

España en África: El recién llegado reticente

Stefan Meyer

>> La relación de España con el África Subsahariana es una de las áreas de la política exterior del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero que ha mejorado espectacularmente. Sin embargo, el impresionante compromiso de luchar contra el hambre amenaza con convertirse en retórica política cuando se ignora la mejora de las capacidades para mantener relaciones con ese continente y se da prioridad a los intereses nacionales de corto plazo en detrimento de una orientación más estratégica.

ESPAÑA DESCUBRE ÁFRICA

En 2004, después de cinco siglos de vivir de espaldas al continente, España descubrió el África subsahariana. Desde entonces, el Gobierno se esfuerza en extender su influencia diplomática y económica y en enviar asistencia a través de la ayuda para el desarrollo y la cooperación para la seguridad.

En cuanto a la ayuda para el desarrollo, España ha aumentado de forma espectacular su fondo bilateral para el África subsahariana de 158 millones de euros en 2004 a más de 1.000 millones en 2008. Casi el 60 por ciento de estos fondos se aplican por medio de cauces multilaterales. Si se incluye el Norte de África, el continente absorbe actualmente el 35 por ciento de los fondos de ayuda españoles, frente al 38 por ciento destinado a los receptores tradicionales de América Latina.

En cuanto a la presencia militar, España participa en las misiones de mantenimiento de la paz de la EUFOR en Congo y Chad, y en una misión de la Unión Europea (UE) de reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau. También forma parte de la operación naval de la UE con-

CLAVES

- España es un recién llegado en África. Para tener influencia dentro de Europa sobre las relaciones con el África subsahariana, debe centrarse en menos cuestiones y mejorar la coherencia entre los diferentes organismos oficiales.
- España está apoyando de manera considerable a las agencias de la ONU en África, pero tiene un enfoque ingenuo hacia el multilateralismo en el continente.
- España sigue defendiendo con fiereza sus intereses económicos y de otra índole inmediatos, de tal manera que menoscaba seriamente los aspectos progresistas de sus políticas en África.

»»»»» tra la piratería (Atalanta) en el Océano Índico. Económicamente, el África subsahariana ha ganado peso, pues las exportaciones españolas a la región se han duplicado en los últimos diez años. España importa de la región aproximadamente cuatro veces más de lo que exporta. Sin embargo, sólo el 1 por ciento de las importaciones totales de España proceden del África subsahariana y España es responsable de sólo el 4 por ciento de todo el comercio de la UE con la región.

El Plan África 2006 de España fue un inventario honesto de valores e intereses. Aunque no fijó objetivos mensurables ni estableció mecanismos para conciliar intereses y valores, aumