una serie de datos que invitan al optimismo. África habría experimentado un cambio sustancial gracias al *boom* de las materias primas o a factores vinculados a la estabilidad macroeconómica, las reformas microeconómicas o el equilibrio político. El resultado es una creciente atención hacia el continente por parte de actores externos, que va más allá de la ayuda al desarrollo para pasar a incluir otros ámbitos como el comercio o las infraestructuras.

Mbuyi Kabunda, director del Observatorio sobre la Realidad Social del África Subsahariana, lleva a cabo un exhaustivo análisis sobre los procesos de integración regional en África, los retos que presentan y las alternativas que se vislumbran de cara al futuro. Para ello, realiza un balance de las principales agrupaciones regionales africanas a la luz de la experiencia histórica, y a partir de ahí, identifica los principales obstáculos para la consecución de una verdadera integración regional, tanto desde el punto de vista estructural y económico, como en relación a las políticas de desarrollo. Por su importancia para la integración regional y el impulso del desarrollo económico del continente, se analizan dos de los pilares clave de la gobernanza en África: la Unión Africana y el Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD). El profesor Kabunda concluye planteando una serie de alternativas para la integración regional en África que constituyen, como él mismo señala, orientaciones para un nuevo "regionalismo" en el continente.

Inés Alberdi, directora ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

de la Mujer (UNIFEM) en el momento de celebración del curso, aborda la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como elementos determinantes para el desarrollo africano. Estas cuestiones constituyen, precisamente, la base del mandato de la entidad de las Naciones Unidas de reciente creación UN WOMEN, que agrupa los diferentes organismos que venían trabajando en relación a estos asuntos. Inés Alberdi analiza con detalle algunos de los principales temas de la agenda de desarrollo en este ámbito, ilustrado con ejemplos prácticos de la labor acometida por UNIFEM para hacer frente a una serie de cuestiones: la seguridad económica de la mujer, a través de un mayor acceso a la tierra, el crédito y los mercados; su empoderamiento político, por medio de una mayor participación en las estructuras y procesos existentes y del fortalecimiento de su liderazgo y capacidades; la paz y seguridad como sectores clave para la mujer, tanto desde una perspectiva de desarrollo como de derechos; o la eliminación de la violencia contra las mujeres, tanto por motivos de género como la violencia sexual ejercida en situaciones de conflicto.

La segunda parte del documento se inicia con un análisis del marco de las relaciones África-UE a la luz de los procesos de integración regional africanos y de las relaciones norte-sur. Asimismo, partiendo de un diagnóstico de la situación que ha caracterizado épocas pasadas, se incide en algunos aspectos clave para las relaciones birregionales, como el diálogo político, la dimensión comercial y económica, el papel de la cooperación para el desarrollo en relación a los donantes emergentes, o el pilar relativo a la paz y la seguridad.

Lourdes Benavides, integrante del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid, aborda la nueva agenda de la cooperación para el desarrollo y su relación con los procesos de integración en África, cuya inserción en el comercio mundial se erige como elemento determinante de las estrategias de crecimiento económico y de lucha contra la pobreza. Se introduce a continuación el nuevo marco de las relaciones África-UE y algunas orientaciones que perfilan hacia dónde podrían evolucionar los tres grandes pilares que rigen las relaciones birregionales: el diálogo político, la ayuda al desarrollo y el comercio. Lourdes Benavides señala que el continente africano ha ganado peso geoestratégico, tanto como proveedor de recursos energéticos como por los retos que plantea para la estabilidad internacional, lo que ha despertado el interés, entre otros, de los llamados donantes emergentes. El contexto surgido está dando lugar a nuevas dinámicas que obligan a la Unión Europea, principal socio comercial de África y primer proveedor de Ayuda Oficial al Desarrollo a la región, a determinar su posicionamiento frente al escenario que se abre paso.

Ignacio Suárez, responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, aporta algunas claves para tratar de comprender mejor los aspectos que a lo largo de las últimas décadas han minado la eficacia de la cooperación para el desarrollo en el continente africano. Las nuevas dinámicas que se abren paso a partir de la agenda de la eficacia de la ayuda, junto con la creciente importancia de la cooperación sur-sur desarrollada por los do-

nantes emergentes, plantean un nuevo escenario de competencia entre viejos y nuevos actores. Esta rivalidad trasciende las propias políticas de cooperación, al referirse no sólo a los modelos de desarrollo que deben ser promovidos y apoyados por parte de los países donantes, sino también a los equilibrios de poder en las relaciones internacionales. El capítulo concluye con el análisis de la política de desarrollo de la Unión Europea hacia África y su posible devenir en el nuevo marco de las transformaciones normativas e institucionales en el que Europa se encuentra inmersa. La disputa entre donantes emergentes y tradicionales podría actuar como incentivo para que tanto unos como otros identifiquen su valor añadido de cara a contribuir al desarrollo africano, a partir de una relación igualitaria y sincera en la que ambas partes vean sus intereses reflejados.

Jesús Núñez, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), plantea la paradoja que supone la apuesta por la “estabilización” del continente africano, concepto que parte de un enfoque erróneo al considerarse esta un objetivo en sí mismo, confundándose con el mantenimiento del *status quo*, que no ha resultado precisamente beneficioso a la luz de la experiencia de los últimos años. Convendría, por tanto, realizar una reflexión sobre cuál debe ser el objetivo a alcanzar, aspirar a la resolución de los problemas; y ello, situando a los individuos en el centro del debate, sin olvidar que la consecución del desarrollo pasa por la existencia de un Estado que funcione y de una sociedad civil fuerte y autónoma, basada en la convivencia y en la resolución pacífica de diferencias. En este contexto, Jesús

Núñez profundiza en el posible papel de la Unión Europea, analizando la génesis de las relaciones África-UE con una mirada particular a los ámbitos de la paz y la seguridad. Europa habría asumido, en cualquier caso, que la consecución de la paz y la estabilidad a nivel global esta intrínsecamente ligada a la lucha contra la pobreza y a lo que ocurre fuera de sus fronteras. La interdependencia sería, por tanto, tanto un estímulo como una necesidad para la cooperación entre ambas regiones.

La parte final del documento se centra en el análisis del impulso por parte de España a la agenda africana, tanto a nivel bilateral como en el contexto europeo. Finalizada la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea, que España ostentó en el primer semestre de 2010, el momento se planteaba propicio para hacer balance de las políticas desarrolladas desde la Unión Europea y desde España hacia el continente africano, tanto en el ámbito de las relaciones exteriores como de la cooperación para el desarrollo.

En esta línea se inscribe la contribución de José Manuel Albares, subdirector general de África Subsahariana del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Su artículo aporta una serie de claves sobre cómo Europa y España pueden apoyar la agenda africana, centrándose en la apuesta estratégica española en los últimos años. Han sido varios los ejes priorizados en la relación birregional, tales como la paz, la democracia y la seguridad en el continente, o la adopción de un enfoque global en materia migratoria. Pero lo que realmente ha marcado el nuevo enfoque adoptado por España, es el haber situado a Áfri-

ca en el centro de la agenda española de cooperación. África es, en la actualidad, el primer continente receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo española, lo que pone de manifiesto la existencia de una nueva mirada hacia el continente africano, donde las aportaciones españolas a la región subsahariana se han multiplicado por siete entre 2004 y 2010 respecto al periodo 2000-2003.

El documento concluye con la contribución de Carmen de la Peña, directora general de Política Exterior para África del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, quien realiza un análisis de la política española en África, y en concreto, de la herramienta que constituye la base de la nueva política de vecindad con el continente africano, el Plan África 2009-2012. Dicho Plan introduce novedades, como la formulación de los objetivos a perseguir, la adopción de un enfoque regional, o la existencia de un sistema de evaluación y de un mecanismo de seguimiento por parte de la sociedad civil a través de la llamada Mesa África. El capítulo se completa con el ba-

lance de la presidencia semestral española de la Unión Europea, deteniéndose en sus logros, ámbitos prioritarios y perspectivas de cara al futuro, incidiendo para ello tanto en el punto de vista español y europeo como en el africano.

En definitiva, a lo largo de las siguientes páginas se aúnan una serie de reflexiones en torno a la nueva realidad del continente africano, lo que debería contribuir, en última instancia, a articular una agenda común para dar respuesta a los desafíos de África en materia de desarrollo. En cualquier caso, una nueva constatación se abre paso. A día de hoy, África ejerce una fuerte atracción sobre los principales actores de la escena internacional, de igual manera que la respuesta a los grandes desafíos de nuestro tiempo pasa por la resolución de los problemas de África. El reto reside en que sean los propios africanos los que definan su agenda, que ejerzan un liderazgo efectivo y que se apropien de ella. Sólo a partir de ahí podrán construirse espacios de colaboración e interés común.

1. LAS POTENCIAS EMERGENTES Y LA AGENDA AFRICANA DE DESARROLLO EN EL SIGLO XXI

Mzukisi Qobo*

I. INTRODUCCIÓN

El interés por los desafíos del desarrollo de África y sus perspectivas de futuro continúa su curso al alza. Con él, comienza a apreciarse un giro gradual de las percepciones sobre el continente y un aumento de los comentarios positivos sobre el mismo. El *boom* de las materias primas experimentado durante el periodo 1997-2007 es en gran medida el responsable del crecimiento africano y del cambio en las opiniones sobre la región. Aunque dichas materias primas constituyen la base del auge económico de África, los factores que más invitan al optimismo son, quizá, los relacionados con la estabilidad macroeconómica, las reformas microeconómicas y el equilibrio político.

Casualmente, los nuevos socios emergentes, encarnados en China e India, han contribuido a espolear el crecimiento africano. Su implicación abarca sectores tan diversos como los recursos, las infraestructuras, la agricultura y las finanzas. Aunque el grueso del crecimiento de África en los últimos años ha estado íntimamente ligado a las materias primas, existen indicios de un cambio paulatino en esta tendencia, y es en dicho cambio en el que residen las verdaderas posibilidades del desarrollo sostenible del continente.

Aunque sigue siendo la región más pobre del planeta, el resurgimiento económico de África ha cogido a muchos por sorpresa. El contraste entre el estado de la región en la

década de los ochenta y el del periodo de mediados de los noventa a la actualidad es muy acentuado y, de hecho, el África de hoy se considera la siguiente frontera de crecimiento.

Este artículo analiza los desafíos de África en materia de desarrollo en los albores del siglo XXI, con las potencias emergentes como telón de fondo. El documento recapitula parte de la literatura generada por académicos occidentales y africanistas, así como textos de naturaleza política redactados por una serie de entidades que abarcan desde bancos de inversión hasta *think-tanks* internacionales.

El presente análisis se enmarca dentro de las perspectivas que subrayan la importancia de las relaciones comerciales, y sostiene que los enfoques hacia el desarrollo económico de África en el siglo XXI necesitan desviarse de manera sustancial de las prácticas en boga en las décadas de los ochenta y los noventa, excesivamente orientadas a la ayuda exterior. En este escenario, países como China e India ofrecen ventajas adicionales a las naciones africanas como fuentes alternativas de capital y para el desarrollo de infraestructuras. A pesar de ello, estas alianzas emergentes no pueden darse por supuestas. Los africanos deberían aprovecharlas para alcanzar un desarrollo a largo plazo. Es más, el continente debe considerarlas como complementos a las relaciones existentes con los actores tradicionales, en particular Europa.

* Director del Programa de Potencias Emergentes del South African Institute of International Affairs (SAIIA).

II. VISIONES ENFRENTADAS SOBRE EL DESARROLLO

El concepto de desarrollo se ha convertido en una noción comodín con interpretaciones dispares. Su imprecisión ha tenido el efecto no intencionado de justificar todos los instrumentos políticos de las élites nacionales y extranjeras, incluso cuando dichas políticas no garantizaban resultados para el desarrollo o se centraban en la mitigación de los síntomas en lugar de abordar las causas del subdesarrollo.

El concepto de desarrollo posee una larga ascendencia y significados enfrentados. Su acepción contemporánea se asocia con las *teorías de la dependencia* de los años cincuenta, las cuales disponían de una orientación práctica que aspiraba a la creación de oportunidades para el progreso social y económico de África en la era postcolonial.

La liberación del continente de los yugos de las antiguas colonias, la garantía de su autosuficiencia y su desarrollo autónomo constituían objetivos clave en esta época (Leys, 1996: 5-19). Sin embargo, dichos objetivos, formulados en una lengua indiscutiblemente ideológica, acabaron por volatilizarse. Aunque se acertó al identificar la dependencia como el obstáculo fundamental para el desarrollo africano, no se consiguió definir con claridad la forma y la naturaleza que la ruta propuesta (el desarrollo autónomo) debía adoptar. A ello se sumó el hecho de que la gran mayoría de las élites africanas demostraron estar poco interesada en construir estados modernos y crear espacios de verdadero diálogo político –una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo–,

mostrando una mayor inclinación a utilizar al Estado para su lucro personal y para mantenerse en el poder.

Las teorías de la dependencia más tempranas fueron irremediablemente superadas por la integración internacional y la creciente aceptación del entorno exterior no sólo como una fuente de dificultades, sino también de oportunidades.

El concepto de integración con beneficios mutuos adquirió una resonancia mayor a la de la noción de desvinculación del sistema internacional. De hecho, una de las principales dificultades afrontadas por África en la era postcolonial fue su fuerte dependencia de las materias primas y los mercados europeos, lo que propició que la integración del continente en la economía mundial partiese de una posición estructural más débil. Este hecho complicó aún más el desarrollo de la región en tanto que sus productos permanecieron vulnerables a las fluctuaciones en los precios, y la ausencia de diversificación estructural puso de manifiesto las importantes limitaciones del continente para ampliar sus actividades económicas más allá de la agricultura y los recursos.

Los argumentos expuestos hacen más compleja la redefinición del concepto de desarrollo con una precisión mayor. De acuerdo con el informe de la Comisión del Sur (citado en Rist, 2008: 8), presidida por el presidente tanzano Julius Nyerere, el desarrollo se define como “un proceso que permite a los seres humanos desarrollar su potencial, confiar en sí mismos, vivir con dignidad y realizarse como personas. Es el proceso que libera a las personas del miedo a

las carencias y a la explotación". Por ende, puede considerarse que el desarrollo entraña tanto un proceso como un resultado.

Amartya Sen (1999: 3, 18) ofrece otra perspectiva expansiva del desarrollo que se fundamenta en el concepto de la ampliación de las libertades y capacidades humanas en oposición a otras definiciones más evaluativas que priorizan de forma casi exclusiva variables como el producto interior bruto, el aumento de la renta per cápita, la industrialización y la modernización. Para esta teoría, el desarrollo es un concepto dinámico que da preferencia a la libertad y las capacidades.

La libertad política ofrece unas condiciones más propicias para el desarrollo del sector privado y el crecimiento económico que los entornos restrictivos. Existen, por supuesto, excepciones a esta regla general, como es el caso de los llamados "tigres" del sureste asiático, que prosperaron durante la Guerra Fría; la trayectoria de crecimiento de la China comunista; y el éxito económico de Singapur durante el mandato del benévolo dictador Lee Kuan Yew. Sin embargo, estas excepciones no constituyen modelos que puedan ser replicados, ni siquiera considerados, en otros países. De hecho, África ha sufrido en sus carnes un número considerable de regímenes autoritarios con desastrosas consecuencias. Estos han sido identificados como la principal causa del declive económico, del fomento de la corrupción y la proliferación de redes de favoritismo en el sector público y en el conjunto de la economía.

La tesis que subraya la importancia de los elementos cualitativos del desarrollo, con-

siderándolos como la quinta esencia de la libertad, no debe interpretarse como un menosprecio de las medidas cuantitativas o evaluativas, sino como un enfoque que prioriza la eliminación de los obstáculos para la consecución de la libertad y la expresión de las capacidades humanas. La apertura del espacio político, la proliferación de la sociedad civil y la libertad comercial crean las condiciones necesarias para la prosperidad económica de una nación. Sin embargo, aunque se están realizando avances importantes, la situación general de África aún dista mucho de adecuarse a estas categorías ideales.

Identificar y afrontar las barreras para el desarrollo no siempre resulta sencillo, dada la posibilidad de que en determinados contextos no esté claramente definido un concepto compartido de desarrollo. A ello puede sumarse la dificultad de que los individuos o grupos persigan distintos objetivos o aspiraciones. Tal y como apunta Sen, el enraizamiento de este concepto de desarrollo no sólo requiere la democratización del espacio político, sino también el de las condiciones bajo las cuales los diversos actores participan de la economía de mercado (Unger, 2009).

Dejando a un lado los obstáculos generados internamente como resultado de gobiernos deshonestos e ineficaces, África no se encuentra integrada en la economía mundial en unos términos favorables, particularmente si se tiene en cuenta la realidad del continente: una dependencia desproporcionada de una limitada cartera de exportaciones y la supeditación a los mercados de la Unión Europea. Sólo en los últimos años han podido constatarse prue-

bas sólidas de una diversificación geográfica de los mercados de exportación, y aún así la naturaleza de éstas sigue excesivamente vinculada al sector primario, principalmente a la agricultura, los minerales y los recursos energéticos.

Otra de las marcas de ausencia de desarrollo de África y de su dependencia externa es la expresada a través de la ayuda al desarrollo. Irónicamente, esta herramienta –diseñada para abordar algunos de los desafíos sociales más profundamente arraigados en África– se ha convertido en una lacra para el continente. En los últimos tiempos, la ayuda al desarrollo se ha sometido a un examen exhaustivo y ha sido objeto de enérgicos llamamientos para su redefinición, la cual iría encaminada a optimizar su eficacia y mejorar su despliegue, orientándola a la inversión y las infraestructuras.

El principal catalizador de las críticas a la ayuda al desarrollo ha sido su ineficacia a la hora de generar los resultados prometidos y, lo que es aún peor, su apropiación por parte de las élites para sus intereses personales. Un número cada vez mayor de académicos africanos consideran que la ayuda al desarrollo es la responsable de socavar las perspectivas de desarrollo a largo plazo del continente, ya que lo aboca a la dependencia económica de Occidente. Tal y como observara Walter Rodney (1982: 25) hace tres décadas, la independencia económica “[...] requiere capacidad para ejercer poder de decisión en las relaciones externas y, sobre todo, exige que en algún momento el crecimiento de una nación pase a ser autónomo y autosostenible”. Sin embargo, la ayuda al desarrollo no fomenta la autoconfianza, sino que interpone una limitación

benigna a la consecución del potencial económico de los africanos.

III. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA

Tras la era colonial, el único lapso en el que África disfrutó de perspectivas halagüeñas fue el periodo 1960-1973, el cual estuvo marcado por el *boom* económico previo al derrumbamiento del mecanismo del patrón oro de Bretton Woods y el comienzo de la crisis de la deuda. Una gran parte del crecimiento de África en este periodo se alimentó con la creciente demanda por parte de Occidente de su agricultura y sus materias primas, que experimentó marcadas subidas entre 1971 y 1973 y trajo consigo una duplicación de los precios del cobre, el caucho, el cacao y el café (Frieden, 2006: 354).

Durante este periodo, la expansión de África dependía fuertemente de la demanda externa, de manera que cuando la economía mundial se tambaleó como consecuencia de un abrupto aumento en los precios del petróleo decretado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el surgimiento de las crisis de la deuda, se abrió una época de declive económico a nivel mundial que asfixió la demanda de materias primas africanas. Estas circunstancias sumieron al continente en casi de dos décadas de oscuridad.

Las debilidades estructurales de África, achacables a desafíos internos relacionados con políticas económicas deficientes, y un entorno exterior inclemente producto de la reducción de la demanda mundial de productos primarios, terminaron por socavar las

perspectivas de desarrollo futuro de la región. El crecimiento medio del PIB en África en el periodo de 1982 a 1992 fue del 2%, una cifra que contrasta con el 5,2% de Asia Meridional y el 8% de Asia Oriental (Callagy, 2002: 44, en Haberson y Rothchild [eds]).

La presión económica experimentada durante este periodo se dejó sentir tanto en las estructuras productivas como en las sociales, y con ella comenzaron a caer los índices de alfabetización y la esperanza de vida. Determinados factores internos, como el desacierto de las políticas nacionales, la sobrevaloración de los tipos de cambio, la ineficacia de las organizaciones paraestatales y una regulación excesiva de las economías domésticas, contribuyeron a empeorar aún más la situación económica de África.

Desde los años posteriores a la crisis de principios de los setenta hasta comienzos de los noventa, la posición de la deuda externa africana sufrió un efecto acumulativo y una serie de naciones del continente pasaron a engrosar la categoría de países pobres altamente endeudados. Las adversas condiciones de África, especialmente en las economías menos desarrolladas, requirieron intervenciones en forma de asistencia o ayuda exterior al desarrollo. Mientras que parte de la ayuda se reencauzó a economías desarrolladas e instituciones de crédito multilaterales para sufragar la deuda, otras partes –salvo en los contados casos en los que alcanzaron al sector social– fueron a llenar los bolsillos de la clase política.

El penoso estado de la estructura social africana es, en parte, un reflejo de las rea-

lidades históricas desencadenadas por la era colonial y agravadas por la primera generación de gobernantes postcoloniales del continente. De forma análoga, la economía política del África descolonizada mantiene profundos vínculos con el periodo colonial. Como señala Jeffrey Frieden (2006: 450), “Las economías políticas coloniales han dependido de la exportación de productos primarios a sus metrópolis: cobre desde el Congo a Bélgica, café desde Kenia a Gran Bretaña, cacao desde Costa de Marfil a Francia, petróleo desde Angola a Portugal”.

Países como Benin, Burundi, Camerún, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Ghana, Kenia, Mozambique, Níger, Senegal, Sudán, Tanzania, Uganda y Zimbabue también han mostrado una marcada predilección por la exportación de materias primas (Wolf, 2004: 205). El destino principal de estas exportaciones es Europa y, a pesar de décadas de relaciones comerciales y prestación de ayudas con el continente europeo, las economías africanas no han logrado diversificarse.

No cabe duda de que los vínculos coloniales han condenado a África a la dependencia de los mercados tradicionales y han reforzado su ventaja comparativa estática en productos primarios en lugar de garantizar su transformación en productos con un valor añadido. Los gobernantes postcoloniales no se preocuparon en ningún momento de desarrollar estrategias para la transformación de las estructuras productivas y sociales de África, y los niveles educativos de la región continúan estando por debajo de los de países en desarrollo de otras partes del mundo.

Las condiciones socioeconómicas africanas se han deteriorado como consecuencia de inestabilidades políticas y conflictos armados. Como destaca Fantu Cheru (2002: 5-8), los efectos de una gestión política inadecuada se han sentido de manera particular en aspectos como una educación deficiente, un acceso limitado a la sanidad, una mayor incidencia del VIH/SIDA, o desafíos de tipo demográfico entre otros.

Gran parte de la trayectoria de África desde el colonialismo hasta la libertad política se ha caracterizado por una actuación económica deficiente, sistemas políticos débiles y una infraestructura social en deterioro, particularmente en el acceso a la sanidad y a una educación de calidad. Asimismo, los programas de ajuste estructural concebidos por las instituciones financieras internacionales entre 1980 y 1990 no se tradujeron en resultados positivos que permitiesen a África revertir las tendencias de una forma sostenida.

Los ajustes estructurales fueron un medio para ayudar a la región a eliminar las barreras al comercio y superar las rigideces estructurales y en los precios (Moyo, 2009: 20). Sin embargo, los ajustes no llegaron a tener los efectos mágicos que prometieron en su momento. En cambio, la estabilidad macroeconómica y las reformas microeconómicas ejecutadas de forma autónoma por líderes africanos sí que reportaron algunas mejoras sustanciales para la economía. Parte del resurgimiento económico actual del continente se debe a estos esfuerzos unilaterales, y no a las fórmulas y los paquetes planteados por determinadas instituciones financieras internacionales en una coyuntura

poco propicia para acometer reformas agresivas.

Existen diversas valoraciones acerca de si los programas de ajuste estructural empeoraron la situación económica de África o si, por el contrario, ayudaron a amortiguar un impacto aún más grave. Uno de los principales académicos africanos, Fantu Cheru (2002: 19), sugiere que, a pesar de que estas medidas redujeron el papel de intervención del Estado en la economía, forzaron la ejecución de privatizaciones, fomentaron la apertura al exterior y dejaron un mayor espacio a los mercados liberales, no produjeron resultados económicos sustanciales que pudieran atribuirse directamente a ellas. Lo que sí puede concluirse al menos es que las condiciones institucionales que habrían garantizado el buen término de cualquier medida de austeridad y ayudado a gestionar la integración externa de una forma eficaz, apenas existían en África en aquel momento y, por ende, las posibilidades de éxito eran nulas.

Dicho de otro modo, en la etapa postcolonial África acusó la ausencia de una base institucional sólida para gestionar su desarrollo y crecimiento económicos y su futura integración internacional. Además, el desarrollo de las infraestructuras sociales necesarias, como la educación y el sistema sanitario, fue muy deficiente. De manera similar, la infraestructura física, representada por las carreteras, las redes ferroviarias y los puertos de la mayoría de países africanos, ya se encontraban en un estado calamitoso que se agravó con el estallido de numerosos conflictos armados. Como consecuencia, las condiciones para el comercio se vieron perturbadas.

Los gobernantes postcoloniales heredaron naciones desprovistas de economías plenamente operativas e instituciones apropiadas. Sin embargo, en la mayoría de casos, las élites que asumieron el control de los desestructurados estados africanos no consiguieron erigir los sistemas políticos necesarios para servir de base a la reconstrucción económica, y no desarrollaron las instituciones que habrían garantizado crecimiento y estabilidad a largo plazo. Dichas instituciones deberían haber incluido capacidades burocráticas, marcos jurídicos e instituciones de mercado, generando un espacio para el pleno funcionamiento de los mercados.

En lugar de esto, África se hizo, por un lado, dependiente de los vínculos internacionales para mejorar sus perspectivas de crecimiento –más concretamente para absorber inversión extranjera a través de sus exportaciones primarias– y, por otro, pasó a ocupar una posición marginal en la división del trabajo a nivel internacional. Los atrasos de África en términos políticos y de desarrollo económico fueron reconocidos por los líderes mundiales al reunirse en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000 para establecer alianzas internacionales que garantizaran la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Dichos líderes mundiales adoptaron ocho compromisos: erradicar el hambre y la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad medioambiental; y promover la creación de una asociación mundial para el desarrollo.

nibilidad medioambiental; y promover la creación de una asociación mundial para el desarrollo.

Cinco años más tarde, volvieron a reunirse bajo los auspicios del G8 en un encuentro celebrado en Gleneagles, con el entonces primer ministro británico Tony Blair como anfitrión, para contraer más compromisos que permitiesen avanzar hacia el objetivo de la consecución del desarrollo africano. La particularidad de la cumbre del G8 en Gleneagles, en julio de 2005, fue la pretensión de estructurar una plataforma sólida de desarrollo entre África y Europa, con el Nuevo Partenariado Económico para el Desarrollo de África (NEPAD) como un instrumento que sirviese a los líderes africanos como base para el diálogo.

Los países desarrollados suscribieron el acuerdo colectivo de doblar la ayuda externa al desarrollo y pasar de los 34.500 millones de dólares de 2004 a 67.000 millones, de los cuales el 50% se destinaría al África Subsahariana. En la actualidad, es comúnmente reconocido que estos compromisos no se han alcanzado. De hecho, la diferencia entre la ayuda desembolsada en 2009 y el objetivo fijado para 2010 se sitúa en 26.000 millones de dólares, y se prevé que el desembolso final quedaría al menos en unos 20.000 millones de dólares por debajo del compromiso original. La AOD para África en 2010 debería alcanzar, según las previsiones, los 41.000 millones de dólares, lo que supondría una diferencia de 16.000 millones con respecto al objetivo de Gleneagles.

IV. LA CAMBIANTE REALIDAD DE ÁFRICA TRÁS LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

En torno a la última década, África ha pasado página tanto política como económicamente. Los conflictos en países como Mozambique, Angola, Ruanda o la República Democrática del Congo han terminado, y un gran número de naciones ha adoptado la democracia como forma de gobierno. Desde mediados de los noventa hasta aproximadamente 2008, unos 30 países africanos pusieron en marcha procesos democráticos, mientras que en la década de los ochenta apenas había cuatro gobiernos elegidos democráticamente. Además, los estados africanos ya no son tan proclives a sufrir golpes de estado como en el periodo posterior a su independencia, gracias en parte a su severa condena por parte de la Unión Africana.

Sin lugar a dudas, en el continente se está abriendo un nuevo capítulo político con perspectivas de éxito variadas. Aunque los cambios son graduales, parecen constantes, y el futuro se presenta mucho más halagüeño que el pasado. Varias evaluaciones publicadas por instituciones financieras internacionales, consultorías globales y *think-tanks* de todo el mundo han afirmado categóricamente que la previsión del futuro económico de África es positiva.

Un estudio de investigación del Mckinsey Global Institute (2010: 14) señala que: "Durante la última década, los índices de pobreza y mortalidad infantil de África han descendido, la tasa de matriculación en escuelas primarias ha aumentado y un gran porcentaje segmento de la población ha obtenido acceso a agua limpia". Entre estos

logros, se encuentran algunos de los más importantes compromisos recogidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

En el frente económico también se han registrado importantes cambios positivos. Se calcula que en 2008 el PIB colectivo de África alcanzó una cantidad próxima a los 1,6 billones de dólares, una cifra similar a la de Brasil o Rusia y que casi dobla las registradas en la década anterior. Con un gasto de consumo combinado cercano a los 860.000 millones de dólares durante el mismo periodo, y un aumento previsto hasta los 2,6 billones antes para el 2020, no hay duda de que África sigue una trayectoria ascendente. Un informe de Accenture (2010) sobre el crecimiento africano añade que los gastos de consumo en el continente aumentaron en más de un 100%, desde una base de 376.000 millones de dólares en 2000 hasta 761.000 millones en 2007.

Aunque es probable que el rápido ritmo de urbanización genere más desafíos relacionados con las infraestructuras y aumente la carga sobre las maltrechas instalaciones sanitarias, carreteras e infraestructuras de abastecimiento hídrico, puede considerarse un síntoma de dinamismo, especialmente si la región sigue manteniendo los índices de crecimiento y el continente sigue atrayendo más flujos de inversión.

Un hecho significativo sobre el crecimiento de África entre 1995 y 2007 es que, a diferencia de lo que sucedió en el periodo de gran expansión de 1971 a 1973, el actual ha sido el resultado de un *boom* combinado en las materias primas y sec-

tores diversos, como la venta al por mayor, la venta minorista, el comercio, las telecomunicaciones y la fabricación (Mckinsey Global Institute, 2010). En el periodo de 1997 a 2008, las materias primas tan sólo representaron el 24% del PIB de África y, según datos de Boston Consulting Group (2010), en 2008 el gasto en consumo ascendió al 60% del Producto Interior Bruto del continente.

El resurgimiento de África también ha sido palpable en los flujos totales de capital, representados por inversiones extranjeras directas, préstamos bancarios y adquisiciones de valores y títulos de deuda de emisores africanos por parte de inversores externos. Éstos han aumentado desde los 15.000 millones de dólares de 2000 hasta 87.000 millones en 2007, justo antes de la explosión de la crisis financiera mundial (Mckinsey Global Institute, 2010). También puede apreciarse una diversificación de las inversiones en los sectores del petróleo y del gas, la cual ha reportado beneficios a la banca, el turismo, los textiles, la construcción y las telecomunicaciones.

Este panorama sugiere que África ya no es sólo una gran avenida para atraer la ayuda extranjera, sino un también un terreno fértil para el compromiso comercial. La vieja concepción de desarrollo descartaba que el comercio pudiera ser una herramienta para su promoción, pero, sin embargo, esta visión plantea numerosas limitaciones. En todos los casos conocidos de países que han conseguido superar atrasos económicos e instaurar instituciones e infraestructuras modernas, el comercio, con el apoyo coordinado del gobierno, ha jugado un papel fundamental. En ellos, las de-

bilidades institucionales se abordaron junto con esfuerzos encaminados a mejorar el entorno comercial y fomentar la iniciativa empresarial.

No obstante, es preciso señalar que no todo el crecimiento de los últimos tiempos se ha repartido de manera uniforme por los países africanos y, salvo en el caso de Sudáfrica, la mayoría de la inversión se ha concentrado en el sector de los recursos. De acuerdo con el Informe sobre las Inversiones en el Mundo de la UNCTAD (2010), Angola, Egipto, Nigeria, Sudáfrica y Sudán son los principales receptores de inversiones, con un capital superior en cada caso de más de 3.000 millones de dólares procedentes de países en desarrollo no africanos.

Países como Argelia, Libia o la República Democrática del Congo ocupan el segundo nivel, con unos flujos estimados de entre 2.000 y 2.900 millones de dólares. A éstos les siguen Túnez, Ghana, Guinea Ecuatorial y Marruecos, que atraen entre 1.000 y 1.900 millones de dólares. La inversión extranjera directa en el resto de países africanos se encuentra por debajo de los 1.000 millones de dólares. Por tanto, resulta obvio que, aunque África se desarrolla, sus distintos países no están beneficiándose en términos de igualdad. De hecho, el grado de mejora es un reflejo de las condiciones estructurales existentes, la calidad institucional de cada país, y el hecho de si éstos cuentan o no con recursos naturales. A pesar de ello, los avances realizados son de gran importancia.

Además, con independencia de estas mejoras en las estructuras económicas africanas, las condiciones que garantizan un

crecimiento sostenido –incluida una infraestructura de gobernanza adecuada e instituciones jurídicas, burocráticas y mercantiles operativas– son todavía frágiles o incluso inexistentes en algunas naciones. Un país que ha disfrutado de flujos de inversión constantes, tanto en forma de valores como de inversión extranjera directa, es Sudáfrica, y lo ha hecho gracias a la solidez de sus instituciones y al estado de desarrollo avanzado de sus infraestructuras.

Aún así, siguen existiendo un gran número de limitaciones para el desarrollo de África, entre las que pueden destacarse: la corrupción; los problemas relacionados con debilidades en la gobernanza; el limitado espacio para la sociedad civil; la fragilidad del entorno comercial; los cuellos de botella a nivel de infraestructuras; la dependencia de carteras de productos limitadas y los mercados tradicionales; el subdesarrollo del capital humano; y la inconsistencia de las infraestructuras sociales. Estas dificultades pueden resumirse en términos de infraestructura física deficiente (que abarcaría el conjunto de la economía, las capacidades productivas y las infraestructuras), instituciones débiles (incluida la ausencia de un discurso democrático serio, la falta de voces críticas en la sociedad civil y la fragilidad del Estado de derecho y entorno normativo), e infraestructuras sociales endeble (salud, educación y otros servicios sociales). El coste de realizar una actividad empresarial en el continente africano sigue siendo alto, y por lo general, las cadenas de suministro, que son la clave de los negocios relacionados con la fabricación y la distribución, son poco sólidas.

Dada la diversidad del continente africano, en el cual se encuadran 53 países con diferentes culturas, idiomas y sistemas políticos, es posible que el desarrollo y el crecimiento no se produzcan de manera simultánea y uniforme en todo su territorio. Sin embargo, se han registrado mejoras de gran importancia. En el ámbito político, se han sofocado los conflictos armados y hasta 30 países se han convertido en democracias, una cifra que contrasta con las cuatro existentes en 1980.

Además, existe un consenso creciente sobre el hecho de que las previsiones económicas de África son positivas. En sus Perspectivas de la Economía Mundial de octubre de 2010, el Fondo Monetario Internacional (FMI) subraya el hecho de que el crecimiento actual de África y sus previsiones de futuro se apoyan en la recuperación de las exportaciones y los precios de las materias primas, así como en una demanda doméstica sólida (FMI, 2010). Esto viene a constatar de manera rotunda que el motor de África ya no son únicamente las materias primas, sino también la creciente masa de consumidores autóctonos, por los cuales pasa un crecimiento sostenido a largo plazo.

No obstante es innegable que, hasta cierto punto, África sigue dependiendo de la demanda externa, como por ejemplo la procedente de Asia, a quien se debe una gran parte de su crecimiento reciente. Una vez más, los países más beneficiados son aquellos ricos en recursos minerales y los que disponen de fuentes energéticas.

A pesar de que la diversificación va tomando cierto impulso, el núcleo de las capacidades productivas africanas reside en

los recursos. El continente acumula el 10% de las reservas mundiales de crudo, el 40% de las de oro, y entre el 80% y el 90% de los de cromo y metales del grupo del platino (Mckinsey Global Institute, 2010). Se espera que, colectivamente, el África Subsahariana crezca a una media del 5% y el 5,5% en 2010 y 2011 respectivamente. Estas cifras contrastan favorablemente con las de economías avanzadas, para las cuales se prevé un crecimiento medio del 2,5% y el 2% durante el mismo periodo (FMI, 2010). Las previsiones para Asia son muy superiores, con un 9,4% y un 8,4% en 2010 y 2011 respectivamente. En cuanto a América Latina (5,7% en 2010 y 4% en 2011), las diferencias no son significativas, y de hecho se espera que África supere a esta región en 2011.

A pesar de este panorama positivo, el crecimiento sostenido a largo plazo de África deberá enfrentarse a graves amenazas tanto de naturaleza interna como externa. Como recalca el reciente informe del Panel para el Progreso de África, presidido por el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, la buena gobernanza y la rendición de cuentas son los factores determinantes del futuro de África (Informe del Progreso de África, 2010), ya que aún existen impedimentos estructurales al crecimiento en un gran número de países del continente.

V. LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE ÁFRICA Y LOS MERCADOS EMERGENTES

Uno de los nuevos rasgos del crecimiento de África en el tramo final del siglo XX

y el comienzo del siglo XXI es su estrecho vínculo con el resurgimiento de Asia. El mayor peso de Asia en la balanza de poder económico en detrimento de Occidente también ha generado beneficios para el continente africano. Así, durante las últimas dos décadas, se han intensificado las relaciones comerciales y de inversión, centradas en los recursos, entre países asiáticos como China o los estados del Golfo Pérsico y algunos países africanos.

En el caso de China, el acceso a largo plazo a los recursos naturales establece un beneficio mutuo con África en el que el gigante asiático aporta como contraprestación créditos subvencionados, desarrollo de infraestructuras y conocimientos de gestión. Su enfoque hacia el desarrollo tiene una orientación marcadamente comercial, con alguna que otra contribución a los sectores sociales, que se refleja en la construcción de hospitales y escuelas. Esta realidad ha sido acogida como una fuente alternativa de ayuda al desarrollo para África, así como una oportunidad para que el continente diversifique su economía y supere su dependencia de las materias primas.

En la actualidad, los gobiernos africanos y los actores privados invierten, de forma combinada, alrededor de 72.000 millones de dólares al año en nuevas infraestructuras en todo el continente, una cifra en la que la inversión privada en infraestructuras acapara el 13% del total de los mercados emergentes. Esto supone un marcado crecimiento con respecto al año 2000, en el que los niveles de inversión privada en infraestructuras se situaron en el 7% (Mckinsey, 2010). Sin embargo, las redes de infraestructura africanas siguen encontrán-

dose por detrás de las de otros países en desarrollo, siendo los servicios vinculados a las mismas el doble de caros que en ninguna otra parte del mundo (Foro de Mercados Emergentes, 2010).

Existe un compromiso claro por parte de capitales privados, principalmente asiáticos, de acometer inversiones en infraestructuras en África; una especie de interés propio que podría aportar grandes beneficios al continente. En cambio, dicho compromiso no resulta suficiente a la vista de la extrema fragilidad de las infraestructuras de África, que alcanza al sistema de carreteras, las instalaciones portuarias, los aeropuertos, las redes ferroviarias, los saneamientos y el abastecimiento energético. De hecho, el aumento en el comercio y el crecimiento de la población, particularmente en la zona oriental y central de África, están colapsando las infraestructuras (Informe de Business Monitor International, 2008).

China viene desplegando un modelo único de inversión en infraestructuras y de concesión de créditos subvencionados que le brinda como contrapartida acceso a recursos estratégicos como minerales y energía. Dicho modelo se probó por primera vez en Angola y se ha utilizado posteriormente en países como Sudán, Camerún, la República Democrática del Congo y Nigeria, entre otros. El Banco de Exportación-Importación de China (China Eximbank) sería quien facilitaría los pagos destinados al desarrollo de infraestructuras.

Esta apuesta por el desarrollo de infraestructuras podría ser un gran catalizador para el éxito futuro de África. Una base sólida en las infraestructuras es un elemen-

to crítico para la creación de un entorno comercial positivo y la captación de inversiones, mientras que sus deficiencias acarrean costes para las empresas. Ya en el pasado el continente africano experimentó de primera mano las dificultades de obtener beneficios comerciales bajo estas condiciones adversas. Así, las infraestructuras son tanto un bien público como un canal de transporte de productos desde las fuentes hasta los mercados.

Algunos altos funcionarios del Banco Mundial han hecho alusiones a la importancia del aumento de las inversiones en la infraestructura africana, y han sugerido que, en lugar de ayuda al desarrollo, los países desarrollados deberían considerar la emisión de "Bonos para el Desarrollo Africano" en Nueva York. Con el actual tipo de interés anual del 4,5%, una supuesta emisión de bonos por valor de 100.000 millones de dólares únicamente requeriría reembolsos de 6.000 millones al año, lo que supone tan sólo una pequeña fracción de la ayuda al desarrollo que los países ricos ya se han comprometido a prestar.

Al tratarse de un instrumento comercial, la emisión de bonos podría obtener mucho más que simple ayuda, es decir, reportaría beneficios materializados en desarrollo de infraestructuras, mejoras en el clima de inversión, crecimiento de la actividad del sector privado y aumentos de la competitividad en la exportación. Recientemente, Corea del Sur se ha pronunciado respecto a este asunto. En el marco de los preparativos para la Cumbre del G20 en noviembre de 2010, el país declaró que "está reuniendo apoyos para la adopción de una carta que pondrá fin a [...] la exagerada in-

clinación del G8 hacia un asistencialismo financiero” (*Financial Times*, 4 de noviembre de 2010). En lugar del enfoque actual, Corea del Sur reclama un apoyo basado en la inversión, el comercio y la infraestructura, superando así la mera ayuda financiera.

La adopción de dicha carta podría ser un indicio del desplazamiento gradual de la ayuda como principal instrumento de apoyo al desarrollo en favor de un enfoque más integrador, con una marcada orientación comercial. El país que, en la práctica, ha abierto el camino a dicho enfoque, no es otro que China. Dada la presión ejercida para la consolidación fiscal en los países desarrollados y la amenaza de otra crisis de deuda soberana en algunas partes de Europa, parece obvio que las formas tradicionales de ayuda al desarrollo no serán sostenibles a largo plazo y, en cualquier caso, su eficacia es cuestionable.

Las relaciones entre las potencias emergentes y África trascienden el compromiso diplomático y comercial; incorporan también ayuda al desarrollo, la construcción de infraestructuras y la capitalización de oportunidades comerciales, principalmente relacionadas con recursos naturales. Sin embargo, dichas relaciones no están exentas de riesgo.

Por ejemplo, el caso del acuerdo de China con la República Democrática del Congo para acceder a diez millones de toneladas de cobre y dos millones de toneladas de cobalto en un periodo de 30 años, a cambio de un paquete de inversiones en infraestructuras por valor de entre 3.000 y 6.000 millones de dólares que incluye mejoras en

instalaciones mineras, carreteras, redes ferroviarias, hospitales y escuelas, plantea ciertas dudas sobre la eventual salida de la RDC de su condición de país altamente endeudado.

Este ejemplo pone también de manifiesto asimetrías en las capacidades de negociación de China y sus homólogos africanos, las cuales tienen implicaciones sobre las posibilidades de cada país a la hora de utilizar sus recursos como herramienta comercial y como fuente de desarrollo de su población. En vista del limitado ciclo de vida de las minas, es posible que para el término del contrato se hayan agotado, y el hecho de que estas relaciones sean puramente comerciales (sin normas que las estructuren) podría perpetuar la dependencia de África hacia sus nuevos socios asiáticos.

De hecho, la riqueza de recursos de África puede ser una bendición para el continente, pero éstos deben gestionarse con responsabilidad y con el objetivo de desarrollar al pueblo africano. Si África tomase consciencia de su capacidad de negociación, podría aprovechar las relaciones con potencias emergentes como China para optimizar mucho más su crecimiento y su desarrollo. Otras potencias emergentes ya se han sumado al establecimiento de relaciones sólidas con los países africanos, como es el caso de Brasil, India, Rusia, Turquía y Corea del Sur.

Además de los suscritos con China, existen otros acuerdos financieros de entidades comerciales de potencias emergentes en África. Tal es el caso, por ejemplo, del compromiso de Arcelor Mittal de construir escuelas e infraestructuras portuarias en Se-

negal. La empresa minera brasileña Vale planea destinar entre 5.000 y 8.000 millones de dólares a la mejora de minas, puertos y redes ferroviarias en Guinea y Liberia.

Finalmente, cabe señalar que los lazos entre África y las potencias emergentes trascienden la condición de relaciones bilaterales comerciales para convertirse en vínculos diplomáticos con categoría de cumbre.

V.1. África y las potencias emergentes: una relación con categoría de cumbre

La relación entre China y África a nivel de cumbre tiene lugar en el marco del Foro de Cooperación entre China y África (FOCAC, por sus siglas en inglés). El mecanismo se estrenó en Pekín en 2000, y con los años, el alcance de su compromiso ha ido ampliándose. Su característica principal es el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas con los países africanos bajo la rúbrica de la "solidaridad sur-sur", en virtud de la cual China asume importantes compromisos financieros para sostener la relación. Algunos de estos compromisos han incluido la concesión de más préstamos y condonaciones de deuda a países africanos, acceso preferente al mercado chino y el establecimiento de un Fondo de Desarrollo entre China y África para fomentar la inversión de empresas del gigante asiático en la región con una aportación inicial de 5.000 millones de dólares.

En la cumbre de 2009 del FOCAC, celebrada en Egipto, se anunciaron nuevas

medidas para potenciar la cooperación en materia de desarrollo. Éstas incluyen apoyo a África en los ámbitos del cambio climático y la ciencia y la tecnología; ayuda al continente para afrontar la crisis financiera; asistencia en la reducción de la pobreza; y cooperación en materia de protección medioambiental y sanidad. Un rasgo diferenciador de los compromisos de China es su carácter multianual y la previsibilidad de su financiación, ya que cuenta con un programa de seguimiento integrado.

China también está estableciendo Zonas Económicas Especiales en una serie de países africanos, entre ellos Argelia, Egipto, Etiopía, Mauritania, Nigeria y Zambia, con el objetivo de fomentar su industrialización y sus niveles de empleo (Informe sobre las Inversiones en el Mundo de la UNCTAD, 2010: 37). Hasta la fecha, China ha completado tres fases sucesivas de condonación de deuda, y en la cumbre del FOCAC de 2009, el Primer Ministro chino prometió la cancelación de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) de la región africana.

Las relaciones entre India y África también han alcanzado un estadio superior con la inauguración de la alianza entre ambas regiones en 2008. Dicha asociación estratégica se ha forjado sobre principios de igualdad, tolerancia mutua, beneficio compartido, respeto de la soberanía y una firme voluntad de potenciar la integración africana. Las relaciones comerciales entre India y África han pasado de 7.300 millones de dólares en 2000 a los 31.000 millones registrados en 2008. Hasta el mo-

mento, la Iniciativa de Desarrollo India ha reportado a países como Tanzania, Zambia, Guinea, Mozambique y Uganda condonaciones de deuda por valor de 24 millones de dólares.

Otras asociaciones estratégicas orientadas al desarrollo incluyen las alianzas de África con Turquía y Corea del Sur. Estas variadas fórmulas de cooperación ofrecen al continente un mayor abanico de elección en sus compromisos externos, en particular en sus relaciones comerciales y de inversión. También le proporcionan fuentes alternativas de ayuda al desarrollo. Aunque el comercio africano ha dependido tradicionalmente de Norteamérica y de la Unión Europea, en la actualidad la balanza comienza a decantarse del lado de otros países del sur.

V. 2. Desafíos en las relaciones entre África y las potencias emergentes

La mayor parte del comercio entre África y las potencias emergentes sigue concentrándose en los productos primarios. Mientras que en 1995 dichos productos constituían el 55% de la balanza de exportaciones entre África y los países del sur, en la actualidad la cifra alcanza el 75%. Es especialmente significativo el descenso del 27% al 15% en la producción basada en recursos naturales, lo que podría apuntar a un proceso de desindustrialización (UNCTAD, 2010: 40).

En esencia, África importa productos manufacturados desde países del sur y exporta materias primas. Además, 32 países africanos afrontan importantes déficit co-

merciales con China derivados del volumen de las mercancías importadas, que se corresponden en su mayoría a productos de consumo de bajo coste que circulan por el continente africano (Freemantle y Stevens, 2009).

A pesar de que los recursos son una ventaja competitiva fundamental, el valor real a largo plazo que la relación entre China y África puede aportar al desarrollo futuro del continente radica en explorar medios que permitan diversificar la estructura productiva africana y aportar valor añadido a sus recursos naturales. Los líderes africanos tienen la responsabilidad de canalizar los réditos derivados de las materias primas para mantener las infraestructuras y diversificar sus economías.

A menos que las élites de África reinviertan las rentas generadas a partir de estos recursos en el desarrollo de otros sectores como la agricultura, la industria y servicios capaces de absorber más mano de obra, la gran intensidad del capital concentrado en el sector extractivo limitará la generación de desarrollo asociada con la creación de empleo y el efecto multiplicador en otros ámbitos de la economía.

Una excepción importante a la tendencia de priorización de la búsqueda de recursos es la inversión de India en África Oriental. De hecho, el 80% de las inversiones de esta nación en ocho países de África Occidental está orientado en la búsqueda de mercados. Iniciativas como la llamada EBA (Todo menos Armas, por sus siglas en inglés) de la UE o la AGOA (Ley de Crecimiento y Oportunidades para África) de los Estados Unidos han atraído inversiones en-

focadas a la obtención de una mayor eficacia en los sectores textil y de la confección en África (Informe sobre las Inversiones en el Mundo de la UNCTAD, 2010: 24).

Los países africanos deben definir con claridad sus intereses de desarrollo y buscar formas de optimizar su relación con China para garantizar los resultados más adecuados. África necesita fundamentalmente hacer valer su posición como actor mundial y expresar sus intereses en términos inequívocos.

Existen diversos mecanismos mediante los que África puede reorientar su relación con las potencias emergentes con el fin de generar mayores beneficios para su propio desarrollo económico a largo plazo.

En primer lugar, los líderes africanos deben determinar cuáles son sus principales intereses de futuro en estas alianzas emergentes. Deberían superar la retórica de la solidaridad y tomar conciencia de que el mundo actual es extremadamente mercantilista, y que su relación con China y otros países es, esencialmente, comercial.

La existencia de recursos en sus propios países debería infundir a la comunidad africana confianza para negociar tratos más ventajosos que la venta de sus “tesoros nacionales” a precio de saldo. Además de aprovechar las ventajas tangibles de los acuerdos en materia de infraestructuras, las naciones africanas deben establecer condiciones claras que los vinculen con la transferencia de tecnologías, la adición de valor, el desarrollo de habilidades y la creación de instituciones. Aunque parece

evidente que el empobrecimiento de África y la debilidad de sus instituciones podría limitar el alcance de la absorción tecnológica y la creación de capacidades, es vital alcanzar compromisos claros desde el inicio y trazar planes a largo plazo que faciliten la consecución de tales metas.

En segundo lugar, China debería apoyar a África de cara a su integración en la economía mundial, pero no a partir de la dependencia de materias primas. El apoyo a iniciativas de integración regionales y el fomento del desarrollo mediante procesos existentes –como la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC, por sus siglas en inglés), la Comunidad del África Oriental (CAO) o el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA, por sus siglas en inglés)– podría tener un impacto mayor en la construcción de infraestructuras transfronterizas, en la mejora de las administraciones aduaneras, y en la superación de determinados obstáculos estructurales que limitan el comercio entre regiones. La integración regional se presenta como uno de los pilares fundamentales del desarrollo africano, ya que puede contribuir en gran medida a la expansión de las economías de escala, el fortalecimiento del comercio interno en el continente y la mejora general de la competitividad exportadora.

En tercer lugar, los países africanos deben compartir e intercambiar sus conocimientos y experiencias sobre cómo negociar contratos de suministro más ventajosos con actores externos y mejorar sus tácticas en materia de diplomacia comercial. Países como Sudáfrica podrían desempeñar un papel clave, aportando capacidad técnica y definiendo una respuesta africana común

ante las economías emergentes que operan en el continente.

Por último, los gobiernos africanos deben adoptar medidas serias para acelerar las reformas, invertir en educación y ampliar el margen para un crecimiento liderado por el sector privado en sus países. Las claves de la prosperidad a largo plazo de África se encuentran, en última instancia, en el liderazgo y el sentimiento de urgencia.

VI. CONCLUSIÓN: LA AGENDA AFRICANA DE DESARROLLO DE CARA AL FUTURO

Hubo un momento en el que África llegó a considerarse un continente sombrío y condenado con escasas posibilidades de salvación. Sin embargo, este panorama está comenzado a cambiar, gracias en gran medida al interés que el continente ha despertado entre las potencias emergentes. De hecho, África es en la actualidad el centro de todas las miradas, y empresas de inversión y consultoras de gestión de Occidente se han embarcado en un intercambio de comentarios positivos sobre el futuro crecimiento de la región.

Sin querer descolgarse de esta tendencia, potencias emergentes como Brasil, Rusia, India y China (los llamados BRIC) y los estados del Golfo Pérsico han aumentado su participación comercial en el continente mediante acuerdos que en ámbitos como la minería, la energía o la adquisición de terrenos agrícolas. La velocidad con la que las nuevas economías establecen relaciones comerciales con África amenaza con re-

legar a un segundo plano los lazos que ésta mantiene con otros actores externos en torno a su desarrollo.

Los modelos de progreso perseguidos por los países occidentales y las potencias emergentes difieren en los aspectos más fundamentales, lo que explica, a la luz de las últimas tendencias comerciales, que éstas últimas estén eclipsando a Occidente. Es importante reconocer, no obstante, que África ha experimentado un cambio sustancial. Hoy por hoy, la situación del continente dista mucho de la de la década de los ochenta, en plena recesión mundial y de crisis de la deuda. Durante esta etapa, la ayuda se consideraba la única herramienta disponible, y Occidente se dedicó a imponer programas de ajuste estructural que se antojaban la solución definitiva. Para lograr mantener su relevancia en África, los gobiernos occidentales deberán modificar su enfoque y mirar hacia el continente de otra manera, en especial en lo que respecta al uso de la ayuda como parte de enfoques mucho más amplios que incluyan financiación para las infraestructuras y el comercio.

BIBLIOGRAFÍA

Africa Progress Progress (2010), *From Agenda to Action: Turning Resources into Results for People*. Ginebra, Africa Progress Panel.

Accenture Report (2010), *Africa: The New Frontier for Growth*. Accenture.

Business Monitor International (2008), *Africa Infrastructure Volume III: Reassessing Infrastructure Development in Central and East Africa*. London, Business Monitor International.

- Callagy, T.M. (2001), "Africa and The World Economy: More Caught Between a Rock and a Hard Place", en Haberson, J.W. and Rothchild, (eds), Oxford, Westview Press.
- Cheru, F. (2002), *African Renaissance: Roadmaps to the Challenge of Globalization*. Londres, Zed Books.
- Emerging Markets Forum (2010), *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Emerging Markets Forum.
- Financial Times (2010): South Korea urges policy shift over aid, *Financial Times*, 4 Noviembre 2010.
- Freemantle S and Stevens J. (2010), *Africa: Bric in Africa: A Standard Bank Report*, August 2009. Johannesburg, Standard Bank.
- Frieden, J. (2006), *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. Nueva York, W.W Norton.
- IMF World Economic Outlook (2010), *Recovery, Risk and Rebalancing*. IMF, Junio 2010. Washington.
- Leys, C. (1996), *The Rise and Fall of Development Theory*. Londres, James Currey.
- Mckinsey Global Institute (MGI) (2010), *Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies*. Mckinsey Global Institute, Junio.
- Moyo, D. (2009), *Dead Aid*. Oxford, Oxford University Press.
- Rist, G. (2008) (3ª ed.), *The History of Development*. Zed Books.
- Rodney, W. (1982), *How Europe underdeveloped Africa*. Washington DC. Howard University Press.
- Sen, A (1999), *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- UNCTAD World Investment Report (2010), *Investing in a Low Carbon Economy*. Ginebra, UNCTAD.
- UNCTAD Economic Development in Africa (2010), *South-South Cooperation: Africa and the new forms of Development Cooperation*. Ginebra, UNCTAD.
- Unger, R.M. (2009), *The Left Alternative*. Londres, Verso.
- Wolf, M. (2004), *Why Globalization Works*. Yale, Yale University Press.

2. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN ÁFRICA: BALANCE, RETOS Y ALTERNATIVAS

Mbuyi Kabunda*

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de integración regional nace en África con la descolonización y la creación de nuevos Estados independientes. Se caracteriza, en relación con experiencias similares en otras partes del mundo, por su carácter ambiguo y débil grado de funcionamiento, presentando la peculiaridad de una contradicción entre el sorprendente dinamismo institucional y el débil grado de cooperación bilateral y multilateral, política y económica, entre los Estados africanos.

Este débil grado de cooperación-integración explica que la verdadera integración africana se está haciendo más desde el exterior (integración extrovertida o vertical) que desde el propio continente (integración endógena u horizontal), a través del AGOA (*African Growth and Opportunity Act* o Ley para el Crecimiento y las Oportunidades de África) norteamericano y de los APes (Acuerdos de Partenariado Económico) de la Unión Europea, que crean áreas de libre comercio con las agrupaciones africanas convertidas en sus mercados. Los APes constituyen en la opinión de Ibriga (2010: 431-435), instrumentos de debilitamiento de las iniciativas de integración regional y de erosión de las solidaridades regionales en África.

El presente análisis pretende identificar los factores que explican aquellas contradicciones convertidas en frenos, con la consiguiente propuesta de alternativas susceptibles de convertir la integración regional en el motor del desarrollo de los Estados africanos, tanto a nivel regional

como a nivel continental, en este momento de la mundialización/globalización organizada en torno a bloques regionales. En la opinión de Marais (2005: 202), este proceso es ineludible para los países en desarrollo, al igual que para los países del Norte, pues, el desarrollo económico y duradero no puede conseguirse en el marco exclusivamente nacional, sino a nivel regional mediante la coordinación de las economías nacionales en una entidad regional. En el caso particular de África, la balcanización del continente por la colonización en unos 53 Estados, en su mayoría pequeños y sin salida al mar, es una razón añadida que convierte la integración regional en una estrategia atractiva e ineludible. De este modo, según Gonidec (1993: 155), la integración regional distinta de la cooperación al significar la primera la creación de una autoridad o entidad por encima de los Estados miembros mediante la fusión de sus soberanías, mientras que la segunda se limita a la yuxtaposición de dichas soberanías, es la única estrategia capaz de resolver los problemas comunes a los que se enfrenta África, y que la puede convertir en una potencia regional. Es decir, la integración económica como instrumento o vector del desarrollo en África. Desde el principio se enfrentaron dos tesis o enfoques (Gueye, 2010: 192):

– El enfoque “maximalista”, cuyos defensores consideraron que ningún país africano podría desarrollarse sobre la base exclusivamente nacional. Según ellos, los problemas son comunes en todos los países, y podrían resolverse sólo conjuntamente en el marco de un gobierno continental,

* Director del Observatorio sobre la Realidad Social del África Subsahariana.

bajo la forma de una federación o confederación (Nkrumah, Cheikh Anta Diop, Edem Kodjo, Kaddafi).

– El enfoque “gradualista” o por etapas, insiste en las disparidades históricas, lingüísticas, culturales, geográficas y económicas, que abogan no por la creación de un Estado federal o de una confederación, sino de una organización de integración económica y de cooperación política a partir de las subregiones, pasando por las regiones hasta a nivel continental, e incluso por el previo fortalecimiento de la integración nacional (Estado-nación) como etapa ineludible para una integración regional sólida y fiable¹.

Este último enfoque, funcionalista, considerado como realista y por lo tanto preva-
leciente, considera que la integración regional, para ser viable, tiene que partir de los aspectos económicos, tales como las realizaciones concretas y la solidaridad de hecho mediante, por ejemplo, la creación de una moneda común, el desarrollo de las infraestructuras de comunicación y la “continentalización” de la investigación científica, para después caminar paulatinamente hacia la integración política a nivel continental. Es decir, la integración económica como etapa previa hacia la unidad política. Todos estos enfoques convergen por con-

siderar ineludible la integración regional, para enfrentarse conjuntamente a los problemas de desarrollo y de seguridad, imposibles de resolver a nivel individual, discrepando sólo sobre los métodos y las prioridades². Según Jean Ping, el presidente de la Comisión de la Unión Africana, existe hoy unanimidad a favor de la creación de un gobierno continental, de un gobierno de la Unión Africana (UA). La diferencia es entre los que quieren la creación inmediata de un gobierno federal africano y los que optan por la estrategia de etapas, sin cuestionar al principio las soberanías estatales.

En definitiva, ante el fracaso de las estrategias exclusivamente nacionales para resolver los problemas del subdesarrollo, los gobiernos africanos postcoloniales intentaron resolverlos en el marco de espacios mucho más amplios, mediante las agrupaciones regionales o a escala continental, políticas y económicas, siendo el objetivo evitar el estancamiento y la marginación.

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y BALANCE DE ALGUNAS AGRUPACIONES REGIONALES AFRICANAS

Por todas las razones anteriormente expuestas, y en particular por la persistencia del

¹ El presidente Kaddafi rechaza este planteamiento al considerar que el Estado-nación, como reliquia del colonialismo y una aberración, ha de ser superado mediante la eliminación de las fronteras artificiales a favor de la creación de un espacio más amplio por su incapacidad de satisfacer las necesidades de los pueblos (cf. At-tisso, 2008: 120).

² Al respecto es preciso subrayar los debates de ayer entre los “moderados”, partidarios de una mera cooperación interestatal y los “revolucionarios” o “progresistas”, defensores de los Estados Unidos de África; y de hoy entre los pragmáticos o defensores del “panafricanismo funcional” (Abdulaye Wade) y los del “panafricanismo moderno o maximalista” o la resurrección del proyecto de Estados Unidos de África para hacer frente conjuntamente a los desafíos de la globalización (Kaddafi).

subdesarrollo en el continente, los gobiernos africanos apostaron por la integración regional pasando a la etapa superior, mediante la transformación a nivel continental de la OUA en UA, en julio de 2002 en Durban, y a nivel regional pasando de las organizaciones clásicas de cooperación, con escasos compromisos regionales por parte de los Estados miembros, hacia las organizaciones más ambiciosas que apuestan claramente por la “supranacionalidad”, al menos en los tratados constitutivos (Sall, 2010: 168). De este modo, nacieron en África unas agrupaciones de tercera generación, o las de la década de los noventa, que apuestan claramente, desde el punto de vista institucional, por la verdadera integración, mediante la definición de algunas “políticas comunes” basadas en la libertad de circulación de las personas y de los bienes. Estas nuevas organizaciones dan máxima prioridad a los problemas de la paz y la seguridad combinando, de este modo, los aspectos económicos y de seguridad, pero que siguen caracterizándose por diferentes fallos y limitaciones que expondremos más adelante.

Se pueden distinguir las siguientes agrupaciones más relevantes en las distintas regiones del Continente:

– En el *África Occidental*, se produjeron importantes cambios con la modificación, en 1993, del tratado de la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) creada en 1975, y la creación de la UEMOA (Unión Económica y Monetaria de África Occidental) en sustitución de la UMOA, creada en 1973. Ambas organizaciones del África Occidental caminan hacia la unión económica y monetaria, la preservación de la paz, de la seguridad regio-

nal y la creación de tribunales regionales encargados de la aplicación del derecho. Es decir, han apostado por la supranacionalidad. Lo más novedoso, en estos nuevos tribunales, es la consagración de la independencia, la imparcialidad y la inmunidad de los jueces en el ejercicio de sus funciones.

– En el *África Central*, la CEEAC (Comunidad Económica de los Estados del África Central), creada en 1983, coexiste con la CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria del África Central), que sustituyó en 1994 a la UDEAC (Unión Aduanera de los Estados del África Central), creada en 1964. En las dos últimas décadas la opción por los conflictos prevalece sobre la de cooperación en esta región.

– En el *África Austral*, el cambio se hizo mediante la sustitución de la SADCC (Conferencia para la Coordinación del Desarrollo en África Austral), organización creada por los países de la “Línea del frente” para luchar contra la dominación económica y militar de la Sudáfrica del *apartheid* por la SADC (Comunidad para el Desarrollo del África Austral), cuyos nuevos objetivos son: el desarrollo concertado, la promoción de los valores comunes y la instauración de un sistema monetario común.

– En el *África Oriental*, la evolución se expresa por el reemplazo en 1993 de la PTA (Área de Comercio Preferencial), creada en 1978, por la COMESA (Mercado Común del África Oriental y Austral), y desde hace diez años por la resurrección de la Comunidad del África Oriental (EAC), y el IGAD (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo).

– En el *África del Norte*, la UMA (Unión del Magreb Árabe), creada en 1989, con el ob-

jetivo de realizar el mercado común y fomentar la cooperación en todos los campos entre los cinco Estados magrebíes. La regla de la unanimidad, las dificultades internas junto a las tensiones entre Argelia y Marruecos, sobre el problema del Sáhara, explican el estado actual de letargo en el que se encuentra la organización.

Aquí aparece el primer problema al que se enfrenta el regionalismo africano: la proliferación de estas agrupaciones y la pertenencia concomitante de un Estado a dos o varias de ellas con objetivos similares, lo que conduce a “una neutralización recíproca” (Coussy, 1990: 232) de estas organizaciones con rivalidades declaradas o latentes entre ellas³, tal y como está sucediendo entre la SADC, la SACU (Unión Aduanera del África Austral) y la COMESA en África Austral.

Partiendo del caso específico del África Central, Ropivia (2001: 145) demuestra también cómo las actividades diplomáticas y militares, de la última década en la RDC, de países pertenecientes a otras comunidades regionales como Uganda, Nigeria y Sudáfrica impiden indirectamente el proceso de integración regional y de unidad geopolítica de esta región.

Frente a esta integración de *jure* (o el “regionalismo estatal”), existe una integración

de *facto* (Hugon, 2007: 202) expresada por las redes comerciales, financieras, culturales y tecnológicas y los flujos migratorios transfronterizos, que son los que verdaderamente funcionan, y que deberían ser objeto de una atención particular al expresar “dinámicas endógenas” y al constituir áreas de libre comercio de hecho. Se aprovechan de las fronteras porosas, las redes comerciales e identitarias o étnicas transfronterizas, las diferencias de las políticas económicas y de monedas nacionales y las ventajas comparativas⁴. De aquellas agrupaciones oficiales, sólo dos, la CEDEAO y la SADC –si excluimos la UEMOA (Unión Económica y Monetaria del África Occidental) y la CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria del África Central)–, presentan importantes perspectivas, la primera por prever en su tratado revisado importantes disposiciones supranacionales, al menos formalmente, tales como la libre circulación de personas, bienes y capitales y el derecho de residencia de los ciudadanos en los territorios de los Estados miembros mediante la introducción paulatina del pasaporte común; y la segunda por crear redes de transportes y comunicación regionales, y por apostar por un sistema monetario común.

La CEDEAO y la SADC, encabezadas respectivamente por Nigeria y Sudáfrica, han puesto de manifiesto un cierto dinamismo

³ La existencia de múltiples objetivos, a menudo similares, plantea serios problemas de competencia, compatibilidad y conflictos de obligaciones.

⁴ De hecho existen importantes redes comerciales y espacios regionales tanto en África Occidental como en África Central y Austral, que actúan por encima de las fronteras oficiales. Sus integrantes se desplazan en función de las oportunidades comerciales y económicas, a través de migraciones de los países del Sahel hacia los países costeros del África Occidental o de los países de la antigua línea del frente del África Austral hacia Sudáfrica. Negar tales realidades equivale, en la opinión de Tenier (2010: 11-12), a condenar al fracaso el propio proceso de integración y a favorecer las fuerzas centrífugas.

unitario resucitando el ideal panafricanista. La CEDEAO se ha dado como principales objetivos: la promoción de la cooperación económica para conseguir la autosuficiencia colectiva, el pacto de asistencia mutua en materia de defensa, la creación de un mercado común y de una moneda única (la creación de una Zona Monetaria del África Occidental –ZMAO– y la adopción de criterios de convergencia necesarias para la unión monetaria), la libre circulación de los ciudadanos en los Estados miembros, la gestión de los conflictos y de mantenimiento de la seguridad implicándose en las crisis de Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil a través del *Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring* (ECOMOG).

En cuanto a la SADC, es preciso subrayar los intentos de armonización de las políticas de desarrollo con las estrategias de cooperación sectorial (confía a cada miembro la coordinación de las actividades en un sector específico) creando las bases de un sentimiento comunitario, la creación del *Organ for Politics, Defense and Security Cooperation* (Órgano de política, defensa y de seguridad) y la libre circulación de personas. Sin embargo, los problemas políticos en torno a la guerra en la RDC y al problema agrario en Zimbabwe, junto a la pandemia del sida en la zona son importantes desafíos a corto plazo de la SADC, constituyendo la diversidad económica de los Estados miembros (países con importantes estructuras industriales como Sudáfrica y Zimbabwe), países mineros (Angola, RDC, Zambia, Namibia, Botsuana, Mauricio) y países agrícolas (Suazilandia, Lesotho, Malawi, Mozambique, Seychelles), una importante baza a largo

plazo, por la ya integración avanzada de los países de la zona, según Marais (2005: 207-208), desde el punto de vista económico, comercial, de sistemas de transportes, de redes de energía y de los movimientos de la mano de obra. Sin embargo, es preciso subrayar el peso económico abrumador de Sudáfrica, cuyo PIB representa el 75% del PIB reunido de los países de la SADC, convertida en un gran mercado para este país. Se está realizando lo que ya expresó en mayo de 1991, el entonces director de asuntos exteriores el ANC, Thabo Mbeki, para quien Sudáfrica está enfrentada a numerosos y urgentes problemas para resolver de inmediato los de los demás.

III. LOS OBSTÁCULOS A UNA VERDADERA INTEGRACIÓN REGIONAL EN ÁFRICA

La integración regional supone una serie de requisitos, en particular, la transferencia de soberanía a los órganos centrales, los mecanismos de prevención y gestión de conflictos, la convergencia de intereses económicos, los mecanismos de superación de las rivalidades y de los antagonismos políticos, la creación de una moneda y de infraestructuras regionales, con una previa integración regional encabezada por un Estado fuerte en colaboración con la sociedad civil.

El continente carece de estas condiciones previas al reunir todos los factores sociopolíticos y económicos de desintegración regional, tales como el fracaso de la integración nacional que algunos consideran como una previa condición a la integración regional, pues la consciencia comunitaria es función de la previa unidad nacional o de la capacidad del Estado de ejercer efec-

tivamente el poder, es decir el Estado como la unidad básica de la integración (cf. Mouelle Zombi, 2003: 206); la descomposición política de los Estados hundidos por los problemas políticos internos; las agudas crisis económicas y financieras dando prioridad a los objetivos nacionales y a las políticas impuestas desde el exterior a menudo en contra de los objetivos regionales (extraversión económica); el apego a las soberanías y egoísmos nacionales junto a los micronacionalismos exacerbados en detrimento de los compromisos regionales (oposición entre los intereses nacionales y los compromisos regionales); la proliferación de conflictos con repercusiones regionales, entre ellos los conflictos fronterizos; la debilidad del comercio intraafricano (el 10% del comercio total dominado por Sudáfrica, Costa de Marfil, Nigeria, Kenia, Zimbabwe y Ghana), por la falta de una moneda común y de complementariedad de estructuras económicas y de infraestructuras de transportes y comunicación horizontales; la ya mencionada pertenencia concomitante a dos o varias agrupaciones con las consiguientes duplicaciones y los problemas de fidelidad; los desacuerdos sobre el reparto de los costes y beneficios de la integración como consecuencia de la ausencia de un mecanismo efectivo de compensaciones, y por fin la carga de la deuda externa que en 1996 era superior al 200% del PIB de 28 de los 53 Estados africanos (Hugon, 2007: 205-207). Por lo tanto, la integración regional se está realizando desde el exterior, en particular a través de los acuerdos de partenariado de la UE, que intenta apoyar las comunidades económicas regionales y sus capacidades institucionales mediante la financiación de los proyectos regionales.

Según concuerdan varios analistas (Hugon, 2006: 93), los programas de ajuste estructural, concebidos en el marco nacional, más para resolver los desequilibrios macroeconómicos que para conseguir el desarrollo, obstaculizaron la integración regional y las interdependencias económicas entre los países africanos (Takirambundde, 1998: 222). A ello es preciso añadir los acuerdos de cooperación o los tratados de libre comercio entre la UE y los países del África del norte (Egipto, Túnez, Argelia y Marruecos) sin preocuparse de los compromisos panafricanistas de éstos, y los tratados bilaterales de la misma naturaleza de Estados Unidos con algunos países africanos, que aniquilan los progresos realizados décadas anteriores en el continente en el campo de la integración regional (Diouf, 2006: 795). Las relaciones verticales bilaterales y las actividades de las multinacionales, dominadas por la lógica de mercado, tienden a favorecer la integración exógena o vertical de las economías africanas en detrimento de la horizontalidad (Oumar Konaré, 2005: 24).

En el mismo orden de ideas, Samir Amin (2005: 156) opina que África no camina realmente hacia una regionalización suficiente, salvo la encabezada y dominada por el Norte, a pesar la proliferación de las instituciones de cooperación regional, que no deben engañar. Los proyectos de regionalización se han basado, de una manera ingenua, en el mimetismo de la UE, sin dotarse previamente de capacidades de producción y de protección de sus comunidades, en las décadas anteriores, y que no será posible hoy con las reglas de la OMC, que les impone la

máxima apertura externa (la mundialización liberal), para competir en condiciones de desigualdad, convirtiendo dichas comunidades en mercados para las multinacionales.

En resumen, y desde el punto de vista económico (cf. Hugon y sus colaboradores, 2002: 138-139), los obstáculos a la integración regional son *estructurales* (escasez de infraestructuras de transportes y comunicación, débil diversidad de las capacidades de producción, débil intensidad demográfica, pequeños mercados internos, débil nivel de desarrollo y de integración nacional), los vinculados con *las políticas de desarrollo* (las fuertes relaciones extraafricanas para conseguir las divisas, las burocracias pesadas, la falta de armonización de las reglas y de la convertibilidad de las monedas nacionales que bloquea los intercambios interafricanos), la *falta de complementariedad* entre las economías que producen lo mismo, y por lo tanto no tienen mucho que intercambiar, junto al *desarrollo desigual* entre los países africanos convirtiendo en inadecuado el enfoque de integración libre-cambista que tiende a favorecer los países y regiones más ricos con importantes mercados nacionales en detrimento de los demás socios pobres generando conflictos de intereses.

Este enfoque profundiza las disparidades y perpetua el desarrollo desigual hasta suscitar el desinterés de los socios más pobres que se retiran de la organización por la ausencia de mecanismos adecuados de compensación, como sucedió con la desaparecida, hoy reconstituida, Unión Aduanera del África Oriental entre Kenia, Uganda

y Tanzania (cf. Hazlewood, 1967:75-76; Robson, 1987: 33-34; Diouf, 1984: 15), además de los antagonismos ideológicos entre los tres países.

Desde el punto de vista político-jurídico e institucional, es preciso destacar la responsabilidad de los líderes africanos que suelen privilegiar el interestatalismo, consecuencia del apego de los Estados a las soberanías nacionales, en detrimento del enfoque supranacional (ausencia de instituciones supranacionales fuertes); la persistencia del "presidencialismo africano", reproducido a nivel regional con la consiguiente exclusión de los parlamentos panafricanos en el proceso de toma de decisiones; el no respeto de los compromisos regionales por la ausencia de verdaderos mecanismos de sanción, a pesar de la creación de los tribunales regionales a los que difícilmente pueden acceder los individuos y el impago por los Estados miembros de sus contribuciones o cuotas, impidiendo la financiación o concreción de los proyectos panafricanos (Sall, 2010: 163 y ss.).

A todo ello, es preciso añadir: la persistencia de los principios de la intangibilidad de las fronteras heredadas de la colonización, la no injerencia en los asuntos internos, el respeto de la soberanía y de la independencia de cada Estado y la lucha contra la subversión (principios ultraconservadores que presiden el derecho internacional africano), aún presentes en la mayoría de las agrupaciones regionales africanas, incluso en la propia UA. Ello pone de manifiesto la falta de legitimidad de muchos Estados africanos y bloquea la verdadera integración regional.

IV. LA OUA Y EL PAL ANTE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN ÁFRICA

Entre 1963 y 2002, la Organización de la Unidad Africana (OUA) y el Plan de Acción de Lagos (PAL) se dedicaron a los aspectos de integración regional entre los países del Continente.

IV.1. La OUA y la integración regional en África

La Organización de la Unidad Africana (OUA), creada en 1963, se dio como principal objetivo la unidad africana, según la carta de Addis Abeba, abarcando campos diversos como los de política internacional, economía, educación y cultura, defensa y seguridad, salud y ciencia para realizar “una unidad más amplia que va más allá de las divergencias étnicas y nacionales”, razón por la cual se denominó “Organización de la Unidad Africana” y no “Organización de los Estados Africanos”. Sin embargo varios problemas jurídicos (la toma de recomendaciones por consenso o con el quórum de los 2/3 de los Estados miembros, como sucedió en el problema de la admisión de la RASD en 1982 que bloqueó completamente la organización, el reparto regional de los puestos en los diferentes órganos de la institución, la rivalidad entre los defensores del regionalismo y los del subregionalismo), y políticos (las divergencias ideológicas de la época de la Guerra Fría, los frecuentes golpes de Estado con los consiguientes cambios de alianzas, los estrechos vínculos con las antiguas metrópolis), redujeron a la organización a un lugar de encuentro y de concertación ideal, para debatir y acercar las concepciones divergentes.

La verdad es que la OUA, producto de los Estados africanos y de su falta de voluntad real de dotarla de los medios necesarios para realizar la unidad africana, “es a la vez incapaz de actuar por no beneficiar del apoyo financiero suficiente de los Estados y éstos no pueden aumentar sus contribuciones financieras por no ayudarles suficientemente la OUA para resolver sus problemas de subdesarrollo” (Gonidec, 1993: 25). Muchos Estados no pagaron sus contribuciones a la OUA, privándola de medios financieros para realizar su política, con la consiguiente toma en consideración por la organización de la voluntad de los acreedores de fondos externos a los que la organización panafricana se vio obligada a acudir. Esta falta de contribución de los Estados miembros a los presupuestos comunitarios, en parte, por dar prioridad al pago del servicio de la deuda relegando, en un segundo plano, sus obligaciones financieras regionales, constituye una de las causas del fracaso de la integración regional en África.

La integración en el marco de la extinta OUA estaba debilitada por la fragilidad orgánica y funcional de la organización panafricana, una simple organización de cooperación intergubernamental caracterizada por la falta de supracionalidad. La OUA tuvo, en su propio seno, los frenos a la integración al fundamentarse en los principios ultraconservadores de igualdad soberana, de respeto de la independencia y de la integridad territorial de cada Estado (el principio del *uti possidetis juris*), de no injerencia en los asuntos internos y de no subversión (preámbulo y art. 2 y 3). Lo que condujo a Edem Kodjo (1985: 268) a afirmar acertadamente que “la OUA es un organismo con vocación

bien determinada: mantener los nuevos Estados en su morfología original. Realiza esta paradoja monumental de ser una organización de la unidad que mantiene el desmembramiento del espacio político africano". Es decir, el objetivo del mantenimiento y protección de la soberanía estatal en contra de la integración regional, pues dichos principios, reproducidos por todas las agrupaciones regionales africanas, están en contra de la libre circulación de personas y de bienes, limitándolas a una mera cooperación interestatal por mantener las barreras institucionales y económicas.

La OUA, cuya Carta empieza con "nosotros jefes de Estado y Gobierno africanos...", no fue una organización de los pueblos, sino de los gobiernos, una organización de descolonización y liberación, creada para "la lucha contra el colonialismo y el neocolonialismo" que se quedó anacrónica en relación con la evolución de los problemas políticos y económicos del continente. Tuvo el mérito de sobrevivir en condiciones adversas de la Guerra Fría durante la que los Estados africanos mantuvieron relaciones verticales privilegiadas con las antiguas metrópolis y las alianzas ideológicas con las superpotencias, opuestas ambas a la integración horizontal de los países africanos que les pueda hacer perder sus zonas de influencia, además de enfrentarse la OUA a los micronacionalismos de los Estados africanos de reciente creación.

Enfrentados a los problemas de construcción nacional y desarrollo económico, los países africanos se refugiaron en el nacionalismo estatal en detrimento del panafricanismo y de la unidad africana (Mfoulou, 1986: 66).

IV.2. El PAL: luces y sombras

En cuanto al programa económico de la OUA, el Plan de Acción de Lagos para el desarrollo económico de África, adoptado en abril de 1980 por la conferencia de Jefes de Estado y Gobierno de la OUA (con la colaboración determinante de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África –ECA–, liderada por el profesor Adebayo Adedeji, y de intelectuales y expertos africanos del PNUD), fue tachado en su época por la opinión africana de ser "sin lugar a dudas, un bello e inestimable documento".

El PAL parte de la contradicción existente entre la riqueza del continente en recursos naturales –importante capital humano, el 97% de recursos mundiales de cromo, el 85% de platino, el 65% de oro, el 50% de manganeso, el 25% de uranio y el 13% de cobre, sin excluir la bauxita, el níquel y el petróleo, el 20% del potencial hidroeléctrico, el 20% del petróleo comercializado en el mundo, el 70% de la producción mundial de cacao, el 33% de café y el 50% de aceite de palma (cf. Kwam Kouassi, 1987: 219; Zang, 1990: 224-225)– que contrasta con el deterioro de la situación económica y social de África. Por lo tanto, consideró que el subdesarrollo de África no era un fatalismo y que África no estaba condenada a la pobreza, y se inspiró en la filosofía del nuevo orden económico internacional (NOEI) y los planteamientos tercermundistas, adoptando la estrategia de la autosuficiencia nacional y colectiva. Es decir, la integración regional como vía para salir de la crisis y como modelo futuro para el desarrollo económico de África, mediante la definición de una estrategia de desarrollo

autodependiente, autocentrado, endógeno y autoentrenado en contra del modelo dependiente recomendado por el Banco Mundial.

Para poner fin a la dependencia total de África, el PAL propuso un modelo de integración regional internamente orientado, partiendo de los Estados pasando por la subregión hasta la región (cooperación económica a los niveles subregional, regional y continental) con la coordinación y armonización de los planes elaborados a estos distintos niveles para evitar las contradicciones y las duplicaciones y con miras la creación de la Comunidad Económica Africana (CEA) en 2000, y después aplazada para 2025 como encarnación de la integración económica, cultural y social del continente basada en el fomento del comercio interafricano y la cooperación sur-sur, para diversificar los socios comerciales. En pocas palabras, el PAL se fundamentó en la idea sencilla según la cual el desarrollo de África no puede fundamentarse en el sistema económico mundial o en la ayuda al desarrollo, tal y como existen en la actualidad, atacándose a la dependencia casi total de África.

El plan africano, interesante en sí por fundamentarse en una serie de rupturas, en particular, con el mimetismo (desarrollo como sinónimo de la expansión de mercados y de la transferencia de capitales y de tecnologías de los países ricos hacia los países pobres) y a favor de un modelo al servicio de la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos y basado en la equidad, se enfrentó a un sinnúmero de problemas entre ellos: la falta de voluntad y de capacidad de acción de los Estados afri-

canos; las coacciones externas; la ausencia en muchos casos de verdaderos proyectos nacionales de desarrollo independiente; su carácter ecléctico y confuso al intentar conciliar las tendencias diversas e incluso opuestas de los países africanos divididos en la época entre los partidarios del socialismo (progresistas pro soviéticos) y del liberalismo (conservadores pro occidentales); las desigualdades de desarrollo entre los Estados africanos; y sobre todo la contraofensiva del Banco Mundial con el Plan Berg (1981, 1983, 1984) dirigido claramente contra el PAL, y que ejerció una tremenda presión a los países africanos obligados a abrirse a las fuerzas del mercado y a adoptar el modelo de desarrollo económico basado en el sector privado y la exportación de materias primas mineras y agrícolas controladas por las multinacionales, como motores del desarrollo. Es decir, a someterse al ajuste privatizador utilizando al respecto la excesiva carga de la deuda de los países africanos, deuda convertida en el instrumento de su dominación política y económica (recolonización de hecho o puesta bajo tutela internacional de los países africanos).

El plan del Banco Mundial inspirado en un enfoque de desarrollo basado en el liberalismo, el fomento de la agricultura de exportación y el sector privado, condujo a los países africanos a abandonar su propia concepción del desarrollo para adherirse al modelo de desarrollo extrovertido o a los programas de ajuste estructural al firmar, ya en 1985 muchos países africanos, acuerdos de confirmación con el FMI, programas cuyo balance hoy es el paso del estancamiento al retroceso de estos países por sus recetas asesinas peores que la propia en-

fermedad (véanse en particular Adedeji, 1993 y Onimode, 1992). El caso de Malí, que las organizaciones internacionales suelen presentar como un “modelo” por aplicar desde comienzos de los años 80 las políticas macroeconómicas liberales, es al respecto ilustrativo. El análisis de Many Camara (2007: 299 y ss.) pone de manifiesto como este país ha perdido cualquier posibilidad de arranque económico a pesar de la tasa de crecimiento de entre el 5% y 6% entre 1994 y 2002, pues la pobreza y las desigualdades han aumentado (sobre todo en las masas rurales y las clases medias urbanas refugiadas en la economía popular como estrategia de supervivencia) por el saqueo del patrimonio económico del Estado, la competencia internacional desigual que impide el ahorro interno, la excesiva carga de la deuda que bloquea las inversiones significativas, junto a la corrupción y a las malversaciones internas.

El PAL y el Plan Berg presentaron a los africanos dos modelos de desarrollo opuestos: el desarrollo autónomo y autocentrado para el primero, y el desarrollo extrovertido y dependiente para el segundo.

El fracaso del PAL fue consagrado por la adopción por los países africanos, en el marco de la OUA, de unos planes conciliadores, nacidos de la concertación y colaboración con la comunidad internacional, tales como el Programa Prioritario para la Recuperación Económica de África (PPREA 1986-1990), el Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de África (PANUREDA), el Marco Africano de Referencia de los Programas de Ajuste Estructural para la Recuperación y la Transformación

Socioeconómica (CARPAS) –cf. Kabunda Badi, 1993: 264-270–, que tampoco propusieron modelos verdaderamente alternativos a los endeudados países africanos a los que se impusieron, como única salida, los PAE del Banco Mundial y del FMI.

En definitiva, la OUA se basó en la cooperación entre Estados independientes y soberanos, sometándose a la voluntad de los Estados miembros, y fue bloqueada por la regla de la mayoría de los dos tercios en la adopción de las recomendaciones. Es decir, se enfrentó a obstáculos políticos, económicos e institucionales (Djiena Wembou, 1995: 224-228). Los primeros, consisten en los conflictos entre los Estados africanos, las guerras civiles y las crisis políticas internas, la ausencia de Estados de derecho que privó a la organización panafricana de competencias humanas, adecuadas, la falta de voluntad política de los Estados africanos, que prefieren acudir a las cumbres franco-africanas que a sus propias cumbres además de suministrar informaciones al Banco Mundial y al FMI, a los que están totalmente entregados, que a su propia organización. Los segundos, se definen en torno a la proliferación de agrupaciones subregionales sin ninguna relación con el objetivo de creación de la CEA (Comunidad Económica Africana), su objetivo sublime, la falta de medios materiales y financieros para hacer frente a los proyectos regionales de los que los Estados no quieren encargarse. Y, los últimos, pueden resumirse en la falta de capacidades y el excesivo personal puesto a su disposición por los Estados miembros, que reprodujeron en su seno todos los vicios de las administraciones internas de los países africanos, en particular, las prácticas neopatrimoniales.

Dicho con otras palabras, la OUA fue puesta en manos de unos funcionarios más al servicio de sus Estados de origen que de la organización panafricana. Es lo que denuncia el profesor Gonidec (1987: 131-132) en estos términos: “la dependencia es total para todos los miembros de los órganos de las organizaciones internacionales africanas que proceden directamente de los gobiernos de los Estados miembros o nombrados por ellos. Su modo de nombramiento y su posición en relación al Estado de origen explican que expresan en lo esencial la voluntad de dicho Estado y defienden la política definida por su gobierno, y precisamente del jefe de Estado”. No se puede conseguir el panafricanismo sin panafricanistas. Muchos de estos obstáculos siguen vigentes en la actual Unión Africana.

Su plan de desarrollo, el PAL que adoptó la integración regional como un instrumento de desarrollo o el panafricanismo económico, fue bloqueado por la ausencia de una autoridad comunitaria, además de insistir demasiado en los aspectos económicos, descuidando los aspectos políticos (democracia y derechos humanos). Dio prioridad al interestatalismo con la consiguiente exclusión de la economía popular, que constituye la principal actividad de la mayoría de la población africana, y sobre todo, no se dotó de medios financieros y políticos en su declaración de guerra contra el imperialismo. Es también verdad que en la OUA enfrentó graves problemas políticos (las guerras de Angola, Chad y Sáhara Occidental, bloqueando el problema saharauí la elección del secretario general de la OUA entre 1982 y 1984, las rivalidades entre “conservadores” y “progresistas”, y la sequía que afectó amplias re-

giones del continente), junto a la ofensiva de los PAE en toda la década de los 80. Por todas estas razones, los gobiernos africanos no otorgaron dedicación suficiente a la implantación del PAL, cuyo mérito fue la toma de consciencia para los africanos de la necesidad de reflexionar seriamente sobre los problemas económicos. Es una etapa decisiva en la historia de la OUA que privilegió los problemas económicos tras haber participado a la liberación política casi total del continente (Zang, 1990: 230).

Por su parte, el profesor Adebayo Adedeji (cf. Asante, 1991: 207) atribuye el fracaso de las estrategias de desarrollo africanas a la falta de la participación popular, la mala gestión económica, la fuga de capitales, el mal uso de los recursos, las políticas en contra del mundo rural, la débil movilización de los recursos locales y las excesivas intervenciones del Banco Mundial y del FMI. Intervenciones hechas posibles por la exclusión de la sociedad en el proceso de toma de decisiones y del ejercicio del poder por las clases gobernantes, junto a las distintas herencias coloniales (Kwam Kouassi, 1987: 306), que han dejado diferentes prácticas comerciales entre los países francófonos, más dependientes de la antigua metrópoli, y los anglófonos, con relaciones comerciales más equilibradas con el resto del mundo.

V. EL NEPAD Y LA UNIÓN AFRICANA ANTE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN ÁFRICA

África ha dado un paso importante en la integración política y económica con la puesta en marcha del NEPAD y la conver-

sión de la OUA en UA en 2002. Con estas nuevas organizaciones, África ha manifestado claramente la voluntad de encargarse de su propio destino mediante la integración de sus economías tanto a nivel regional como continental, reuniendo por primera vez al África del norte y al África subsahariana. A continuación, se analizan las fuerzas y límites de estos proyectos ambiciosos, que pretenden poner fin a la balcanización de África y su extraversion económica.

V.1. El NEPAD: fuerzas y debilidades

El NEPAD fue adoptado en julio de 2001 por la 37ª cumbre de la OUA como documento estratégico de lucha contra la pobreza y de apoyo al desarrollo de África. Se fundamenta en la filosofía del paternariado, y defiende la idea de la responsabilidad compartida y de los intereses mutuos entre la comunidad internacional y África, para conseguir el desarrollo del continente a partir de la integración regional y de la incorporación de África en la economía mundial. De ahí el acento sobre la apropiación del desarrollo por los africanos mediante la definición de los proyectos comunes en las 5 regiones (Centro, Este, Oeste, Norte y Sur) constituyendo la sexta región las diásporas africanas integradas por los inmigrantes africanos y los afrodescendientes, y la financiación de dichos proyectos por los fondos procedentes en lo esencial del sector privado. Dicho con otras palabras, el NEPAD se inserta en la lógica de la globaliza-

ción neoliberal de la que África quiere sacar importantes beneficios, rompiendo con el mito del “desarrollo endógeno y autocentrado” defendido por el PAL, y sobre todo tomando en cuenta la “interdependencia económica y política entre los países creada por la globalización” (Asante, 2006: 11).

Se trata, pues, del programa económico de la UA, basado en “un catálogo de proyectos realistas inspirados en el liberalismo económico”, cuyo mérito es poner énfasis en el fortalecimiento de las agrupaciones regionales existentes y en el *African Peer Review Mechanism* (Mecanismo Africano de Evaluación de Pares –MAEP–), que constituye su piedra angular, pues se fundamenta en la autoevaluación de los Estados africanos⁵ en los progresos realizados en la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno, las prácticas de desarrollo y la integración regional (Asante, 2007: 84-85).

En definitiva, el NEPAD persigue tres objetivos principales (Mvulle, 2007: 286-287): el fomento del crecimiento y del desarrollo duradero, la erradicación de la pobreza general y el poner fin a la marginación de África en el proceso de globalización.

El plan de la UA define las 10 áreas prioritarias siguientes: el buen gobierno político, la buena gestión económica, la construcción de infraestructuras regionales (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), la adopción de las nuevas tec-

⁵ Este mecanismo de control mutuo, con posibilidad de sancionar a los Estados contraventores, se fundamenta en la libre adhesión de los Estados africanos con el riesgo de crear dos velocidades entre ellos: los incluidos y los excluidos del NEPAD.

nologías de la información y de la comunicación, el desarrollo de la energía, el fomento de la educación, la apuesta por la salud, el apoyo a la agricultura, la protección del medio ambiente y la toma de iniciativas para tener acceso al mercado mundial. Es decir, un acertado catálogo de los problemas a los que está enfrentada África. Sin embargo se le puede criticar, o al menos formular algunas dudas, en los aspectos siguientes (cf. entre otros a Asante, 2006: 8; Hugon, 2007: 204; Abizanda, 2009: 141-181):

– Se trata de un programa concebido desde arriba o elitista, de corte neoliberal, al que le falta la credibilidad y la legitimidad ante algunos Estados africanos y los agentes de la sociedad civil.

– Se inspira ampliamente en el discurso de las instituciones de Bretton Woods (Planes de Ajuste Estructural) y se fundamenta en la voluntad de los donantes externos o del mundo occidental, con importantes implicaciones en el desarrollo interno de los Estados africanos y en el proceso de integración regional. Ello desmiente su pretensión de ser un documento inspirado en las experiencias africanas.

– El objetivo de conseguir el 7% de crecimiento aparece excesivamente ambicioso, máxime cuando los países africanos sólo han alcanzado la tasa de crecimiento entre el 3 al 4% en los últimos años.

– El NEPAD insiste en el fomento de las exportaciones, modelo que siempre han se-

guido los países africanos con sus economías rentistas⁶, en lugar de exigir la diversificación de dichas economías para fomentar el crecimiento duradero. Por lo tanto, no presenta una clara alternativa al “Consenso de Washington” al fundamentarse en una integración regional de inspiración neoliberal.

– El monto estimado por el NEPAD para su financiación se estima en unos 60.000 millones de dólares, o el doble de la ayuda pública al desarrollo y la IED que recibe en la actualidad África;

– El NEPAD pasa por alto en su enfoque continental la falta de intereses comunes, en muchos aspectos, entre los países del África del norte y los subsaharianos, entre los grandes y los pequeños Estados en el continente.

– Se fundamenta, en su proceso de integración, en las organizaciones oficiales poco operativas, excluyendo a las organizaciones informales mucho más efectivas y dinámicas.

Nos encontramos, una vez más, ante un plan de desarrollo que no ha aprendido las lecciones del pasado en cuanto al fracaso de los planes anteriores en África, pues sigue fundamentando en el intergubernamentalismo y en el interestatalismo, perdiendo de vista que el Estado africano sigue siendo neopatrimonial a pesar del actual proceso de democratización (cf. Mvulle, 2007: 302 y ss.).

⁶ Con este planteamiento, el NEPAD pierde de vista las dificultades de acceso a los mercados internacionales por los Estados africanos y las asimetrías a los que se enfrentan en el sistema global de comercio.

El NEPAD insiste en el sector privado apoyándose en las cinco grandes regiones de la UA, y da prioridad a la reapropiación por los africanos del proceso de desarrollo creando un nuevo partenariado basado en la responsabilidad compartida y el interés mutuo entre África y los socios externos. El MAEP, piedra angular del programa africano y de la que dependerá su credibilidad, fue puesto en marcha. Con ello, los países africanos pretenden definir y evaluar los proyectos de inversiones comunes y los avances democráticos en el Continente.

A favor del NEPAD, al que pide plena participación a la población africana, Paul Ouedraogo (2007: 76) puntualiza que “por primera vez los africanos, despreciando el complejo permanente de la situación alarmante del continente, han tomado sobre sí la iniciativa de elaborar un programa de desarrollo para los africanos y por los africanos”. Esta afirmación no resiste a la crítica por perder de vista las consideraciones siguientes:

Primero, antes del NEPAD, los gobiernos africanos elaboraron unos dieciocho planes de desarrollo con un balance poco alentador (cf. Kabunda, 2005: 17; Mvelle, 2007: 307), además de basarse en un enfoque de integración y de desarrollo desde arriba o estatalocentrista (elitista), en particular el coloquio de Monrovia del 13 al 25 de febrero de 1979, en el que participaron intelectuales y expertos africanos, coloquio considerado como un acto de “toma de conciencia de los problemas económicos africanos por los africanos” y que inspirará el PAL.

Segundo, y en la línea de Mamadou Dia (2004: 116; 2002: 164), el NEPAD no tiene

nada que ver con un plan de desarrollo tanto en su filosofía como en su metodología y estrategia por no definir una política económica, financiera y monetaria común o los criterios de convergencia comunes, entregando el continente a la explotación del capital financiero internacional. Se limita a reproducir el modelo de desarrollo extrovertido experimentado en el pasado en el continente (financiaciones procedentes en lo esencial de la ayuda al desarrollo y de las inversiones privadas extranjeras o la consagración de la “mendicidad”), modelo que se ha revelado incapaz de sacar África del subdesarrollo. Se trata del “ajuste estructural africano”, que no quiere reconocer que 162 programas de ajuste, contra 126 en el resto del mundo, han sido experimentados en África con resultados desastrosos (cf. Founou-Tchougoua, 1995: 162; Kaba, 2006: 45). Con el NEPAD, un plan de inspiración sudafricana tanto en sus ambiciones como en sus estrategias de conseguir los flujos financieros externos, África asume el “Consenso de Washington” en un momento en el que los demás continentes lo rechazan (Coussy, 2006: 140). Por su reiteración de los PAE y de la lógica de los mercados de las instituciones de Bretton Woods, el NEPAD suscita serias preocupaciones en cuanto a su verdadera capacidad de fomentar el crecimiento y su real voluntad de luchar contra la pobreza.

Tercero, el NEPAD, por sus fuentes de inspiración que no tienen nada de africano, se fundamenta ampliamente en los documentos internacionales elaborados entre 1993 y 2000, tales como el Plan de Acción de Tokio o el *Tokyo International Conference on African Development* (TICAD), los acuerdos de Cotonú, el AGOA estadouni-

dense y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre otros, según recalca el profesor Makhtar Diouf (2005: 104-105). En el mismo sentido, Aminata Traoré (2005: 135), considera el NEPAD como un instrumento que sirve al sistema neoliberal que empobrece a África, pues según la autora altermundialista si hubiera sido realmente un plan africano y que confiaran en él los acreedores de fondos del Norte, cabe preguntarse por qué en lugar de financiarlo multiplican iniciativas tales como el Plan de Acción de África del G8, “el impuesto sobre los vuelos internacionales” de Jacques Chirac, la Comisión para África o el plan Tony Blair, o el plan Verhofstadt para sacar África del subdesarrollo.

La crítica más rotunda contra el NEPAD es la formulada por Bernard Founou-Tchui-gouoa (2005: 107), para quien el NEPAD no sólo se fundamenta en el modelo de crecimiento o desarrollo agro-minero, sino que además adopta una actitud muy confusa sobre los problemas de la integración regional y del panafricanismo, combinando la integración por los mercados con la regionalización de los proyectos, sin prever la creación de las multinacionales africanas para la construcción de sus faraónicas infraestructuras regionales o continentales, lo que significa en realidad el entreguismo al G8 y a las multinacionales del Norte, y el consiguiente nuevo endeudamiento de los países africanos. Según el autor mencionado, es totalmente silencioso sobre la cooperación sur-sur, perdiendo la oportunidad ofrecida por la solidaridad afro-asiática.

En definitiva, el PAL y el NEPAD, se enfrentaron a distintos problemas y reac-

ciones que pueden resumirse en estos términos (Foirry, 2006: 210-211): el PAL no tuvo en cuenta las capacidades nacionales de los países africanos para realizar las reformas propuestas quedándose en el capítulo de las buenas intenciones; perdió de vista la falta de intereses comunes y de unión entre los países africanos para realizar sus metas panafricanistas, y tuvo que enfrentarse a la hostilidad de las instituciones de Bretton Woods que terminaron imponiendo los PAE a estos países en contra del plan africano. Tuvo el mérito de insistir en la formación del capital humano, el desarrollo autocentrado, junto a los cambios estructurales regionales e internacionales. En cuanto al NEPAD, tiene la ventaja de adoptar el discurso de la globalización interiorizado por los dirigentes africanos eludiendo de este modo la polémica o la confrontación con las instituciones de Bretton Woods, de ahí su “legitimidad”; se inserta en la línea de los ODM consiguiendo el respaldo internacional, y pone énfasis en los factores no exclusivamente económicos para conseguir el crecimiento y el desarrollo.

V.2. La Unión Africana y la integración regional en África

Creada en 2002 en sustitución de la OUA, como queda subrayado, la UA se dio como principal objetivo la realización de la integración regional, considerada como el instrumento adecuado que pueda permitir a África alcanzar el desarrollo, la paz y la estabilidad, y para fortalecer el poder africano en las relaciones internacionales.

En relación con su antecesora, la UA introduce al menos formalmente dos importantes innovaciones: la posibilidad de imponer sanciones a los Estados miembros que no respetan las políticas y las decisiones de la organización panafricana, y el derecho de intervenir en un país en el caso en el que desapareciera la autoridad del Estado o se produjeran crímenes de guerra, de lesa humanidad y de genocidio.

Además, la UA se ha dotado de importantes instituciones de integración como el Parlamento panafricano, el Consejo para la paz y seguridad, la Corte africana de derechos humanos y de los pueblos, la adopción del protocolo del Tribunal de Justicia, comprometiendo un poco más a los pueblos en sus actividades que su antecesora, la OUA. Sus principales innovaciones son las siguientes (cf. M'Bokolo, 2004: 552): la definición de una política común de defensa; el derecho de injerencia en los Estados miembros en el caso de producirse los crímenes arriba mencionados; el derecho de intervenir en un Estado miembro para reinstaurar y mantener la paz y la seguridad a su petición; la participación de la sociedad civil en las actividades de la Unión, en particular de las mujeres y del sector privado; y la igualdad de género.

Sin embargo, pese a inspirarse de la Unión Europea, estamos ante una organización ambigua, que no es ni una federación ni una confederación de Estados (consideradas como objetivos a largo plazo), que ha heredado de la OUA la falta de medios financieros y de consenso sobre los problemas del continente y algunos principios conservadores. Se trata de una clásica organización de cooperación intergu-

bernamental, y no de una organización supranacional.

Su fuerza de intervención en Darfur (AMIS) ha sido totalmente inoperante por no disponer de aquellos medios y de capacidades logísticas, además de tener una actitud expectativa ante la desintegración o descomposición de Somalia.

Su gran debilidad, según M'Bokolo (2004: 552), estriba en la admisión de todos los Estados africanos sin ninguna condición de sus métodos o capacidades de gestión económica o cumplimiento de reglas de Estado.

Es verdad que los gobiernos africanos están en el centro de una tremenda contradicción, en la opinión de Moukoko Mbonjo (1993: 6): por una parte, la voluntad de crear Estados-nación; y, por otra, el deseo de realizar la unidad o la integración regional que cuestionan aquellos.

En definitiva, la UA debe superar el modelo interestatal que sigue caracterizando a las agrupaciones regionales (CEDEAO, SADC; CEEAC, COMESA), a pesar de sus buenas intenciones de supranacionalidad, para fundamentarse en los pueblos, que han de pronunciarse sobre los temas de integración nacional y regional, y coordinar las comunidades económicas regionales fortaleciendo las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales entre ellas, para conseguir una integración basada en los pueblos (el África de los pueblos), pues no se debe perder de vista que una integración regional que no se sustente en los pueblos está condenado al fracaso. Es decir, que la sociedad civil ha de servir de vínculo entre la Unión y los pueblos (Gueye, 2010: 200).

VI. ALTERNATIVAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN ÁFRICA. (PISTAS PARA UN NUEVO REGIONALISMO EN ÁFRICA)

Frente los desafíos diagnosticados en el presente análisis, y de acuerdo con la opinión más extendida, sólo la integración parece ser la alternativa idónea para las sociedades africanas aún frágiles, al estar marcadas por la pobreza, las guerras, las violencias y la inseguridad. El objetivo es conseguir la producción de riquezas y el intercambio de bienes y servicios, es decir, el desarrollo, junto a la paz y la estabilidad. Por lo tanto, se impone una voluntad política a favor de la integración regional o de la creación de una entidad supraestatal, que exige la transferencia de poder o de soberanía del nivel nacional a nivel regional o la creación del derecho internacional africano. Es decir, la consagración de la primacía del derecho de la Unión o comunitario sobre el derecho interno de los Estados. Esta carencia impide a la Unión Africana convertirse en una verdadera organización de integración.

Según la propia Comisión de las Naciones Unidas para África (ECA, citada en Ben Hammouda, Bekolo-Ebe y Mama, 2002: 60-67), el proceso de integración regional en África está obstaculizado por una serie de factores, entre ellos: la falta de voluntad política para realizar la integración; la no implicación de los pueblos en el proceso; la duplicación de las actividades y la proliferación de las rivalidades; la pertenencia simultánea a varias instituciones regionales; la desigual distribución de costes y ventajas de la integración; la débil integración de los mercados y la falta de recursos o de

complementariedades económicas; el inadecuado modelo de integración por el mercado sin disponer de previas capacidades de producción; la extroversión y dependencia de las economías nacionales; la excesiva carga de la deuda externa; la falta de una diplomacia concertada a nivel regional y continental. Todo ello junto a la instrumentalización de la integración regional por los poderes establecidos, tal y como demuestra el estudio de Mbonjo (1993: 37), para su legitimación interna y para la construcción estatal nacional.

Se impone, pues, el proceso de “socialización de la integración regional”, mediante la implicación de las opiniones públicas y de la sociedad civil como *lobbies* (o fuerzas internas de presión y de sanción) para presionar a los gobiernos contra la falta de voluntad política y contra el no respeto de sus obligaciones o compromisos (Gueye, 2010: 189-190). Por lo tanto, es preciso acercar la UA a los pueblos, para conseguir la verdadera integración y el fortalecimiento de la organización panafricana, para que la integración regional no se limite a un mero eslogan. La propia UA reconoce este fallo cuando, en su artículo 17, habla de la necesidad de “la plena participación de los pueblos africanos al desarrollo y a la integración económica del Continente”.

La “socialización” significa, en definitiva, la implicación del sector privado y del “sector informal” en la integración regional, para la movilización de las competencias, capacidades e iniciativas de las poblaciones y sus organizaciones.

Como todo es prioritario, y no se sabe por dónde empezar el proceso de integración

en África (¿los pueblos?, ¿los Estados?, ¿los territorios?, ¿las infraestructuras?), según la constatación del profesor Makhtar Diouf, se impone la adopción de un enfoque multi-dimensional de integración que tome en cuenta los ejes siguientes:

– La combinación del enfoque liberal (para la mejor colocación de recursos) y del enfoque de la planificación (para evitar las duplicaciones).

– El enfoque de la integración de las infraestructuras físicas (para vincular a los pueblos y a los Estados balcanizados), y de los aspectos de uso inmediato para los pueblos (material de construcción, herramientas agrícolas y de productos químicos). La rehabilitación de las organizaciones regionales especializadas o *ad hoc*, que son las que funcionan menos mal, es una pista interesante para conseguir este objetivo.

– La adopción del modelo de los polos de integración, a partir de los grandes Estados con una importante proyección política, económica y cultural en sus regiones respectivas: Sudáfrica, Nigeria, RDC, Kenia, Etiopía, en torno a las agrupaciones regionales actuales.

– El enfoque de cooperación sectorial de la SADC, que tiene la ventaja de no atacar a las soberanías nacionales y de servir a los intereses inmediatos de los Estados miembros, por beneficiarse todos de las inversiones en las infraestructuras (carreteras, puertos y ferrocarriles) inde-

pendientemente de su peso y nivel de desarrollo económico, creando de este modo sentimientos comunitarios desde la base. En la opinión de Robson (1987: 30-31), esta estrategia de integración es fundamental en África donde las pocas infraestructuras existentes están orientadas hacia la exportación de materias primas a Europa, en detrimento del comercio intrarregional.

– El enfoque de las estructuras de producción agrícola e industrial, junto a la construcción de infraestructuras físicas de transportes y comunicaciones horizontales para conectar a los pueblos y los territorios. Al igual que en el caso anterior, este planteamiento por el que aboga el profesor Asante (2007: 70) tiene como objetivo fomentar los intercambios comerciales, los contactos y las actividades sociales entre los pueblos africanos, y reducir la dependencia externa favorecida por las actuales infraestructuras de transportes y comunicaciones excesivamente extrovertidas.

– El enfoque meso-económico, mediante la institucionalización de las organizaciones no oficiales⁷ que han aplicado a su manera los principios de libre circulación de personas, bienes y capitales, ilustrados por las zonas de solidaridad como la existente entre Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso, a caballo entre tres países en la franja sahel-sudanesa y donde se ha recreado una verdadera unidad cultural y un mercado común desde los pueblos y sus economías populares

⁷ Se trata fundamentalmente de redes comerciales que han resucitado el comercio precolonial, sin fronteras, y que se dedican a los flujos migratorios transfronterizos.

o solidarias⁸. Se trata de una pista muy interesante para conseguir fondos para la financiación de proyectos regionales en lugar de seguir siendo los “eternos mendigos” de la globalización.

Ello es posible sólo mediante la reinstauración de la confianza entre los Estados y los pueblos, pues según manifiesta la revista *Foreign Policy*, en su edición española de diciembre-enero de 2008, “quizá la zona del mundo que más paga las consecuencias de los fracasos económicos de la globalización es el África subsahariana. A pesar de los intentos de aumentar el comercio regional... la existencia de una vasta economía informal, que da empleo a más de la mitad de la población activa, hace que sea casi imposible para los gobiernos obtener los ingresos que necesitan”, por desconfiar los pueblos de éstos. Por lo tanto, es imprescindible la reinstauración de la confianza entre ambos para tener acceso a los ahorros de este sector y rentabilizarlos.

Partiendo del dinamismo de la economía popular y de su complementariedad con la economía oficial, Schuldners (1990: 166-167) exige que se tome en cuenta aquella en las economías del África Central, y del Continente en general, no sólo para incorporar las especificidades socioculturales y las necesidades de los pueblos en el proceso de integración y reestructuración de la CEEAC y de las agrupaciones regionales africanas.

En la opinión del autor mencionado, no se puede seguir ignorando este sector, que no es del todo informal por las riquezas que produce a pesar de no incorporarse en la contabilidad oficial y de no ser verdaderamente moderno y que nace de la insuficiencia e incapacidad del sector formal. Se inspira en la ayuda mutua familiar y social casi natural de las amplias familias africanas y se fundamenta en la autoproducción y el autoconsumo domésticos. Cabe apoyarse en su experiencia y prácticas de libre circulación de personas, capitales y mercancías tanto a nivel nacional como a nivel regional. De hecho, y de acuerdo con Bourenane (1996: 3 y 19), existe un proceso de unificación de espacios nacionales contiguos, resultado de la voluntad de los agentes económicos o de los empresarios populares locales, para asegurar su propia supervivencia o su enriquecimiento, y por lo tanto mantener la tendencia a la integración, con o sin el consentimiento de los dirigentes o de los Estados, mediante la circulación de las mercancías y de sus valores culturales entre los países.

Por lo tanto, la mal llamada “economía informal” es una realidad ineludible de las economías africanas y un sector que concentra lo esencial de las actividades generadoras de riquezas (Gueye, 2010: 194).

– La integración regional ha de incorporarse también, siguiendo al entonces presiden-

⁸ Se debe reconocer que, en la práctica, se ha hecho muy poco al respecto. Ha llegado la hora, ante el fracaso de la integración de *jure* a partir de los Estados, del reconocimiento y la promoción de la integración de *facto*, expresada por las redes comerciales, financieras, culturales, tecnológicas transfronterizas creadas por los pueblos a caballo entre dos o varias fronteras o los “países fronteras” (según el término de Oumar Konaré) o “áreas de libre comercio de hecho” con importantes actividades económicas y sociales (cf. Hugon, 2010: 227).

te de la Comisión de la UA, Alpha Oumar Konaré (2005: 30), en el marco de la cooperación sur-sur fortaleciendo la colaboración con países como China, India, Brasil, México, el resto de los países emergentes asiáticos y la diáspora africana de Estados Unidos. En el caso particular de la cooperación china, Gill y Huang (2008: 52) subrayan como dicha cooperación se presenta cada vez más como una alternativa al modelo occidental al cosechar éstos escasos resultados en África, mientras que China apuesta claramente por la construcción y rehabilitación de infraestructuras y el desarrollo del capital humano en el continente conforme a las necesidades y aspiraciones africanas, con algunos aspectos negativos (caso omiso de principios democráticos y de derechos humanos y la asfíxia de la pequeña industria naciente africana).

– El papel motor de un socio externo (cooperación norte-sur), en este caso la Unión Europea, por sus relaciones históricas, económicas, comerciales, políticas y culturales con África. Este planteamiento defendido por Aryeetey (1998: 142-143), que se inspira en las experiencias de la UEMOA o la CEMAC, que constituyen excepcionales casos de éxito por el apoyo gallo y la existencia de una moneda franco-africana (el franco CFA, moneda común de 14 países africanos de la que Francia asegura el mantenimiento de la paridad fija con el euro), puede permitir a la UE financiar los mecanismos de compensaciones, las infraestructuras regionales y los proyectos industriales. La UE no sólo ha servido de modelo, sino también ha jugado un papel determinante en desarrollo y fortalecimiento de la UEMOA (Coussy, 2006: 138).

Este enfoque, que Ropivia (1998: 178) tacha de “integración dependiente o exógena”, además de favorecer la liberalización global recomendada por la OMC y de estar en sintonía con el planteamiento del NEPAD, se enfrenta a la estrategia de la autosuficiencia colectiva adoptada por el nuevo tratado revisado de la CEDEAO o la filosofía del PAL. Voces como la de Mamadou Dia (2004: 121) consideran que el franco CFA no pueda convertirse en instrumento de desarrollo e integración en África por ser desde su origen el vector de dependencia o dominación de los países del Sur por los del Norte.

En la opinión de algunos autores, los progresos realizados por la UEMOA en la creación de un mercado común y la convergencia de las políticas macroeconómicas, basándose en una moneda común, podrían servir de empuje y convertirse en motores para la integración económica en el África Occidental en el marco amplio de la CEDEAO, con la que comparte casi los mismos objetivos. Este papel no puede ser asumido por la CEMAC en el marco de la CE-EAC, por la escasez de redes de comunicación y transportes en el África Central, dominada por la selva ecuatorial, escasamente poblada, la hostilidad de los Estados de esta región a la libre circulación de personas, bienes y capitales, junto a la persistencia de los conflictos intra e interestatales y la multitud de las monedas nacionales, convirtiéndose estos factores en obstáculos a la integración regional.

VII. CONCLUSIÓN

En definitiva, y en la línea definida por Ngandjeu (1988: 177 y ss.), mientras sigan

los egoísmos nacionales, la falta de coordinación de los proyectos industriales conduciendo a las duplicaciones, el no aprovechamiento del sector privado sus potencialidades, capacidades y oportunidades con proyectos a escala regional y continental, y no proyectos extrovertidos, una prensa independiente panafricanista, la persistencia de las desigualdades de desarrollo, la preocupación de los Estados por lo nacional y no por los objetivos regionales a largo plazo, la extraversión de las infraestructuras de transportes y económicas con la consiguiente debilidad del comercio interafricano⁹ y la proliferación de los conflictos y las guerras civiles, difícilmente podría concretarse la integración regional en África.

Un primer paso hacia la integración regional es poner fin a la “inflación institucional” actual, manteniendo una única comunidad económica por región, creando en su seno agencias especializadas centradas en las necesidades objetivas, precisas e identificadas de los pueblos (cf. Diouf, 1985), pues, como ya manifestó Kwame Nkrumah (1971: 218), defensor de la unidad total de África, estas organizaciones subregionales no sólo no han contribuido a la mejora del nivel de vida de los pueblos, sino más bien todo lo contrario; han sido creadas y mantenidas para servir a los intereses de las burguesías locales y de los monopolios financieros internacionales, y constituyen la otra cara de la balcanización de África. Es una pena que donde los colonizadores supieron crear los grandes es-

pacios coloniales (AOF, AEF, Federación de Rhodesias y Nyasaland, Federación del África Oriental, Congo-Ruanda-Urundi, etc) los africanos se han revelado incapaces de crear los grandes espacios de desarrollo.

La creación de las bases para un verdadero desarrollo e integración regional en África pasa por la definición e identificación de los problemas y necesidades de África, con la participación de los pueblos en este ejercicio, por conocer mejor que nadie aquellos problemas y necesidades, aspectos descuidados tanto por la OUA como por la UA, y sus avatares el PAL y el NEPAD, empezando por una cosa tan sencilla como la libre circulación de personas, bienes y capitales en el continente, y la concreción de la cooperación sur-sur, en particular con los países emergentes de Asia y Latinoamérica.

BIBLIOGRAFÍA

- Abizanda F. (2009), “NEPAD: Luces y sombras”, en *África Subsahariana. Perspectivas sobre el Subcontinente en un Mundo Global* (eds: Kepa Sodupe, Mbuyi Kabunda y Leire Mouro), Cátedra de Estudios Internacionales, UPV, Bilbao.
- Adedeji A. (ed) (1993), *Africa within the World. Beyond Dispossession and Dependence*, African Centre for Development and Strategic Studies-Zed Books, Ijebu-Ode – Londres.
- Amin S. (2005), “Le défi des régionalisations”, en *Afrique. Exclusion programmée ou re-*

⁹ El comercio interafricano apenas representa el 10% del comercio total, y África sólo representa el 1,6% del comercio mundial.

- naissance (dir: Samir Amin), Maisonneuve & Larose, París.
- Aryeetey, E. (1998), "The Prospect and Priorities of Integration in Sub-Saharan Africa", en *Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy* (ed: Jan Joost Teunissen), FONDAD, La Haya.
- Asante S.K.B. (1991), *African Development: Adebayo Adedeji's Alternative Strategies*, Hans Zell Publishers, Londres-Nueya York.
- Asante S.K.B. (2006), *Implementing the New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Challenges and the Path to Progress*, Ghana Academy of Arts and Sciences, Accra.
- Asante S.K.B. (2007), *Ghana and the Promotion of Pan-Africanism and Regionalism*, Ghana Academy of Arts and Sciences, Accra, 2007.
- Attiso F. S. (2008), *De l'unité africaine de Nkrumah à l'Union africaine de Kadhafi*, L'Harmattan, París.
- Banque Mondiale (2007), *African Development Indicators*, Washington DC.
- Bourenane N. (1996), "Introduction", en *Economic Cooperation and Regional Integration in Africa. First Experiences and Prospects* (ed: Naceur Bourenane, Serah W. Mwanjyky, Iba Ikone y Ne Ngangu Massamba), African Academy of Science Publishers, Nairobi.
- Camara M. (2007), "Politique économique et contraintes financières au Mali (1990-2005)", en *Institutions et développement. La fabrique institutionnelle des trajectoires de développement* (dir: Elsa Lafaye de Micheaux, Éric Mulot et Pepita Ould-Ahmed), Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Centre de développement sous-régional-Afrique centrale de la ECA (2002), "Cadre stratégique pour l'intégration et la coopération régionales en Afrique centrale", en *L'intégration régionale en Afrique centrale. Bilan et perspectives* (dir : Hakin Ben Hammouda, Bruno Bekolo-Ebe y Touma Mama), Karthala, París.
- Coussy J. (1999), «Espoirs et difficultés des relations 'inter-régions' entre l'Union européenne et l'Afrique australe», en *L'Union européenne et les pays ACP. Un espace de coopération à construire* (dir: Jean-Jacques Gabas), Karthala, París.
- Coussy J. (2006), «Les utopies servent-elles l'intégration africaine?», en AA.VV. *Les défis de l'Afrique*, Dalloz, París.
- Dia, M. (2004), *Échec de l'alternance au Sénégal et crise du monde libéral*, L'Harmattan, París.
- Diouf A. (2006), "Afrique: l'intégration régionale face à la mondialisation", en *Politique étrangère* n° 4, IFRI-Armand Colin, París.
- Diouf, M. (2005), « Regard froid sur le NEPAD : Origine, nature et destin d'un document », en *Studia Africana* n° 16 (ARDA), Barcelona, octubre.
- Diouf, M. (1984), *Intégration économique. Perspectives africaines*, Nouvelles Editions Africaines-Publisud, Dakar-París.
- Djiena Wembou M-C. (1995), *L'O.U.A. à l'aube du XXI^e siècle : bilan, diagnostic et perspectives*, L.G.D.J, París.
- Foirry, J-P. (2006), *L'Afrique : continent d'avenir ?*, Ellipses, París.
- Foreign Policy* n° 24 (edición española editada por FRIDE), Madrid, diciembre-enero de 2008.
- Founou-Tchuigoua, B. (1995), « Afrique subsaharienne : pour une alternative fondée sur l'élimination des facteurs de quart-mondialisation », en *Afrique et Monde Arabe. Échec de*

- l'insertion internationale* (Samir Amin, Hakim Ben Hammouda y Bernard Founou-Tchui-goua), L'Harmattan, París.
- Founou-Tchui-goua, B., « Le NEPAD. Utopie ou alternative », en *Afrique. Exclusion...*, *op.cit.*
- Gill, B. y Huang C-H. (2008), "Las relaciones de China con África: implicaciones para Europa", en *Vanguardia Dossier* n° 24 (África), Barcelona, enero-marzo.
- Gonidec, P-F. (1993), *L'OUA. Trente ans après*, Karthala, París.
- Gonidec, P-F. (1987), *Les organisations internationales africaines. Étude comparative*, L'Harmattan, París.
- Gueye, B. (2010), «Réflexion sur une expérience d'intégration : l'Union africaine», en *Regards croisés sur les intégrations régionales: Europe, Amériques, Afrique* (coords : Catherine Flaesch-Mougín y Joël Lebullenger), Bruylant, Bruselas.
- Hazlewood, A. (1967), "Economic Integration in East Africa", en *African Integration and disintegration. Case Studies in Economic and Political Union* (ed: Arthur Hazlewood), Oxford University Press, Londres.
- Hugon, Ph. (en colaboración con Virginie Briand y Marie-Odile Blanc) (2002), "Les trajectoires comparées d'intégration régionale", en *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation* (dir: Philippe Hugon), Karthala, París.
- Hugon, Ph. (2010), *Géopolitique de l'Afrique*, (2ª edición), SEDES, París.
- Hugon, Ph. (2007), *Géopolitique de l'Afrique*, Editions sedes, París.
- Hugon, Ph. (2006), *L'économie de l'Afrique* (5ª edición), La Découverte, París.
- Ibriga L-M., « Accord de Partenariat Économique et dynamique intégrative en Afrique : l'efficacité du choix des cadres régionaux de négociation », en *Regards croisés sur les intégrations régionales...*, *op. cit.*
- Kaba S., « Les enjeux du pluralisme », en *Les défis de l'Afrique...*, *op. cit.*
- Kabunda, M. (2005), «El desarrollo en África: del estancamiento a la crisis permanente », en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 16, IUDC, Madrid, primavera/verano.
- Kabunda, M. (1993), *La Integración Africana: Problemas y Perspectivas*, AEI, Madrid.
- Kodjo, E. (1985), *Et demain l'Afrique*, Stock, París.
- Kwam Koussi, E. (1987), *Organisations Internationales Africaines*, Berger-Levrault, París.
- M'Bokolo E. et al. (2004), *Afrique noire: Histoire et civilisations. Du XIX° siècle à nos jours*, Hatier-AUF, París.
- Marais H., « L'intégration régionale en Afrique australe », en *Afrique. Exclusion programmée ou renaissance* (dir : Samir Amin), Maisonneuve & Larose, París, 2005.
- Mbonjo, M. (1993), «Intégration régionale et construction de l'Etat en Afrique de l'Ouest : un essai d'interprétation», en *Afrique 2000*, París, enero-febrero.
- Mfoulou, J, (1986), *L'O.U.A. Triomphe de l'Unité ou des Nationalités. Essai d'une sociologie politique de l'Organisation de l'Unité Africaine*, L'Harmattan, París.
- Mouelle Kombi N., « L'intégration régionale en Afrique centrale. Entre interétatalisme et supranationalisme », en *L'intégration régionale en Afrique centrale. Bilan et perspectives...*, *op. cit.*

- Moukoko Mbonjo, P. (1993), « Intégration régionale et construction de l'Etat en Afrique de l'Ouest : un essai d'interprétation », en *Afrique 2000* n° 12, Paris, enero-febrero.
- Mvulle, G (2007), *L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions*, L'harmattan, Paris.
- Ngandjeu, J. (1988), *L'Afrique contre son indépendance économique. Diagnostic de la crise actuelle*, L'Harmattan, Paris.
- Nkrumah, K. (1971), *Revolutionary Path*, Panaf, Londres.
- Onimode, B. (1992), *A Future for Africa. Beyond the Politics of Adjustment*, Eathscan Publications- Institute for African Alternatives, Londres.
- Ouedraogo, P. (2007), *África ante el mito del desarrollo. La propuesta del NEPAD a la luz de la ética cristiana del desarrollo*, Fundación Sur, Madrid.
- Oumar Konaré, A. (2005), « L'Afrique est de retour! », en *Agir pour le Sud, maintenant ! Pour une approche des relations Nord-Sud*, L'aube, Paris.
- Pourtier, R. (1998), « La rénovation de l'UDEAC : Sens et non-sens de l'intégration en Afrique centrale », en *Régionalisation et fragmentation en Afrique subsaharienne* (dir: Daniel C. Bach), Karthala, Paris.
- Robson, P. (1987), *Intégration, développement et équité. L'intégration économique en Afrique de l'Ouest*, Economica, Paris.
- Ropivia, M-L., « Institutions déliquescents et espace éclaté : quelle intégration régionale en Afrique centrale ? », en *Régionalisation, mondialisation et fragmentation...*, *op. cit.*
- Ropivia, M-L. (2001), « L'Afrique centrale embrasée : pour une géopolitique de pacification régionale », en *La prévention des conflits en Afrique centrale. Prospective pour une culture de la paix* (ed : Paul Ango Ela), Karthala, Paris.
- Schulders, G. (1990), *S'unir. Le défi des Etats d'Afrique Centrale*, L' Harmattan, Paris.
- Takirambudde, P., « Les stratégies rivales de la SADC et de la ZEP/COMESA », en *Régionalisation et mondialisation...*, *op. cit.*
- Tenier, J., « Panorama comparatif des dynamiques d'intégration », en *Regards croisés sur les intégrations régionales...*, *op. cit.*
- Traoré, A. (2005), *Lettre ouverte au Président des Français à propos de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique en général*, Fayard, Paris.
- Sall, A., « Aspects institutionnels de l'intégration en Afrique de l'Ouest », en *Regards croisés sur les intégrations régionales...*, *op. cit.*
- Zang L., « L' action économique de l' OUA depuis 1963 », en *L'O.U.A.: Rétrospective et perspectives africaines* (Maurice Kamto, Jean-Emmanuel Pondi y Laurent Zang), Economica, Paris, 1990.

3. LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES SON CENTRALES PARA EL DESARROLLO AFRICANO

Inés Alberdi

Es un honor participar en este seminario sobre desarrollo africano y el rol de España y la UE y estar invitada a hacer una breve presentación sobre la Agenda de las Mujeres Africanas para el Desarrollo: Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres.

Como es sabido, la creación del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) fue solicitada por los grupos de mujeres de todas partes del mundo que estuvieron presentes en la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en la Ciudad de México en 1975. El mandato tripartito de UNIFEM consiste en:

- a) Apoyar actividades innovadoras y catalíticas para promover la condición jurídica y social de las mujeres;
- b) Fomentar la participación de las mujeres en todos los aspectos del desarrollo; y
- c) Asistir al sistema de las Naciones Unidas para la prestación de un mejor apoyo a los países en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

En la presente exposición haré una reseña sobre aquello que observamos emerger como el principal tema de esta agenda para el desarrollo y me referiré brevemente al trabajo que UNIFEM está realizando para abordar estos temas.

De hecho, la agenda de las mujeres africanas para el desarrollo se encuentra muy a la vanguardia mientras nos acercamos a la Cumbre de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en septiembre de 2010, y cuando restan

tan sólo cinco años para la fecha estipulada para el cumplimiento de los mismos. A medida que nos aproximamos a esa evaluación de los 10 años, resulta vital reconocer el importante papel que desempeñan –y están desempeñando– las mujeres en los países de toda la región. Paradójicamente, aunque África es la región que enfrenta los desafíos más serios del desarrollo, es también la región que ha registrado los mayores logros.

No obstante, las niñas y las mujeres en África se enfrentan a desigualdades en sus posibilidades de educación, tienen oportunidades desiguales de empleo y subsistencia, y menos derechos sucesorios y de posesión de bienes, sufren discriminación en el empleo y el trabajo, violencia en el hogar y el espacio público y detentan una limitada representación política. Todo ello conduce a un bienestar disminuido y menores capacidades para concretar las aspiraciones de vida. El género es importante para las mujeres, pero también es importante para los varones.

Este punto fue subrayado por las delegaciones en la Revisión Ministerial Anual del ECOSOC, que tuvo lugar en la sede de la ONU a principios del mes de julio. Abocada a implementar los compromisos con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la Reunión Ministerial se desarrolló junto al Foro de la Cooperación para el Desarrollo 2010, el cual ha surgido como un importante espacio de debate de políticas donde las voces de las mujeres son mejor escuchadas.

Corresponde mencionar aquí que el Secretario General aprovechó esta oportuni-

dad para anunciar el nombramiento de un Grupo Asesor de Alto Nivel sobre los ODM, co-presidido por el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, y el presidente de Ruanda, Paul Kagame, a quienes llamó "súper héroes" de la lucha contra la pobreza y la promoción de la igualdad de género. Un panel de discusión sobre cooperación para el desarrollo para la consecución de los ODM, co-organizado por UNIFEM con ambos países, produjo un animado intercambio sobre algunos de los temas que se están tratando en este Curso de Verano, incluyendo el rol de la Unión Europea.

I. LA PRIORIDAD DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA

Una de las cuestiones más apremiantes para las mujeres africanas es la seguridad económica. En numerosos países africanos, particularmente en los más pobres, la mayoría de la población depende de la tierra para subsistir. Las mujeres son las principales productoras de los alimentos del hogar, dando cuenta de más del 70% de la producción de alimentos. Aunque si bien pueden tener acceso a la tierra y a las cosechas que ésta produce, las mujeres carecen de control y posesión de la tierra misma, lo que a su vez limita su acceso al crédito. Por ello, especialmente desde la crisis económica mundial, las mujeres de África están abultando las filas de la economía informal, donde las condiciones laborales son peligrosas, los empleos inseguros y los salarios a menudo míseros. A lo largo de la región, las mujeres están exigiendo mayor acceso a la tierra, el crédito y los mercados.

La cuestión acerca de cómo llevar esto a cabo fue objeto de discusión de una Mesa Redonda de la Reunión Ministerial Anual sobre "Oportunidades Económicas para el Empoderamiento de las Mujeres en el África y los Países Menos Desarrollados", que congregó a representantes de ministerios de finanzas, directores de la cooperación para el desarrollo y oficinas de asuntos de la mujer. Los ministros y ministras de Finanzas, Tesoro Público, Agricultura y de Ambiente resaltaron la importancia de ayudar a las mujeres para pasar de la agricultura de subsistencia al cultivo comercial, hasta alcanzar finalmente la agroindustria. Para realizar esto de manera fructífera, sin embargo, la agricultura debe convertirse en una prioridad máxima de la cooperación para el desarrollo. La organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) señala que la proporción de Ayuda Oficial al Desarrollo destinada al desarrollo agrícola ha caído de un pico del 17% en 1979 a un 4% en 2004. Ministros y ministras también hicieron hincapié en la necesidad de contar con fondos específicos para suministrar fertilizantes y otros insumos agrícolas que las mujeres necesitan para sostener iniciativas viables.

Lograr la participación de las mujeres en la agricultura productiva requiere algunos derechos fundamentales que las mujeres de numerosos países no tienen, incluyendo el acceso a la tierra, el crédito y los mercados. La base de datos de la FAO muestra que menos del 20% de las personas que poseen tierras en los países menos desarrollados son mujeres y que las mujeres agricultoras de esos países reciben menos del 10% del crédito agrícola. Para enfrentar esta situación, el Gobierno de Ruanda ha dado

inicio a un programa de agricultura productiva, que busca posibilitar para las mujeres un anclaje en la economía monetaria. Junto con un nuevo programa de registro catastral, busca otorgar a las mujeres la tierra y el dinero que necesitan para acceder al crédito.

El acceso a los mercados constituye otro desafío. En muchos países de África, el comercio informal transfronterizo es otra de las características prominentes de las estrategias de subsistencia de las mujeres. Ellas conforman la mayor proporción de comerciantes informales, representando entre el 70% y el 80% de dicho grupo en el África Meridional y Occidental.

Recientemente, UNIFEM realizó un conjunto de estudios diagnósticos con 2.000 mujeres que trabajan como comerciantes informales transfronterizas en toda África. En términos generales, los estudios mostraron que las mujeres comerciantes transfronterizas crean medios de vida para sí mismas y sus familias, compran alimentos y otros productos para el hogar, pagan la renta, la educación y la atención médica, ahorran en clubs *susu* y bancos, y reinvierten en sus negocios. Mediante sus talentos comerciales, su ingenio y resiliencia, contribuyen a la reducción de la pobreza, al empleo y a la generación de riqueza. Estos estudios también mostraron que las mujeres cumplen una función clave en la mitigación de los efectos de la crisis de los alimentos en África, al proporcionar a los países vecinos mercancías agrícolas que ellos no producen. Muchas de estas comerciantes también son productoras agrícolas y venden sus excedentes en los mercados transfronterizos.

Los estudios también pusieron de manifiesto los numerosos desafíos que enfrentan estas comerciantes, incluyendo la falta de servicios de apoyo, la ausencia de créditos y la escasez de infraestructura, junto a un déficit crítico de destrezas que afectan a su capacidad para acceder a los mercados y competir eficazmente. Existe también un conjunto de restricciones que tienen que ver con los marcos jurídicos, normativos e institucionales. El programa de UNIFEM sobre mujeres comerciantes transfronterizas se propone, por tanto, reforzar las capacidades de las mujeres para aumentar sus actividades hasta alcanzar un nivel redituable. El programa establece vínculos entre las mujeres comerciantes, el sector privado y la población africana de la diáspora, con el objeto de facilitar el acceso a los mercados internacionales.

II. EL EMPODERAMIENTO POLÍTICO DE LAS MUJERES COMO SEÑAL DE VOLUNTAD POLÍTICA

El empoderamiento político también ocupa un lugar destacado en la agenda de las mujeres africanas. En efecto, uno de los puntos clave planteados en la Mesa Redonda Ministerial fue la importancia de lograr la participación de las mujeres –quienes componen el 50% de la población mundial– en las estructuras y procesos políticos de sus países, con el fin de afianzar su empoderamiento económico. África es una de las regiones líderes en este sentido: Ruanda es el primer país del mundo desde el punto de vista de la proporción de escaños ocupados por mujeres en el parlamento nacional; con las mujeres en posesión del 56% de las bancas parlamentarias, Ruanda es

el único país del mundo donde las mujeres conforman la mayoría. Igualmente importante, aunque menos publicitado, es el hecho de que el 50% de los alcaldes municipales en Ruanda son mujeres. Pero otros países pueden igualar este récord; a diferencia de muchas prioridades de igualdad de género, que requieren cambios más profundos en las estructuras económicas, tanto nacionales como mundiales, la representación política de las mujeres es una cuestión de voluntad política.

Algunas historias positivas son bien conocidas: en los últimos años, Liberia eligió a su primera presidenta mujer, mientras que Sudáfrica, Burundi y Zimbabwe han designado vicepresidentas mujeres. Las mujeres africanas también ocupan puestos ministeriales clave en Tanzania. Incluso en Sudán existen motivos para celebrar, puesto que la proporción de mujeres en escaños parlamentarios ha dado un salto en las últimas elecciones hasta alcanzar aproximadamente el 30%, el parámetro fijado en la Plataforma de Acción de Beijing.

Un 30% para las mujeres se ubica, desde luego, lejos de la paridad. Sin embargo, es considerado el mínimo necesario para comenzar a producir cambios positivos para la igualdad de género. En mayo de este año, las mujeres habían alcanzado este punto en 24 países, incluyendo a 7 de África y 5 de América Latina. En la mayoría de esos 24 países, la adopción de alguna forma de acción positiva, como los cupos, han demostrado ser esenciales. Las proyecciones sobre el tiempo necesario para que los países alcancen la paridad de género en las elecciones parlamentarias muestran que aquellos que prevén cupos

alcanzarán la zona de paridad en 18 o 22 años, dependiendo de su sistema electoral, mientras que a los países sin cupos les tomará el doble de años.

Parte del desafío consiste en obtener el apoyo de los partidos políticos, punto de partida para los cargos electivos. Celebramos la noticia del Parlamento senegalés que recientemente aprobó una ley que exige la paridad entre los sexos en las listas electorales de los partidos políticos.

Desde luego, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres significan mucho más que el solo incremento del número de mujeres en los puestos de adopción de decisiones. Es igualmente importante lo que éstas hagan una vez que llegan allí. Volviendo al ejemplo de Ruanda, antes de las elecciones de 2008 UNIFEM trabajó en asociación con el Consejo Nacional de la Mujer para ayudar a las candidatas a reforzar su liderazgo y sus destrezas de campaña, y a la vez generar el electorado necesario para ser efectivas defensoras de los derechos de las mujeres. Luego de la elección, la presidenta del Consejo anunció: "Lo que nos importa es contar con mujeres competentes con las capacidades apropiadas; y aquellas que resultaron electas tienen esas capacidades".

En numerosos países africanos, UNIFEM está trabajando con grupos parlamentarios y activistas por los derechos de las mujeres para conseguir cambios constitucionales con sensibilidad de género. En Jartum y los Estados del Norte de Sudán, por ejemplo, se está empleando un análisis de las leyes electorales para generar conciencia y compromiso públicos, con el fin

de defender los derechos de las mujeres en el proceso electoral, con miras a las elecciones presidenciales y parlamentarias que se celebrarán en 2010. En Madagascar se estableció un mecanismo a través del cual la sociedad civil puede involucrarse colectivamente para supervisar las leyes y los planes de acción y trabajar con el gobierno para contrarrestar la violencia sexual y de género.

Sin embargo, pese al compromiso político, existen numerosos problemas en la implementación. Ante los temas emergentes como la crisis de los alimentos y el colapso financiero, las mujeres corren el riesgo de perder los beneficios que han obtenido. La experiencia en UNIFEM ha mostrado que una parte esencial de la implementación es la rendición de cuentas, en particular con respecto al acceso de las mujeres a los servicios. Las anomalías en la prestación de servicios afectan ante todo a los hogares pobres, ya que en ellos se espera que sean las mujeres quienes cubran los vacíos cuando los servicios públicos fallan.

Los sistemas de rendición de cuentas en los servicios públicos a menudo no cumplen con las mujeres debido a diversas restricciones en el acceso a los servicios. Esto incluye la distancia social y física, así como los costos de transporte. Por ejemplo, para las mujeres víctimas de violencia o mujeres con VIH positivo que necesitan tratamiento médico en Mpwapwa, en el este de Tanzania, el hospital más cercano se encuentra a 58 km de distancia y no hay atención de emergencia disponible en el ámbito local. Con frecuencia, los costos de viaje y tiempo, así como el temor y la inseguridad, pesan más que los beneficios de los ser-

vicios suministrados. En el África Subsahariana, la falta de acceso universal al agua supone la dedicación de 40.000 millones de horas anuales a su recolección –el equivalente al valor de un año de trabajo en algunos países europeos–, que en su mayoría es realizada por las mujeres. Todo esto conduce a otro punto de la agenda, tanto del desarrollo como de los derechos humanos.

III. LA IMPORTANCIA DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN LA AGENDA DEL DESARROLLO

De manera creciente, la paz y la seguridad se han convertido en una prioridad urgente para las mujeres, tanto desde una perspectiva de desarrollo como de derechos. En demasiados países, incluyendo a aquellos de África, las mujeres son un blanco específico sobre el que se esgrimen los instrumentos de la guerra: la violencia y la esclavitud sexual. Determinadas a erigir un futuro más seguro para la humanidad, las mujeres africanas son actrices elocuentes en las conversaciones de paz y formidables artífices de los esfuerzos de reconstrucción de sus países.

UNIFEM está trabajando para ampliar el espacio político para la efectiva participación de las mujeres en las negociaciones de paz en Liberia, Sierra Leona, la Región de los Grandes Lagos, el África Occidental, Sudán, Somalia y la República Democrática del Congo. Prestamos apoyo a las iniciativas de mujeres orientadas a garantizar la inclusión de compromisos de género en los acuerdos de paz y los programas de reconstrucción centrados en la reducción de

la pobreza, como el Pacto de los Grandes Lagos, y a aumentar el número de mujeres en las instituciones de gobierno y los mecanismos de vigilancia de la paz. Un ejemplo claro es la participación de UNIFEM en el proceso de paz de Uganda, designando a una Asesora de Género para trabajar con el mediador principal, Joaquim Chissano, ex Presidente de Mozambique.

La participación en la consolidación de la paz también se ha convertido en un interés vital para las mujeres de los países africanos. En junio, viajé a Sudán para participar en la Jornada Mundial de Puertas Abiertas para las Mujeres y la Paz organizada por las Naciones Unidas y celebrada en más de 20 países con las misiones de paz de la ONU. Los llamamientos urgentes para incluir a las mujeres en la consolidación de la paz serán enviados al Consejo de Seguridad para el décimo aniversario de la resolución 1325 adoptada por este organismo sobre las mujeres y la paz, que se cumple en octubre de 2010.

Mientras se aproxima el aniversario, siempre es momento de reflexionar sobre aquello donde hemos obtenido algunos progresos. La violencia sexual relacionada con los conflictos es entendida ahora como una cuestión de paz y seguridad que exige la atención apropiada de los actores implicados en estos ámbitos.

IV. LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Una cicatriz que atraviesa a todas estas cuestiones es la violencia contra las mujeres. Las mujeres consiguieron instalar

este tema en la agenda internacional en 1993 con la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. No obstante ello, fue una meta olvidada de los ODM. Para suplir este vacío, el Secretario General de la ONU lanzó su campaña “Únete para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres”, con fecha de cumplimiento en 2015. A fines de 2010, la ONU lanzará el componente regional de la iniciativa “Únete”: la Campaña Amplia de África para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas. Su objetivo consiste en reducir la prevalencia y con el tiempo eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. También existen logros a nivel nacional. Hasta el año 2003, sólo 17 países subsaharianos contaban con leyes específicas contra la violencia doméstica, mientras que 10 no tenían ninguna ley sobre violación o agresión sexual. Sólo Sudáfrica sancionó todas las leyes pertinentes para castigar la violencia sexual. Pero el impulso está creciendo.

Por ejemplo, tras años de trabajo de promoción por parte de los grupos de mujeres, Mozambique aprobó una nueva Ley de Violencia Doméstica, que codifica esta forma de violencia como un delito público, con penas específicas para los agresores. Los grupos de mujeres también están apelando a los hombres y los niños. *Men for Change*, con 30 organizaciones miembros, es la primera red de varones en Mozambique en trabajar para la prevención de la violencia contra las mujeres, así como la prevención del VIH y el SIDA, alentando el debate público y la discusión comunitaria sobre la percepción de masculinidades y los costos de la violencia para la vida familiar y comunitaria. En septiembre pasa-

do, durante la clasificación para la Copa del Mundo contra Kenia, la Red *Men for Change* desplegó banderas con la leyenda "Patea el balón, NO a las mujeres".

En el otro extremo del continuo de violencia por motivos de género se encuentra la violencia sexual ejercida en situaciones de conflicto. La eliminación de este tipo de violencia se ha convertido en un área de trabajo primordial para UNIFEM, particularmente en los esfuerzos por intensificar la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad. Como parte de una iniciativa interinstitucional para confeccionar un conjunto global de indicadores con los cuales supervisar la implementación, apoyamos a los socios en Liberia, Ruanda y Uganda para adoptar Planes Nacionales de Acción sobre la resolución 1325. En Liberia, la dirigencia de los niveles más altos está consiguiendo mayores asignaciones presupuestarias de múltiples sectores para implementar el Plan, incluyendo la movilización de fondos para la Policía Nacional de Liberia y el Ministerio de Justicia para una unidad de delitos sexuales. En Burundi y Sierra Leona se presentaron los planes ante los Parlamentos, listos para ser lanzados con ocasión del décimo aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Sosteniendo estos planes, que en sí mismos requieren implementación, se encuentran las iniciativas comunitarias como las "chozas para la paz" de Liberia, que trabajan con grupos de la comunidad para forjar las destrezas organizativas y de administración comercial, así como la alfabetización de personas adultas. Actualmente se está discutiendo la ampliación del modelo

de las "chozas para la paz" al ámbito nacional a través del Ministerio del Interior.

La Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) es la piedra angular mundial de los derechos humanos de las mujeres, que han ratificado prácticamente todos los países africanos. Sin embargo, la discriminación generalizada contra las mujeres y la violencia persisten, facilitadas por la impunidad continua de quienes las ejercen. Como parte de nuestros esfuerzos para eliminar la violencia contra las mujeres y garantizar la justicia para quienes la han experimentado, UNIFEM se centra en lograr una mayor eficacia de los sistemas judiciales para las mujeres en el trabajo. En Tanzania, por ejemplo, se presta apoyo para la capacitación de miembros del sector de seguridad, jueces y magistrados judiciales sobre justicia de género, sobre la necesidad de revertir los prejuicios de género en los sistemas de justicia y de incrementar la representación de las mujeres en el poder judicial. En Ruanda, se imparte capacitación en respuesta rápida para la policía y el Ejército ante las mujeres víctimas de violencia, y se fomenta la promoción del acceso a la justicia y los servicios de salud.

V. LA INCORPORACIÓN DE LOS ODM A LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

Antes de concluir, quiero retomar el punto planteado inicialmente acerca de algunos de los principales progresos que se están dando en África. Un análisis emitido en junio por el *Overseas Development Insti-*

tute (ODI) y la Campaña del Milenio de la ONU encontró que, en comparación con el punto desde el que partieron, los países africanos están haciendo el progreso más completo en la consecución de los ODM, y que la mitad de los mismos están en la dirección correcta para reducir la pobreza a la mitad para 2015. El informe identificó un conjunto de factores adicionales que contribuyen al progreso de cara al cumplimiento de los ODM. Para los países pobres, el liderazgo político, la rendición de cuentas y las asignaciones presupuestarias apropiadas para alcanzar las metas están citados como criterios clave para propulsar un progreso sostenido. Igualmente importantes, en particular en el contexto de este Curso, son las constataciones que subrayan la importancia del acceso a los mercados globales y a la ayuda efectiva y oportuna para impulsar estos logros.

En este contexto, también deben retomarse los puntos planteados por la Secretaria del Tesoro Público de Ruanda en el evento del Foro de la Cooperación para el Desarrollo copatrocinado por España y Ruanda. En respuesta a una pregunta sobre la necesidad de contar con indicadores sensibles al género para supervisar el progreso no sólo respecto de los ODM, sino también sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, la Secretaria aclaró que, para supervisar el progreso sobre estos compromisos, es esencial que los países incorporen las estrategias de los ODM a sus Planes Nacionales de Desarrollo. “Lo que nos proponemos con nuestro plan de desarrollo –se dijo–, es lo que supervisamos para los resultados”. Por tanto, en este contexto, no solamente los indicadores de progreso de los ODM pueden ser de suma eficacia, sino que también los tienen los indi-

cadadores de finanzas públicas e incluso el análisis presupuestario desde una perspectiva de género.

Junto a los socios nacionales y regionales, UNIFEM ha dado grandes e importantes pasos en múltiples ámbitos del África. Estos logros han sido en gran medida facilitados por la visión e iniciativa de los y las líderes africanas y las voces de las mujeres africanas para promover el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género.

VI. ¿UN MOMENTO CLAVE PARA EL PROGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO?

Por esta razón, UNIFEM, junto a nuestros colegas de la ONU, los numerosos amigos y amigas y aliadas de los grupos y redes de mujeres, y numerosos Estados miembros de la ONU, aplaude la decisión de la Asamblea General de establecer una entidad consolidada de género, conocida como “Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer”, u “ONU Mujeres”, “*UN Women*” en inglés y “*ONU Femmes*” en francés. La nueva organización agrupará a UNIFEM, la División para el Adelanto de la Mujer, la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer o INSTRAW.

UNIFEM ha bregado por consolidar esta entidad durante los últimos cuatro años, junto con numerosos Estados miembros, ONG y colegas del Sistema de la ONU, desde el informe del Panel de Alto Nivel sobre la Coherencia en Todo el Sistema, que hizo

una recomendación similar. UNIFEM acoge con beneplácito este cambio, que consideramos histórico en términos de apoyo para la igualdad de género y los derechos de las mujeres en todos los países. Al adoptar la resolución, la Asamblea General reconoce la importancia de garantizar mayor rendición de cuentas respecto del compromiso con la igualdad de género y los derechos de las mujeres, así como la necesidad de una entidad con el nivel necesario de recursos y facultades para cumplir esto.

En los países, que es donde más importa, la nueva entidad debe ser capaz de proporcionar un liderazgo y una voz claros para la igualdad de género en nombre de los equipos de país de la ONU, además de un mejor apoyo de coordinación para ayudar a la ONU a actuar en conjunto por la igualdad de género, en respuesta a las prioridades nacionales y las programaciones innovadoras y catalíticas que responden a las oportunidades y los desafíos a nivel nacional y local.

La presidenta liberiana Ellen Johnson-Sirleaf declaró: “La mitad, incluso más de la

mitad, de ‘las personas’ son mujeres. Sin embargo, durante demasiado tiempo, la voluntad de las mujeres, las voces de las mujeres, los intereses, prioridades y necesidades de las mujeres no han sido escuchados, no han determinado quiénes gobiernan y no han estipulado cómo gobiernan, y con qué fines”. La nueva entidad de género, “ONU Mujeres”, tiene el potencial para cambiar esto. Esperamos que el secretario general designe, con ocasión de la Cumbre de los ODM en septiembre, a una vicesecretaria general para encabezar esta agencia.

A medida que la comunidad global intensifica sus esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, está previsto que los principios de apropiación nacional y mutua responsabilidad, que inspiran tanto a la agenda del Financiamiento para el Desarrollo como la de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, reciban una concentrada atención de donantes y socios. A medida que se desarrolla este esfuerzo, las metas de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres deben pasar al centro de la escena.

4. LA “NUEVA AGENDA DE DESARROLLO”, LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS RELACIONES UE-ÁFRICA

Lourdes Benavides de la Vega*

Los flujos económicos, comerciales y financieros han crecido sustancialmente en las últimas décadas, debido a los procesos de liberalización y desregulación de los mercados, pero muchos sostienen que el continente africano se ha quedado al margen de la globalización liberal. Si se analizan los datos, las exportaciones del continente han pasado de representar el 5,5% en 1975 al 2,5% en 1995 (IFPRI, 2007). El Banco Mundial estima que el continente pierde 70.000 millones de dólares anualmente debido a la caída de su peso relativo en el comercio mundial. Otros expertos, en cambio, afirman que los flujos comerciales evolucionan conforme a otros referentes internacionales si se consideran criterios como sus ingresos nacionales, tamaño y ubicación geográfica (IFPRI, 2007). A pesar de que la Inversión Extranjera Directa (IED) destinada a África ha aumentado en la última década, pasando de 9.000 millones de dólares en 2000 a 88.000 en 2008 (con un importante retroceso el año siguiente), la mayor parte se concentra en el sector energético, un sector en el que los beneficios son considerables para el inversor. La conexión principal del continente con la economía global sigue siendo por la vía de las materias primas, en particular las industrias extractivas.

Los debates y reflexiones sobre el desarrollo incluyen de una manera u otra la necesidad de entender la situación de África en el mundo y cómo promover una inserción provechosa en la economía globalizada. El propio título de la mesa redonda “El papel de África en el mundo” en

el marco del Curso de Verano en San Lorenzo de El Escorial sobre “La agenda africana de desarrollo y el papel de España y la Unión Europea” así lo indican.

Al mismo tiempo, se perciben cambios notables en la doctrina de la ayuda al desarrollo desde finales de los noventa. La “nueva agenda de la ayuda” se centra en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en un consenso internacional para reducir la pobreza articulado en estrategias nacionales (los Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza o PRSP, por sus siglas inglesas), en nuevas tecnologías para la canalización de la ayuda (en particular el enfoque de programas y políticas, lejos del muy criticado enfoque de proyectos) y en un compromiso de gestión basada en resultados. Más concretamente, la estrategia plantea tres ejes que incluyen crecimiento, empoderamiento y seguridad (Maxwell, 2003). A la necesidad de aumentar de forma sustancial los fondos (públicos y privados) necesarios para fomentar el crecimiento y luchar contra la pobreza, se une el fortalecer Estados e instituciones para la aplicación de políticas públicas nacionales y sectoriales de calidad, entendiendo que el enfoque de programas se puede aplicar si existen los “canales de diálogo” a través de los cuales los donantes pueden influir en las decisiones de los países receptores (Killick, 2004). Se trata de una agenda que se inspira del concepto de buen gobierno que prevalecía en los noventa y parte de los debates sobre cómo mejorar calidad y eficacia de la ayuda que

* Grupo de Estudios Africanos, Universidad Autónoma de Madrid.

se fue armando en París y Accra. También relacionado con el cuestionamiento de la eficacia de la ayuda en esos años, surge una visión según la cual la ayuda y el comercio son intercambiables. Esto resulta en que los dos factores son tratados cada vez más como complementarios (IFPRI, 2007).

El artículo pretende aportar algunas reflexiones sobre la forma en que esta nueva agenda enlaza con los procesos de integración regional africanos, entendiendo que el continente se convierte, desde finales de los noventa, en una prioridad geográfica, que atrae importantes compromisos internacionales. En esos años, numerosos cambios trascienden en África con la creación del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD) y la nueva arquitectura continental africana Unión Africana (UA) en 2001. Todos ellos sitúan hoy la inserción de África en el comercio mundial en el centro de las estrategias de crecimiento económico y lucha contra la pobreza, reiteran la necesidad de fondos para invertir en las carencias estructurales del continente y conectan con la nueva agenda de la ayuda. Este ejercicio se plantea más concretamente desde la perspectiva de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y África.

I. INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO

El “objetivo de la integración de África en la economía global (...) es aumentar los beneficios del intercambio mutuo de bienes, servicios y activos financieros, en el sentido de acelerar la transformación económica y social, aumentar el empleo y reducir la pobreza” (UNECA, 2000: 2). Se entiende que,

en un marco general de libre mercado y de creciente desregulación, las economías africanas parten de una situación de vulnerabilidad y de débil poder de negociación en los foros internacionales, y que el tipo de integración promovida es una opción política de vital importancia para los gobiernos africanos, y supone asumir diferentes riesgos y costes según las opciones.

A continuación recordamos cómo la forma de entender la integración regional como proceso potencialmente creador de riqueza económica y desarrollo social ha evolucionado desde modelos auto-centrados de desarrollo endógeno, considerados en los años ochenta como un freno a la liberalización comercial por las instituciones financieras internacionales, hacia “enfoques crecientemente extravertidos, coherentes con la lógica de liberalización y apertura del actual modelo de globalización” (Bidaurratzaga, Marín, 2006: 195). Estos cambios de enfoque han sido integrados en la agenda de la ayuda.

1.1. Debilidades estructurales de la economía africana y su inserción en la economía global

Difícilmente se puede negar la trascendencia de las deficiencias estructurales que resultaron en África del tipo de producción primaria exportadora que prevaleció durante todo el periodo colonial y drenó el continente de sus riquezas naturales. Igual de difícil resulta negar las necesarias transformaciones de las economías nacionales africanas, la indispensable reorientación de sus sistemas productivos y, por tanto, las decisiones políticas sobre el tipo y natu-

raleza de intercambios comerciales. En el momento de las independencias, las infraestructuras no conectaban los países entre sí, las estructuras regionales de producción no existían o eran insuficientes, tampoco la integración de los mercados ni la movilidad de los factores de producción. Los países estaban más conectados con sus metrópolis que vinculados entre sí.

La Organización de la Unidad Africana (OUA) se creaba, entre otros objetivos, con el de responder a estas limitaciones, promover la unidad y solidaridad entre los Estados africanos y coordinar e intensificar la cooperación. Existía un consenso generalizado sobre la necesidad de repensar la economía africana, y de interconectar el continente.

En 1980, los gobernantes africanos, en el Plan de Acción de Lagos, establecían un diagnóstico fundamentado en la Escuela de la Dependencia, en el que se recogían una serie de factores causales para explicar “las promesas incumplidas de las estrategias globales de desarrollo” en las dos primeras décadas posteriores a las independencias (OUA, 1980). En primer lugar, el diagnóstico mencionaba las carencias estructurales de las economías: la excesiva orientación al exterior, en un contexto de estructuras de producción heredadas de la época colonial y de fragmentación del continente, la dependencia de las exportaciones de materias primas y las técnicas rudimentarias de producción y débil rendimientos del sector agrícola. En segundo lugar, señalaba la falta de recursos humanos, de capacidad técnica e investigadora y de cualidades empresariales. El Plan destacaba por último el rechazo de los países

desarrollados a la demanda de un nuevo orden económico internacional y a la aspiración a una industrialización acelerada de la región (Adesina, 2009: 105). Desde ese análisis, África se insertaba en la economía mundial desde la periferia y precisaba una estrategia basada en la transformación productiva y la integración de mercados a nivel regional (Colom Jaén, 2009: 35).

En esos mismos años ochenta, la crisis de la deuda marcó un cambio radical en la orientación de las políticas. El sobreendeudamiento de los estados africanos había llevado a una falta de acceso al crédito y a bajas tasas de inversión privada, a un decrecimiento de la inversión pública, al incremento de las exportaciones y a la disminución de los precios de las materias primas. En respuesta a los insostenibles niveles de deuda, los Planes de Ajuste Estructural fomentaban una política económica basada en la austeridad presupuestaria y la liberalización multilateral. La “propuesta de Washington se basa en la especialización productiva y la promoción de las exportaciones como motor de crecimiento económico” (Bidaurratzaga, Colom, 2005: 99).

Como resultado de la generalización de los Planes de Ajuste Estructural en el continente, se dio un fuerte deterioro de las condiciones de vida y de los indicadores sociales, así como una fuerte debilitación de los Estados. Desde una perspectiva neoliberal, los “argumentos para explicar la crisis africana se fundamentaban en las enormes distorsiones existentes en el funcionamiento de los mercados debido a la intervención pública” (Colom, 2009: 35), por lo que las soluciones pasaban por la disminución del papel del Estado y la apertura

al exterior. Se atribuyen “los modestos resultados exportadores a dificultades estructurales, institucionales y socioeconómicas que limitan la respuesta desde el lado de la oferta de los países africanos a la modificación de la estructura de los incentivos que trajo consigo la liberalización del comercio, a lo que hay que sumar el fracaso político que supuso no haber adoptado medidas para afrontar esas dificultades” (UNCTAD, 2008: 36). Además, la liberalización de ciertos mercados en condiciones desiguales de producción y comercialización incrementó la vulnerabilidad de los países dependientes de bienes básicos, como quedó demostrado en la crisis del precio de las materias primas y alimentos básicos en el año 2008. En esas circunstancias, la UNCTAD afirma que “para los líderes africanos, los imperativos para la cooperación regional son más fuertes ahora que antes, teniendo en cuenta los impactos socio-económicos y políticos de la globalización para el continente Africano.” (UNCTAD, 2009: 15).

En la actualidad y teniendo en cuenta esta realidad, frente a las oportunidades que puede ofrecer para el desarrollo socio-económico la inserción del continente en la economía mundial, no hay que olvidar los costes, “que representan 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” (UNECA, 2000).

En 2001, la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) reconocía “la vulnerabilidad de los países menos desarrollados y las debilidades estructurales específicas a las que hacen frente en la economía globalizada” (WTO, 2001) y planteaba reformas indispensables para corregir la inequidad de las reglas del juego comerciales. Se admite hoy la necesidad de corregir las restricciones y distorsiones comerciales impuestas a las mercancías africanas, en conformidad con el último de los ODM, que prevé 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 (Naciones Unidas, 2010: 70).

1.2. La opción de la integración regional después de las independencias

Para los Estados africanos, el regionalismo fue una elección política colectiva. La creación de espacios regionales comunes, bajo ciertas condiciones, promueve el desarrollo socio-económico y se convierte en una forma para el continente de competir en la economía global. Además, la cooperación regional favorece una mayor estabilidad y seguridad regionales. La OUA optó por esa vía y estableció y consensuó planes y políticas en ese sentido.

La integración económica regional formaba parte de la agenda continental después de las independencias y está enraizada en los valores defendidos por el movimiento panafricano: el desarrollo auto-centrado y colectivo y la independencia po-

lítica. Varios dirigentes y académicos africanos defendieron esa vía después de las independencias. Entre los años sesenta y los ochenta, surgieron numerosas organizaciones intergubernamentales con el fin de promover la cooperación técnica y económica entre países africanos. Más de 200 organizaciones vieron la luz, con mayor o menor éxito, todas ellas 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 las cuales 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” (Conference of Ministers of Integration, 2006).

Otras barreras frenaron las iniciativas de integración regional africanas. 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 fracaso (Kabunda, 2002: 59). Sin olvidar la ingente inversión necesaria para transformar la economía africana y corregir los lazos estructurales de dependencia establecidos con las antiguas metrópolis y reformar los sistemas productivos existentes, como se ha mencionado.

Además de los frenos internos, durante el periodo que se iniciaba con el Plan de Ac-

ción de Lagos en 1980, “la política comercial africana y la estrategia general de desarrollo económico experimentaron dos tendencias contradictorias”: mientras que, colectivamente, los Estados africanos se habían embarcado en una estrategia regional auto-centrada –que implicaba una estrategia de industrialización de sustitución de importaciones orientada hacia un espacio regional protegido, durante los años ochenta a escala individual empezaron a racionalizar y liberalizar su régimen comercial en el marco del ajuste estructural. Este “periodo ahogó el trabajo efectivo de varios agrupamientos regionales en África” (UNCTAD, 2009; 9).

1.3. Los nuevos enfoques de “regionalismo abierto”

Los frenos a la ambición integradora del Plan de Acción de Lagos no sólo se debieron a las resistencias intra-continenciales. También llegaron impuestas desde fuera del continente. En 1981, en respuesta al Plan de Acción de Lagos, la publicación el Informe Berg del Banco Mundial no dejaba dudas sobre cual sería el “paradigma hegemónico de las estrategias de desarrollo africanas en los años posteriores” (Bidaurratzaga, Colom, 2005: 98). Las políticas neoliberales se oponían en esos años a todas aquellas iniciativas africanas que proponían planes continentales de recuperación de la economía y desarrollo social, y representaron un obstáculo central para las iniciativas integradoras. “El poco predicamento que tenía el integracionismo como instrumento de desarrollo en las Instituciones de Bretton Woods frenó el debate y el dinamismo de las iniciativas de integra-

ción en África” (Bidaurratzaga, Colom, 2005: 99).

No obstante, asistimos en los últimos años noventa a un cambio de rumbo en África y en otras regiones del mundo. Se observa una suerte de renacimiento del regionalismo. Aparecen nuevos marcos estratégicos e instituciones renovadas a escala continental (NEPAD, UA) y varios grupos subregionales existentes experimentan cierta revitalización de sus instituciones y acuerdos fundacionales, como en el caso de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) o la Comunidad de África del Este (EAC) (Benavides, 2009: 17).

Junto con ese nuevo interés por la integración regional africana surge una considerable literatura dedicada a medir los resultados de los acuerdos regionales, políticos y económicos, en relación con sus fines, las políticas sectoriales y la realidad de la consolidación institucional. Se estudian los procesos, las estructuras y decisiones mediante las cuales las Comunidades Económicas Regionales (CER), que son hoy consideradas como los pilares del proceso de integración continental, participarán en la construcción de la UA. Es el caso, por ejemplo, del Informe de Desarrollo Africano del 2000 del Banco Africano de Desarrollo, monográfico; de los informes bianuales publicados por la UNECA (UNECA, 2004, 2006, 2008), que analizan los progresos generales y sectoriales de la integración regional africana; o, más recientemente, del Informe sobre desarrollo en África 2009 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (UNCTAD, 2009).

Una forma de explicar ese nuevo impulso de la integración regional africana es que, mientras que se estanca el marco de liberalización multilateral de la OMC, crece el debate sobre el regionalismo y las posibilidades de que conduzca al multilateralismo global. El nuevo impulso del regionalismo africano coincide con un “reavivamiento de los debates sobre el papel de la integración como instrumento para el desarrollo en África” (Bidaurratzaga, Colom, 2005: 98). Las instituciones financieras internacionales también reconocen, con la revitalización de varios espacios regionales y la creación de nuevos grupos, los beneficios potenciales de cierto tipo de regionalismo y la relación entre integración regional y crecimiento económico.

La integración regional se ha convertido desde finales de los noventa en una “fase intermedia en el camino hacia el objetivo final de apertura de las economías a los mercados globales” (Bidaurratzaga, Colom, 2005: 98). Debemos recordar aquí que la 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 suprimidas. Prevalece la idea de que los “procesos liberalizadores en el ámbito regional son bienvenidos siempre y cuando tengan como objetivo final la apertura de sus economías a los mercados globa-

les”. Las dificultades aparecen con la interpretación y aplicación de esta cláusula, la regulación de las excepciones y la ambigüedad de los casos, llevando la “convivencia de proyectos aparentemente incompatibles” (Bidaurratzaga, 2002: 8-11). Otra característica de este nuevo regionalismo es que admite la participación conjunta de economías con distinto nivel de desarrollo, de economías tanto del Norte como el Sur.

Los Estados africanos han firmado todo tipo de acuerdos externos que deben ser integrados colectivamente. Además de (a) los acuerdos multilaterales en el marco de la OMC, han firmado (b) acuerdos de asociación con la UE, en el marco de sus relaciones con los países de la zona África Caribe Pacífico (ACP), y (c) un número creciente de iniciativas bilaterales, con Estados Unidos en el marco de la African Growth and Opportunity Act (AGOA), con Japón en el marco de la Tokio International Conference on African Development (TICAD) e iniciativas con China, India o Brasil. (UNCTAD, 2009: 11).

Los “acuerdos de integración regional Norte-Sur están actuando ahora en formas complejas con los esfuerzos de integración económica africana y suman un elemento más” a la complejidad de la integración regional (UNCTAD, 2009). Se están creando a pesar de la tendencia alcista de los intercambios comerciales intra-africanos y del fortalecimiento de los vínculos institucionales de las regiones. “La lógica de este movimiento obedece al interés de los países del Sur por tener acceso a países de altos niveles de renta y unos mercados aún fuertemente protegidos en determinados

sectores, y a los planes de los países del Norte de ir consolidando sus respectivas zonas de influencia en determinados países con alto potencial el crecimiento económico”. Esto se ha hecho, como en el caso del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) o del Acuerdo de Cooperación de Asia Pacífico (APEC) partiendo desde cero, dando vida a un nuevo proyecto integrador. Otros, como en el caso de la UE con el grupo de los países ACP, lo hacen mediante el establecimiento de acuerdos regionales entre grupos regionales ya consolidados tanto en el Norte como en el Sur (Bidaurratzaga, 2002: 10).

1.4. La financiación del desarrollo y la integración regional

El renovado protagonismo de cierto tipo de integración regional se ve reflejado en las políticas de desarrollo en el continente africano y en las líneas adoptadas en la nueva agenda de la ayuda, en las tres líneas principales descritas por Maxwell: crecimiento, empoderamiento y seguridad (Maxwell, 2003). En el año 2000, la Declaración del Milenio mencionaba, en su respuesta específica para África, el “fomento y apoyo a los mecanismos continentales y regionales de prevención de conflictos y promoción de la estabilidad política”. Más adelante, la Resolución adoptada en la Cumbre del Milenio de 2005 insistía 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 (Cumbre de Kananaskis, 2002). Otra de las prioridades de los donantes es el buen gobierno político

y económico y el fortalecimiento de capacidades de los grupos regionales. En esos años se insiste, especialmente desde el G8, en todos los aspectos relacionados con democracia, derechos humanos, el Mecanismo de Revisión por los Pares continental (African Peer Review Mechanism del NEPAD) o la lucha contra la corrupción. Desde la perspectiva económica, los miembros del G8 se comprometieron a apoyar toda iniciativa destinada a reforzar las instituciones regionales en los sectores clave para la liberalización comercial, como la infraestructura, el agua, la seguridad alimentaria, la energía, las telecomunicaciones y la sostenibilidad ambiental. En definitiva, desde el cambio de milenio, los principales países donantes apoyan de forma decidida las iniciativas regionales que implican mayor acceso a los mercados, eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, tanto en África como hacia las importaciones del resto del mundo.

La ayuda se ha destinado en especial a los sectores mencionados: la Ayuda al Comercio (*Aid for Trade*), la seguridad, el fortalecimiento de las instituciones, a través de las Comunidades Económicas Regionales (CER) y de la UA, en línea con lo afirmado por Maxwell sobre la nueva agenda de la ayuda y desde una perspectiva regional. Se ha traducido también en la preparación de los Documentos Regionales de Lucha contra la Pobreza, con el apoyo del Banco Mundial.

El Plan de Acción para África del Banco Mundial prevé una línea destinada al apoyo a la integración regional, con especial hincapié en “construir y mantener las infraestructuras en los ejes comerciales cla-

ve, 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” (World Bank, 2005). En el mismo sentido, la estrategia para el fomento de la integración regional del Banco Africano de Desarrollo está orientada en dos pilares fundamentales que reflejan aquellas áreas en las que el Banco tiene competencias específicas: las infraestructuras regionales, por un lado, y el fortalecimiento de la capacidad institucional y la promoción del comercio, por otro.

Se recogen los planes de apoyo a los bloques regionales en los sectores de la educación, la salud, la igualdad de género y el fomento del crecimiento económico (empresa privada, agricultura sostenible, integración regional y aumento del comercio sur-sur), pero esos aspectos ocupan un menor rango, considerándose generalmente ámbitos de aplicación de nivel nacional más que regional (Benavides, 2008: 9).

Merece especial mención el alcance de la ayuda al comercio. Esta incluye el apoyo a las políticas y regulaciones comerciales, por un lado, y el fomento del comercio mediante la promoción de inversiones y el análisis para el fortalecimiento institucional y de mercado. En su sentido más amplio, se integran en este capítulo las inversiones en infraestructuras para el comercio, el refuerzo de la capacidad productiva, el ajuste ligado al comercio, etc. En 1994, ya representaba un 22,9% del total de la AOD de los países donantes de la OCDE y se estima que podría llegar a al-

canzar el 30% del total de AOD en 2010 (OECD, 2006: 13).

El inicio de la Ronda de Doha en 2001 admite la importancia del comercio como medio para aliviar la pobreza. Los defensores de la Ayuda al Comercio argumentan que la capacidad de los países en desarrollo de aprovechar el acceso a mercados que ofrece la Ronda de Doha se ve “obstaculizado por una serie de cuellos de botella del lado de la oferta, costes, impedimentos administrativos e instituciones débiles”. La ayuda al comercio consiste por tanto en financiar la eliminación de los frenos al comercio (infraestructura, capacidad productiva...) y los costes de ajuste (IFPRI, 2007). Oficialmente, se integró en la agenda de la OMC en 2005 y la propuesta de que los gobiernos de la OMC financiaran un paquete de Ayuda al Comercio pasó a formar parte de las negociaciones.

II. LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ÁFRICA

La UE es el principal socio de África en términos comerciales. El 85% de las exportaciones africanas de algodón, frutas y legumbres se destinaban en 2005 a la UE (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005). La inversión y las importaciones europeas son también considerables y representaban 146.000 millones (2007) y 158.000 millones de euros para el continente (2008), respectivamente (EUROSTAT, 2009). Sin olvidar que UE en su conjunto es también el primer proveedor de AOD.

Estas relaciones privilegiadas y marcadas por los fuertes vínculos históricos se ven

amenazadas con la aparición de nuevos actores y socios para el continente africano. China, entre otros países, emerge como un actor significativo en el escenario africano, con un volumen comercial y de inversiones en constante y rápido aumento. La creciente competición con China –con unas importaciones de petróleo africano que pasaron de representar un 10,1% en 1995 a significar un 30,3% en 2005 (García, 2008: 5)– es para la UE un motivo importante para reforzar relaciones políticas con África. Europa necesita asegurar un marco de estabilidad económica en sus relaciones bilaterales. Y que duda cabe que en un mundo de relaciones cambiantes, el continente africano ha ganado peso geoestratégico, como proveedor de recursos energéticos y por los retos que plantea en el ámbito de la estabilidad internacional (movimientos migratorios, comercio ilícito y narcotráfico, inseguridad y redes transnacionales).

Ante la emergencia de países como China, Brasil o India, cada vez más presentes en el continente, la cooperación entre países y regiones plantea nuevos riesgos y oportunidades para unos y otros. Los Estados africanos han adaptado sus estrategias nacionales, ganando espacios políticos (*policy spaces*) y, buscando en la diversificación de las relaciones, nuevas oportunidades. “Los acuerdos de integración se han configurado en poderosos instrumentos mediante los cuales los países industrializados compiten entre sí para expandir o fortalecer sus áreas de influencia política y económica hacia sus respectivas periferias, con el fin de ampliar mercados, expandir sus inversiones y mejorar sus niveles de competitividad” (Bidaurratzaga, Marín,

2006: 195). La UE ha buscado adaptarse a través de iniciativas como el Acuerdo de Cotonú, los Acuerdos de Asociación Europea (EPA, por sus siglas en inglés) o la Estrategia Conjunta UE-África. A diferencia de China o incluso Estados Unidos, principalmente interesados en el acceso a sus materias primas, la apuesta europea por África se enmarca dentro de un marco de relaciones que pretende ser más amplio. Dicho marco integra ayuda y comercio como los dos pilares fundamentales de la cooperación entre Europa y África y se basa en el fortalecimiento de un regionalismo abierto que fomente la inserción de África en la economía mundial. También se enmarca en la nueva agenda de desarrollo y apuesta por el establecimiento de un diálogo político y la definición de políticas de reducción de la pobreza, desde perspectivas regionales.

11.1. La transformación de las relaciones euroafricanas: el Acuerdo de Cotonú

En 1996, la Comisión Europea iniciaba una reflexión sobre sus relaciones 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* abrió el debate sobre la fase siguiente a los Convenios de Lomé, basado en la experiencia de los 25 años de cooperación entre las dos regiones.

Como resultado de esa reflexión surge el Acuerdo de Cotonú, el nuevo marco de cooperación económico, político 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. Estos fundamentos suponen cambios sustanciales en relación con el anterior periodo de los Convenios de Lomé, por 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 gestión (ECDPM, 2001).

El Acuerdo de Cotonú se basa en dos grandes pilares: el comercio y la ayuda (ya desde el periodo de los Convenios de Lomé se consideraban inseparables).

En el marco de la cooperación económica y comercial, Cotonú sustituye 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 EPA con grupos regionales. De esta forma, la UE privilegia el establecimiento de acuerdos con áreas regionales, en esencia zonas de libre comercio. En teoría, los países ACP pueden optar por no formar

parte de dichas áreas pero eso supondría 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, que contempla reducciones de tarifas y exenciones menos generosas que en el caso de los Convenios de Lomé.

Por el lado de la ayuda, el Acuerdo consiste en ayuda técnica y financiera a través de ciclos quinquenales del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). La ayuda se canaliza bien a través de subvenciones 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 (Mackie, 2006).

A finales de 2005, tal y como está previsto en la cláusula de revisión (Art. 95), se aprobaron algunas enmiendas al Acuerdo de Cotonú, en las que se refuerza la dimensión política y se añaden aspectos relacionados con la seguridad y su relación con el desarrollo. La revisión pretendía adecuar la cooperación con África con el marco general de la estrategia para el desarrollo de la UE, que fue revisado en

2005 con el Consenso Europeo sobre Desarrollo (EU, 2006), incluyendo nuevos compromisos internacionales (ODM, Consenso de Monterrey, Declaración de París) y nuevas cuestiones (seguridad y desarrollo, “Estados frágiles”).

II.2. El diálogo político: las Cumbres UE-África

La Cumbre de El Cairo en 2000 diseñó el marco en el que se inscribe el diálogo político intercontinental, basado en líneas de prioridades comunes: la paz y la seguridad, el buen gobierno, la integración regional africana, la inserción de África en la economía global y los temas clave de la agenda del desarrollo (deuda, medioambiente, seguridad alimentaria y retorno del patrimonio cultural robado). Desde el momento en que se inició, las relaciones han ido fortaleciéndose, con una creciente formalización de los intercambios, la creación de instrumentos europeos de ámbito continental o el refuerzo de la cooperación en algunas cuestiones clave, como las migraciones.

Hubo que esperar siete largos años para la organización de la Cumbre UE-África de Lisboa, en 2007. Y en esos años fueron muchos los cambios y acontecimientos tanto en Europa como en África. El Consejo Europeo había adoptado en 2005 una nueva Estrategia para África, que trataba de dar coherencia al conjunto de las relaciones exteriores de la UE con el continente y evitar la fragmentación de políticas. Dicha estrategia conformaba un “marco global, integrado y enfocado a largo plazo” para las relaciones entre ambos continentes, en el

que fomentar el crecimiento económico e interconectar África es parte de los objetivos, entendiendo que esto facilitaría un entorno propicio a la realización de los ODM (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005). Esa espera no se podía dilatar más allá de 2007, a pesar de la molesta presencia para algunos líderes europeos de ciertos mandatarios africanos.

La Cumbre de Lisboa pretendía dar un paso más hacia una nueva asociación euroafricana, en pie de igualdad, con la formulación de un amplio marco, una Estrategia Conjunta UE-África que guiara las relaciones en todos los niveles: nacional, regional y continental. La Estrategia abarca varios temas estratégicos para ambos continentes: (i) la paz, la seguridad, (ii) el buen gobierno y los derechos humanos, (iii) el comercio, la integración regional y la interconexión de las infraestructuras y (iv) "otras cuestiones claves para el desarrollo". Este último punto recoge diversas cuestiones: los ODM, asuntos bilaterales prioritarios, como la energía o las migraciones, y una agenda multilateral común en lo referente a cambio climático, inseguridad global o crimen organizado. La nueva Estrategia Conjunta UE-África debía convertirse en una plataforma para la ayuda europea, por la vía de los fondos FED, el presupuesto comunitario y los programas bilaterales. Tres años es un periodo limitado para hacer balance del amplio marco político acordado, con objetivos tan amplios como "tratar a África como a una sola", "fortalecer la integración regional y continental en África" o "proveer un marco de referencia a largo plazo para las relaciones África-EU". Sin embargo, la ambición de una estrategia que debía supo-

ner un salto cualitativo en las relaciones políticas entre los dos continentes, y que debía abordar una larga lista de cuestiones estratégicas, no se vio acompañada de los planes y medios necesarios. Los amplios objetivos no se correspondían con los recursos financieros y humanos movilizados para su implementación.

En Lisboa se sentaban también las bases institucionales del diálogo, con la celebración de Cumbres bianuales de jefes de Estado y de Gobierno y el fortalecimiento de las relaciones entre UE y UA, la celebración de *troikas* ministeriales semestrales, de reuniones regulares de las dos Comisiones, y de relaciones reforzadas entre Parlamento Europeo y Parlamento y entre Consejos Económicos y Sociales.

Desde entonces, en algunos ámbitos como la paz y la seguridad, el cambio climático, o las cuestiones energéticas y de la sociedad de la información, se han promovido algunas mejoras y avances. La arquitectura institucional también ha dado algunos frutos pero se enfrenta con las limitaciones de las CER, el mandato restringido de la Comisión de la UA, la lentitud y complejidad en la movilización de la *troika*, los débiles procesos de consulta y la falta de claridad en los intereses continentales comunes. En este corto periodo de tiempo, se observa que los avances son pocos y poco diferentes de los que ya existían anteriormente (IEEI, ECDPM, EARB, 2010).

Del lado europeo, las políticas hacia África presentan incoherencias. La actitud de la UE en las negociaciones y el establecimiento de la agenda, o la imposición de plazos son percibidos por los africanos

como desviados de la idea de una asociación (*partnership*) entre iguales (EARN, 2007). Las agendas de seguridad y comercio, prioritarias para los europeos, han seguido arrinconando otras cuestiones consideradas centrales por los africanos. Las iniciativas políticas destacadas en la Estrategia Conjunta UE-África tienden a enfatizar las prioridades europeas y no aportan propuestas nuevas en aquellas materias en las que existían divergencias (Benavides, 2007). Pero son sobre todo los EPAs los que minaron la posibilidad de crear un auténtico marco político. “Europa y África no han tratado lo suficiente o francamente las divergencias de visión en las cuestiones centrales del marco de asociación”. Sigue habiendo una tendencia en querer despolitizar el debate sobre aquellos asuntos controvertidos y recubrirlo de visiones y enfoques técnicos (EARN, 2007). El propio proceso de redacción de informes de seguimiento lo demuestra, con largas descripciones de listas de actividades, hojas de ruta, fases y medidas de apoyo así como expectativas y retos futuros. Los informes sobre comercio e integración regional se extienden en actas de reuniones, programas y actividades específicas, pero no abordan las dificultades y tensiones entre las partes en relación con las EPA. Sorprendentemente, a pesar de ser la cuestión más estratégica y sensible en las relaciones entre ambas regiones, formalmente no son parte del marco de la Estrategia Conjunta (IEII, EDCPM, 2010:12-13).

Los retos que se presentan por tanto en la tercera Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la UE y África que se celebrará en estos días en Trípoli son ingentes. A pesar de las numerosas voces que se levantan

a favor de una racionalización del documento firmado en Lisboa, se ha adoptado un borrador conjunto de “Opciones para mejorar la implementación de la Estrategia Conjunta África-UE” que está siendo discutido en el momento de escribir este artículo. Este rechaza enmendar el texto aprobado en Lisboa y propone que permanezcan todas las áreas temáticas en el mismo nivel de prioridad, adaptando algunos mecanismos para orientar el nuevo Plan de Acción hacia áreas de interés en las que hubiera suficientes actores y recursos implicados.

Entre los retos, estará también exponer y abordar las divergencias en los enfoques europeos y africanos sobre integración regional, comercio y desarrollo así como integrar la agenda de los EPA en la Estrategia Conjunta y sus Planes de Acción.

II.3. Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA)

La principal razón aludida por la UE para el establecimiento de los EPA es la necesaria compatibilidad de los acuerdos entre regiones con la normativa de la OMC (además de otros argumentos sobre los escasos resultados de Lomé, que según la Comisión Europea, favorecieron en África sistemas productivos poco competitivos). La UE y los ACP consiguieron una derogación de la OMC que fue extendida en Doha hasta el 31 de diciembre de 2007, año en el que terminaba el régimen del IV Convenio de Lomé. Los EPA se regirán por el artículo XXIV del GATT (punto 2.1.2) y no por la “cláusula de habilitación”, que permite a los países industriales conceder preferen-

cias unilaterales únicamente a los Países Menos Adelantados o a todos los países en desarrollo.

Los EPA 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. Están vinculados a un apoyo claro 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 Países Menos Adelantados (PMA), los países sin acceso directo al mar y las islas (Bilal, 2006).

La primera fase de las negociaciones comenzó en septiembre de 2002 e implicó a todo el grupo de los países ACP y la Comisión Europea. A continuación, la Comisión Europea comenzó a negociar con seis grupos de los países ACP (de los cuales cuatro en África Subsahariana), negociaciones que, según lo previsto, debían concluir con la entrada en vigor de los EPA el 1 de enero de 2008. Los grupos regionales africanos están centrados en COMESA (Mercado Común de África Oriental y Austral), SADC, CEMAC y la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental), aunque no se corresponden exactamente con dichas CER.

En líneas generales, el proceso de negociación fue un proceso complejo, largo y con no pocas tensiones en su última fase.

Algunos de los elementos divergentes más evidentes fueron:

- 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 (PMA o no e igualdad de trato para una región), que se suma a la ausencia de coherencia entre los EPA y las CER;
- La insuficiente capacidad negociadora de los grupos subregionales, unida a las dificultades institucionales y financieras y los retrasos en la aplicación de medidas a escala nacional;
- La falta de análisis de impacto por sectores y de tiempo para definir las listas de productos sensibles y fijar periodos de transición suficientes;
- Las dificultades encontradas para activar mecanismos de participación de los actores no estatales; 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 bloqueo de la Ronda de Doha, que debía ser el marco de los compromisos internacionales con el desarrollo y de flexibilidad.

Una vez que no se cumplió el objetivo de tener firmados EPA o EPA interinos en todas las regiones antes del 1 de enero de 2008 (el único grupo regional que firmó un EPA interino en los plazos previstos fue el

CARIFORUM), las negociaciones han continuado bilateralmente y con los grupos regionales. No se integraron las propuestas de la UA o el Banco Mundial de ampliar el plazo más allá de 2007, a pesar de que el Artículo XXIV es suficientemente impreciso y únicamente menciona un “periodo razonable” para la firma del acuerdo regional. La Comisión Europea rechazó toda alternativa, que el Acuerdo de Cotonú preveía, pero accedió a flexibilizar algo su posición ofreciendo acuerdos progresivos, compatibles con la OMC, que abarcaran únicamente el comercio de bienes en una primera etapa.

Todos los países que han firmado un EPA interino se han beneficiado de acceso libre de impuestos y contingentes. La UE ha firmado EPAs o EPAs interinos con 36 de los 77 países del grupo ACP. Para los otros 41 países, la alternativa es el SPG, exceptuando los 10 PMA, de entre los 41, a los que se aplica la iniciativa “Todo Menos Armas” (“Everything But Arms”- EBA), que permite la entrada, libre de gravámenes, de todos sus productos al mercado europeo (ECDPM, 2010).

En la actualidad, hay una fatiga importante en relación con unas negociaciones que comenzaron hace ocho años y en las que han primado, por un lado, la falta de flexibilidad por parte de la UE en relación con la aplicación de las cláusulas previstas en los EPAs y una interpretación desmedida de las reglas de la OMC y, por otro, desde los países del grupo ACP, la voluntad de conservar un espacio de decisión (*policy space*) que no comprometa el futuro de las políticas de industrialización, la protección de la agricultura y la seguridad ali-

mentaria nacionales o de fortalecimiento de la integración regional.

En lugar de consolidar las relaciones económicas entre la UE y África, los EPA han sido un continuo motivo de tensiones. Una serie de contenciosos no resueltos permanecen encima de la mesa en relación, por ejemplo, con el acceso al mercado africano y los plazos para la liberalización, la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida, la cuestión de las salvaguardias para la agricultura y la seguridad alimentaria, las medidas para acompañar los EPA, etc. Por último, los EPA constituyen un elemento suplementario de complejidad en los procesos regionales y al llamado “spaghetti bowl” de la integración (referido al solapamiento de varias CER y a las múltiples membresías de algunos países), al no coincidir con los espacios regionales en construcción.

II. 4. La programación regional de la ayuda europea

Como complemento de los EPA está el capítulo de la ayuda del Acuerdo de Cotonú. Entre las innovaciones y mejoras introducidas están (i) la apropiación y la programación conjunta, el refuerzo del diálogo político y la toma conjunta de decisiones, (ii) la asignación de recursos basada en criterios de necesidades y de resultados, (iii) la concentración sectorial, (iv) la formulación conjunta de los documentos de estrategia nacionales y regionales, y (v) la flexibilidad de los mecanismos, en particular de los programas indicativos, de modo que los fondos concedidos se adecuen en función de los resultados y la realización de revi-

siones periódicas que permiten decidir de nuevas asignaciones de fondos (Rasmusen, Scout, 2006).

Para promover la integración regional en África Subsahariana, los fondos FED son el principal instrumento financiero (además del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo de Sudáfrica). La programación del 10º FED preveía un presupuesto destinado al comercio y la integración regional de 457 millones y 400 millones de euros a través de los Programas Indicativos Regionales y Nacionales respectivamente, para el periodo 2008-2013. También el Acuerdo de Asociación para Infraestructuras que se firmó en Lisboa en la Cumbre de 2007 incluye una cantidad sustancial de recursos para su implementación en África y entre África y Europa. Buena parte de estos fondos provienen del 10º FED, completados por el Fondo Fiduciario de Infraestructura UE-África, que combina subvenciones y créditos del Banco Europeo de Inversiones, en asociación con el Banco Africano de Desarrollo.

Además, la UE prometió, en 2005, que 2.000 millones de euros de asistencia serían destinados anualmente a los países ACP para la promoción del comercio en 2010. Esta promesa de la UE y los países miembros casi se alcanzó en 2007, cuando el total de los compromisos de los estados miembros ascendieron a 960 millones, mientras que la UE transfería 890 millones. Supuso un punto crucial de la última fase de la negociación de los EPA y respondía a las peticiones de los países africanos frente a concesiones del ámbito comercial. África recibió de la UE un 43,9% del total de la ayuda al comercio en su senti-

do más amplio (de un total de 7.127 millones de euros) entre 2005 y 2007 (Commission of the European Communities, 2009) y la integración regional representa un capítulo cada vez más importante de la agenda de Ayuda al Comercio.

La agenda euro-africana es coherente con las principales líneas de la nueva agenda de la ayuda: el crecimiento económico (a través del fomento del comercio), el fortalecimiento institucional y la definición de políticas públicas acordes con el marco liberalizador de la OMC y, por último, la seguridad. En el centro está la integración regional, objetivo central de una visión en la que ayuda y comercio deben llevar al desarrollo y a la reducción de la pobreza.

III. CONCLUSIONES

Desde hace unos años, la integración regional ha recuperado un protagonismo importante en el debate sobre el desarrollo en el continente africano y en las relaciones entre África y otros bloques regionales. La UE considera que es un elemento potenciador de estabilidad política, de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza. Con el Acuerdo de Cotonú, se ha convertido en un objetivo estratégico que guía la política comercial, la asistencia financiera y el diálogo político. Sin embargo, la vinculación de las tres patas –ayuda, comercio y marco político– está resultando ser un proceso lleno de obstáculos, en las relaciones entre la UE y África. Un proceso desigual marcado, por un lado, por la dependencia de la ayuda y la ausencia de espacio para la toma de decisiones políticas, y por otro, por la imposición de una agenda

marcada por los intereses europeos en las cuestiones comerciales, de inversión en sectores energéticos y en seguridad, entre otros, en un contexto de creciente competición con otros bloques regionales. Las tensiones y los retrasos en las negociaciones de los últimos años muestran los límites del proceso en su conjunto, y parece que el *status quo* esté siendo por el momento, la mejor alternativa.

La integración regional de la que hablamos tiene un enfoque aperturista, alejado de las visiones que defendían los Estados africanos entre los años sesenta y ochenta. Entendido como una vía hacia el multilateralismo, plantea la creación de áreas de libre comercio que incluyen a países del Norte y del Sur. Al mismo tiempo, este tipo de inserción de África en el comercio mundial y de estrategias de crecimiento económico conectan con la nueva agenda de la ayuda y marcan una orientación cada vez mayor de los fondos hacia las carencias estructurales del continente de cara al libre comercio. La comunidad de donantes, las instituciones financieras internacionales o la OMC marcan no sólo los ritmos sino también las políticas, en un contexto internacional de lentos avances o incluso de estancamiento de los compromisos internacionales por la reducción de la pobreza (ODM, Ronda de Doha). Tampoco se aborda con la misma contundencia las restricciones y distorsiones comerciales impuestas a las mercancías africanas, ni los subsidios a la agricultura.

El espacio político, en el marco de la nueva agenda de la ayuda tiene a reducirse más aún, con la definición de políticas públicas y reformas guiadas por la ayuda al

comercio, en el marco del diálogo político. La agenda euro-africana tiende a poner en un segundo plano las cuestiones relacionadas con la equidad y los mecanismos de redistribución y compensación para aquellos países o áreas que no pueden competir en las mismas condiciones que las economías más fuertes.

BIBLIOGRAFÍA

- Adesina O, J. (2009), “Replanteamiento de la integración regional africana: una nueva interpretación del desarrollo”, en Benavides de la Vega, L. (2009), *La integración regional y el desarrollo en África*. La Catarata/Casa África, Madrid.
- Benavides, L. (2007), “La Cumbre de Lisboa y la construcción de una asociación estratégica Unión Europea-África”. *Memorandum Opex 61*. Fundación Alternativas, Madrid. www.falternativas.org.
- Benavides, L. (2008), *Actores regionales y subregionales en África Subsahariana*. Fundación Carolina CeALCI, DT 19, Madrid.
- Benavides, L. (ed.) (2009), *La integración regional y el desarrollo en África*. La Catarata/Casa África, Madrid.
- Bidaurratzaga Aurre, E. (2002), “Regionalismo y multilateralismo como estrategias de desarrollo para el África Subsahariana en el contexto de la globalización neoliberal”, VIII Jornadas de Economía Crítica, Valladolid.
- Bidaurratzaga Aurre, E., Marín Egoscozabal, A. (2006), “Integración regional, africana y nuevas relaciones con la Unión Europea como instrumentos de desarrollo”, en Varios autores (2006), *África en el horizonte: Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*. La Catarata/IUDC, Madrid.

- Bidaurratzaga Aurre, E., Colom Jaén, A. (2005), "Regionalismo y estrategias de desarrollo en África: Implicaciones y retos del Acuerdo de Cotonú y el NEPAD". *Revista de Economía Mundial* 12, pp.89-121.
- 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
- Colom Jaén A. (2009), "Del NEPAD a la Agenda de París: el policy-space africano en el contexto del sistema internacional de cooperación". *Studia Africana Revista interuniversitaria d'estudis africanis*. ARDA-RIDA, Barcelona.
- Commission of the European Communities (2009), "Supporting developing countries in coping with the crisis: Aid for Trade monitoring report 2009", SEC(2009)442. Brussels. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_NATIVE_SEC_2009_0442_4_Aid-for-Trade-monitoring-report-2009_EN.pdf [Consultado el 28/11/10]
- Comisión de las Comunidades Europeas (2005), "Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África". COM(2005)489 final. Bruselas. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2005_0489_F_ES_ACTE.pdf [Consultado el 28/11/10]
- Conference of Ministers of Integration (2006), "Ministerial Meeting on Rationalization of RECs (Draft Consolidated Report)". UA, Ouagadougou.
- EARN (Europe Africa Policy Research Group) (2010), "Agenda for Action: An EARN Proposal on the Joint Africa-EU Strategy and the Future of Africa-EU Relations". <http://europafrika.files.wordpress.com/2009/07/agenda-for-action1.pdf> [Consultado el 07/12/10]
- ECDPM (2010), "Which way forward in EPA negotiations", Discussion Paper nº100, Authors Bilal, S, Ramdoo, I., ECDPM, Maastricht. www.ecdpm.org/dp100
- ECDPM (2001), "Cotonou Infokit Innovations in the Cotonou Agreement". ECDPM, Brussels. www.ecdpm.org [Consultado el 28/11/10]
- 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, Bruselas.
- EUROSTAT (2009), "General and regional statistics 98/2009". Author: Georgios Xenellis. Brussels. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-098/EN/KS-SF-09-098-EN.PDF [Consultado el 30/11/10]
- García, C. (2008), "Acciones exteriores para el aprovisionamiento de hidrocarburos: ¿hacia una mayor seguridad energética en China?", Documento de Trabajo 47/2008. Real Instituto Elcano, Madrid. <http://www.ucm.es/info/eid/pb/Garcia%20-%20RIE08.pdf> [Consultado el 08/12/10]
- IEEI, ECDPM, EARB, *Africa-EU relations Between the Summits: 2007-2010*, ECDPM, Maastricht. www.ecdpm.org [Consultado el 02/12/10]
- IFPRI (2007), "The marginalization of Africa in World Trade", Autores: Bora, S., Bouët, A., Roy, D. Research Brief 7. IFPRI, Washington.
- Kabunda, M. (Ed.) (2002), *África Subsahariana ante el nuevo milenio*. Pirámide, Madrid.
- Killick, T., (2004), "Politics, evidence and the New Aid Agenda", *Development Policy Review* 22(1) 5:29. Overseas Development Institute, Oxford.

- Mackie, J. (2006), “EDF Management and Performance”. ECDPM seminar The Cotonou Agreement: What role in a changing World, Maastricht. www.ecdpm.org [Consultado el 28/11/10]
- Maxwell, S. (2003), “Heaven or Hubris: Reflections on the New ‘New Poverty Agenda’”, *Development Policy Review* 21(1). Overseas Development Institute, Oxford.
- Naciones Unidas (2010), “Objetivos de desarrollo del Milenio: Informe 2010” http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf#page=70 [Consultado el 08/12/10]
- OCDE (2006), “Aid for Trade: Making in effective”, Preliminary Version. OCDE, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/15/37438309.pdf> [Consultado el 08/12/10]
- OUA (1980), *Lagos Plan of Action for the economic development of Africa 1980-2000*, OUA, Addis Abeba.
- Rasmussen, V., Scout, J. (2006), *EDF Management and Performance*, ECDPM seminar The Cotonou Agreement: What role in a changing World. ECDPM: Maastricht. www.ecdpm.org
- Sommet de Kananaskis (2002) , « Déclaration des dirigeants du G7 : Tenir la promesse contenue dans l’Initiative renforcée en faveur des PPTE ». Kananaskis. www.g8.gc.ca
- UNCTAD (2009), “Economic Development in Africa Report 2009: Strengthening Regional Economic Integration for Africa’s Development”. United Nations, New York / Geneva. http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2009_en.pdf [Consultado el 28/11/10].
- UNCTAD (2008), “Informe Anual 2008”. Naciones Unidas, Ginebra.
- UNECA (2000), *Globalization, regionalism and Africa’s Development Agenda*. Paper prepared for UNCTAD X in Bangkok. UNECA, Addis Abeba.
- UNECA (2004, 2006, 2008), *Assessing Regional Integration in Africa (ARIA I, II and III)*. UNECA, Addis Abeba. http://www.uneca.org/eca_programmes/nrid/default.htm [consultado el 06/11/09].
- WORLD BANK (2005), “Meeting the challenge of Africa’s Development: A World Bank Group Action Plan”. World Bank, Washington.
- WTO (2001), “Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001”. Ministerial Conference Fourth Session, Doha.

5. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DONANTES EMERGENTES EN ÁFRICA: ¿QUÉ PAPEL PARA LA UNIÓN EUROPEA?

Ignacio Suárez Fernández-Coronado*

A lo largo de las siguientes páginas se tratará de contribuir a una mejor comprensión de algunas de las claves que han minado la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo en África. Del análisis de las políticas de cooperación adoptadas a lo largo de las últimas décadas, se constata la dificultad que éstas han encontrado para articular una agenda propia, ajena al complejo entramado de dinámicas e intereses que integran la acción exterior de los países donantes.

Asimetría y heterogeneidad han sido constantes en este proceso. Las relaciones de cooperación no se han planteado a partir de una relación de asociación entre iguales y la agenda ha sido tradicionalmente definida desde los países del norte, sin tenerse en cuenta las diversas realidades que se dan cita en el continente africano. A su vez, el papel protagónico ha sido atribuido al Estado y la participación de la sociedad civil ha sido muy limitada. Como resultado, las estrategias de desarrollo han presentado dos déficit fundamentales: la falta de legitimidad y de eficacia.

En la actualidad asistimos a nuevas apuestas orientadas a salvar dichas carencias, cuyo análisis resulta procedente tanto a la luz de la tradicional cooperación norteamericana como de la llevada a cabo por los llamados donantes emergentes. Con ello, trataremos de definir las implicaciones y retos que se plantean desde la perspectiva de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea.

I. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN ÁFRICA: TENSIONES Y OPORTUNIDADES EN UN ESCENARIO DE GRAN COMPLEJIDAD

El surgimiento de las primeras aproximaciones hacia la cooperación internacional, que encuentran su principal referente en el contexto de la reconstrucción posbélica tras la segunda Guerra Mundial y en el Plan Marshall de los Estados Unidos, coincide con los procesos de descolonización e independencia que tienen lugar en numerosos países africanos (Alberdi y Alcalde, 2006: 223).

Se produce así una coincidencia que convierte al continente africano, muy posiblemente, en el caso más paradigmático a la hora de analizar y comprender la evolución que han experimentado las estrategias de desarrollo. Es por ello que la cooperación internacional, con sus contradicciones, fracasos y éxitos, se escenifica en África mejor que en ningún otro lugar.

El presente hace honor a lo ocurrido en el pasado. África es de nuevo el escenario en el que se dan cita las tensiones derivadas de un complejo entramado de intereses, de distintas concepciones en cuanto a cuál debe ser el modelo de desarrollo y el papel de las políticas de cooperación.

Los ingredientes son en buena medida los mismos y, cabría argumentar, que en el fondo pocas cosas han cambiado. Pero es cierto que contamos con nuevas dinámicas y actores, lo que podría abrir una ventana de oportunidad para enmendar el

* Responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda. Fundación Carolina-CeALCI.

rumbo tras más de cinco décadas de infructuosas políticas de cooperación. Una vez más se cumple la paradoja, y el continente más empobrecido ejerce una irresistible atracción que congrega a las principales potencias del actual orden internacional.

Volviendo la vista atrás, son numerosos los argumentos que sustentan las distintas explicaciones en torno a la realidad del continente africano y a sus desafíos en materia de desarrollo. No es el objetivo del presente artículo ahondar en los mismos, pero sí cabe, para enmarcar el análisis que sigue, referirse a una serie de factores que podrían arrojar luz acerca del contexto actual que enfrenta la cooperación internacional en África.

Una primera constatación relevante es la dificultad que han encontrado las políticas de cooperación para definir una agenda propia (el llamado “policy space”). Su evolución ha ido de la mano de los cambios que han experimentado las relaciones internacionales, y en consecuencia, “se han visto influidas en su impacto e importancia por otras políticas e intereses” (Alberdi y Alcalde, 2006: 221), lo que ha determinado en buena medida las aproximaciones adoptadas desde la cooperación internacional.

En el caso africano, una de las principales motivaciones para la entrada en escena de actores externos han sido los intereses co-

merciales, siendo el caso más visible el relativo al control de los recursos naturales. El descubrimiento de importantes reservas de petróleo y de minerales, unido a la perspectiva de su explotación, ha suscitado el interés de estados y compañías del norte. Si bien es cierto que las actividades extractivas son ajenas a las políticas de cooperación, éstas generan una serie de efectos perniciosos que menoscaban los esfuerzos en favor de la articulación de estrategias efectivas de desarrollo. Así se argumenta a través de modelos como el de la “maldición de los recursos”, cuya principal premisa es que cuando los estados obtienen importantes ingresos en procedencia de fuentes externas, como la explotación de yacimientos mineros, los responsables políticos tienen menor necesidad de rendir cuentas o recaudar impuestos, haciendo que dichos estados sean más propensos al rentismo, la debilidad institucional, la corrupción, la inestabilidad política o a la aparición de conflictos violentos (Di John, 2009: 17)¹.

En el plano comercial, el impacto de las políticas de cooperación también se ha visto afectado por la puesta en marcha de prácticas proteccionistas por parte de los países del norte, orientadas a favorecer la competitividad de sus productos tanto en el mercado interno como en el internacional. Ello ha dificultado, entre otros aspectos, un mayor desarrollo y presencia de los países africanos en los mercados internacionales, por medio de la exportación de ciertos pro-

¹ En esta línea, también se habla de la existencia de una “maldición de la ayuda” (Alonso y Garcimartín, 2010), al considerar que cuando ésta sobrepasa cierto umbral tiene efectos negativos sobre la calidad institucional del país que la recibe; en esta línea, Knack también apunta que los países que reciben importantes volúmenes de ayuda los niveles de gobernabilidad tenderían a ser más bajos (Knack, 2000).

ductos en cuya producción poseen ventajas comparativas. El establecimiento de reglas comerciales más justas, donde todos los países y regiones vean reflejadas sus aspiraciones, ha ido ganando terreno y es considerado por muchos, a día de hoy, el gran desafío para sentar las bases de un desarrollo efectivo. Refleja mejor que ningún otro ámbito la dificultad de conciliar los intereses de unos y otros, en una compleja partida que se juega en las negociaciones que tienen lugar en el marco de la Organización Mundial del Comercio, cuya última ronda, orientada expresamente al desarrollo (“Ronda de Desarrollo de Doha”), se encuentra estancada a la espera de alcanzar un acuerdo que sea aceptado por todos. El hecho de ser el continente más empobrecido, implica la dificultad de que los intereses africanos se vean reconocidos al mismo nivel que los de los países más avanzados, lo que acrecienta la vulnerabilidad de África frente a este proceso.

Por otro lado, las políticas de cooperación también se han visto influidas por la llamada “securitización” de la agenda global. Durante años, los llamados “Estados frágiles” o “Estados fallidos”, surgidos en distintos lugares de África durante la guerra fría, no recibieron la debida atención por parte de la comunidad internacional. La progresiva consolidación del proceso globalizador, sumado al contexto resultante los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, tuvo como consecuencia la introducción en las políticas de cooperación de orientaciones geoestratégicas vinculadas a atender las amenazas a la estabilidad que podrían suponer dichos Estados y, en

concreto, al control del terrorismo internacional. Así, se toma conciencia del potencial alcance global de problemáticas que tienen lugar en un contexto concreto, y por tanto, de la necesidad de hacer frente a las mismas desde ámbitos como las políticas de cooperación. De manera más reciente, la seguridad también ha cobrado particular presencia en las políticas de cooperación en África en el contexto del control de la piratería o de los flujos migratorios, dando pie, en este último ámbito, a la conclusión de acuerdos que combinan elementos propios de la cooperación para el desarrollo con aspectos migratorios. La agenda de seguridad pasa a convertirse, por tanto, no sólo en un pilar estratégico de las estrategias de desarrollo, sino también en uno de los principales desafíos para la eficacia de las políticas de cooperación².

Un segundo aspecto a destacar es que las políticas y relaciones de cooperación y desarrollo se han caracterizado por su naturaleza “estatocéntrica” y asimétrica, con un fuerte sesgo hacia los intereses de los donantes.

La agenda africana ha venido determinada en gran medida por los paradigmas de desarrollo impulsados por los países del norte a lo largo de varias décadas. De alguna manera, en épocas tardías del estado colonial, con la transformación de la administración propia de dicho periodo en departamentos de cooperación internacional, las antiguas metrópolis sentaron las bases para continuar ejerciendo su influencia (Campos, 2006: 67-68). Desde entonces, los Estados africanos, ya independientes, han

² Para un análisis más extenso de la problemática de los Estados frágiles en África, véase: González Aimé, 2008.

sido testigos de distintas tendencias que, en mayor o menor medida, han presidido las estrategias de desarrollo: el impulso del crecimiento económico a través de la modernización y la inversión; la consideración del Estado como garante y motor de los procesos de desarrollo; el auge de la ayuda al desarrollo; sus primeros síntomas de fatiga; el énfasis en el libre mercado y los Programas de Ajuste Estructural; la priorización de las necesidades sociales básicas del individuo y el surgimiento del concepto de “desarrollo humano”; o más recientemente, la agenda de los Objetivos del Milenio y de la eficacia de la ayuda.

El fracaso dominante en este conjunto de enfoques encontraría su explicación, como señala Campos, en el hecho de tratarse de modelos impuestos desde arriba, que no tienen en cuenta la realidad de los ciudadanos, sus decisiones y preferencias, estando por tanto desprovistos de legitimidad; modelos que no conducirían a nada si no se sustentan en dinámicas sociales y políticas (Campos, 2006: 69-71). A su vez, dicha imposición presenta, en muchos casos, una doble dimensión: un componente norteamericano, a través de los modelos promovidos por los donantes en los países receptores de ayuda; y otra interna, acometida por el propio Estado frente a la sociedad.

En este sentido, diversos autores se refieren a la existencia de una falta de conexión entre el Estado y la ciudadanía (Campos, 2006: 65), frente a la que los individuos optarían por la puesta en práctica de “estrategias de supervivencia” (Kabunda, 2009: 106) dirigidas a paliar las lagunas y deficiencias del Estado para dar respuesta a sus necesidades.

A partir de dicha constatación, dos elementos han ido adquiriendo creciente relevancia en tanto que pilares de todo enfoque orientado a hacer frente a los retos de desarrollo del continente. Por un lado, el hecho de que desarrollo únicamente puede partir del reconocimiento de los derechos y libertades del individuo, y consiguientemente, del pleno ejercicio de estos. Sólo a partir de la existencia de sociedades democráticas, donde la ciudadanía pueda participar y exigir responsabilidades, existirá una rendición de cuentas efectiva donde los gobernantes respondan por sus actos y den cumplimiento a las demandas y necesidades de la sociedad. Y por otro lado, –pese a las deficiencias de un Estado basado en gran medida en la herencia de la época colonial– la asunción de que éste constituye el pilar a partir del cual deben definirse buena parte de las soluciones a las problemáticas del continente.

Conscientes de ello, las políticas de cooperación internacional incorporaron como eje la gobernabilidad, entendida como “la cualidad de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía” (Arbós y Giner, 1993: 13). De los dos componentes esenciales del concepto, legitimidad y eficacia, se deriva que la gobernabilidad va más allá de la consecución de instituciones y normas efectivas, haciendo referencia también a la puesta en marcha de procesos justos, a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, o a una participación más amplia en las instituciones y normas que inciden en la vida de los ciudadanos (PNUD, 2002: 2-3). En el caso de

África, la gobernabilidad se asoció a la condicionalidad política, evolucionando desde su versión “coercitiva”, basada en “cláusulas democráticas” de dudosa eficacia, hacia una “condicionalidad positiva”, en virtud de la cual la gobernabilidad se convierte en un elemento más de las políticas de cooperación, que pasan a incorporar como objeto los aspectos fundamentales del funcionamiento del Estado (Alberdi y Alcalde, 2006: 231).

Por último, cabe señalar que la naturaleza “estatacéntrica” y asimétrica de las relaciones de cooperación se ha visto agravada en su complejidad por la heterogeneidad y diversidad del continente africano. África se compone de un crisol de culturas y etnias, que en muchos casos no fueron tomadas en cuenta en los procesos de independencia y en la construcción de los Estados que resultaron. En este contexto, la propuesta de soluciones globales que no han tenido en cuenta la diversidad sociopolítica y cultural africana ha mermado la eficacia de la cooperación internacional. Volviendo a la idea de gobernabilidad, la legitimidad y la convivencia democrática encuentran uno de sus pilares clave en el establecimiento de procesos justos y equitativos, en los que el conjunto de actores presentes en un contexto determinado participen y ejerzan el liderazgo en la identificación de las necesidades y en la implementación de las reformas que correspondan. Ello implica que no sólo exista una “apropiación nacional” de las estrategias de desarrollo, sino más bien una “apropiación democrática a nivel local”, basada en un enfoque participativo, en el diálogo constructivo y en la interacción de las diferentes fuerzas sociales (Revilla y Suárez, 2010: 19).

De manera reciente, la asimetría ha penetrado con fuerza en las políticas de cooperación en el contexto de los procesos de integración regional que presiden las relaciones interafricanas. Desde distintos organismos internacionales y Estados, las relaciones de cooperación se han articulado, en ámbitos como el comercial, en torno a una dinámica de negociaciones e interlocuciones paralelas con los distintos bloques regionales africanos. Es cierto que ello ha permitido atender a ciertas especificidades y avanzar en cuestiones en las que no existía un “consenso africano”, suscitando la tensión de optar entre el pragmatismo o la cohesión del continente. Pero dicho enfoque adolece, de nuevo, de un marcado carácter “estatacéntrico”, al no ser las prioridades definidas producto de la interacción de los diferentes sectores de la sociedad.

Los factores descritos siguen siendo, sin lugar a dudas, variables clave en el desarrollo africano y en las políticas que puedan acompañar dichos procesos desde el exterior. Pero también se constata la aparición de nuevos ingredientes que alimentan el debate en torno al papel de las políticas de cooperación y a como éstas pueden contribuir más eficazmente.

La diferencia cualitativa es que la cooperación promovida desde los países del norte ya no es la única presente en el continente africano. Por razones diversas, han ido cobrando presencia nuevos países, en procedencia del llamado sur, que promueven sus propias visiones del desarrollo. El resultado es una fuerte competencia entre viejos y nuevos actores por ocupar los espacios existentes, a lo que subyace un

debate de fondo en torno a cuál debe ser el modelo de desarrollo y las iniciativas a promover desde las políticas de cooperación. Sobre las inciertas consecuencias de este proceso para el continente africano, trataremos de profundizar a continuación.

II. LA EFICACIA PARA EL DESARROLLO EN ÁFRICA: LA COOPERACIÓN TRADICIONAL FRENTE A LOS DONANTES EMERGENTES

II.1. Nuevas dinámicas a la luz de la agenda de la eficacia de la ayuda

África sigue siendo el principal laboratorio de los nuevos paradigmas de las políticas de cooperación impulsados por los donantes del norte. En un intento por enmendar el rumbo y aplicar las lecciones aprendidas a lo largo de varias décadas, la cooperación tradicional viene apostando desde hace unos años por un modelo que centra su atención en el incremento su impacto.

Las nuevas visiones del desarrollo abanderadas desde el norte encuentran uno de sus principales referentes en la llamada “agenda de la eficacia de la ayuda”, cuyo mensaje de fondo cobra mayor relevancia en el contexto de la actual crisis

económica internacional. El mandato derivado de la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* del año 2005 incide en el protagonismo y liderazgo de los países socios a la hora de definir y ejecutar sus estrategias de desarrollo (“apropiación” y “alineamiento”)³. De igual manera, surge como respuesta a la necesidad de racionalizar la complejidad de un sistema que se ha visto agravada con la incorporación de nuevos actores. Así, a la tradicional cooperación acometida por Estados y organismos internacionales, se ha sumado la impulsada desde otros ámbitos de los países del norte, como entes descentralizados, privados u organizaciones de la sociedad civil, así como la llevada a cabo en el marco de un creciente número de iniciativas lanzadas en el plano multilateral. Pese a las buenas intenciones, esta proliferación de donantes ha traído como consecuencia una notable fragmentación y dispersión de esfuerzos, frente a la que la agenda de la eficacia pretende promover la armonización y coordinación de la acción de los donantes⁴.

La propia realidad del continente ha dado pie a que la llamada agenda de la eficacia esté presente en África más que en ningún otro lugar. África Subsahariana constituye, según todos los indicadores, la región más pobre del mundo. En ella se encuentran 22 de los 24 países de desarrollo

³ “Apropiación” y “alineamiento” son dos de los cinco principios enunciados por la Declaración de París. En virtud del primero, los países socios deben ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, al tiempo que coordinan el conjunto de acciones orientadas al desarrollo; por su parte, el principio de “alineamiento” establece que los donantes deben basar todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

⁴ Tal es el objetivo del principio de “Armonización”, enunciado igualmente por la Declaración de París, cuyo objetivo es que las acciones de los donantes sean más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.

humano bajo (Naciones Unidas, 2009). Al mismo tiempo, se trata de la principal región receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo y donde existe una mayor presencia de donantes, tanto en número como en variedad⁵. Es, en definitiva, el lugar donde más se han puesto de manifiesto las carencias de las políticas de cooperación, y por tanto, donde resulta más factible extraer lecciones y más urgente llevarlas a la práctica. En términos prácticos, la hoja de ruta de París se ha traducido en algunos aspectos concretos. Así, se han impulsado nuevas modalidades de cooperación como el apoyo presupuestario o el enfoque sectorial⁶, ejercicios de programación conjunta por parte de varios donantes, o se han impulsado esquemas de cooperación delegada, en virtud de los cuales un donante cede a otro el liderazgo en la ejecución de sus fondos al considerar que dispone de una mayor experiencia y un mejor conocimiento de la realidad local.

Pese a su juventud, son varios los cuestionamientos que pesan sobre la agenda de París. Es vista por muchos como un modelo impuesto desde el norte, fruto de los acuerdos alcanzados en un directorio restringido, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que agrupa a los principales

donantes. Como consecuencia, desde numerosos países del sur se plantean dudas acerca de la legitimidad de una agenda que consideran poco participativa y representativa. De igual manera, se critica su alto contenido técnico y la falta de avances en su implementación práctica.

Por otro lado, se ha venido señalando el hecho de que la Declaración de París sigue apostando por el Estado como actor principal de la cooperación para el desarrollo (Alberdi y Alcalde, 2008: 239). Consciente de esta realidad, la agenda está evolucionando, y con el Programa de Acción de Accra de 2008 se revierte en cierta medida dicho enfoque. Accra apuesta por una mayor participación de la ciudadanía, la rendición de cuentas ante el parlamento, o la toma en consideración de otras modalidades de cooperación como la que tiene lugar entre los países del sur. En cualquier caso, los progresos son tímidos hasta el momento y la participación de la sociedad civil sigue siendo limitada, lo que constituye uno de los principales lastres para la puesta en marcha de una agenda de desarrollo efectiva. Se espera que con la nueva edición del Foro de Alto Nivel que tendrá lugar en Corea del Sur a finales del presente año se pueda seguir avanzando en esta dirección.

⁵ Por continentes, la AOD neta total destinada a Asia en 2009 (44.159 millones de dólares EE.UU) superó sensiblemente a la destinada al continente africano (44.005 millones). No obstante, la región subsahariana aglutina una inmensa mayoría de ésta última (39.000 millones), lo que sumado al hecho de que la población asiática casi cuadruplica a la africana, permite considerar a África Subsahariana en la principal región destinataria de la cooperación internacional (OCDE-CAD, 2010). Asimismo, en la mayoría de países de la región Subsahariana están presentes 25 o más donantes (OCDE-CAD: 2009).

⁶ Se considera apoyo presupuestario a cualquier tipo de contribución financiera al presupuesto del país receptor, ya sea en términos generales (apoyo presupuestario general), o dirigido a un sector concreto (apoyo presupuestario sectorial). Por su parte, el enfoque sectorial constituye el proceso orientado a que los recursos financieros que gobierno y donantes dedican a un sector concreto respondan a una política, un plan de actuación y un plan de gastos único, bajo el liderazgo del país receptor de los fondos que es quien los gestiona.

II.2. Donantes emergentes y cooperación sur-sur

En paralelo a los nuevos paradigmas que informan las estrategias de la cooperación tradicional, una nueva realidad se ha hecho presente en el continente africano. El fracaso de los modelos de cooperación tradicional promovidos desde el norte se ha combinado con el auge de una serie de países que, por sus caracteres, han ido adquiriendo la condición de potencias globales. Una de sus principales particularidades radica en el hecho de disponer de importantes masas de población, y por consiguiente, de mercados internos de grandes dimensiones. Ello, sumado a las reformas que han ido acometiendo en el plano económico, se ha traducido en unas tasas de crecimiento muy por encima de la media, que han encontrado en el contexto de la globalización el marco propicio para continuar su senda hacia el desarrollo económico. En buena medida, las necesidades derivadas de este proceso han tenido como consecuencia el incremento de su proyección exterior, alentados por la búsqueda de nuevos mercados e inversiones. Y, como parte de esta dinámica, dichos países se han ido convirtiendo en proveedores de cooperación para el desarrollo – sin perder su condición de receptores-, dando lugar a una nueva realidad, la de los donantes emergentes, que orientan sus estrategias en torno a modalidades basadas en el modelo sur-sur.

La cooperación sur-sur no es un fenómeno novedoso, al remontarse sus orígenes a varias décadas atrás, con el *Plan de Acción de Buenos Aires* del año 1978 como principal referente. Sin embargo, en los úl-

timos tiempos se constata el surgimiento de un debate renovado, que toma como punto de partida el potencial de esta modalidad para adaptarse a las necesidades de países que presentan realidades similares. Entre sus ventajas, se destaca su menor coste económico, un impacto más rápido y directo sobre la población beneficiaria, o un mayor respeto hacia los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos (Lengyel, 2009: 37-38).

Desde distintas instancias internacionales se ha puesto de manifiesto la relevancia de esta aproximación a las relaciones de cooperación en el continente africano. En su Informe “*Cooperación Sur-Sur: África y los nuevos modelos de partenariados para el desarrollo*”, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) da la bienvenida al fortalecimiento de las relaciones entre África y los donantes emergentes, al estimar que podrían contribuir a diversificar las fuentes de financiación para el desarrollo, al desarrollo de capacidades productivas, y en definitiva, al crecimiento sostenible y a la reducción de la pobreza (UNCTAD, 2010: 26).

En el caso de África, los principales actores emergentes que desarrollan operaciones de cooperación sur-sur son China, India o Brasil, junto a la “solución” regional representada por Sudáfrica. Al no formar parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y no regirse por los criterios establecidos por este en cuanto a qué se considera AOD, resulta difícil determinar las cantidades que destinan a cooperación internacional para el desarrollo. Además, en la mayoría de los casos no proporcionan información de este tipo, por lo que los da-

tos existentes deben ser tomados con cautela. Según las estimaciones disponibles, la ayuda destinada a África en procedencia de los principales países del sur ascendió a unos 2.800 millones de dólares estadounidenses en 2006, en torno al 6% del total de la AOD al continente africano, cantidad que debería incrementarse muy sustancialmente si tenemos en cuenta los compromisos adquiridos por dichos países en los últimos años (UNCTAD, 2010: 52)⁷. En cualquier caso, si a dichas cifras sumamos las derivadas de las respectivas relaciones comerciales bilaterales⁸, existen elementos suficientes para considerar a dichos donantes como actores de gran relevancia en el desarrollo económico y social del continente.

Las motivaciones que llevan a estos países a incrementar su presencia en África son diversas. En el caso de China o India, están asociadas a claves internas derivadas de la necesidad de expandir sus mercados y de cubrir las demandas de importantes sectores de la población que emigran del campo a la ciudad. África constituye, por ejemplo, un pilar clave de la estrategia china de seguridad energética, y es, a día de hoy, uno de los principales proveedores de petróleo del gigante asiático. India, por su parte, tiene desde hace décadas una notable diáspo-

ra en África, que se traduce en unas importantes relaciones comerciales y en una puerta de entrada para sus empresas, con gran potencial para generar productos innovadores adaptados al continente africano⁹. En el caso de Brasil, África representa cerca del 7% de las importaciones y en torno al 6% de las exportaciones brasileñas¹⁰, a lo que se une la existencia de lazos históricos y culturales, especialmente con la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Y finalmente, Sudáfrica constituye la primera potencia económica del continente, con importantes intereses geopolíticos y económicos, situación que aspira a consolidar frente a la entrada en escena de actores externos.

Pese a los rasgos distintivos de las intervenciones acometidas por los distintos donantes emergentes, sus estrategias responden, a grandes rasgos, a unos caracteres comunes.

En primer lugar, las relaciones se articulan en torno a modelos de asociación e intercambio mutuo, excluyendo en la mayoría de los casos la injerencia en los asuntos internos de los países africanos. Se parte, por tanto, de modelos de relación de carácter horizontal, basados en intereses mutuos y más alejados de las concepciones asistencialistas que han ca-

⁷ Dicha cifra incluye la ayuda prestada por China (2.300 millones de dólares); Kuwait, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (290 millones); Brasil (96 millones); Corea del Sur (47 millones); Turquía (24 millones); e India (11 millones).

⁸ El volumen estimado de las relaciones comerciales bilaterales en el periodo 2000-2008 habría oscilado en los siguientes términos: China (de 8.000 millones de dólares a 93.000 millones); India (de 7.300 a 31.000); o Brasil (26.000 millones en 2008). En el caso de la UE en su conjunto, el volumen de las relaciones comerciales ascendió a 100.000 millones de dólares en 2008 (UNCTAD, 2010).

⁹ Ciertos productos de bajo coste desarrollados en el mercado indio podrían tener buena acogida en África. Por ejemplo, India está desarrollando ordenadores portátiles con un precio estimado de 27 euros.

¹⁰ Artículo en *El País*, 15 de agosto de 2010.

racterizado la intervención de los donantes tradicionales.

Uno de los aspectos que se deriva de este enfoque es que el apoyo que se presta no se condiciona, en la mayoría de los casos, al cumplimiento de requisitos en el ámbito político. Al desvincular la provisión de cooperación del cumplimiento de ciertos criterios en materia de democracia, derechos humanos o de la puesta en marcha de reformas económicas, se desarrolla una relación más operativa no sujeta a potenciales conflictos en torno a ámbitos sensibles. Sin embargo, en ocasiones existirían condicionalidades “no políticas”, como el acceso a recursos naturales por parte del donante o la compra de sus bienes y servicios, y el apoyo financiero prestado está estrechamente vinculado a actividades comerciales e inversoras (UNCTAD, 2010: 62). Este último aspecto constituye un claro obstáculo para la definición de una agenda de cooperación propia, e implica la sumisión de esta a intereses financieros y comerciales, lo que a la luz de la experiencia de la cooperación tradicional, no se ha traducido necesariamente en mayores impactos de desarrollo¹¹.

En segundo lugar, los sectores y áreas priorizados por los donantes emergentes, así como los instrumentos y modalidades utilizados, no se corresponden necesariamente con los impulsados por la cooperación tradicional. Así, la cooperación emergente tiende a focalizar su apoyo en los sectores de infraestructuras y produc-

tivo, frente al énfasis en los sectores sociales que caracteriza la cooperación de los donantes del CAD. De igual manera, aunque a veces motivada por la búsqueda de recursos naturales, la cooperación sur-sur en ocasiones dirige sus esfuerzos a Estados frágiles o en conflicto que no suelen tener acceso a financiación internacional (*donor orphans*). Otros rasgos característicos de la cooperación de los donantes emergentes en África son la prevalencia de los créditos frente a las donaciones, y la primacía del enfoque proyecto sobre el enfoque programa (UNCTAD, 2010), modalidad esta última que viene cobrando un auge considerable en el caso de la cooperación tradicional.

Por último, en tercer lugar, con su intervención en África los donantes emergentes pueden demostrar las virtudes de los modelos de desarrollo implantados en sus respectivos países, de experiencias con cierto grado de éxito nacidas del sur, que sin tratar de ser impuestas, ponen de manifiesto la viabilidad de un desarrollo socioeconómico no vinculado necesariamente a una relación de dependencia respecto de los donantes.

Todo ello conduce, en definitiva, a una dialéctica atractiva para los Estados africanos, preferida a la que ha existido con los donantes tradicionales; y, al tiempo, les permite liberarse de la dependencia respecto a estos al tener la posibilidad de acceder a otras fuentes de financiación más laxas en cuanto a sus condiciones.

¹¹ En sentido contrario, se alega que los flujos de cooperación podrían tener un efecto catalizador sobre el comercio y las inversiones, promoviendo el crecimiento y el ahorro doméstico que resultarían a largo plazo en una menor dependencia de dichos flujos (UNCTAD, 2010: 56).

II.3. La presencia china en África

El caso de la presencia china en África requiere especial consideración. Pekín se ha lanzado sin tapujos al impulso de una relación estratégica con respaldo al más alto nivel político, que se traduce en una intensa agenda de contactos bilaterales y en un creciente liderazgo en el continente. La estrategia china ha encontrado una de sus piedras angulares en la toma de posiciones en un amplio elenco de sectores poco atractivos (agricultura, infraestructuras rurales, etc.), tradicionalmente descuidados por los inversores occidentales pero de gran importancia para el desarrollo, que a largo plazo le proporcionan acceso a la explotación de valiosos recursos y a asegurarse el aprovisionamiento interno de petróleo y otras materias primas (Ríos, 2006: 1).

Las ventajas de la estrategia china se maximizan por el hecho de contar con un fuerte respaldo del Estado¹², a través de una emigración vinculada a grandes contratos de trabajos públicos y de la entrada de productos de pequeños empresarios, cuya relación calidad-precio difícilmente tiene competidores en el mercado africano. A su vez, la política de inversiones se ve favorecida por la fragilidad política de los países africanos y la debilidad de su sociedad civil (Ríos, 2006: 3).

En cualquier caso, la intervención de China en África es objeto de un prolijo deba-

te que oscila desde los buenos ojos con que es vista por muchos países africanos, a las críticas vertidas sobre la misma, que cabría resumir en los siguientes aspectos.

Primero, se cuestiona seriamente que su presencia en el continente esté desligada de intereses políticos y que realmente no exista injerencia en los asuntos internos. En ocasiones, el apoyo chino parece estar condicionado por consideraciones políticas (no existen relaciones de cooperación con los Estados africanos que reconocen a Taiwán) y su toma de posición en torno a ciertos temas podría estar motivada por intereses geoestratégicos (por ejemplo, el aprovisionamiento energético jugaría un papel importante a la hora de definir su posicionamiento frente al conflicto sudanés).

Segundo, la provisión de financiación para grandes obras de infraestructuras lleva aparejada en muchos casos su ejecución por parte de mano de obra china, limitando las posibilidades de crear empleo a nivel local y por tanto de generar un tejido productivo en el seno de los propios países africanos. Se cuestiona, además, la calidad de las obras públicas acometidas, que en muchos casos presentan pronto indicios de degradación.

Tercero, el recurso a las fórmulas de cooperación basadas en créditos¹³ podría conducir a un agravamiento de la problemática del endeudamiento de los países africanos, que a largo plazo se verían obli-

¹² Un ejemplo sería el uso que China hace de los bancos de exportación e importación como canales para la provisión de cooperación para el desarrollo, a diferencia de los donantes tradicionales que lo hacen a través de sus propias agencias de desarrollo sin mezclar fondos de cooperación con canales comerciales (UNCTAD, 2010: 54).

¹³ En el periodo 2001-2007, un 50% de la cooperación china destinada a infraestructuras en África Subsahariana fueron créditos, un 44% créditos a la exportación, un 5% Inversión Extranjera Directa y sólo un 1% subvenciones (Foster *et al.*, 2008. Citado en UNCTAD, 2010).

gados a invertir para su reembolso importantes recursos que mejor servirían para cubrir otras necesidades de la sociedad.

La estrategia china en África presenta, en definitiva, numerosos claroscuros. Son muchos sus defensores al igual que sus detractores, pero ejemplifica, en cualquier caso, las complejas dinámicas que se dan cita en el continente africano en lo que a la presencia de actores externos se refiere.

II.4. Donantes tradicionales frente a donantes emergentes: ¿Qué modelo para África?

Como se señalaba, la confrontación entre la cooperación norte-sur y la cooperación sur-sur remite a dos maneras distintas de entender las relaciones de cooperación. Diversos autores se refieren a la existencia de una brecha entre la realidad de la cooperación internacional para el desarrollo, que adopta variantes y formas no tradicionales, y la doctrina formulada desde el CAD (Lengyel y Malacalza, 2009). Tal desconexión constituiría la principal dificultad para alcanzar un consenso en torno a un modelo único de desarrollo y del papel de las políticas de cooperación, don-

de tengan cabida tanto los donantes tradicionales como los emergentes, y de modalidades como la cooperación sur-sur y la cooperación triangular¹⁴.

La relación entre donante tradicional y emergente está sujeta a importantes tensiones. Uno de los principales cuestionamientos que pesan sobre los donantes emergentes es su falta de compromiso con los consensos internacionales en materia de eficacia de la ayuda, en concreto: prestar en términos inapropiados, agravando la problemática del endeudamiento; incrementan la problemática de la proliferación de donantes y la consecuente fragmentación y dispersión de esfuerzos; generan divisiones entre los países socios respecto al compromiso con la agenda internacional de la eficacia de la ayuda; intervienen de manera poco transparente; o subordinan la cooperación a los intereses de la política exterior (Lengyel, 2009: 38)¹⁵. En sentido inverso, los donantes emergentes reivindican su derecho a definir sus propias estrategias de cooperación, sintiéndose poco identificados, como se apuntaba previamente, con la doctrina emanada del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Así las cosas, resulta difícil determinar cuál de los dos modelos resulta más apropiada-

¹⁴ La cooperación triangular es una modalidad por la que se establece una relación de cooperación por la que un país donante dirige sus ayudas a un país en desarrollo con la participación de un tercer país que ejerce un papel de liderazgo en la canalización de los recursos. En África, Brasil destaca por su participación en iniciativas de cooperación triangular con donantes tradicionales.

¹⁵ Algunos autores se refieren a la oposición que podría existir en ciertos países que desarrollan cooperación sur-sur a comprometerse en el diálogo político a nivel de país para coordinar y armonizar su cooperación mientras el marco de referencia y la terminología sea la utilizada por el CAD. Frente a la doctrina formulada desde el CAD estos países podrían estar interesados a remitir este tipo de debates a foros más representativos y legítimos, como el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Ayllón, 2009: 4-7).

do en el caso africano. Cada uno presenta sus particularidades y ventajas, y seguramente ambos deban coexistir manteniendo sus espacios propios. Pero hay un aspecto que es aplicable tanto a donantes tradicionales como emergentes: la necesidad de aprender de los errores y aplicar las lecciones aprendidas en el pasado.

En el caso de la cooperación norte-sur, de los errores propios. Avanzar en la agenda de la eficacia parece un buen camino, pero debe superarse su perfil tecnocrático y dotarla de un carácter más representativo, remitiendo los debates, si fuese necesario, a foros donde el conjunto de países implicados tengan voz y voto.

Por otro lado, en lo que se refiere a la cooperación desarrollada por los donantes emergentes, evitando caer en los errores cometidos por las políticas de cooperación en el pasado. La cooperación sur-sur es una realidad y puede deparar interesantes beneficios, pero resulta necesario que se vea guiada por intereses de desarrollo y que no sea utilizada como arma para exhibir las carencias de la cooperación tradicional y las virtudes de los actores emergentes. En este contexto, los rasgos distintivos de la cooperación sur-sur en África no parecen corresponderse con prácticas que hayan producido resultados positivos en el pasado, algunas de las cuales se apuntaban en el primer epígrafe. La confusión entre objetivos de cooperación e intereses comerciales; la apuesta por los créditos y el escaso peso de las donaciones; el carácter ligado de la ayuda; la primacía del enfoque proyecto sobre la ayuda programática; o la escasa importancia atribuida a cuestiones

de democracia o derechos humanos, no parecen precisamente pasos en la buena dirección.

Pese a las incertidumbres presentes en sendas modalidades, el futuro de las políticas de cooperación debe construirse a partir de la articulación de relaciones complementarias entre la cooperación norte-sur y la sur-sur; articulando espacios de diálogo y coordinación entre ambas y con los países socios, incluyendo la toma en consideración de esquemas de cooperación triangular; fortaleciendo las capacidades y el liderazgo de los países receptores de fondos; identificando el valor añadido de cada uno; evitando la instrumentalización por parte de la política exterior y la sumisión a otros intereses; en definitiva, orientando la cooperación a la consecución de resultados de desarrollo.

III. ÁFRICA EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

¿Cómo se posiciona la Unión Europea ante la realidad descrita? ¿Existe una estrategia propia de cooperación hacia el continente africano? ¿Cuál es, en su caso, su valor añadido frente a los donantes emergentes? o ¿Qué implicaciones tiene el marco resultante del Tratado de Lisboa?

Pese a ser parte integrante de la tradicional cooperación norte-sur, la política de desarrollo de la Unión Europea presenta una naturaleza dual que la dota de un elemento diferencial. Coexisten la "cooperación comunitaria", desarrollada por la Comisión Europea, con las políticas bilatera-

les de cooperación de los Estados miembros, cuyos enfoques varían según el caso y se ven influenciados por intereses propios de la acción exterior, vínculos históricos y culturales, o motivaciones de índole comercial. A su vez, la Unión cuenta con el marco intergubernamental establecido por los tratados, así como con una serie de acuerdos orientados a definir objetivos comunes (*Consenso Europeo de Desarrollo*) o a la armonización e incremento de la eficacia del conjunto de la cooperación europea (*Código de Conducta sobre complementariedad y división del trabajo entre donantes*).

Con esta complejidad como telón de fondo, la Unión Europea persigue como objetivo el incremento de su presencia en el sistema global y la difusión de los valores que le son propios¹⁶. Ello ha llevado a Europa a definir un marco de relaciones con las distintas regiones del planeta, que en la actualidad se ven influidas por una serie de factores tanto exógenos como endógenos. Entre los primeros, destacan las dinámicas aparecidas con la aparición en escena de los donantes emergentes. A la incidencia de éstos sobre el papel de la UE en la escena global, se suman los procesos de integración regional que tienen lugar a nivel intra-africano, o la asunción de los nuevos paradigmas que presiden las políticas de cooperación para el desarrollo; entre los segundos, Europa debe hacer frente a los retos derivados de la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, con importantes implicaciones para su acción exterior y su política de desarrollo.

III.1. ¿Hacia un enfoque estratégico de las relaciones birregionales?

La Unión Europea observa con ciertos recelos el auge de las relaciones económicas y comerciales de nuevos actores como China, India o Brasil, y en particular, la incidencia que ello puede tener en sus relaciones con África. Esta nueva realidad ha actuado como revulsivo para que la Unión se replantee su estrategia hacia el continente africano y el marco por el que se rigen las relaciones entre ambas regiones.

Un primer aspecto que llama la atención es que, hasta épocas recientes, la UE no haya optado por formular una estrategia global hacia el conjunto del continente africano. Es cierto que, este enfoque, ha venido motivado por la diversa realidad de un continente que engloba naciones con dispares niveles de desarrollo socioeconómico y con muy diversas idiosincrasias desde el punto de vista cultural. Ello llevó a considerar de manera diferenciada, por un lado, al Mediterráneo y el norte de África (en una subdivisión que agrupa al Magreb y al Más-hreq) y, por otro, al África Subsahariana, donde se concentran la mayoría de países del planeta con peores indicadores socioeconómicos.

Como resultado, las relaciones UE-África se han caracterizado tradicionalmente por su fragmentación en distintos marcos de cooperación, que cabría agrupar en torno a tres grandes bloques:

¹⁶ En virtud de dicho enfoque, la Unión Europea actuaría en la esfera de las relaciones internacionales como "potencia civil" (*civilian power*), promoviendo los objetivos que le son propios por medio de instrumentos blandos (*soft power*) y no a través de medios militares.

- El *Acuerdo de Cotonou*, firmado en el año 2000, que tradicionalmente ha regulado las relaciones entre la UE y 79 países de África, Caribe y Pacífico (ACP) en ámbitos como el político, el comercial, o la cooperación para el desarrollo.
- La *Unión para el Mediterráneo*, resultado del llamado *Proceso de Barcelona*, que regula el partenariado de la UE con el Norte de África y otros países del Mediterráneo, actualmente subsumido en la Política Europea de Vecindad.
- La relación con Sudáfrica, articulada a través del *Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación*, complementado posteriormente con el *Partenariado Estratégico UE-Sudáfrica*.

Como medio para dar respuesta a esta fragmentación y a reforzar su presencia en el continente africano, la UE impulsó un enfoque más estratégico de las relaciones entre ambos continentes que tuvo como resultado la *Estrategia Conjunta UE-África* (JAES, por sus siglas en inglés), lanzada en el año 2007 en torno a ocho ejes¹⁷ y concebida como medio para establecer un partenariado estratégico entre Europa y África, basado en una visión conjunta y en asuntos de interés común.

La JAES trata de articular en torno a un enfoque más estratégico los marcos de cooperación preexistentes. Refleja asimismo la intención de superar una visión basada en la relación donante-receptor para

pasar a una relación entre iguales, en la línea de los enfoques adoptados por los donantes emergentes. Sin embargo, en la práctica, su implementación plantea problemas de coherencia frente a otros procesos más consolidados que discurren de manera paralela y que continúan evolucionando.

El caso más claro es el *Acuerdo de Cotonou*. Pese al lanzamiento de la JAES, Cotonou continúa siendo el principal instrumento de las relaciones UE-África, en cuyo marco se articula el grueso de la financiación –a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)– para la cooperación entre ambas regiones. Dicho acuerdo prevé, además, un proceso de revisiones periódicas que tienen lugar cada cinco años, la última de las cuales, completada en marzo de 2010, es considerada por algunos como una “revisión ligera en la que no se entraron a discutir abiertamente algunos de los principales desafíos que afrontan las relaciones birregionales” (Bond y ECDPM, 2010: 13).

El *Acuerdo de Cotonou* constituye también la base de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones. Ya en sus inicios incluía, como uno de sus elementos clave, establecer un marco de relaciones comerciales entre la UE y los países ACP acorde con las reglas de la Organización Mundial del Comercio, dados los cuestionamientos políticos y legales que pesaban sobre el sistema previo, basado en el acceso preferencial a los mercados europeos por parte de los países ACP. Se inició así un proceso conducente a la con-

¹⁷ Paz y seguridad; gobernanza democrática y derechos humanos; comercio, integración regional e infraestructuras; Objetivos de Desarrollo del Milenio; energía; cambio climático; migración, movilidad y empleo; y ciencia, sociedad de la información y espacio.

clusión de acuerdos de libre comercio entre la UE y los países ACP, en el que, en lugar de optar por un régimen comercial único, se favoreció la negociación de *Acuerdos de Partenariado Económico* (EPA, por sus siglas en inglés) a nivel regional (Bond y ECDPM, 2010: 15). Desde entonces, se inició un proceso de negociaciones articulado a través de seis agrupaciones de países ACP que afronta numerosas dificultades, y cuyos efectos positivos en materia de desarrollo son seriamente cuestionados desde ciertas instancias. A día de hoy, no son sólo dos las regiones que han concluido un acuerdo con la UE¹⁸, sino que además la negociación de dichos acuerdos se ha convertido en el principal punto de conflicto en la relación birregional.

La fragmentación del enfoque europeo también se ve agravada por la naturaleza de la interlocución establecida con los socios africanos. A través de la JAES, la UE apuesta por la Unión Africana (UA) como socio privilegiado, lo que responde a cierta lógica, dado que, como señala Barrios, “la UE percibe la Unión Africana como reflejo de su propia imagen ya que esta replica aspectos de las instituciones europeas” (Barrios, 2010: 1). Pero, sin embargo, la eficacia de dicha interlocución plantea problemas de incoherencia con la establecida a otros niveles, como en el caso de la asociación ACP –que no incluye únicamente países africanos– o de los EPA –articulada a través de diálogos con agrupaciones regionales africanas–. La interlocución UE-Unión Africana se ve además dificultada por las dinámicas internas que

tienen lugar en el seno de la UA, al no ser este necesariamente el foro en el que se debaten y discuten los problemas africanos y al carecer capacidades institucionales adecuadas. África experimenta su propio proceso de cambio a nivel interno, y como señala Bello, “el proceso de fusionar y aclarar las agendas panafricanas y sus posiciones sobre diversas cuestiones sigue estando en una fase inicial” (Bello, 2010: 5). Tras este complejo entramado de diálogo a distintos niveles, podría subyacer el riesgo de que se entable una competencia entre la Unión Africana y las comunidades económicas regionales –a los que cabría sumar los organismos de integración regionales– por captar la atención de la Unión Europea (Barrios, 2010: 3).

III.2. Perspectivas a la luz del nuevo entramado institucional

Un último factor susceptible de incidir sobre las relaciones entre ambas regiones son las dinámicas que tienen lugar en el seno de la propia UE. Europa se encuentra inmersa en un intenso proceso de cambio como resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, que contempla una serie de reformas que afectan a la acción exterior de la Unión y a su política de desarrollo. En el caso concreto de África, tal vez el aspecto más destacable sea que las relaciones con los países ACP dejarán de recibir un tratamiento diferencial específico. Con la creación de la figura del Alto Representante de la Unión de la Política Exterior y de Segu-

¹⁸ Tal es el caso del Foro Caribeño de Países ACP (CARIFORUM) y de la Comunidad de Estados de África Oriental, en este último caso de carácter interino.

ridad Común y del Servicio Exterior Europeo, éste último asumirá las relaciones exteriores de la UE, incluyendo las competencias de programación y de dotación de recursos financieros bajo el Fondo Europeo de Desarrollo. La tendencia apunta igualmente a una “regionalización” de la política exterior europea, lo que si bien podrá deparar ventajas de cara a dotar a las relaciones con África de un enfoque unificado, implicará que los países ACP encontrarán mayores dificultades para priorizar sus intereses frente a otras regiones del mundo (Bond y ECDPM, 2010: 11).

En este contexto, Qobo plantea un posible escenario que apuntaría a un menor peso de la política africana en las relaciones exteriores de la UE con el marco resultante del Tratado de Lisboa. Diferentes factores conducirían a ello (Qobo, 2010):

- Desde un punto de vista geográfico, las prioridades de la política exterior europea se centrarán en otras regiones. La atención prestada a África se focalizará en la contención de las amenazas a la seguridad, lo que incumbe principalmente al cuerno de África y a la franja norte del continente. Junto a ello, Europa podría apostar por el fortalecimiento de su relación con la Unión Africana en detrimento de sus relaciones bilaterales con países de la región.
- Lisboa pone especial énfasis en la mejora de la coherencia interna de la Unión, lo que implicará dedicar importantes esfuerzos políticos y presupuestarios a la puesta en marcha de los aspectos burocráticos contemplados en el Tratado. Si ello se combina con la pro-

bable disminución de fondos europeos de cooperación en el contexto de la actual crisis económica, la AOD destinada al continente africano podría verse reducida sustancialmente.

- Por último, cabría esperar una priorización del componente comercial y económico de las relaciones birregionales, en el que se prestaría atención prioritaria a aspectos como los Acuerdos de Partenariado Económico.

III.3. Un incierto futuro para las relaciones UE-África

Con este complejo marco de fondo, son muchas las dudas que pesan sobre el futuro de las relaciones birregionales. En el informe “*The EU and Africa. The policy context for development*” (Bond y ECDPM, 2010) se recogen algunas de las más relevantes:

- De cara al futuro, la primacía y valor añadido del Acuerdo de Cotonou, pilar tradicional de las relaciones UE-África, afronta importantes retos con la estrategia definida por la JAES, la relación privilegiada con la UA que de este se deriva, o con la apuesta por los EPA como marco para las relaciones económicas y comerciales;
- Segundo, la configuración definitiva del modelo de relaciones comerciales entre la UE y los países africanos está en el aire, y en caso de llegar a buen puerto los EPA -en ocasiones más un factor de división que de unión-, existen dudas sobre cómo se articularán con los procesos de integración regional africanos, al no coincidir

necesariamente los países que participan en los mismos con las correspondientes comunidades económicas regionales;

- Tercero, la capacidad de la Unión Africana para consolidarse como foro de debate de las cuestiones africanas y de dotarse de las capacidades humanas e institucionales necesarias;
- Por último, como complemento de los aspectos anteriores, cabría preguntarse cuál será el grado de compromiso que Europa estará dispuesta a asumir en el actual contexto de crisis económica y de transformaciones de sus instituciones, políticas e instrumentos de cooperación.

Habrà que ver en qué medida la JAES, en consonancia con el desarrollo del Tratado de Lisboa y con el actual contexto internacional, será capaz de dar coherencia a este conjunto de elementos, y sobre todo, dotarla de valor añadido y trasladarla en hechos concretos, pues en caso contrario serán escasos los estímulos para que exista una implicación por parte de los países africanos. Se ha apuntado que, para la UE, la JAES constituye una manera de hacer frente a los desafíos que plantea la entrada en escena de las potencias económicas emergentes en África y a la rivalidad entre las estrategias de desarrollo abanderadas por estas y las tradicionales políticas de cooperación (Bello, 2010: 3). En tal caso, la mejor vía para que la UE pueda consolidar su papel como actor clave en el continente africano y contrarrestar el papel de los donantes emergentes, pasará no sólo por el establecimiento de una asociación en la que converjan las agendas europea y africana, sino también, como se

ñala Qobo, en la identificación de áreas de convergencia con actores como los donantes emergentes, recurriendo, en su caso, a la formalización de acuerdos de cooperación con estos (Qobo, 2010: 3).

IV. CONCLUSIONES

La historia de la cooperación internacional para el desarrollo en África presenta importantes claroscuros. Hasta épocas recientes, el debate sobre el modelo de desarrollo y las estrategias de cooperación ha pivotado en torno a los paradigmas promovidos desde los países del norte. El contexto ha cambiado, influenciado, en buena medida, por los cambios que están teniendo lugar en el sistema internacional. Décadas de fracasos han llevado a los donantes tradicionales a replantearse, una vez más, sus estrategias de desarrollo, y a impulsar nuevos acuerdos producto de los consensos alcanzados en ciertas instancias de la comunidad internacional.

Sin embargo, este proceso ya no transcurre de manera solitaria. En paralelo, han cobrado auge nuevas modalidades de cooperación que tienen lugar entre los propios países del sur, lo que se corresponde, además, con la aparición de nuevos actores que muestran una predisposición favorable a implicarse en iniciativas de cooperación internacional, y a través de las cuales promueven nuevas concepciones en torno a la manera de entender e impulsar las estrategias de desarrollo.

Tanto donantes tradicionales como donantes emergentes afrontan esta realidad desde una idiosincrasia particular. Los pri-

meros son presos de la necesidad de aprender de los errores del pasado y de aplicar las lecciones aprendidas; no pueden permitirse, de nuevo, poner en marcha estrategias que resulten fallidas y que minen su credibilidad a la hora de generar impactos de desarrollo. Por su parte, los donantes emergentes afrontan este proceso sin lastres propios del pasado. Se encuentran legitimados para impulsar estrategias de cooperación basadas en sus propias concepciones y procesos de aprendizaje. Y pese a que es cierto que dichas estrategias podrían no ser las más adecuadas, sólo con el paso del tiempo se demostrará si los resultados alcanzados son los deseados.

En cualquier caso, la competencia entre donantes tradicionales y emergentes no debe ser vista necesariamente como un factor negativo. Puede suponer un estímulo para hacer mejor las cosas, y desde la perspectiva de los donantes tradicionales, un revulsivo para identificar cual es su verdadero valor añadido a hora de cooperar con el mundo en desarrollo, lo que, al fin y al cabo, constituye la razón de ser de toda intervención que se produce desde el exterior.

Los países del norte no deben plantearse la nueva realidad como una situación de "suma cero". Deben asumir la necesidad de coexistir junto a otros enfoques; identificar las ventajas comparativas de cada uno y buscar ámbitos de complementariedad. En términos prácticos, una de las claves podría residir en la articulación de la cooperación norte-sur y de la cooperación sur-sur, por ejemplo a través de modalidades como la cooperación triangular. Para todo ello, será clave tender puentes y concertarse en los foros internacionales correspondientes.

Así las cosas, el valor añadido de los donantes tradicionales, y en concreto de la cooperación europea, pasará por la puesta en marcha de una estrategia a largo plazo orientada a la consecución de verdaderos resultados de desarrollo. Además de ser el primer donante a nivel mundial, la Unión Europea se ha situado tradicionalmente en la vanguardia de buena parte de los debates relativos a las estrategias de desarrollo. Su historial tampoco es desdeñable a la hora de hacer frente a dificultades y de poner en marcha los procesos necesarios para enmendar los errores del pasado. Para ello, deberá superar el enfoque fragmentado que caracteriza su estrategia actual hacia África; apostar por la apropiación de los procesos de desarrollo por parte de los africanos; hacer partícipes de estos a la sociedad civil y a la comunidad empresarial; promover enfoques más democráticos y participativos que respeten la diversidad del continente africano; hacer realidad la necesaria coherencia de políticas con el objetivo final del desarrollo; en definitiva, superar la desconexión entre el discurso teórico y la práctica.

Europa debe tener una visión política más clara y sincera de lo que quiere y espera de su asociación con África, a partir de una relación entre iguales en la que unos y otros vean sus aspiraciones reflejadas. Sólo así gozará de credibilidad entre sus socios africanos y podrá ocupar el lugar que le corresponda para contribuir a dar respuesta a los retos de desarrollo de África.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, J. y ALCALDE, A. (2006), "Cooperación para el desarrollo en África Subsahariana: entre la ambivalencia del discurso y la complejidad de las realidades africanas", en: *África en el Horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, pp. 220-252, Madrid, La Catarata.
- ALONSO, J. A. y GARCIMARTÍN, C. (2010), *El impacto de la ayuda internacional en al calidad de las instituciones*, ICEI Workingpapers N°8, Madrid, ICEI.
- ARBÓS, X. y GINER, S. (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, Siglo XXI.
- BARRIOS, C. (2010), *La cooperación de la UE con la Unión Africana: problemas y posibilidades*, Policy Brief N°41, Madrid, FRIDE.
- BELLO, O. (2010), *La asociación UE-África: Una encrucijada estratégica*, Policy Brief N° 37, Madrid, FRIDE.
- BOND y EUROPEAN POLICY FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (2010), *The EU and Africa. The policy context for development*, Londres.
- CAMPOS, A. (2006), "Política postcolonial al sur del Sahara, en: *África en el Horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, pp. 55-73, Madrid, La Catarata.
- DI JOHN, J. (2009), "Fiscalidad, gobernanza y movilización de recursos en el África Subsahariana: los temas clave", en: *Documento de Trabajo 2009/6*, pp. 5-25. Madrid, Real Instituto Elcano.
- EUROPEAN POLICY FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (2006), *The EU-Africa Partnership in historical perspective*, Issue Paper I, Maastricht, ECDPM.
- II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (2005), "Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda".
- III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (2008), "Agenda de Acción de Accra".
- GONZÁLEZ AIMÉ, E. (2008), *Los Estados "frágiles" y el neoliberalismo en África Subsahariana*, Madrid, FRIDE.
- KABUNDA, M. (2006), "Relaciones internacionales africanas y relaciones interafricanas en la era de la globalización", en: *África en el Horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, pp. 74-109, Madrid, La Catarata.
- KNACK, S. (2000), *Aid dependence and the quality of governance: a cross country empirical analysis*, Policy Research Working Paper, n° 2396, Washington D.C., World Bank Institute.
- LENGYEL, M. (2009), "La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana", *Avances de Investigación n° 34*, Madrid, Fundación Carolina.
- LENGYEL, M. y MALACALZA, B. (2009), comentario en Foro AOD (<http://www.foro-aod.org>).
- NACIONES UNIDAS (2009), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS y NEPAD-OCDE (2010), *Aid to Africa*, Policy Brief N°1, Documento elaborado por la Oficina del Asesor Especial para África de Naciones Unidas y por la Iniciativa NEPAD-OCDE para la inversión en África.
- OCDE-CAD (2010), *Development cooperation report 2010*, París, OCDE.

- OCDE-CAD (2009), *OCDE report on division of labour. Addressing fragmentations and concentration of aid across countries*, París, OCDE.
- QOBO, M. (2010), *The implications of the Lisbon Treaty for the EU's relations with Africa*, Policy Briefing 18, Johannesburgo, South African Institute of International Affairs.
- REVILLA, M. y SUÁREZ, I. (2010), "Hacia una mayor eficacia de la cooperación para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina", San José, FLACSO.
- RÍOS, X. (2006), *La apuesta africana de China*, Madrid, FRIDE.
- UNCTAD (2010), *Economic development in Africa report. South-South Co-operation: Africa and the new forms of development partnership*, Nueva York, Naciones Unidas.

6. ÁFRICA MÁS ALLÁ DE LA CRISIS: LA ESTABILIZACIÓN DEL CONTINENTE

Jesús A. Núñez Villaverde*

El ciudadano occidental medio puede comprobar a diario que, a pesar de vivir en un mundo globalizado en el que todos los asuntos nos afectan, África sigue sin existir en los medios de comunicación a los que suele acceder. Y cuando raramente aparece en ellos, es, en una abrumadora mayoría de los casos, ligada a desastres, sean estos naturales o derivados de un comportamiento humano violento, discriminador o abusivo.

Esta realidad provoca, por un lado, un alto grado de ignorancia sobre lo que allí sucede, equivocadamente convencidos de que podemos vivir al margen de lo que le ocurre a unos 900 millones de personas de lenguas, etnias y creencias religiosas muy diversas. Por otro, contribuye a la permanencia de unos estereotipos negativos totalmente desactualizados, instalados en el imaginario colectivo occidental desde la época de la colonización. Salvo excepciones, todavía hoy es mayoritaria la preferencia por seguir alimentando una visión caricaturizada en términos de una cierta incapacidad intelectual –apenas compensada por una supuesta exuberancia física–, infantilismo y salvajismo, que explicarían por sí mismas la falta de desarrollo y el alto nivel de violencia que caracterizan a un continente tan diverso como marginado.

A partir de esa consideración elemental, las páginas que siguen pretenden contribuir mínimamente a que se produzca un cambio en la percepción que, desde Occidente, tenemos sobre una realidad tan próxima, pero tan lejana al mismo tiempo. Para

ello, y en primer lugar, se aborda un análisis de los fundamentos de un viejo juego que las potencias occidentales han diseñado específicamente a partir de la descolonización de África. Es un esquema que, en sus rasgos principales sigue vigente hasta nuestros días, con el objetivo central de asegurar nuestros intereses a lo largo y ancho del continente. A este objetivo se ha subordinado cualquier otro, en un afán innegable de control de sus valiosos recursos naturales, hoy reverdecido ante la apuesta que nuevos actores emergentes plantean en este mismo escenario.

En segundo lugar, y desde una perspectiva de paz y seguridad, se trata de analizar lo que la Unión Europea hace y puede/debe hacer en África, en competencia con otros actores, y ante la constatación básica de que el modelo de relaciones implementado hasta ahora solo ha logrado, mal que bien, asegurar los privilegios y beneficios de los más poderosos a costa de la marginación y sufrimiento de la inmensa mayoría de la población africana. Las limitaciones de dicho modelo –con su acumulado balance de corrupción generalizada, ineficiencia estatal, autoritarismo, insostenibles déficit democráticos y de derechos humanos...– parecen imponer un cambio. Lo que queda por ver es si se apuesta por “cambiarlo todo, para que todo siga igual” o si se asume la necesidad de reformar en profundidad unos modelos de desarrollo y seguridad que pongan en primer término las necesidades y expectativas de los africanos, en clave de seguridad humana.

* Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

I. UN JUEGO MUY VIEJO

Este enfoque, que también gusta de asignar a los africanos la responsabilidad exclusiva de todos los problemas que les afectan, prefiere cerrar los ojos a la corresponsabilidad que les incumbe a los actores externos (no solo en el pasado colonial sino en el presente más inmediato). Desde una perspectiva histórica parece claro que, una vez impelidos a descolonizar, las potencias occidentales han optado por una relación con el vasto territorio africano basada en tres pilares interrelacionados que, a grandes rasgos, se mantienen vigentes: a) la estabilidad a toda costa del continente, orientada a la preservación de los intereses de los actores dominantes (principalmente foráneos, pero también locales); b) la explotación de sus ingentes recursos; y c) la apuesta por gobernantes locales que aseguren los dos pilares anteriores.

1.1. La estabilidad a toda costa

En relación con el primero de los pilares citados, la estabilidad, se acumulan dos errores ya clásicos. En primer lugar, lejos de considerarla como un medio al servicio de un fin superior –el bienestar y la seguridad de los africanos–, se ha convertido en un objetivo en sí mismo, al que se supedita de hecho cualquier otra consideración. Además, se tiende a entenderla en clave estática, confundida con el mantenimiento del *statu quo*, sin entrar a evaluar si la situación que se pretende conservar es justa y sostenible o si, por el contrario, es el resultado del abuso y en sí misma generadora de exclusión e inseguridad para la mayoría de la población.

Precisamente en este punto se identifica la clave de la labor a desarrollar a favor no tanto de los Estados africanos como de los seres humanos que los habitan. Dicho de otro modo, el mantenimiento de la situación actual de África –en clave de estabilidad estática– no puede ser el objetivo a lograr, puesto que significaría consolidar aún más la enorme brecha de desigualdad que castiga colectivamente a la mayoría de quienes allí malviven, preservando por el contrario los privilegios de unas élites políticas y económicas, bien conectadas con sus interlocutores occidentales y apoyadas por ellos para, conjuntamente, colaborar a la pervivencia *sine die* del discriminatorio modelo vigente. No puede haber ninguna duda sobre el valor positivo de la estabilidad; pero solo si es asumida en términos dinámicos para lograr a través de las necesarias reformas, como fin último, una estabilidad estructural que solo se puede dar por alcanzada cuando se logre garantizar el bienestar y la seguridad de todos los africanos. Este objetivo solo puede lograrse a largo plazo, con un esfuerzo sostenido conjuntamente por los actores locales y exteriores, procurando la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población y la garantía de seguridad para cada uno de ellos.

El pivote fundamental de este empeño es la apuesta por el desarrollo en su triple vertiente, social –evitando la exclusión, marginación, discriminación o vulnerabilidad de personas o grupos dentro de un mismo territorio, sea por cuestiones étnicas, religiosas o de cualquier otro tipo–, política, –permitiendo que cada individuo pueda elegir libremente a sus representantes y ser elegido como representante de otros– y

económica –procurando la satisfacción de las necesidades más elementales, el funcionamiento de los servicios públicos básicos y la integración en el mercado laboral y en los circuitos comerciales y financieros internacionales–. Nada de esto puede alcanzarse si no existe un Estado que funcione –en muchos rincones de África, en contra de lo que propone el discurso neoliberal dominante, lo que se necesita es, precisamente, más Estado y no menos– y una sociedad civil fuerte y autónoma, todo ello en un marco de legitimidad y legalidad propio de un Estado de derecho.

Es prioritario, por tanto, entender que la estabilidad no significa ni volver a ningún tiempo pasado paradisíaco –inexistente, por otro lado– ni congelarlo, como si la situación actual fuera la realmente deseable. Tampoco sirve imponerla a través de sistemas totalitarios, represivos y contrarios a la voluntad popular, anulando por la fuerza la emergencia de sensibilidades sociopolíticas distintas a las del poder, en contextos que acaban por convertir a los detentadores de ese poder estatal en los principales violadores de los derechos humanos de sus ciudadanos. Aunque ese esquema haya sido el imperante hasta aquí, y sea el preferido de un muy reducido (pero aún poderoso) número de actores, el conjunto de los africanos aspira a un futuro mejor que pasa, inevitablemente, por la profunda reforma de sus actuales modelos sociales, políticos y económicos.

En ese loable intento, quienes solo podemos considerarnos observadores interesados debemos entender que el protagonismo fundamental de la tarea recae en los actores locales. Son ellos los que deben li-

derar la estrategia de salida. Al resto –Unión Europea incluida– solo nos corresponde complementar el esfuerzo, sin dejarnos vencer por una visión cortoplacista que siga pensando que el actual *statu quo* es beneficioso para nuestros intereses y que, por tanto, interprete que cualquier alteración de la situación de partida es, por definición, una mala noticia. Es preciso comprender, en consecuencia, que la verdadera estabilidad de un territorio es la que deriva del convencimiento de quienes lo habitan para preservar lo que tienen y para mejorar sus modelos de convivencia y de resolución pacífica de sus diferencias. Es ésa la estabilidad a la que se debe aspirar, en un proceso que, en lugar de inclinarse por consideraciones geopolíticas y geoeconómicas, opte por la seguridad humana, el imperio de la ley y el pleno respeto a los derechos humanos como guías de actuación.

Asumir esa visión supone, asimismo, ir más allá de la mera gestión de los problemas para aspirar a su resolución. El primer enfoque, que ha sido el preferido hasta hoy, únicamente se interesa por establecer “cordones sanitarios” que encapsulen los problemas africanos, en un intento (cada vez más baldío) de mantenernos a salvo de lo que allí ocurre. En línea con este planteamiento, de carácter netamente reactivo, solo se actúa ante estallidos de violencia o ante sucesos que puedan poner en cuestión los intereses realmente prioritarios (al tiempo que se mantienen los mecanismos paliativos clásicos, con la cooperación al desarrollo como el más señalado). En todo caso, esa fórmula solo busca volver a la situación de partida, sin aspirar en ningún caso a analizar las causas profundas que hayan generado el problema y, mucho

menos, a potenciar verdaderas soluciones estructurales.

Es, por tanto, el segundo enfoque (el de la resolución de los problemas) el que debe orientar la respuesta, entendiendo la necesidad de eliminar las causas profundas que terminan por provocar el estallido violento en sociedades sin suficientes mecanismos de mediación, negociación y resolución pacífica de las controversias. Lo prioritario en este terreno, desde una óptica esencialmente preventiva, es reducir drásticamente las brechas de exclusión- sociales, políticas y económicas- que posibilitan el caldo de cultivo en el que germina la violencia. Todo ello sin olvidar, lógicamente, la necesidad de cerrar definitivamente los conflictos violentos que salpican hoy al continente, procurando poner en marcha programas de reconstrucción postbélica que impidan su recaída a corto plazo. Hoy por hoy sigue siendo ésta una asignatura pendiente en la mayoría de las sociedades africanas; pero aun reconociendo la complejidad de su implementación, no puede haber duda alguna sobre su idoneidad para impulsar esfuerzos prolongados y simultáneos en el terreno del desarrollo y de la seguridad.

1.2. La explotación de recursos

El juego es tan viejo como bien documentado. La gran diversidad y volumen de recursos naturales africanos, vitales para el desarrollo económico mundial, ha estimulado desde hace mucho tiempo la codicia por su posesión. Si primero las principales potencias mundiales pudieron hacerlo de manera directa –a lo largo de una

etapa de colonización que aún hoy levanta lógicos resquemores y que ha dejado una profunda huella en buena parte de los 54 países africanos–, hubo que pasar posteriormente a otros mecanismos que asegurasen su control. Para ello se optó por una estrategia, ensayada con notable éxito en otras latitudes como en el mundo árabo-musulmán, consistente en una división territorial que, sin tener para nada en cuenta los deseos de las poblaciones locales, generó el actual rompecabezas africano, fragmentado y artificial, obligando a vivir juntos a comunidades que no tenían ningún deseo de hacerlo.

Sirva Sudán a modo de ejemplo actual sobre las consecuencias de decisiones adoptadas desde el exterior (en este caso por parte de Londres, como hegemón mundial en aquella época). Cuando hoy el país más extenso de África está a punto de la ruptura interesa recordar que fue Gran Bretaña quien decidió, a la finalización de la II Guerra Mundial, unir bajo una única autoridad a dos comunidades –árabe y musulmana en el norte, y negra y cristiana/animista en el sur– en función de sus propios cálculos geoestratégicos. Aunque ya desde su independencia, en 1956, se hizo evidente el abierto deseo del sur por liberarse del dominio del norte y seguir su propio camino, hemos asistido a un proceso de creciente violencia que no solo no ha solucionado ninguno de los problemas de partida, sino que ha añadido otros nuevos que auguran más inestabilidad y más sufrimiento para quienes habitan la región.

Por un lado, con decisiones de este tipo se lograba la debilidad estructural de cualquiera de los Estados resultantes. Sus di-

sensiones internas (cuando no la rivalidad frontal) aseguraban un cuasi permanente estado de violencia, más o menos larvada o abierta, que no hacía más que empujar a los diferentes grupos enfrentados. Se evitaba así que pudiera surgir un actor lo suficientemente poderoso como para cuestionar las reglas de juego impuestas desde el exterior en el arranque de la independencia, con una división internacional del trabajo que garantizaba la subordinación de los nuevos Estados africanos a los intereses internacionales. Por otro, facilitaba el permanente dominio exterior de las antiguas metrópolis sobre sus antiguas colonias e incluso la injerencia directa cuando, en un clásico comportamiento paternalista, se consideraba que era necesaria la intervención directa (incluyendo los medios militares) para pacificar el territorio y apaciguar o eliminar a los violentos.

En este contexto, no puede extrañar que los intereses, deseos, necesidades o expectativas de la población africana no fueran tenidos en cuenta, por cuanto eran consideraciones de otro orden las que guiaban la aproximación foránea a África. Aunque el discurso (tan formalista como vacío de contenido real) ha manoseado constantemente los derechos humanos y la dignidad del individuo, como supuestas premisas básicas de la política exterior y de las relaciones económicas con el continente, se han acumulado desde hace décadas pruebas sobradas de la hipocresía con la que se han valorado estas cuestiones en comparación con las de índole económica o geopolítica.

En la actualidad, con el añadido del creciente interés mostrado por nuevos actores internacionales (con China e India en

posiciones destacadas), asistimos a una renovada competencia por el control de mercados y de fuentes de suministro africanos. Desgraciadamente, nada indica que en esta nueva etapa los intereses de la ciudadanía africana vayan a ser tomados en mayor consideración de lo ocurrido hasta ahora. Por el contrario, mientras los tradicionales actores occidentales critican –con razón– a los recién llegados a África por su desatención a los derechos humanos o a la promoción de los valores democráticos, no puede decirse que realmente los primeros estén tomando demasiado en serio sus propios argumentos en este terreno (como se recoge en el apartado siguiente). Desde la dominante visión mercantilista de nuestros días, África continúa siendo sobre todo un rico reservorio de recursos naturales de todo tipo. Esto implica que tanto las principales potencias como los actores emergentes de este nuevo siglo parecen dispuestos a seguir luchando por su control, sin que consideraciones éticas, morales o de simple justicia social parezcan frenos suficientes para reducir su codicia.

1.3. La apuesta por los gobernantes locales sumisos

Dada la evidente dificultad para gestionar desde fuera los asuntos públicos y privados de un continente de más de 30 millones de kilómetros cuadrados, se impuso desde el principio de su independencia la necesidad de contar con actores locales intermediarios que sirvieran, sobre el terreno, al ejercicio de control global de estos apetecidos territorios. A esto se unía, en el marco definido por la confrontación bipolar propia de la Guerra Fría, la convenien-

cia por contar con aliados propios que neutralizaran los movimientos del adversario (fuera este, Estados Unidos o la Unión Soviética). En términos ajedrecistas, se trataba de controlar o capturar nuevas casillas del tablero, no siempre por el valor intrínseco que éstas pudiera tener, sino únicamente para evitar que el adversario pudiera hacerse con alguna de ellas.

A partir de estos presupuestos puede entenderse mejor que la vara de medida para identificar a esos aliados locales nunca haya sido su calidad democrática o su sinceridad a la hora de promover un auténtico Estado de derecho. Lo que realmente ha contado en la práctica totalidad de los casos ha sido, llanamente, el grado de sumisión de esos actores locales a los dictados de sus patrones foráneos, en prosecución mutuamente beneficiosa del mantenimiento de una estabilidad que garantizase la conservación de sus respectivos privilegios.

En síntesis, el juego destaca por su simplicidad, dado que todo se resume en dos reglas. La primera consiste en buscar –unas veces apoyando a quien se convierta, por la vía que sea, en la autoridad fáctica del territorio, y otras imponiéndolo directamente– un interlocutor local que acepte su lugar subordinado en el juego. Se le garantiza a cambio el apoyo (económico, político y militar) necesario para asentar su poder y el goce de significativos beneficios en la explotación de las riquezas nacionales. La segunda se traduce en asegurar su capacidad para mantener la estabilidad del territorio nacional, demandándole la suficiente voluntad para erradicar toda oposición o disidencia que pretenda modificar el *statu quo* imperante. En esa línea, no sue-

le haber reparos en justificar sus violaciones de los derechos de sus propios ciudadanos y en dotarlo de la capacidad represiva que se considere necesaria.

Para quienes han venido defendiendo este modelo de relaciones a lo largo de las últimas décadas, incluso los puntuales ejercicios de apertura y reforma liderados por algunos gobernantes locales han sido vistos normalmente con recelo. Quienes se han atrevido a cuestionar el *statu quo* que los identificaba como actores subordinados, o quienes han apostado por reformas profundas de los imperfectos modelos heredados de la colonización, han sido percibidos en primera instancia como desestabilizadores y, por tanto, como un peligro que era necesario neutralizar o eliminar. Por otra parte, aun asumiendo que el desarrollo global es un camino deseable para toda sociedad, su implementación puede resultar indeseable para los que prefieren el *statu quo* vigente, aunque solo sea por el temor a que se desencadenen procesos de cambio que pongan en cuestión unos privilegios de partida que se pretende mantener *ad infinitum*. De este modo, se comprende la frecuente inclinación de los gobernantes locales (con el consentimiento pasivo o activo de sus aliados internacionales) a abortar verdaderos procesos de reforma estructural, en la medida en que ninguno de ellos desea verse expuesto a la incertidumbre que siempre supone controlar el resultado de un proceso que permita la emergencia de nuevos actores, con demandas que quizás no se acomoden a las dominantes hasta ese momento.

Son muchos los ejemplos que en África responden a este esquema de dominio por

control remoto. Como consecuencia de ello, los gobiernos africanos han acumulado un alto grado de corrupción e ineficiencia, al tiempo que han despilfarrado su legitimidad a los ojos de una población que ha sido crecientemente excluida de los beneficios derivados de la explotación de los ingentes recursos nacionales. Aunque nunca pueden olvidarse las excepciones democratizadas, ésta ha sido la regla general de un continente que no por casualidad ocupa los lugares de cola en niveles de desarrollo y seguridad a escala planetaria. Es aquí donde se concentra el mayor número de conflictos, el de Estados frágiles o fallidos, el de personas que viven por debajo de la línea de pobreza... Y todo ello no como referencia a un pasado ya felizmente superado, sino a un presente oscuro y a un futuro inmediato no menos inquietante.

II. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA

Si nos dejamos llevar por las imágenes habituales, la crisis aparece automáticamente como un concepto asociado desde siempre a África. Aunque en otros casos esa palabra se prefiera interpretar como una oportunidad y ventaja para el cambio, en lo que corresponde a África es inmediato constatar que la lectura que se impone es la que lo interpreta negativamente como peligro o amenaza. Como no podía ser de otro modo, una lectura coyuntural de la situación africana presenta hoy claroscuros en todos los ámbitos, lo que permite emitir, al gusto de cada uno, tanto un juicio esperanzador sobre su presente y futuro como otro plenamente frustrante. A modo de ejemplo, basta recoger los siguientes:

- La crisis económica mundial está golpeando en menor medida a África que a otros continentes. Con ser esto cierto, no puede evitarse la sensación de que ese juicio únicamente indica que el continente está menos integrado en la economía globalizada. Cabe añadir, además, que la crisis no ha terminado y que, en su previsible desarrollo, es fácil pronosticar que acabará por llegar a la periferia del sistema (en la que África está ubicada). Por último, aunque cabría alegrarse en principio de que esto haya sido así, nada puede hacer olvidar que la situación de partida es tan negativa en términos microeconómicos que probablemente el continente no podría soportar un nuevo impacto sin generar en un colapso generalizado.
- A semejanza del lema electoral del hoy presidente de Estados Unidos, se ha presentado el campeonato mundial de fútbol organizado por Sudáfrica el pasado verano como una señal inequívoca de que "África puede". Este apresurado juicio parece olvidar que Sudáfrica es, desde hace mucho tiempo, una isla en el continente y que, por desgracia, ni siquiera hoy puede darse por garantizado que el sueño de Nelson Mandela esté vigente en ese país.
- El proceso de integración regional sigue adelante. Para atestiguarlo debería bastar con señalar que la Unión Africana (UA) celebró en Uganda (Kampala, 25/27 de julio de 2010) su XV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. En todo caso, si se atiende a sus conclusiones, resulta más difícil sostener ese aserto. En esencia, más allá de condenar el atentado que el grupo terrorista somalí Al Shabab había cometido recientemente en la propia capi-

tal ugandesa¹, la UA volvió a mostrar sus limitaciones para asumir en primera persona las tareas de paz y seguridad en el continente. Frente a una petición inicial para añadir unos 14.000 efectivos militares para reforzar a la muy limitada AMISOM², en la Cumbre solo fue posible acordar el envío adicional de 4.000 soldados, aún pendientes de ser desplegados, todo ello sin modificar (como también se demandaba) el mandato de la misión.

- Más allá del debate sobre el grado de deterioro o mejora de la situación de seguridad del continente, es elemental entender que no hay ninguna amenaza a la paz que no tenga su plasmación concreta en alguno de sus rincones. Desde guerras abiertas a focos de terrorismo, pasando por los efectos más negativos del imparable cambio climático, sin olvidar los provocados por las pandemias, los flujos descontrolados de población, los comercios ilícitos, el crimen organizado, la exclusión, el hambre...
- A pesar del riesgo que tiene singularizar un panorama general tan repleto de amenazas y riesgos para la paz y la seguridad del continente en un solo factor, se impone la evidencia de que la pobreza es la principal de esas amenazas. Los datos no ofrecen dudas sobre la crudeza

de la situación, con más del 50% de la población africana viviendo por debajo de la línea de pobreza y con las dos terceras partes de todos los países que la ONU identifica como menos desarrollados ubicados en África. Sin caer en el simplismo de considerar que la pobreza es en sí misma sinónimo de violencia, es elemental entender que la reducción o eliminación de las enormes bolsas de exclusión (la pobreza no es más que la modalidad económica de este problema) debe ser la principal prioridad de cualquier estrategia de construcción de la paz en el continente.

Para la Unión Europea (UE), que pretende ser percibida como un actor de envergadura mundial, lo que ocurre en África no puede ser, desde ningún punto de vista, ajeno ni irrelevante. Y esto es así no solo por lo ocurrido en el pasado –experiencia colonial incluida– sino por elementales consideraciones de hoy y de mañana. Tal como recoge el título de su Estrategia Europea de Seguridad³, la UE entiende que su propia seguridad pasa inexorablemente por su activa contribución a “un mundo mejor”. Así, en ese mismo documento, cuando se hace referencia a los objetivos estratégicos que los Veintisiete han logrado consensuar, se habla de hacer frente a las amenazas, tanto las cercanas como las lejanas, y de crear seguridad en los países ve-

¹ Por primera vez en su macabro recorrido, Al Shabab decidió llevar a cabo una acción violenta fuera del territorio somalí, provocando la muerte de 66 personas que asistían, el 11 de julio, a la retransmisión televisiva de la final del campeonato mundial de fútbol.

² La Misión de la Unión Africana para Somalia fue aprobada por el Consejo de Paz y Seguridad de la UA el 19 de enero de 2007 con la tarea de apoyar a la consolidación de las estructuras federales de gobierno, poner en marcha un plan nacional de paz, instruir a las fuerzas armadas somalíes y garantizar un entorno de seguridad que permita el desarrollo de la acción humanitaria.

³ Aprobada en Bruselas por el Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2003 con el título de “Una Europa segura en un mundo mejor”. Véase www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf.

cinos. Todo ello como reflejo de la imposibilidad de garantizar la seguridad propia sin atender a lo que ocurre más allá de las fronteras de la Unión, dada la interrelación planetaria en la que estamos inmersos.

Hoy, más que nunca, somos conscientes de que ya se han borrado definitivamente la frontera entre la seguridad interior y la exterior y de que, igualmente, los intereses propios ya no se defienden prioritariamente en los límites geográficos de cada Estado sino en el complejo campo de juego mundial. A partir de la convicción de que ningún Estado del planeta dispone de las capacidades suficientes para enfrentarse con ciertas garantías de éxito a las amenazas que le afectan, se impone la necesidad de articular respuestas multilaterales que sumen voluntades a un esfuerzo común. Del mismo modo se va imponiendo la idea de que el desarrollo y la seguridad son dos caras indisolubles de la misma moneda, de tal forma que ni puede haber desarrollo sin seguridad ni viceversa. Así entendido, la UE –que en sí misma es el mejor ejemplo de la respuesta multilateral a las amenazas y de la prevención de conflictos violentos– tiene mucho que aportar a sus vecinos africanos como complemento al esfuerzo principal que éstos deben liderar. En todo caso, y visto en perspectiva, el proceso de relaciones entre am-

bos es todavía muy parco en resultados. Lastrado durante mucho tiempo por los sabores de la etapa colonial y por la aplicación de las reglas de la Guerra Fría –que apenas tomaba en consideración a África, salvo para seguir explotando sus recursos y para evitar que Moscú pudiera adquirir posiciones de ventaja geopolítica– la única referencia reseñable era la del Convenio de Lomé⁴ (sustituido, a partir de 2000, por el Convenio de Cotonú⁵). En este amplio marco, vigente entre 1975 y 2000 –que integraba a 46 países africanos, a los que sumaban los del Caribe y los del Pacífico, hasta totalizar 71 beneficiarios–, se regulaban las relaciones comerciales y de cooperación entre ambas partes. Por un lado, se permitía que los principales productos agrícolas y mineros de estos países pudiesen entrar en la UE sin aranceles y, por otro, se creaban dos instrumentos de compensación por las pérdidas que pudieran sufrir estos exportadores por variaciones bruscas en los precios de dichos productos. Al igual que ocurría con el esquema de relaciones que, en paralelo, Bruselas había formalizado con los entonces denominados Países Terceros Mediterráneos⁶, en esencia, se trataba de un instrumento de carácter comercial, con una cierta dosis de cooperación al desarrollo, pero desconectada de la agenda de segu-

⁴ Sustituye a la Convención de Yaoundé y se concreta en cuatro generaciones de acuerdos. Progresivamente se puso en marcha el STABEX, para los productos agrícolas (Lomé I, 1975), y el SYSPMIN, para los mineros (a partir de Lomé II, en 1979).

⁵ Marco vigente en la actualidad y en el que ya figuran 48 Estados africanos.

⁶ Tras la firma de algunos acuerdos comerciales bilaterales en el período 1957-72, Bruselas puso en marcha la Política Global Mediterránea (1972-92), la Política Mediterránea Renovada (1992-96) y la Asociación Euro-Mediterránea, a partir de 1995, a la que se fueron añadiendo posteriormente la Política Europea de Vecindad (2004-) y la Unión por el Mediterráneo (2008-). De los países africanos, únicamente Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto (Libia solo figura como observador) están integrados en estos marcos. Mauritania, en la actualidad, forma parte asimismo de la Unión por el Mediterráneo.

ridad y sin posibilidades de impulsar a ninguno de los países beneficiarios hacia un nivel de desarrollo sólido.

II.1. Punto de arranque (2000-2007)

No fue hasta el año 2000 cuando la UE modificó su aproximación compartimentada al continente –con los países del Norte de África enmarcados en la Asociación Euro-Mediterránea y el resto en el entonces naciente Convenio de Cotonú– para establecer una estrategia de carácter omnicompreensivo. Resultado de ello fue la celebración de la primera Cumbre UE-África, convocada en El Cairo en marzo de ese mismo año. Tomada como punto de arranque de una nueva etapa en la que se procuró, desde el principio, impulsar simultáneamente el desarrollo global y la seguridad, la UE mostró un claro apoyo tanto a la iniciativa de Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD)⁷ como a la entonces flamante Unión Africana⁸.

Cabe recordar en este punto que la UA nació con un claro enfoque de paz y seguridad basado en tres principios: a) la apuesta por la unidad africana; b) el compromiso unánime sobre la promoción de la gobernabilidad democrática como base fundamental para la paz y la seguridad del continente; y c) “soluciones africanas para problemas africanos”, con la idea de asumir el protagonismo en la respuesta común a

los problemas generados entre los miembros de la UA (sin descartar la injerencia en asuntos internos en determinados casos).

En una fase posterior, la Unión Europea creó, en 2003, la Facilidad de la Paz para África (FPA), financiada inicialmente con 440 millones de euros en el marco del 9º Fondo Europeo para el Desarrollo (FED, 2002-2007), con la intención de ayudar a la UA –que había puesto en marcha, en diciembre de ese mismo año, su Consejo de Paz y Seguridad– a dotarse de medios en este terreno. Aunque posteriormente, en el 10º FED (2008-2013), los fondos se redujeron hasta los 300 millones de euros, más que resaltar esa evolución negativa tiene más sentido subrayar que la capacidad de absorción de la propia UA para aprovechar este instrumento financiero sigue siendo aún hoy muy limitada. En concreto, de los 92 millones de euros que el 9º y 10º FED otorgaban para generación de capacidades, la UA solo ha usado el 16% en el marco de la Arquitectura para la Paz y Seguridad de África (a la que se hace referencia más adelante en este mismo texto).

La FPA no puede financiar costes de los efectivos militares o de adquisición de armas, pero sirve para cubrir gastos logísticos, de planificación y de gestión presupuestaria. En esencia, se estableció como un complemento al impulso de la UA por dotarse de medios propios con los que poder mejorar el clima de inseguridad e in-

⁷ Fue adoptada inicialmente en la 37ª Sesión de la Asamblea de jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, celebrada en Lusaka (Zambia) en julio de 2001, y asumida posteriormente por la UA en su primera sesión oficial. Sus prioridades de partida fueron la erradicación de la pobreza, la promoción del crecimiento y desarrollo sustentable, la integración africana en los mercados mundiales y el empoderamiento de las mujeres.

⁸ En sustitución de la Organización para la Unidad Africana, y con la única excepción de Marruecos, la UA inició su andadura con la celebración de su primera sesión oficial en Durban (Sudáfrica) en julio de 2002.

estabilidad generalizada que caracteriza al continente. En ese sentido, apuesta por el protagonismo africano –como queda de manifiesto en misiones como AMIB (Burundi, abril de 2003), AMIS (Sudán, julio de 2004) y AMISOM (Somalia, enero de 2007)–, todas ellas aprobadas y lideradas por la UA. En todo caso, el apoyo operativo e institucional que presta la Unión Europea en este campo no se limita a las operaciones africanas de paz sino que también aspira a reforzar a largo plazo las capacidades de la UA y de las ocho iniciativas subregionales ya existentes⁹.

Adicionalmente, la UE ha optado en diferentes ocasiones por implicarse directamente en el territorio africano, desplegando sus capacidades militares al servicio de la paz y la seguridad de diversos países. El punto de arranque suele establecerse en agosto de 2003, con ocasión del despliegue de la Operación Artemis que, bajo el liderazgo francés, llevó a cabo en Bunia (República Democrática del Congo) tareas de apoyo a la misión de la ONU en el país, al tiempo que procuraba mejorar la situación de seguridad y permitir la acción humanitaria. Al margen del juicio que merezca la activación, por primera vez, de una misión militar exclusivamente bajo mando de la UE, interesa destacar aquí que se desperdició la posibilidad de hacerlo en colaboración con la recién creada UA. A esta operación siguieron otras como EU-SEC/EUROPOL (República Democrática

del Congo, 2005), de carácter netamente policial y judicial.

De lo ocurrido en este período se deduce un cambio de actitud por parte de Bruselas, en consonancia con el que estaba teniendo lugar en el seno de la UA, para contribuir a que sean los propios africanos los que se encarguen en primera instancia de resolver sus propios problemas. Queda para el debate dilucidar si este giro se debió más a un sincero interés por evitar posibles acusaciones de neocolonialismo o, por el contrario, a un intento por traspasar a otros esa responsabilidad ante la falta de voluntad en los gobiernos comunitarios por implicar directamente a sus propios soldados en escenarios lejanos. A ese posible debate puede añadirse la evaluación sobre el volumen del esfuerzo presupuestario realizado, cuando se verifica que a lo largo de esos años no se ha logrado eliminar ninguno de los focos de violencia estructural abiertos en el continente ni se ha producido el acceso de ninguno de los miembros de la UA al restringido club de los países desarrollados. En todo caso, como balance provisional, cabe decir que, una vez más, hay un notable desfase entre lo que se formulaba como objetivos deseables (con compromisos más o menos formales que debían materializarse a corto plazo) y lo que efectivamente se ha plasmado en hechos. A riesgo de repetir lo ya manifestado en otros casos, también aquí hay que decir que las responsabilidades han estado repartidas entre la UE y la UA.

⁹ La Comunidad de Estados Sahel-Saharanos (CEN-SAD), la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comisión del Océano Índico (COI), la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA). Y todavía cabría añadir a la Unión del Magreb Árabe (UMA), si finalmente se asume la óptica panafricana.

II.2. Salto cualitativo (Lisboa, 8/9 de diciembre de 2007)

Como desembocadura lógica del camino recorrido desde 2000, Lisboa sirvió de marco para la celebración de la II Cumbre UE-África. En ese encuentro se decidió la puesta en marcha de la Estrategia Común UE-África que persigue establecer una relación entre iguales –rompiendo el esquema de donante/receptor– en torno a ocho asociaciones temáticas:

- Paz y seguridad.
- Gobernanza democrática y derechos humanos.
- Comercio, integración regional e infraestructuras.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Energía.
- Cambio climático.
- Migraciones, movilidad y empleo.
- Ciencia, sociedad de la información y espacio.

Aunque sea la primera de ellas la que destaca por su importancia a los efectos de lo analizado en estas páginas, es inmediato deducir que muchas de las otras también están conectadas con la estabilidad y seguridad del continente. En referencia más explícita a los temas de paz y seguridad, Lisboa supone una mayor implicación de los Veintisiete con la Arquitectura para la Paz y Seguridad de África (APSA), una ambiciosa aspiración ya formulada por la UA desde el arranque de su Consejo de Paz y Seguridad y en la que la UE se implica sobre la base de un diálogo sobre retos comunes (a partir de una reconocida inter-

dependencia en todos los terrenos) y la voluntad de lograr su pronta implementación garantizando un marco presupuestario creíble para ello.

La APSA define el marco de prevención, gestión y resolución de conflictos violentos en el continente. Se estructura en un órgano decisorio (Consejo de Paz y Seguridad), un servicio de información e inteligencia (Sistema de Alerta Temprana Continental), un brazo armado (Fuerza Africana de Reserva (FAR) y Comité de Estado Mayor Militar), un órgano consultor y de mediación (Panel de Sabios) y un presupuesto propio (Fondo de Paz).

Como uno de los componentes más simbólicos del compromiso comunitario con sus socios africanos se anunciaba que, ya en 2010, debería lograrse la consolidación de la Fuerza Africana de Reserva (African Stand-by Force), como el brazo armado del Consejo de Paz y Seguridad de la UA. La FAR es un instrumento militar concebido para disponer de cinco brigadas permanentes¹⁰, cada una ubicada (con su propio cuartel general e instalaciones) en una de las cinco regiones en las que se divide el continente a estos efectos), y con una alta disponibilidad para el despliegue inmediato (de catorce a treinta días después de que se tome la decisión) en distintas operaciones de paz.

Mientras tanto, la Unión Europea ha seguido adelante con la activación de sus propias misiones –como EUSSR Guinea-Bissau (2008), EUNAV-FOR Atalanta (Somalia, 2008) o EUFOR Tchad/RCA (2008)– en las

¹⁰ North African Brigade, SADBRI, EASBRIG, ECOBRIG y Central African Brigade.

que apenas se ha contado con la Unión Africana como socio en pie de igualdad.

Este período se ha cerrado con la III Cumbre UE-África, celebrada en Trípoli los días 29 y 30 de noviembre de 2010. A pesar de que en ella se puso de manifiesto, una vez más, la existencia de relevantes discrepancias internas, fue posible aprobar el II Plan de Acción (2011-13)¹¹ y renovar el compromiso (político y presupuestario) de Bruselas en temas de paz y seguridad, en el marco de la APSA, especialmente en referencia a: prevención de conflictos, formación y capacitación de la FAR y reconstrucción postbélica. El cierre de esta cita sirve para volver a mostrar la decepción que supone el hecho de que –a pesar del acuerdo unánime en que la pobreza es el primer problema del continente y que, en clave de paz y seguridad, su erradicación debe ser una prioridad central– siga sin existir una asociación temática en el marco de la Estrategia Conjunta que aborde en primer término su resolución. Lo mismo cabría decir, por su inmediata cercanía a este problema, de otras asociaciones para lograr avances sustanciales en los sistemas de educación y en la lucha contra el hambre y las pandemias que afectan a un importante número de africanos.

III. A MODO DE REMATE PROVISIONAL

A pesar de las reiteradas declaraciones de intenciones, tanto de la UA como de la UE, sobre la conveniencia y la perentoria necesidad de contar con una APSA total-

mente operativa, la realidad muestra que no ha sido posible superar los numerosos obstáculos que todavía lastran su desarrollo. Por mencionar solo algunos, queda por crear un verdadero sentimiento de integración africana que supere la barrera que separa a los norteafricanos de los subsaharianos, encaminados durante mucho tiempo por vías divergentes. Lo mismo puede decirse en clave religiosa, cuando se asiste a repetidos choques violentos en los que unos y otros manipulan esas señas de identidad primarias. Tampoco es fácil conjugar las agendas de instituciones subregionales que no quieren diluirse repentinamente en una única dinámica continental, ni los particularismos caudillistas que pretenden liderar el proceso en términos de dominación de unos sobre otros. Por último, aunque a nadie puede escapar su importancia, hay que reconocer que nunca se ha logrado garantizar un presupuesto acorde con las necesidades tantas veces definidas en los sucesivos encuentros oficiales.

Por lo que corresponde más directamente a los Veintisiete no puede olvidarse que –aunque ya haya logrado salir de la parálisis institucional, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa– la UE sigue todavía sin ser un actor con una voz única en el concierto internacional. Este lastre hipoteca sus propias formulaciones programáticas y explica en buena medida sus deficiencias y limitaciones en la relación con otros actores. Si a esto se añade el impacto de una crisis económica que incluso cuestiona la supervivencia de su propia moneda, no es

¹¹ Estipula el apoyo presupuestario al desarrollo de las ocho asociaciones temáticas que constituyen la Estrategia común UE-África.

fácil imaginar cómo va a poder desarrollarse una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa, y en qué orden de prioridad quedará África ante el previsible recorte de fondos presupuestarios para materializarla.

Al mismo tiempo conviene recordar que hablamos de marcos de relación intercontinental y de mecanismos creados muy recientemente y, por tanto, con escaso recorrido y con limitada capacidad para vencer inercias históricas muy poderosas que no siempre apuntan al entendimiento sino al resquemor y a la venganza. En esas condiciones es recomendable observar el proceso en marcha con una notable dosis de paciencia, confiando en que termine por imponerse la visión que entiende la interdependencia como un factor de obligado estímulo para la cooperación en todos los órdenes. Por un lado, el panafricanismo es una clave que apenas se remonta a 1990, intentando revertir el efecto pernicioso de la colonización europea y superar el afán de protagonismo de algunos líderes africanos para ser reconocidos como *primus inter pares*. Por otro, la Unión Europea acaba de atravesar un período crítico para profundizar su modelo de bienestar y seguridad, al tiempo que intenta digerir sin atragantarse la mayor ampliación de su historia, integrando a numerosos países de la Europa central y oriental. En estas condiciones, su vocación exterior (más allá de su carácter de socio comercial y de donante) se ha visto significativamente limitada no solo en África sino en cualquier otro escenario.

Por su parte, como si quisiera evitar cualquier tipo de triunfalismo, 2010 se despide con señales tan preocupantes como las que

emiten Nigeria y Costa de Marfil. En el primero, grupos violentos, tanto musulmanes como cristianos, volvían a enfrentarse en la ciudad de Jos, en lo que podrían considerarse réplicas de los choques ocurridos durante las fechas navideñas en la región, con un saldo de unos 40 muertos, todo ello en un escenario preelectoral (13 de enero) que apunta a un incremento notable de la violencia. En el segundo, el presidente saliente, Laurent Gbagbo, se resiste violentamente a ceder el paso al vencedor de las elecciones del 28 de noviembre, Alassane Ouattara, lo que ha provocado que la UA haya suspendido a Costa de Marfil como miembro de la organización y que la violencia que se arrastra desde el día de las elecciones amenace con derivar en una reapertura de la guerra civil que sufrió este país en 2002-2004. No menor es la preocupación que deriva del referéndum que Sudán prevé realizar el 9 de enero y, en términos más generales, lo que puedan deparar la veintena de procesos electorales previstos a lo largo de 2011.

Por último, como ha quedado de manifiesto en la reciente Cumbre de Trípoli, la Estrategia Común aprobada en la Cumbre de Lisboa está aún muy lejos de ser operativa. Entre los problemas más señalados que quedan por resolver para impulsar su desarrollo hay que destacar, sin duda, la enorme dificultad que supone encajar las múltiples iniciativas en marcha (desde la Unión por el Mediterráneo hasta el Convenio de Cotonú y las ocho instituciones subregionales ya existentes) y, no menos relevante, el bloqueo en torno a la implementación concreta del II Plan de Acción (tanto por la previsible falta de financiación asegurada para sus distintos componentes como por las abiertas

diferencias entre las prioridades que defienden la UE y la UA).

Cabría hablar, todavía hoy, del efecto negativo de un sentimiento de mutua desconfianza entre ambos actores. Por encima de cualquier otra consideración, la Unión Europea sigue percibiendo a África como un problema y/o una amenaza, más que como una oportunidad con destino compartido. La Unión Africana, por su lado, aún ve a la UE como un donante tacaño y presto a imponer normas de condicionalidad (mientras otros, como China, actúan con parámetros menos exigentes y, a corto plazo, más operativos). En estas condiciones resulta muy difícil superar las reticencias y los obstáculos objetivos (tanto políticos como económicos) para manejar la complejidad de unas estructuras institucionales tan complejas y con tan alta diversidad de voces en su seno. A corto plazo queda por ver cómo será el desarrollo del Servicio de Acción Exterior de la UE y si la UA logrará dotarse de capacidades que le permitan (como ya tienen los Veintisiete) controlar las agendas nacionales y subregionales que difícilmente conviven en su seno.

En resumen, la situación actual muestra bien a las claras que la permanencia del modelo histórico de relaciones –tanto internas como regionales o internacionales– no augura una salida esperanzadora para una población que ha sido constantemente marginada. Si, como demuestra la historia reciente del continente, no son consideraciones éticas las que hayan movilizado la necesaria voluntad política para modificar de raíz esos esquemas, debería serlo al menos el puro egoísmo inteligente. Aquel que entiende tanto la imposibilidad del soste-

nimiento de un modelo desigual e injusto como la creciente interdependencia en un mundo globalizado en el que nuestras necesidades (alimentarias, energéticas...) no podrán ser cubiertas durante mucho más tiempo aplicando la misma fórmula. Lo que, en consecuencia, se plantea como camino no ya prioritario sino radicalmente obligatorio es entender que nuestro desarrollo no puede asentarse en el subdesarrollo de nuestros vecinos y que, igualmente, nuestra seguridad no puede lograrse a costa de la inseguridad de quienes nos rodean.

La estabilización de África es necesaria, pero solo si se entiende como un proceso dinámico. Eso debe traducirse, primero, en un cambio de tendencia con respecto a la situación actual en la que se han acumulado ya demasiadas “décadas perdidas”. Además, debe suponer un cambio de prioridades para colocar por encima no tanto la seguridad de los Estados como la seguridad humana de sus habitantes, atendiendo a sus necesidades más perentorias y a la neutralización de las amenazas de que manera más directa afectan a sus vidas. El esfuerzo principal debe ser asumido por los propios africanos, pero, dado el volumen del empeño, resulta fundamental la activación de la voluntad política internacional para acompañar ese proceso hasta el final. Ojalá que así sea.

BIBLIOGRAFÍA

Bello, Oladiran (2010), *The EU-Africa Partnership at the strategic crossroads*, Policy Brief N. 47, FRIDE, Madrid.

IEEE (2010), *Respuesta Europea y Africana a los Problemas de Seguridad en África*. Cuaderno de Estrategia del IEEE N. 146, Madrid, Jun-10. Disponible en: <http://www.ieee.es/publicaciones/cuadernos-estrategia/cuadernos/cuaderno-146.html>

Middleton, Roger (2009), *The EU and the African Peace and Security Architecture*, Estrategia, IEEI, Lisbon.

Núñez Villaverde, Jesús A. (2010), "Geopolítica y conflictos en África: incierta luz al fi-

nal del túnel", en *Migración, Crisis y Conflicto en África Subsahariana*, Documento de Trabajo n° 44, Fundación Carolina (CeALCI), pp. 5/19.

Núñez, J. A.; Hageraats, B. y Kotomska, M. (2009), *Terrorismo internacional en África: la construcción de una amenaza en el Sahel*, Ed. Catarata.

Pirozzi, Nicoletta (ed.) (2010), *Ensuring peace and security in Africa: implementing the new Africa-EU Partnership*, Quaderni IAI, Roma, mayo.

Vines, A.; Middleton, R. (2008), *Options for the EU to support the African Peace and Security Architecture*, European Parliament, Brussels, febrero.

7. LA AGENDA AFRICANA: ¿CÓMO PUEDEN ESPAÑA Y EUROPA APOYARLA?

José Manuel Albares*

África es, sin duda, la región más pobre y castigada del planeta. Ante esta situación, desde 2004, España ha hecho del subcontinente una de las grandes prioridades de su acción exterior. Por ello, se ha intensificado de manera sustancial el diálogo con los países subsaharianos y se ha superado la postergación histórica de la región en nuestra política exterior y la tradicional ausencia de nuestra cooperación allí. África tenía que dejar de ser el continente olvidado y pasar a formar parte de la comunidad internacional en pie de igualdad. Durante la última década, el continente africano ha realizado importantes esfuerzos para estar a la altura de los cambios del nuevo milenio y ha tenido que afrontar toda una serie de nuevos retos de carácter global. En esa línea, la Unión Europea y África se han esforzado por diseñar una agenda común que se ha traducido en las dos Cumbres UE-África que han tenido lugar hasta ahora.

I. ÁFRICA SUBSAHARIANA: UN BALANCE

Resulta complejo hacer un balance de la evolución reciente de África Subsahariana, dada su enorme diversidad y la gran variedad de situaciones y respuestas. Sin embargo, es posible identificar una serie de tendencias clave que marcarán el futuro próximo en esta región.

1.1. Democracia y derechos humanos en África Subsahariana

Durante la última década se han producido notables avances para consolidar las

transiciones hacia la democracia que tuvieron lugar durante los años noventa, a través del refuerzo de las instituciones, el imperio de la ley, las elecciones multipartidistas, la apertura a la participación ciudadana y a la libertad de prensa. Estos esfuerzos de ámbito nacional se tradujeron a escala continental en iniciativas innovadoras como el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares (*African Peer Review Mechanism* –APRM–) del NEPAD, que constituye un factor positivo para el intercambio y la difusión de buenas prácticas democráticas entre los países africanos. Aunque han sido muchos los logros obtenidos, los recientes acontecimientos políticos que han tenido lugar en algunos países africanos ponen de manifiesto la necesidad de seguir impulsando, de forma renovada, las transiciones hacia la democracia, y reforzando las dimensiones sociales y económicas de la misma para evitar que quede limitada a una visión exclusivamente vinculada a la celebración de elecciones.

En efecto, las recientes inestabilidades originadas alrededor de procesos electorales en distintos países, como es caso de Costa de Marfil, o las dificultades para la estabilidad que derivan en ocasiones en golpes de Estado, como el ocurrido recientemente en Nigeria, demuestran que, más allá de las elecciones, existen cuestiones de fondo sobre la naturaleza de la participación política y la redistribución del poder político y económico que deben ser profundizadas de forma transparente y abierta, con apoyo de procesos de concertación social y política.

* Subdirector General de África Subsahariana. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

A pesar de los progresos registrados durante los últimos años en África Subsahariana en materia de respeto de los derechos humanos, han sido varios los países en los que se han registrado prácticas incompatibles con la Declaración Universal de Derechos Humanos, como Zimbabwe, Somalia, Sudán o República Democrática del Congo (región de los Kivus). Sin embargo, en otros aspectos, como la pena de muerte, se han registrado avances significativos, confirmándose la tendencia de los estados africanos a abolirla en la práctica o por ley. Así, desde 2008, Ruanda, Gabón, Togo y Benín han abolido la pena de muerte.

Durante los últimos años se han conseguido avances en la lucha contra el reclutamiento infantil en los conflictos, detectándose desde principios de 2008 una menor presencia de menores en conflictos que en 2004. Sin embargo, todavía queda mucho trabajo por hacer, especialmente en países como la República Democrática del Congo o Sudán. Tanto la ONU, a través fundamentalmente del Representante Especial del Secretario General para Niños en Conflictos Armados y varias Resoluciones del Consejo de Seguridad (1539 de 2004, y 1612 de 2005), como la UE –que tiene unas Directrices sobre los Niños y los Conflictos Armados–, concentran importantes esfuerzos en este ámbito en África Subsahariana. Los programas para el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de los niños y niñas afectados y el apoyo a las organizaciones que protegen los derechos de los niños en conflictos armados son ámbitos de trabajo clave en este continente.

Las acciones contra la utilización de los niños soldado se han visto además recien-

temente reforzadas con la importante labor que está desarrollando la Corte Penal Internacional, que ha llevado a juicio por primera vez en la historia a un acusado por el reclutamiento forzoso de niños, en el conflicto de República Democrática del Congo. Este juicio supone un hito en la lucha contra la impunidad en el ámbito internacional.

En lo que respecta a la evolución reciente de las Comisiones de Verdad y Reconciliación en África, destacan los trabajos de la Comisión establecida en Liberia para la investigación de las atrocidades cometidas, desde finales de 2003, en la guerra civil. En Sierra Leona se están desplegando esfuerzos para la puesta en práctica de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. En el marco del Tribunal Penal para Ruanda, sigue destacando la sentencia histórica de 1998 que estableció por primera vez que la violación y otros actos de violencia sexual pueden ser perseguidos judicialmente como elementos constitutivos de genocidio, elemento imprescindible para el reconocimiento de la violencia sexual como crimen de guerra y contra la humanidad.

1.2. La construcción de la paz y la seguridad en África Subsahariana

Existe una relación directa entre el desarrollo, la seguridad y el respeto a los derechos humanos, que se hace especialmente patente en África. De los 30 conflictos armados registrados en el mundo durante 2009, diez tuvieron lugar en África y siete de ellos fueron conflictos armados internacionalizados, lo que pone de manifiesto su carácter regional y el papel

que desempeñan los países vecinos en los mismos. Destacan en este sentido las vinculaciones entre los conflictos de la República Centrafricana, Chad y Sudán; el conflicto fronterizo entre Etiopía y Eritrea, y entre Eritrea y Djibouti en la región de Doumeira; la implicación de Etiopía en Somalia –en 2006, con objeto de contribuir a frenar la situación de crisis–; o la de Ruanda en el conflicto de la República Democrática del Congo. Esta internacionalización de los conflictos africanos impone la necesidad de adoptar enfoques regionales a la hora de buscar soluciones.

En la misma línea, la Unión Africana (UA) ha concentrado importantes esfuerzos en la construcción de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad desde la creación en 2002 del Consejo de Paz y Seguridad de la organización, con la adopción de la Declaración sobre Política Africana Común de Defensa y Seguridad en 2005 y la creación de la “*African Standby Force*” (ASF) o fuerza africana en espera, el sistema de Alerta Temprana y el Panel de Sabios. En este contexto, apoyándose en las estructuras con las que cuentan en este ámbito las Comunidades Económicas Regionales (REC), la UA ha intervenido en acciones tales como el apoyo a Naciones Unidas en la estabilización de países como Burundi, la operación híbrida –con Naciones Unidas– en Darfur (UNAMID), o las misiones propias en Darfur (AMIS I y II, 2004-2007), o en Somalia (AMISOM). La UA también lleva a cabo una importante labor de mediación en situaciones de conflicto, como instrumento de paz y seguridad.

Sin embargo, la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad muestra todavía debili-

dades, marcadas, por un lado, por sus limitaciones en cuanto a capacidades –la UE, entre otros, ha creado la *African Peace Facility* para apoyar a la UA en este ámbito, y con el lanzamiento a finales de 2008 del ciclo “Amani Africa” se pretende contribuir a la formación en materia de planificación y gestión de crisis a escala continental–, y por otro lado, por la propia situación de pobreza e inestabilidad en la que se encuentran muchos de sus países miembros.

Casos como el genocidio de Ruanda de 1994 y otros similares en África, fueron el origen del desarrollo del principio humanitario de la Responsabilidad de Proteger a poblaciones de genocidio, limpiezas étnicas y masacres a gran escala, adoptado formalmente por la ONU en 2005. En este sentido, la responsabilidad de proteger supone un significativo avance empírico y normativo, al no sólo dar el salto del derecho a la responsabilidad de los Estados, sino que además se especifican unos principios para la intervención humanitaria, tales como la proporcionalidad de los medios y la percepción de la intervención militar como último recurso, siendo la dimensión preventiva la más importante de la responsabilidad de proteger. Sin embargo, la complejidad de la invocación de la responsabilidad de proteger fue puesta de manifiesto por el anterior Secretario General de la Naciones Unidas, Kofi Annan, que señaló: “Cuando veo los asesinatos, las violaciones y el hambre que sufre la gente de Darfur, me pregunto si hemos conseguido ir mas allá de la retórica. La lección debe ser que doctrinas bien intencionadas como la responsabilidad de proteger sólo serán pura retórica a menos que, y hasta que, los que tengan el poder para intervenir efi-

cazmente –ejerciendo fuerza política, económica, y como último recurso, fuerza militar– estén preparados para asumir el liderazgo”.

Siguiendo una aproximación por regiones, en África Occidental es de destacar la situación creada en Costa de Marfil tras las elecciones de noviembre de 2010 y en Níger tras el golpe. En otros países de la región, como Liberia, el desafío pasa en la actualidad por la reintegración efectiva de miles de excombatientes tras el desarme, mientras que en el Delta del río Níger en Nigeria se mantienen los ataques periódicos de la insurgencia por el control sobre la tierra y los recursos energéticos. En el Golfo de Guinea actúan también fuerzas violentas que dificultan la seguridad en la región.

En África Occidental, factores como la amenaza terrorista y el tráfico ilícito de personas, de armas y de drogas por la región y hacia Europa, comprometen también la paz y la seguridad. El conflicto entre poblaciones *tuareg* y los gobiernos de Malí y Níger, así como el aumento de la criminalidad, los tráficos ilícitos –y su vinculación a la migración clandestina–, y la amenaza de la implantación de células terroristas, agravada por la creación de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), exigen una política preventiva y multidimensional.

En África Oriental y el cuerno de África los esfuerzos de la comunidad internacional se centran en diversos focos de inestabilidad. Por un lado, los niveles de violencia en el conflicto de la región sudanesa de Darfur siguen siendo elevados, a pesar de la puesta en marcha de la misión de mante-

nimiento de la paz UNAMID. Los efectos continuados de los conflictos armados en Sudán y en Somalia han desencadenado las crisis humanitarias más graves a escala mundial, provocando el desplazamiento de la población –1,3 millones de desplazados en Somalia y 2,7 millones de desplazados en Darfur (un tercio de su población)–, además de impedir la siembra de cultivos y obstaculizar el despliegue de la acción humanitaria.

La inestabilidad en Somalia ha favorecido la proliferación de actos de piratería marítima en la zona. Los secuestros de navíos de diversas nacionalidades en el Golfo de Adén y en el Océano Índico, entre ellos el pesquero español “Playa de Bakio” en abril de 2008, han aumentado en los últimos meses, amenazando la propia subsistencia de esa ruta marítima comercial al haberse convertido en una de las más peligrosas del mundo. La comunidad internacional, y en especial los organismos más directamente implicados como la Organización Marítima Internacional, tratan de buscar medidas urgentes y eficaces que permitan preservar la seguridad marítima en la zona. Buena prueba de ello, es el lanzamiento de la operación “Atalanta” a finales de 2008, primera operación naval de la UE, que se suma a la fuerza multinacional que desde agosto de ese mismo año trataba de asegurar a los buques del Programa Mundial de Alimentos un pasillo de seguridad en la zona.

En África Central y la región de los Grandes Lagos, la situación de inestabilidad viene marcada en buena medida por el conflicto en la República Democrática del Congo, país que había conseguido im-

portantes avances en su proceso de normalización con la promulgación de una nueva Constitución en febrero de 2006 y las elecciones de finales de ese mismo año, además de una mejora de la economía del país. A pesar del Proceso de Nairobi y de los acuerdos de Goma, firmados en enero de 2008 por todas las milicias de Kivu Norte y Kivu Sur, el conflicto en el Este del país se ha recrudecido desencadenando una crisis humanitaria, lo que ha llevado, entre otros, al reforzamiento de la misión de Naciones Unidas en la zona (MONUC). La amenaza a la estabilidad del conjunto del país podría llegar a abrir el camino a la internacionalización del conflicto en la región, con la implicación de Rwanda y Uganda en los Kivus, de Angola en el Bajo Congo, por la estabilidad de Cabinda, y de Zimbabwe en la región de Katanga, repitiéndose así, en buena medida, el escenario de 1998 a 2003.

Por otro lado, el conflicto de la región sudanesa de Darfur desde 2003, ha contribuido a empeorar la situación interna que ya atravesaban países como Chad y la República Centroafricana. Ante la escalada de violencia, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas dio luz verde a la creación de una misión de mantenimiento de la paz en la frontera entre Chad y la República Centroafricana liderada por la UE (EUFOR RCA/CHAD), cuyo mandato específico ha concluido el 15 de marzo de 2009.

En África Austral, el país que ha sufrido un mayor deterioro en el último periodo ha sido Zimbabwe, debido al agravamiento de la situación humanitaria y a la crisis política, especialmente tras las elecciones de marzo de 2008. Con el fin de alcanzar una

situación política estable y duradera, ha sido relevante el papel de facilitador y mediador que ha desempeñado la UA y la SADC. El acuerdo de gobierno inclusivo alcanzado el 15 de septiembre de 2008 fue posible también bajo el patrocinio de estas dos organizaciones regionales. En esta región se encuentran también países que tras una larga guerra civil están alcanzando importantes avances en la consolidación de la paz como Angola, junto a otros como Sudáfrica, que además de ser la principal potencia económica de la región ha participado en varios procesos de resolución de conflictos y de establecimiento de la paz en el continente.

1.3. La lucha contra la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En el ámbito económico, en la actualidad y en términos globales, según el último informe de la OCDE con el Banco Africano de Desarrollo (BAD), el crecimiento del PIB en África ha sido superior al 5% y ha habido avances destacados en la evolución económica del continente, fundamentalmente por la exportación de petróleo, consolidando así la línea de crecimiento registrada en los últimos cuatro años. Este informe señala también que 12 de los 35 países analizados han aumentado el volumen de sus exportaciones en más de un 5%, y que la economía derivada del turismo se ha incrementado en países como Cabo Verde, Kenia, Mauricio o Tanzania, mientras que la agricultura ha sido importante en Benin, Camerún, Etiopía, Kenia y Liberia. Sin embargo, el informe destaca de forma preocupante que África pierde 23.000 per-

sonas cualificadas al año. La mejora en líneas generales de la gestión macroeconómica y de la gobernabilidad económica en África han sido elementos clave para incentivar tanto la inversión nacional como la extranjera.

No obstante, la realidad es que África Subsahariana sigue concentrando los países con índices y niveles de desarrollo más bajos. Según datos recientes, los 22 países con índices de desarrollo humano más bajos están en esta región del planeta, siendo el último Sierra Leona (que ocupa el puesto 177). Los países con renta per cápita más baja también se encuentran en África Subsahariana, en particular, Burundi, Malawi, República Democrática del Congo, Tanzania y Níger. La esperanza de vida más corta se encuentra en Zambia (40,5 años), seguida de Swazilandia (40,9 años), y Zimbabwe (40,9 años), causada en buena medida por los estragos de enfermedades como el VIH/SIDA, las condiciones sanitarias o los conflictos armados.

La brecha que separa a los hombres y mujeres en el ciclo de la pobreza tiene en África Subsahariana un importante impacto sobre el desarrollo al existir un número elevado de hogares encabezados por mujeres. El reconocimiento en la Conferencia de Beijing de que algunos aspectos de la pobreza están vinculados al género, la llamada feminización de la pobreza, impulsa a reorientar los esfuerzos para que las políticas de erradicación de la pobreza aborden las necesidades específicas de las mujeres. Destaca en este aspecto la labor del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

II. LA CUMBRE UE-ÁFRICA: ¿AGENDA COMÚN O DIÁLOGO CRUZADO?

Tras las Cumbres de El Cairo (2000) y de Lisboa (2007), la tercera Cumbre UE-África ha tenido lugar los días 29 y 30 de noviembre pasados en Trípoli. Previo a la Cumbre, las tensiones provenían de los Acuerdos de Partenariado Económico (EPAs) y la inmigración. En sí, el principal logro político de la Cumbre ha sido la aprobación del II Plan de Acción 2010-2012 de la Estrategia Conjunta UE-África (JAES). El I Plan de Acción 2009-2011, que no ha tenido ningún impacto en la vida del continente africano, llevó a diseñar un nuevo Plan más centrado, para concentrarse en actividades que tengan un impacto regional, continental o global. Sin embargo, existió una divergencia de percepción: mientras los europeos creen que la Estrategia es un foro de concertación y diálogo, la parte africana lo concibe como un nuevo instrumento de cooperación al desarrollo. Unos quieren hablar de inversiones y política, los otros de desarrollo. Por ello, se frustró una posición común de África y la Unión Europea en la Conferencia de Cancún.

Europa ha conseguido un acuerdo de mínimos con África. Se ha adoptado el II Plan de Acción que lanza una nueva estrategia de asociación con una serie de elementos que conforman la agenda de cooperación entre ambos continentes. Estos son: la seguridad, la democracia, los derechos humanos, la implicación del sector privado en el desarrollo, el cambio climático, la emigración y los objetivos del desarrollo del milenio. Los europeos hemos realizado propuestas concretas como son la mejora de

la representatividad africana en el seno del G-20 o el mantenimiento de la ayuda al desarrollo.

Aún así, han sido patentes las profundas diferencias que existen nuevamente entre África y Europa en materia de inmigración, derechos humanos y cambio climático. En este último punto, los africanos han rechazado el texto propuesto por la UE, que hubiera supuesto un avance en el respeto del Protocolo de Kioto. Por tanto, el aspecto más positivo de la cumbre es la adopción de ese II Plan de Acción que permite a la UE mantener una relación específica con África, aunque aún sin una agenda común. Así, los resultados de la Cumbre han sido los mínimos que se podían esperar de un ejercicio como éste. África y la Unión Europea siguen manteniendo un diálogo cruzado y no alcanzan un consenso en torno a una agenda común. Además, la agenda de la Cumbre planteaba demasiados partenariados que eran casi un menú de lo que cada país quería. Para que esta clase de Cumbres sea eficaz en el futuro es necesario que la UE y África se concentren en dos o tres temas que interesen verdaderamente a ambos continentes.

Por último, los africanos comprenden que la entrada de China –y en menor medida de India– en el continente les ofrece una alternativa a la relación con Europa. Esta ha sido, tal vez, la lección más importante de la Cumbre de Trípoli. Por lo tanto, los europeos debemos de ser proactivos y trabajar conjuntamente con los africanos, dado que ahora África puede escoger entre distintos socios

III. CHINA ¿COMPETIDOR O ACTOR EN ÁFRICA?

La espectacular entrada de China en el continente africano ha trastocado el “status-quo” geopolítico en la región. Tradicionalmente, Europa ha sido el único actor internacional en África, si exceptuamos la intermitente presencia de los Estados Unidos. La incorporación de China como nuevo actor, en ese sentido, no hace sino normalizar una situación atípica. En un mundo globalizado, múltiples actores coinciden en un mismo espacio geográfico. Así, Europa ya no es, ni económica ni políticamente, el único referente para África.

Combinando una billetera generosa con un discurso ideal de respeto a la soberanía y a los gobiernos africanos, China ha conseguido una penetración espectacular en África en muy pocos años. El comercio entre ambos se ha doblado sólo desde 2006, hasta alcanzar los 80.000 millones de euros en 2008. Las empresas chinas superan las 1000 y sus ciudadanos rondan el millón de personas. Asimismo, el discurso chino de cooperación entre estados soberanos y exento de cualquier tipo de condicionalidad oficial, ofrece a los gobernantes africanos, especialmente a aquellos que rechazan abiertamente la democracia y los derechos humanos, un modelo de desarrollo alternativo y un aliado frente a la presión occidental. Contrariamente a la idea más extendida, las ventajas y los intereses de esa asociación para ambas partes no son exclusivamente económicos. Ciertamente, China se asegura ingentes cantidades de recursos energéticos y materias primas y dinamiza sus inversiones en los sectores de la construcción, las telecomunicaciones, el

textil y el agroalimentario. A cambio, los Estados africanos reciben infraestructuras y préstamos abundantes. Sin embargo, y sobre todo, esta relación ofrece a China un instrumento de "poder blando" de primer orden que ha sido indispensable para eliminar diplomáticamente a Taiwán y para garantizarse buen número de votos en Naciones Unidas. África, asimismo, ha encontrado un poderoso aliado con el que enfrentarse en lo financiero a los donantes internacionales, especialmente a los multilaterales que la trataban con gran paternalismo, y en lo político a los occidentales, uniéndose a China en un discurso más bien retórico sobre la amistad entre pueblos en vías de desarrollo y víctimas del colonialismo que buscan su propio modelo. No obstante, es evidente que la mera presencia china convierte a África y sus recursos en más atractivos a escala internacional, sacándola del ostracismo post-colonial y reequilibrando su dependencia de Europa.

Sin embargo, la relación entre China y África es menos idílica de lo que con frecuencia se lee. Thabo Mbeki atacaba recientemente el deseo chino de querer satelizar el continente y criticaba la idea de una relación igualitaria y respetuosa. La transformación de los recursos africanos, lo que añade verdaderamente valor al producto final, beneficia sistemática y exclusivamente a las empresas y ciudadanos chinos. Del mismo modo, la falta de condicionalidad oficial no se traduce en los hechos. El reconocimiento de la República Popular China es obligatorio. Igualmente, los ingentes préstamos chinos suponen una carga que hoy no se ve pero que tendrán que soportar las futuras generaciones africanas. Asimismo, la "ayuda" china está

totalmente ligada a su ejecución por empresas chinas y con mano de obra china. También la no ingerencia y el respeto a la soberanía que, con frecuencia, se presenta como uno de los elementos más valorados por los africanos en su relación con China, choca con la realidad. El apoyo a las milicias en Chad en 2006 o la reciente denegación de visado del Dalai Lama en Sudáfrica demuestran el uso de la presión política china en África. Empieza, así, a detectarse en distintos países africanos una animosidad hacia la presencia china por su voracidad hacia los recursos naturales y su competencia en el mercado laboral, no ya sólo como mano de obra, sino también ocupando las actividades del sector informal, tan vitales para la supervivencia de las familias más pobres.

En cualquier caso, dos cosas son ciertas: China es ya un actor de primer rango en África, y Europa, y por tanto España, deben integrar en su política africana esta situación. Los europeos debemos reafirmar nuestro compromiso con los valores humanistas y los derechos humanos en nuestra relación con África. China es la tercera economía mundial pero en el Índice de Desarrollo Humano se encuentra en el puesto 81. Los africanos son conscientes de esto y siguen mirando hacia Europa. De China pueden aprender como sacar millones de personas de la pobreza extrema, pero para redistribuir riqueza y consolidar la democracia, siguen pensando en el modelo y las prácticas europeas. Por tanto, cualquier intento de emular la no condicionalidad china, deslegitimaría nuestro discurso en África y nos debilitaría frente a la propia China. No obstante, haremos mal en ver a China como un rival en África

ca. Puede ser socio en la estabilización del continente. Sus fuertes intereses en la región y su experiencia en misiones de paz hacen que tenga gran interés en la paz y seguridad de África. También podemos aprender de su acción. Nuestras políticas de desarrollo en el continente deben tener entre sus objetivos el apoyo a la creación de un tejido productivo generador de riqueza, que emplee gran cantidad de mano obra no cualificada y que tan desesperadamente busca y necesita África. Ante todo, tenemos que dejar de ver África como un bloque homogéneo con problemas comunes y pensar políticas africanas adaptadas a sus distintas situaciones. La presencia China marca el fin de la era post-colonial en África.

IV. EL PAPEL DE ESPAÑA EN ÁFRICA: EFICACIA Y APROPIACIÓN

España ha hecho una apuesta estratégica por África subsahariana. Por ello, se han reforzado las misiones diplomáticas con la creación de seis nuevas embajadas. Igualmente, España ha hecho un especial esfuerzo para contribuir a la paz, la democracia y la seguridad en el continente. Como ejemplo tenemos la misión EUFOR, con la contribución de un contingente militar español para apoyar las primeras elecciones democráticas en la República Democrática del Congo en 2007; o la provisión de medios de transporte aéreo en la misión EUFOR-Chad para apoyar las misiones de Paz autorizadas por Naciones Unidas en Darfur-Sudán y el Chad; o la Agenda para la Paz de la Unión Africana, a la que nuestro país es uno de los principales contribuyentes con 30 millones de eu-

ros aprobados en 2008 para tres años. También en la agenda migratoria, el liderazgo español, tanto en Europa como en África, ha sido indiscutible. España ha defendido la adopción de un enfoque global, según el cual la lucha contra la inmigración ilegal y las mafias que trafican con personas deben ir acompañadas de una facilitación de los mecanismos de contratación de trabajadores subsaharianos en origen con todas las garantías y la aplicación de políticas activas de integración, un fortalecimiento de las capacidades para gestionar la migración y el fomento de acciones de codesarrollo.

Sin embargo, lo que realmente ha marcado la nueva presencia española en el continente africano, es el haber situado a la región en el centro de la agenda de cooperación al desarrollo española, superando una desatención histórica. Por primera vez tiene una presencia destacada en el continente que de forma mas lacerante sufre el hambre, las enfermedades, y la exclusión de amplias capas de su población, especialmente las mujeres, de las oportunidades de desarrollo. Nuestro país, en el periodo 2004-2010, ha incrementado su esfuerzo hacia el continente africano de manera sin precedentes, multiplicando por siete la aportación a la región subsahariana con respecto a 2000-2003.

Más allá del volumen de ayuda, el enfoque ha variado. España no sólo se centra en programas bilaterales país a país, sino que apoya los procesos de integración regional y subregional en el continente como instrumento válido para el fomento del desarrollo socioeconómico de los Estados africanos y para garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad de los mismos. Este

esquema sub-regional muestra una mayor refinamiento en el análisis y mayor madurez en el enfoque, capaz de superar una visión unitaria del continente y diferenciar entre distintas regiones. En ese sentido, se han detectado una serie de organizaciones regionales que pasan a ser socios preferentes: fundamentalmente la Unión Africana (UA) y NEPAD a escala continental, y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Se reconoce a África Occidental como la región prioritaria para España, al tratarse de la región en la que se encuentran los países “vecinos” de España en África, con los que compartimos una agenda común (cambio climático, migraciones, terrorismo y tráfico ilícitos). Por último, todo lo anterior tiene como guía tres objetivos transversales: los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático que impulsan la acción exterior de nuestro país en África Subsahariana.

Así, España ha realizado una apuesta estratégica en los últimos años por África Subsahariana, cuya perspectiva política han plasmado los distintos Planes África, el último de ellos, el actual que corre de 2009 a 2012. El Gobierno ha asumido como una de sus principales prioridades en política exterior el objetivo de establecer un nuevo marco, más profundo y global, de relaciones con esta región del mundo. La cercanía geográfica de la zona, así como razones políticas, económicas, de cooperación al desarrollo, migratorias y de corresponsabilidad en el tratamiento multilateral de problemas globales como la pobreza, la amenaza terrorista o la preservación del medio ambiente, justifican un plan

coordinado que incorpora a muchos de los países más pobres del planeta. África Subsahariana se ha convertido así en una región estratégica para España. En los últimos años ha surgido una auténtica agenda común de nuestro país con ese continente. Temas como el cambio climático, la lucha contra la pobreza o los flujos migratorios afectan por igual a nuestro país y a nuestros “nuevos vecinos” subsaharianos. La solución de los mismos no puede ser tampoco más que común y conjunta. Igualmente la lucha contra los tráfico ilícitos y el terrorismo, especialmente en el Sahel, contribuyen a situar al subcontinente entre las prioridades de la acción exterior española. Por último, en los últimos años hemos asistido a una mayor sensibilización y conocimiento del África Subsahariana y de su realidad por parte de nuestros ciudadanos, que unido al sentimiento mayoritario de solidaridad hacia los más pobres imperante en nuestro país, como reflejan invariablemente las encuestas de opinión, coadyuva a que nuestra ciudadanía quiera que España trabaje activa y eficazmente en los países más desfavorecidos del mundo que se encuentran mayoritariamente en esa región.

Por todo ello, nuestra política exterior y nuestra cooperación al desarrollo han estrechado la relación con la región. Es cierto que desde los años 80 la cooperación española había desarrollado una importante labor en países como Mozambique, Angola o Namibia, pero es desde 2005 que se ha impulsado la actividad española en países como Etiopía o República Democrática del Congo, clasificados como Países Menos Adelantados en su denominación oficial, según Naciones Unidas, y estraté-

gicos ambos en esta zona del continente o con mucha fuerza en todo el África Occidental. El despliegue diplomático ha ido acompañado de un incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la región, que se ha multiplicado por siete desde los 200 millones de 2004 hasta alcanzar los más de 1.400 millones de euros a día de hoy. Nuestro país ha entrado, por tanto, con fuerza en una región compleja, cambiante y que, en buena medida, ha empezado a conocer más profundamente hace tan solo unos pocos años.

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

sistió en AOD bilateral y el 44,1% en AOD multilateral. Las cifras para el año 2009 muestran una tendencia similar: la AOD total destinada a África alcanza los 1.429,6 millones de euros. La ayuda bilateral destinada al continente africano supera a la multilateral en términos absolutos; la primera es de unos 1.066 millones de euros frente a la segunda, en torno a los 363 millones, convirtiendo a África en el segundo mayor receptor de AOD bilateral después de América Latina con un 33,47% de la AOD bilateral total disponible. Sin embargo, si hacemos un análisis comparado de estos datos, el continente africano es el primer receptor de ayuda multilateral de la cooperación española, esto es, la ayuda que se canaliza a través de las Organizaciones Internacionales y Multilaterales, con un 55,81% de la ayuda multilateral total. Asimismo, según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la región de África Subsahariana recibió durante el periodo 2007-2008 el 31,6% de AOD española total, superando por primera vez a la AOD destinada a la región latinoamericana y caribeña en un 1,8%. Esto es especialmente significativo, dado que la acción multilateral es uno de los objetivos del nuevo Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) y que la aportación que el gobierno de España hace a los diferentes organismos internacionales, que en esta etapa apuesta por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico, tiene como finalidad el apoyo a la comunidad internacional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para conseguir dichos objetivos, la cooperación española hacia África subsahariana intenta ser lo más eficaz posible en

su objetivo de lucha contra la pobreza. Así, se han determinado una serie de prioridades geográficas en el continente: Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde, Níger, Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo, Guinea Conakry y Namibia son todos ellos países en los que España tiene un programa bilateral de cooperación. Junto a ellos, África Occidental se convierte en prioridad regional de la cooperación española, con una vertiente multilateral (CEDEAO) y otra bilateral que centrará su atención en estados en situación de fragilidad o posconflicto.

España es un gran donante de ayuda bilateral al continente africano. Esto es, la ayuda que España da a países africanos en concreto y que conforma nuestros programas bilaterales de cooperación. La AOD bilateral española ha pasado de 28 millones de dólares en el periodo 1980-1989, a 373 millones en el periodo 1990-1999, hasta alcanzar los 515 millones en el periodo 2000-2008, registrando el mayor aumento de todos los países donantes del CAD.

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

España concentra la mayor parte de su AOD bilateral al subsector de la educación como palanca para fortalecer la equidad y

la cohesión social en el marco de la lucha contra la pobreza. El objetivo general de nuestra cooperación en educación, es la contribución al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad, mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil. Así, se destinaron a este objetivo en el año 2008 un total de 96 millones de euros.

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

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

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

En cuanto a los sectores productivos, España es el sexto donante con un 8,4% de

la AOD bilateral total que se destina a África. La agricultura, los bosques y la pesca son los subsectores productivos que reciben mayor apoyo de la cooperación española (muy ligada a la ayuda en seguridad alimentaria) con un 7,1%.

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

Igualmente, la política de género es una prioridad en un doble sentido para la cooperación española, tanto a nivel horizontal como sectorial. El objetivo general de política sectorial de género en desarrollo es contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento. La AOD española para los temas de género, tanto bilaterales como multilaterales y multi-bilaterales, ha aumentado considerablemente desde la entrada en vigor del Plan Director. En el continente africano, la integración del enfoque de género es un reto nuevo y necesario por parte de la cooperación española. Los encuentros y Declaraciones consecutivas de los Encuentros entre mujeres africanas y españolas desde 2005 demuestran el compromiso del gobierno por el empoderamiento de las mujeres africanas, con acuerdos concretos ya establecidos que marcan la agenda de prioridades, basadas en las propuestas de las propias mujeres.

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

Además, la cooperación española recientemente ha introducido el enfoque regional como mecanismo para alcanzar un mayor impacto en sus acciones de desarrollo. En ese esquema, la región de África Occidental y su organización de integración regional, la CEDEAO, desempeñan un papel fundamental. La proximidad geográfica de la región con España, que hace de sus países nuestros “vecinos africanos”, da lugar a una agenda común en la que retos y soluciones son compartidos. Con desafíos compartidos como el cambio climático, el desarrollo social y económico, el fenómeno migratorio, los tráfico ilícitos o el terrorismo internacional. Así, la región de África Occidental, en sí misma, es prioritaria para la cooperación española. Por ello, se está poniendo en marcha un programa regional de cooperación, dotado de estructuras sólidas y con una vertiente multilateral, centrada en la CEDEAO y otra bilateral con los PMA (Países Menos Avanzados), algunos de los más pobres del planeta, como es el caso de Malí y Níger; Países de Renta Baja como Senegal y Gambia; y un País de Renta Media que es Cabo Verde. El volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral bruta española en África Occidental ha pasado de algo más de 48 millones de euros en 2004, a 170 millones de euros actualmente.

Como muestra el caso de África Occidental, el impacto regional que busca la polí-

tica de desarrollo de España se caracteriza también por su apoyo a organismos regionales. Esta apuesta de nuestro país por apoyar y reforzar los organismos de integración regional africanos tiene una doble vertiente. Por un lado, es una forma natural y eficaz de realizar acciones cuyo diseño e impacto sea regional. Por otro lado, España intenta reforzar institucionalmente esas mismas organizaciones africanas como un bien en sí mismo. Nuestro país considera la integración regional como un factor de desarrollo y estabilidad. Por ello, el compromiso de España con África Occidental se pone de manifiesto con la puesta en marcha de un programa regional de cooperación con la CEDEAO. Al igual que la CEDEAO constituye una referencia para el desarrollo del trabajo de la cooperación española en África Occidental, la Unión Africana y el NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) son dos organizaciones referentes para la cooperación española en el África no occidental. En el caso de la Unión Africana, España se ha comprometido a realizar una aportación de 30 millones de euros en el período 2009-2011, orientada a fortalecer las capacidades institucionales de la organización, así como su programa de paz y seguridad en el continente. En el NEPAD, es el Fondo España-NEPAD para el Empoderamiento de la Mujer, creado en 2007, dotado de 20 millones de euros y dirigido al empoderamiento de la mujer a través del procedimiento de convocatoria de proyectos, el instrumento prioritario de nuestro país.

También el empoderamiento económico es un objetivo de la acción de España en África Subsahariana. A partir del año 2005, la

presencia de los microcréditos en África ha crecido sustantivamente. Los microcréditos posibilitan que muchas personas sin recursos y, sobre todo, sin posibilidad de acceso al sistema bancario tradicional, puedan financiar proyectos laborales por su cuenta que les reviertan unos ingresos y les permitan subsistir. En la actualidad, los préstamos de microcrédito a entidades del ámbito microfinanciero en países africanos suponen un total formalizado de unos 70 millones de euros, es decir en torno al 11 por ciento del total formalizado en el Fondo de Microcréditos. Los datos de seguimiento en la región indican que con los recursos desembolsados se han otorgado a la microempresa africana el equivalente a más de 131 millones de dólares, colocados en casi 194.000 operaciones de microcréditos a más de 186.000 microempresarios, 55% de los cuales son mujeres.

A pesar de que nuestro país es un donante y actor reciente en la región, existen ya una serie de sectores en los que España añade valor al desarrollo de los países africanos en los que está presente. Con nuestra intervención en esos sectores, España intenta ayudar a crear un capital social, humano y económico sostenible que en línea con las prioridades africanas permita su desarrollo. Cabe destacar el compromiso de España con el sector salud en África y su apoyo al "Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis", al que ha aportado 150 millones de dólares en 2008. En el futuro, su contribución a este fondo global va a aumentar aún más, ya que España se ha comprometido a aportar 600 millones de dólares hasta 2011. A nivel regional, destaca el apoyo de España al refuerzo de las capacidades de

la CEDEAO y sus Estados miembros en las áreas de investigación, prevención y atención de la malaria con el objetivo último de lograr su erradicación.

El compromiso de España con el desarrollo de África es parte de una política de Estado. Las necesidades de África, el drama humano que allí se vive y los problemas comunes a los que nos enfrentamos, requieren que España acompañe a África en su desarrollo a largo plazo. Para ello, y mirando hacia el futuro, queremos potenciar las alianzas público-privadas. La Ayuda Oficial al Desarrollo es eficaz en el apoyo a políticas públicas nacionales que reducen la pobreza. No obstante, para conseguir el desarrollo económico es necesario un crecimiento sostenible. Esto sólo es posible con la ayuda del sector privado. Para que África despegue definitivamente, es necesario también que enraíce un tejido industrial y empresarial que genere riqueza y empleo. Para conseguirlo, es necesario que sector público y privado trabajen conjuntamente en proyectos de desarrollo que generen beneficios empresariales. Tenemos que involucrar a todos los actores implicados en el desarrollo africano. En un contexto de grandes necesidades y estabilidad precaria como el africano, sin una estrategia global clara y definida previamente, nuestra intervención sólo será parcial o dispersa, reduciéndose en buena medida la eficacia de su impacto, sin centrarse en las causas profundas del subdesarrollo y sin darse el tiempo necesario para obtener resultados. Ante todo, hay que evitar la dispersión cuando no la oposición de iniciativas que mitigan el impacto del desarrollo de África.

Debemos también apoyar la integración regional en nuestras acciones bilaterales. Dado que una de las características de los Estados africanos es su impacto en los países del entorno (flujos migratorios, comercio transfronterizo legal e ilegal, desbordamiento de cualquier conflicto por solidaridades étnicas...) es necesario integrar ese enfoque regional en el análisis de causas y consecuencias de las crisis, y asegurarse que ninguna de nuestras acciones tiene un impacto negativo en la región.

V. LA AGENDA COMÚN ENTRE EUROPA Y ÁFRICA

España y la Unión Europea deben, por tanto, mantener una agenda común con África que incluya, al menos, los siguientes elementos:

1. Hacer un esfuerzo especial para contribuir a la paz, la democracia y la seguridad en el continente. Profundizando en el apoyo a los procesos de consolidación de la democracia y construcción de la paz en África. Prestando una atención especial a los Estados frágiles del continente y al refuerzo de las propias capacidades africanas para la prevención de situaciones potencialmente conflictivas o violentas.
2. Situar el continente africano en el centro de la agenda de desarrollo. España, desde 2004 por primera vez tiene una presencia destacada en el continente que de forma mas lacerante sufre el hambre, las enfermedades, y la exclusión de amplias capas de su población, especialmente las mujeres, de las oportunidades de desarrollo.

3. También en la agenda migratoria, la acción común entre Europa y África es fundamental. Apoyando la adopción de un enfoque global, según el cual la lucha contra la inmigración ilegal y las mafias que trafican con personas debe ir acompañada de una facilitación de los mecanismos de contratación de trabajadores subsaharianos en origen, con todas las garantías y la aplicación de políticas activas de integración, fortalecimiento de las capacidades para gestionar la migración y fomento de acciones de codesarrollo.

4. Apoyar los procesos de integración regional y subregional en el continente como instrumento válido para el fomento del desarrollo socioeconómico de los estados africanos y para garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad de los mismos. Hay que superar una visión unitaria del continente y diferenciar entre diferentes regiones y apoyando las organizaciones de integración regional como la Unión Africana.

5. Intensificar las relaciones empresariales y la inversión en actividades creadoras de

riqueza, generadoras de empleo y que sean motor de transferencias de tecnología.

6. Por último, todo lo anterior debe tener como guía tres objetivos transversales: los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

ALBARES, J.M. (2010), *¿Qué valor añade España al África Subsahariana? Estrategia y presencia de España en la región*, Madrid, Fundación IDEAS.

ALBARES, J.M. (2008), *Cooperación al Desarrollo y Estados frágiles: Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana*, Madrid, Fundación Alternativas.

ALBARES, J.M. (2005), *Trabajar con socios difíciles: la promoción del desarrollo en los Estados frágiles*, Real Instituto Elcano, ARI, nº18.

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

8. LA COOPERACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA CON ÁFRICA TRAS LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE

Carmen de la Peña*

I. LA POLÍTICA ESPAÑOLA EN ÁFRICA

El África Subsahariana se ha convertido en los últimos años en una prioridad de la política exterior española. Sin menoscabar los ejes tradicionales de esa política (Europa, Iberoamérica, el Mediterráneo y la Relación Transatlántica), el África Subsahariana surge como una nueva prioridad.

Las razones de esta nueva atención española habría que buscarlas no en uno sino en varios elementos.

1. Por un lado el desarrollo del "concepto de vecindad" basado en que España es el país europeo más cercano de África y especialmente de África occidental. Se trata de un vecino con el que se pueden y se deben hacer cosas porque existe una interacción que se opone a la yuxtaposición. Hay una serie de retos comunes y de intereses compartidos como el comercio, la regulación de los flujos migratorios, el transporte, etc.

2. A este primer elemento habría que añadir las políticas elaboradas por el Gobierno de España basadas en el multilateralismo eficaz y en la lucha contra la pobreza y en las cuales África ocupa un lugar preferente. Es bien sabido que África es el continente más empobrecido del mundo: la AOD española hacia el subcontinente supera los mil cuatrocientos millones de euros y desde 2005 ha supuesto entre un 30% y el 45% del presupuesto total de AOD. Desde 2004 se ha multiplicado por cinco. Igualmente España ocupa actualmente el 6º puesto mundial en cantidad de ayuda al desarrollo.

3. El tercer elemento lo encontramos en otros ejes de la política exterior española, me refiero al compromiso español con el afianzamiento de la paz y seguridad, el apoyo a los procesos de construcción del Estado de derecho, la promoción de las relaciones comerciales y de inversión, la consolidación de un partenariado en materia migratoria y la defensa de los derechos humanos.

A estos factores hay que añadir los efectos de la globalización, es decir la nueva realidad del mundo en el siglo XXI que se traduce en el surgimiento de una serie de fenómenos transversales comunes a todos como el cambio climático, la nueva lucha por las materias primas, los tráfico ilícitos, el terrorismo, el abastecimiento energético y el desarrollo. Hay que añadir, igualmente, los efectos de la crisis financiera mundial.

En efecto, en los tiempos que corren sería difícil imaginar el continuo avance del mundo si en la cuneta se quedan, por falta de medios, continentes del tamaño y potencialidades como el africano con sus mil millones de habitantes pero que a su vez supone tan solo un 2,5% del total del PIB. No es posible entender un proceso global del siglo XXI si África se queda a la zaga. Es necesario contar con África en este mundo globalizado a la hora de establecer las estrategias globales para enfrentar la nueva realidad y las crisis diversas; urge oír su voz en los foros de debate como el G-8 y el G-20.

Esta nueva política española hacia África, se desarrolla en lo que podíamos llamar la

* Directora general para África. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

nueva realidad mundial, y a su vez, una nueva realidad africana caracterizada por la globalización y donde evolucionan sectores como paz y seguridad, democracia, crecimiento económico, migraciones, desarrollo, derechos humanos, acompañados por la existencia de nuevos foros de decisión africanos de carácter regional y continental y la presencia de nuevos actores internacionales.

A la vista de lo anterior, la política exterior española en esta nueva relación de vecindad, establece como ejes de su actuación africana tres dimensiones, la dimensión continental a través de su cooperación con la Unión Africana, la dimensión regional mediante la acción a través de las Comunidades Económicas Regionales (CEDEAO, SADC, CEEAC, e IGAD) y las relaciones bilaterales con los 46 países que componen el África Subsahariana. Estas tres dimensiones están interconectadas, no son excluyentes sino al contrario complementarias para conseguir la eficacia que se pretende.

Igualmente la política exterior española no se limita a nuestra acción bilateral ya que ésta igualmente participa activamente en el proceso de elaboración de políticas y de toma de decisiones en los foros internacionales y especialmente en el contexto de la acción de la UE en África. Buena prueba de ello es la reciente presidencia rotatoria de la UE que ha ostentado España durante el primer semestre de este año y a la que me referiré más adelante.

Sobre este estado de cosas en África, es la propia CEA, la Comisión Económica para

África de las NNUU, la que proporciona los siguientes datos sobre la situación del continente:

Estado de derecho, paz y seguridad

De los 30 conflictos armados registrados en el mundo, 10 se desarrollan en África y siete de ellos tuvieron una importante componente regional o fueron internacionalizados, por ejemplo Somalia, Los Grandes Lagos, etc.

La mayoría de estos conflictos ocurren dentro de un mismo país. Los datos positivos son que ha disminuido el número de conflictos y que estos duran la mitad que en las décadas anteriores. Igualmente disminuye el número de golpes de estado debido a las misiones postconflicto y a los procesos de mediación, observación electoral y al nuevo posicionamiento de la Unión Africana en este tema.

Instituciones democráticas y buen gobierno

Junto a la paz y seguridad, el establecimiento de democracias sólidas, sigue presentándose como uno de los retos a los que se enfrenta el continente africano. En este contexto, la Unión Africana adoptó la Carta de la Democracia, las Elecciones y el Buen Gobierno que constituye el documento marco que regula el comportamiento democrático en África.

Según el último estudio de enero de este año realizado por la Comisión Económica para África de NNUU sobre Gobernanza, en África el multipartidismo avanza pero sin una verdadera vertebración.

Desarrollo – Objetivos del Milenio

A pesar de los esfuerzos africanos y del conjunto de la comunidad internacional, África Subsahariana sigue concentrando en la actualidad los países con índices y niveles de desarrollo más bajos del mundo y es muy posible que, sin un fuerte compromiso de los propios gobiernos africanos y de los donantes, se puedan alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.

Sin embargo hay un dato positivo y es que los países africanos aumentan la apropiación y liderazgo de sus programas de desarrollo. Cada vez son más los países africanos que pactan con los principales donantes sus Programas de Desarrollo a medio plazo aportando seguridad y coherencia a las políticas de desarrollo del país y a los donantes.

Relaciones económicas y crecimiento

A pesar de la crisis económica, los países africanos han seguido creciendo este año y la media de la renta del continente que se encontraba en los 1.000 dólares, se ha incrementado hasta los 1.500 dólares.

Igualmente se observa que la mayoría de los países están creciendo un 4-6% y algunos alcanzan los dos dígitos de crecimiento.

Por su parte, la situación económica en África ha mejorado considerablemente en los últimos años debido a varios factores, entre ellos el tratamiento de la deuda por parte de los acreedores internacionales y concretamente del club de París y su condonación en muchos casos. A este respecto

cabe citar la iniciativa HIPIC que se aplica a países de renta baja y altamente endeudados que reúnan determinadas condiciones. Hay 27 países subsaharianos que han sido aceptados para beneficiarse de esta iniciativa.

En paralelo, los países africanos intentan crear un ambiente propicio para el desarrollo económico potenciando el sector privado y promocionando las inversiones mediante políticas de privatización, protección de las inversiones, agilización de los trámites burocráticos etc.

Emigración y refugiados

Los movimientos migratorios son parte de las características africanas. Tradicionalmente han obedecido a razones económicas de trashumancia que a su vez han conducido a conflictos con los agricultores. Sin embargo existe también otra causa de la migración que son los conflictos. A estos factores intrínsecos hay que añadir uno nuevo que es la pobreza.

Corrupción

La corrupción constituye uno de los mayores desafíos para la eliminación de la pobreza y la creación de un entorno favorable a la inversión y al desarrollo socioeconómico. La corrupción se da a diversos niveles y afecta a los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Aunque la lucha contra la corrupción debe abordarse a través del establecimiento de unas instituciones democráticas sólidas, a nivel de la comunidad internacional se han puesto en práctica algunas iniciativas para luchar contra la corrupción como es el caso

de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

También existe el proceso Kimberley, cuya función es regular la producción de diamantes y evitar el tráfico de diamantes extraídos ilegalmente que en muchas ocasiones sirven para financiar las guerras y el enriquecimiento ilegal. Se trata de una iniciativa de gobiernos, industrias y sociedad civil. El comercio de diamantes ha contribuido a avivar durante décadas conflictos terribles como Angola, Costa de Marfil, RDC y Sierra Leona.

Otro dato positivo en este asunto es que hay 16 países africanos que han ratificado la Convención de la Unión Africana para combatir la corrupción.

Los nuevos actores internacionales

En la última década nuevos y pujantes actores han llegado a África. Países emergentes como China, India, Brasil y Turquía están cambiando nuestra manera de ver el continente. Podemos decir que han hecho de África un tablero geoestratégico como no lo era desde la Guerra Fría. La diferencia es que esta vez los africanos han conseguido que la competición entre las grandes potencias se haga en su beneficio.

China es el caso más sobresaliente. Su estrategia se puede resumir de esta manera: conceder préstamos en condiciones muy ventajosas para financiar proyectos de infraestructuras, a cambio de materias primas y abastecimiento de la energía necesaria para alimentar su poderoso crecimiento; la adjudicación de las obras debe hacerse también a empresas chinas. A tra-

vés de China, los africanos han descubierto la importancia de las infraestructuras, aspecto que había sido descuidado por los programas de desarrollo occidentales. Además, la ayuda carece de las típicas condicionalidades que acompañan a la cooperación europea, lo que los africanos, como es natural, prefieren.

India, el otro gigante asiático también ha incrementado su presencia en África, aprovechando sus históricas relaciones con el África Oriental, con la que comparte el océano Índico, así como las comunidades de la diáspora hindú asentadas al Sur del Sahara. Por su parte, y aunque sus intercambios son todavía modestos comparados con los de China, Rusia, dentro de su filosofía general de restauración de su influencia internacional, se apoya en la experiencia adquirida durante la etapa soviética para buscar una mayor presencia en las relaciones comerciales y políticas en África. También el presidente de Brasil, Lula da Silva, ha dado prioridad a las relaciones con África. Bajo su mandato el número de Embajadas brasileñas en el continente se ha duplicado, y el volumen de intercambios comerciales quintuplicado. Para hacerse una idea, el Presidente Lula acaba de volver de una gira por seis países africanos en el que es su duodécimo viaje por África. Finalmente, Turquía es el otro gran actor que ha apostado por el continente africano mediante la apertura de una extensa red de embajadas, la promoción de los intercambios comerciales y la cooperación a través de las medianas y pequeñas empresas.

No se puede dudar de que la implantación de todos estos actores está cambiando no solo el continente, ofreciendo una vía al-

ternativa al desarrollo, sino también el propio papel de África en el mundo globalizado. Todo ello obliga a la Unión Europea, a sus Estados miembros a replantearse su estrategia en África.

Las nuevas amenazas transversales

En los últimos años han surgido en África una serie de nuevos retos o amenazas a las que se deben hacer frente, como es el caso del tráfico de drogas, el tráfico de armas, el tráfico de personas, el terrorismo, etc. Todos estos tráficos han proliferado en África y especialmente en algunas regiones, debido a la porosidad de las fronteras, la falta de estabilidad política, la debilidad de los sistemas judiciales o la corrupción.

Se trata de fenómenos muy complejos y relativamente nuevos que deben ser tratados en toda su extensión y desde una perspectiva no solamente política sino técnica también.

Estos fenómenos, en este mundo globalizado, afectan también a España, Europa y a América, creándose un triángulo interactivo. Para hacerles frente es necesario en primer lugar una acción decisiva de los Gobiernos africanos que se debe acompañar de una cooperación basada en los pilares del desarrollo y la seguridad por parte de la comunidad internacional.

Asimismo, al tratar estas amenazas, hay que mirar hacia determinadas regiones como el Sahel, el Golfo de Guinea, el Cuerno de África y la Región de los Grandes Lagos, hogar de los principales conflictos africanos y que constituyen lo que podríamos llamar los polos de desestabilización del continente.

II. EL PLAN ÁFRICA

Como ha sido dicho, España está elaborando una nueva política de vecindad hacia África en un contexto africano cambiante. Para su desarrollo y puesta en funcionamiento de manera eficaz se apoya en el Plan África que es el fruto de la voluntad del Gobierno de situar a la región subsahariana en un primer plano de las prioridades de política exterior de España. Es un documento programático del gobierno con objeto de canalizar la acción exterior española en el África Subsahariana.

El Plan África, aunque situado en un marco temporal limitado (está previsto para 2009-2012), tiene un horizonte mucho más amplio, pues sienta las bases, de forma sistemática y por vez primera, de una verdadera política exterior de España hacia África Subsahariana, la cual no ha sido dictada al albur de emergencias del momento ni está condicionada por razones coyunturales.

El Plan África 2009-2012 marca también una línea de continuidad y consolidación de la labor efectuada, tomando nota de la experiencia y de las lecciones aprendidas hasta el momento. Sobre esta experiencia, y teniendo en cuenta las tendencias actuales y las que se prevé para los próximos años, incluye algunas innovaciones importantes, entre las que cabe destacar:

- Junto a los seis objetivos generales, se incluyen tres objetivos transversales: DDHH, Igualdad de Género, y Sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático.

- Posiblemente el aspecto más novedoso del Plan África sea que se adopta un enfoque regional: este enfoque, que ha venido formando parte de la agenda continental desde las independencias, “vuelve” progresivamente a desempeñar un papel prioritario como vía de creación de desarrollo socioeconómico y de mejora de la estabilidad y seguridad nacional.
- Introduciendo la lógica regional, por un lado, se refuerza el papel de los organismos regionales africanos, y por otro, se mejora la coherencia y la capacidad de acción al permitirse –y fomentarse– actuaciones en países que, dentro de una misma región, no figuran específicamente como prioritarios en la clasificación del Plan y, sin embargo, pueden resultar claves para la seguridad, la estabilidad y la prosperidad de la zona. No hay que olvidar que muchos conflictos en África “se internacionalizan”, pasando a implicar a varios países de la región.
- El Plan África incluye además un sistema de evaluación, reflejando las iniciativas y actividades llevadas a cabo en cada uno de sus ámbitos u objetivos.
- Asimismo, la Mesa África contemplada en el Plan África es un instrumento de seguimiento por parte de la sociedad civil. Si el Plan África es elaborado por el gobierno, sin embargo éste se compromete y se pacta con la sociedad civil con objeto de obtener el mayor consenso posible.
- Por otro lado, el Plan África recoge una serie de retos y oportunidades para los próximos años, entre los que se encuentra la

presidencia española de la UE que España ha ejercido durante el primer semestre de este año, como oportunidad para contribuir a intensificar las relaciones entre la Unión y el continente africano.

III. BALANCE DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

Una vez hecho un recorrido por la situación que atraviesa el continente y el nuevo escenario internacional, cabe referirse al balance de la presidencia española y la relación bilateral hacia el continente, que encuentra su guía para la acción en la implementación del Plan África 2009-2012.

Por lo que respecta a la presidencia rotatoria de la UE que España ha ostentado en el primer semestre de este año, ésta se ha caracterizado por dar una continuidad a los trabajos en curso de otras Presidencias anteriores y por asegurar su proyección en el futuro mediante la negociación con el trío de Presidencias (España, Bélgica y Hungría) la continuidad de la agenda africana.

Igualmente durante este semestre se ha aportado la visión conceptual española de nuestra política contenida en el Plan África, a través de las agendas de los grupos de trabajo de la UE (COAFR –Grupo África–; ACP –África, Caribe, Pacífico–; COTER –Comité de Terrorismo–; CODEV –Comité de Desarrollo–; y COHOM –Comité de Derechos Humanos–), así como COPS –Comité Político y de Seguridad– y CIVCOM –Comité de Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis–. Es decir, se intensificó el tratamiento sectorial y completo de los temas

africanos en la UE desde diversas perspectivas.

Este programa de la presidencia española, tuvo como punto de partida un documento de acción elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) que hacía hincapié en el amplio proceso de globalización mundial en curso y consideraba a África como un socio indispensable de la UE, resultando necesario promover su completa integración en la arquitectura del S.XXI con el objeto de que la UE pudiera acompañar al continente en la superación de sus retos en áreas como la seguridad, el desarrollo, la gobernanza, la justicia y la integración regional.

También en la elaboración del documento se tuvo presente que África es la región donde el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) estaba más retrasada, y en consecuencia, la presidencia se centró en apoyar todas las iniciativas que ayudaran a África a desarrollar sus compromisos de cumplimiento de los ODM así como las iniciativas internacionales que propiciaran este objetivo.

En cuanto al sector de los derechos humanos, esta cuestión se abordó en todos los diálogos políticos que se mantuvieron con países africanos.

En el contexto de trabajo, hay que señalar que esta presidencia española ha sido diferente de las tres anteriores debido a que, junto con ella, entraron en funcionamiento los mecanismos establecidos para la política exterior de la Unión en el Tratado de Lisboa con la creación de las figuras de un

Presidente del Consejo y una Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad que asume la representación europea en cuestiones de política exterior y seguridad y que a su vez ostenta el cargo de Vicepresidenta de la Comisión. Este esquema culminará con la creación de un Servicio Exterior Europeo.

En relación con los sectores prioritarios de esta presidencia, éstos fueron:

a) La diplomacia preventiva y la gestión de crisis, teniendo en cuenta la fragilidad de las instituciones nacionales africanas. En este contexto, se ha insistido en la necesidad de coordinar las iniciativas europeas con las que en este campo realizan las Naciones Unidas, la Unión Africana y las organizaciones regionales africanas, poniendo, como veremos, especial énfasis en la lucha contra los tráfico ilícitos y el crimen organizado.

b) Democracia, capacidad Institucional y procesos electorales, con base en la promoción del buen gobierno y el refuerzo institucional. Se propuso dar seguimiento a los cambios inconstitucionales, y a la participación activa de la UE en los grupos de contacto internacionales constituidos. Con tal fin estaba previsto promover el diálogo político con los gobiernos africanos en base a lo establecido en el Art. 8 del Acuerdo de Cotonou, la promoción de los Derechos Humanos, la igualdad de género y el desarrollo.

Respecto a los procesos electorales, la presidencia española se comprometió a seguir la celebración de comicios electorales que se debían desarrollar en África durante los

primeros seis meses de este año y dotarlos, en los casos en que hubiera acuerdo, con misiones electorales de la UE.

c) Otro sector prioritario ha consistido en dar seguimiento a la Estrategia UE-África.

La presidencia española, como ya se ha dicho, estuvo marcada por la continuidad como es habitual en el tratamiento africano, aunque introduciendo las propias ideas innovadoras en algunos temas. También tuvo que dar seguimiento a expedientes iniciados bajo anteriores presidencias.

Especialmente cabe señalar que se lograron los dos objetivos principales que nos habíamos marcado. Por un lado, se cumplió con el encargo de nuestros socios de encauzar una posición europea respecto a la Estrategia Conjunta UE-África (2011-2013). Este documento es la base para la adopción de la II Estrategia UE-África que se adoptará en la Cumbre UE-África de Sirte bajo presidencia belga.

Por otro lado se presentó a nuestros socios una iniciativa conjunta (COM-SGC) sobre el Golfo de Guinea, con base en un documento español de estrategia, que es el primer paso para definir una Estrategia europea como las ya existentes para el Cuerno de África y el Sahel.

Además, la intervención del presidente del Gobierno en Addis Abeba en la Cumbre de la Unión Africana (31 Enero 2010) fue un momento relevante para la agenda africana que permitió poner en valor el compromiso español y europeo con África y especialmente con su agenda de desarrollo.

Por lo que respecta al diálogo del Art. 8 de Cotonou se han celebrado dichas reuniones en todos los países en los que España ostentaba la presidencia local y también establecimos la meta de intensificarlos con Angola, Mozambique y Sudáfrica. España también participó en las tomas de posesión de los presidentes de Mozambique y Namibia.

En el ámbito de la diplomacia preventiva y gestión de crisis, la apuesta fue consolidar la paz y seguridad en el Cuerno de África, prestando igualmente atención a las crisis de Somalia, el seguimiento del Acuerdo de Paz (CPA, en sus siglas en inglés) en Sudán y la situación en Madagascar y Zimbabwe. Especialmente se siguió la deriva militarista en Guinea Bissau y el futuro de la Misión de reforma del sector de seguridad en dicho país.

También ocuparon una atención especial en la Agenda, los cambios inconstitucionales en Níger y Conakry. En este contexto se impulsó un debate europeo sobre los cambios inconstitucionales de gobierno en África y se ha participado en misiones de seguimiento como en Guinea Conakry.

Respecto a democracia, buen gobierno y derechos humanos, se fijaron dos grandes áreas: el seguimiento de los procesos de paz en marcha y los procesos electorales, especialmente los de Etiopía, Guinea Conakry, Ruanda y Sudán.

En cooperación en materia de terrorismo, narcotráfico, crimen transnacional y emigración ilegal, se trataron especialmente la piratería en las costas del Índico, la Iniciativa del Sahel y el Golfo de Guinea.

También en los procesos de integración regional se consideraron las mejoras de las perspectivas del X Fondo Europeo de Desarrollo (FED), la celebración de un diálogo político con la CEDEAO, el apoyo a la iniciativa del NEPAD del *African Peer Review Mechanism* y el impulso a los Acuerdos de Partenariado Económico (EPAs, por sus siglas en inglés) en las regiones austral y occidental.

Finalmente, señalar la celebración de diálogos políticos con una serie de países e instituciones africanas como: Cabo Verde, IGAD, UA, Sudáfrica, CEDEAO y Nigeria.

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO

IV.1. Perspectivas españolas

Las perspectivas españolas de acción exterior son dobles, por un lado está la vertiente europea y de otro lado la bilateral.

Una vez que ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa y en consecuencia se han establecido las nuevas instituciones a las que me he referido, Europa cuenta con una serie de mecanismos que deben propiciar una acción más profunda de la UE en África, tanto en sus facetas de desarrollo como políticas y de seguridad.

Esta situación propicia el establecimiento de estrategias integradas de política exterior. En este contexto, España seguirá trabajando y participará activamente en la creación de estas estrategias que se aplican a determinadas regiones, y fundamentalmente a aquellas que tienen para nosotros un interés geoestratégico, como el Cuerno

de África, el Sahel o el Golfo de Guinea. Asimismo, se trabajará en los diálogos políticos con los países africanos y la consolidación de la arquitectura de paz y seguridad africana. También España se implicará en el seguimiento de la utilización de los instrumentos financieros con los que cuenta la UE para realizar su política de desarrollo, como el X FED (22.682 millones de euros), el Instrumento de Estabilidad, la *African Peace Facility* (fondo para la paz en África), entre otros, con objeto de que se utilicen de manera eficaz y de acuerdo con una visión unitaria de la acción exterior de la UE. No olvidemos que España es el 5º contribuyente al FED.

En este contexto, España va a seguir otorgando una atención preferente en el futuro a la implementación del Plan África. En este contexto, se deberá mantener en el futuro, una atención especial al continente, incrementando sus relaciones bilaterales con los países subsaharianos y fomentando la cooperación y relación a través de la dimensión regional (las comunidades regionales: CEDEAO, IGAD, CEEAC y SADEC) y la continental (la Unión Africana). Será a través de estos tres pilares que se consolidará la política española africana en sus diversas facetas: política, de desarrollo, cultural, económica, de seguridad y migratoria.

En cuanto a las zonas estratégicas, existen tres zonas que deberán ser objeto de una atención prioritaria:

- El Sahel que incluye una vasta zona desértica de países subsaharianos donde proliferan los tráfico ilícitos, los conflictos étnicos (tuareg), y el terrorismo de AQMI de-

bido a la ausencia del Estado y el subdesarrollo.

- El Cuerno de África, donde se desarrolla toda la problemática que plantea para la comunidad internacional, en concreto los actos de piratería y la libre circulación del tráfico marítimo en el Índico, debido a la existencia de un estado fallido en Somalia. Igualmente tendrá implicaciones de seguridad la casi inevitable división de Sudán en dos estados el próximo año. También proliferan por la región los extremismos islámicos y el terrorismo de Al Qaeda.
- El Golfo de Guinea es otra región de gran importancia geoestratégica por lo que respecta al abastecimiento energético, la seguridad del tráfico marítimo y las acciones de piratería incipiente y bandidaje que se desarrollan en la zona. La estabilidad política de los estados del Golfo es otro factor a tener en consideración.

Finalmente, debe mencionarse de manera especial a una relación estratégica que España ha venido impulsando desde la última legislatura y, por primera vez en la historia de su acción exterior. Me refiero a la relación estratégica con África Occidental.

El carácter prioritario de esta relación ha quedado plasmado tanto en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 como en el Plan África. Se introduce un doble enfoque en la acción de España hacia esta región: desde el punto de vista bilateral, se trabaja con todos y cada uno de los 15 Estados que componen la CEDEAO, lo que se completa con un enfoque regional y multisectorial, de carácter innovador, en

el que la CEDEAO juega un papel central en el apoyo a nuestros objetivos transversales.

El diseño de esta política de “nueva vecindad” con África Occidental ha sido un gran reto en el que ha participado el conjunto de la Administración del Estado, lo que ha permitido forjar con estos Estados una relación basada en los pilares de la confianza mutua, la igualdad, el respeto a la soberanía y la apropiación por África de sus iniciativas de desarrollo.

Esta región puede considerarse como un punto de encuentro en el que se fusionan los legados de los tres continentes atlánticos, generando una interdependencia que se ve acentuada tanto por la cercanía geográfica con España como por los efectos de la globalización. No obstante, es también una zona en la que confluyen los grandes desafíos y amenazas internacionales de nuestro siglo como son:

- la lucha contra el hambre y la pobreza,
- la promoción de la paz y la seguridad,
- el combate contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico,
- la gestión ordenada de las migraciones,
- el cambio climático y la seguridad alimentaria,
- las desigualdades de género, o
- la seguridad en el aprovisionamiento energético.

Se trata de una región compacta que reagrupa a un conjunto heterogéneo de Estados con sus particularidades y signos distintivos propios. En esta área se agrupan, con características marcadas, países *sahelianos* como Malí y Níger; insulares

como Cabo Verde; Estados que han sufrido traumas bélicos y que se encuentran en una fase de reconstrucción post-conflicto como Sierra Leona o Liberia, países desestabilizados como la República de Guinea Conakry o Guinea-Bissau; incursos en complejos procesos de reconciliación nacional como Costa de Marfil; o con una dilatada tradición parlamentaria como Senegal o Ghana.

Desde 2006, se ha llevado a cabo un esfuerzo institucional sin precedentes que ha permitido adquirir un protagonismo especial en la región. Nuestra interlocución se ha visto reforzada con la apertura de nuevas embajadas, antenas de cooperación y oficinas sectoriales de los distintos Ministerios en países como Mali, Níger, Guinea-Bissau, Guinea, Cabo Verde y más recientemente Gambia. Por su parte, el número de representaciones diplomáticas africanas en Madrid se ha multiplicado, lo que demuestra el interés que, a la recíproca, suscita España.

La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) es la organización subregional de África Occidental por excelencia, con sede en Abuja (Nigeria), creada en 1975 por el Tratado de Lagos, que aglutina a los 15 Estados miembros de África Occidental: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

La CEDEAO se ha convertido en una organización de referencia para la nueva política africana de España en África Occidental.

Fruto de esta relación estratégica que ha nacido entre España y la CEDEAO, el 22 de junio de 2009 se celebró la Iª Reunión de Alto Nivel entre España y la CEDEAO en Abuja, Nigeria, a la que asistieron la casi totalidad de Jefes de Estado de la CEDEAO. Por parte española, asistieron el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, quien estuvo acompañado durante la Cumbre por el ministro de Asuntos Exteriores y la secretaria de Estado de Cooperación Internacional. La RAN se enmarca dentro del programa de trabajo de la CEDEAO y del proyecto Visión 2020, que establece una estrategia regional para alcanzar una comunidad económica próspera y democrática.

La Cumbre tuvo por objeto consolidar los lazos existentes, afianzar las relaciones establecidas durante los pasados cuatro años, y avanzar en cuatro aspectos prioritarios para el futuro de la región:

- Consolidación del Estado de derecho, gobernabilidad democrática y desarrollo institucional,
- Apoyo a la consecución de los ODM,
- Fomento de las inversiones en energía e infraestructuras, y
- Promoción de un desarrollo económico sostenible y un tejido empresarial generador de nuevas oportunidades de comercio y en el campo del turismo.

El presidente Rodríguez Zapatero explicó que la Reunión de Alto Nivel España-CEDEAO respondía a la decisión del gobierno de prestar una atención prioritaria y estratégica a la región, y propuso que se celebrase una segunda Cumbre en Casa África, en Las Palmas.

IV.2. Perspectivas africanas

No hay que ser ni afro-pesimista ni afro-optimista para constatar que en África se están produciendo cambios importantes. Unos vienen dados por el propio contexto internacional que nos está tocando vivir basado en la globalización con todas sus consecuencias, lo que conlleva a la interacción de diversos factores; otros surgen de la propia evolución del continente.

En general, y aunque queda muchísimo por hacer, la evolución de la situación en África se está produciendo en la buena dirección por que se están creando las circunstancias apropiadas para que África tenga su propia voz en el contexto mundial y tome las riendas de su propio destino.

En la actualidad África goza de un mayor grado de estabilidad política que hace años, ya que aunque siguen existiendo los conflictos y la inestabilidad, sin embargo inmediatamente surgen los mecanismos, en la mayoría de los casos africanos, que propician una salida a la crisis. Las elecciones democráticas se han convertido en la norma, aunque todavía falte perfeccionarlas. También, y a pesar de la crisis, África crece y tiende a la racionalización de la explotación de sus recursos.

Igualmente en su haber tiene una población joven y dinámica y una incipiente clase media que está llamada a convertirse en el motor de este desarrollo humano y económico que se percibe en África.

África es consciente también de la importancia de la integración para alcanzar sus objetivos. En ese contexto ha surgido la

Unión Africana como la institución continental que aglutina y condensa las políticas africanas y defiende sus intereses y objetivos. Con tal fin la UA ha comenzado a abrir Oficinas de Representación en lugares estratégicos como Bruselas y Washington.

Entre sus logros cabe destacar la regulación de una serie de cuestiones de interés para el continente, mediante la promulgación de instrumentos jurídicos a los que se adhieren los Estados miembros, como por ejemplo la Carta de la Democracia, las elecciones y el buen gobierno. Otro aspecto novedoso son los poderes que emanan de su Consejo de Paz y Seguridad y mediante los cuales puede suspender a los Estados miembros de militancia cuando por ejemplo un golpe de estado viola los compromisos constitucionales.

Recordemos también, por ejemplo, el consenso de Ezulwini que aglutina la posición africana respecto a la reforma del CSNU, es decir, mantiene unidos a 53 estados africanos ante esta cuestión. También esta organización es básica y juega un papel decisivo en el sector del mantenimiento de la paz y seguridad en el continente. Como ejemplo cabe citar la misión AMIS de la UA, precedente de la actual UNAMID en Sudán, o la misión operativa en estos momentos en Somalia AMISOM.

África más que nunca, es ahora consciente de sus posibilidades si predomina la unidad y se dan pasos certeros por la senda de la integración.

Paralelamente la región, o lo que en lenguaje africano son las RECs (las Comuni-

dades Económicas Regionales), han pasado a jugar un papel preponderante en temas de integración fundamentalmente económica, aunque en los últimos años, las regiones que nacieron con una vocación económica se muestran como instrumentos idóneos para otro tipo de tareas como el combate contra los tráfico ilícitos, la construcción de determinadas infraestructuras, etc. Resulta fundamental el papel de mediación que pueden jugar en crisis de países miembros o su contribución a la solución y prevención de conflictos a través del componente militar que aportan los ejércitos de los países miembros a la arquitectura de paz y seguridad regional y continental, en este último caso mediante las fuerzas en espera.

Recientemente tuve la oportunidad de escuchar a una serie de líderes africanos que se encontraban en España y todos se han referido a la necesidad de dotar, a la reflexión en curso sobre los temas financieros y económicos de carácter global, de una dimensión africana. África, según sus líderes, también necesita un crecimiento económico estable, basado en la capacidad de poder contar con los recursos financieros apropiados. Con objeto de potenciar la vertiente de desarrollo tan necesaria en África, estos líderes se inclinaban también por profundizar y conseguir la integración regional.

Sin embargo lo más importante es que los africanos toman las riendas de su propio destino; antes no era así, y esto es lo que se llama el principio de apropiación, por que son los africanos los que mejor saben arreglar sus propios problemas y a la comunidad internacional lo que nos toca es

acompañar esos procesos africanos con los medios humanos y económicos necesarios. Como ha dicho en repetidas ocasiones el presidente del Gobierno "no tenemos que trabajar en África sino con África".

Una frase del escritor Kapuzcinski condensa, a mi modo de ver, la forma como debemos mirar a África: "Este continente es demasiado grande para describirlo. Es todo un océano, un planeta aparte, todo un cosmos heterogéneo y de una riqueza extraordinaria. Solo por una convención reduccionista, por comodidad decimos África"

BIBLIOGRAFIA

- Benavides, L. (2008), *Actores regionales y subregionales en África Subsahariana*, Documento de Trabajo nº 19, CeALCI-Fundación Carolina.
- Brautigam, D. (2009), *The Dragon's Gift*, Oxford University Press.
- Comisión Económica para África de las NN.UU. (2009), *Informe sobre Gobernanza en África*.
- Comisión Económica para África de las NN.UU. (2009), *Revisión de la eficacia del desarrollo en África: expectativas y logros*.
- MAEC. *Plan África* (2009-2012).
- MAEC. *Plan Director de la Cooperación Española*, (2009-2012).

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, políticas de desarrollo, cohesión social en América Latina y eficacia 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.

El Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) se crea, en noviembre de 2004, con la voluntad de promover la investigación y el debate en torno a la realidad de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, y para potenciar los estudios y propuestas sobre la mejor manera de enfrentar los problemas que aquejan estos países.

Bajo la denominación «Documentos de Trabajo» se publican resultados de los proyectos de investigación realizados y promovidos por el CeALCI. Además pueden ser incluidos en esta serie aquellos estudios que, previa aceptación por el Consejo Editorial, reúnan unos requisitos de calidad establecidos y coincidan con los objetivos de la Fundación Carolina y su Centro de Estudios.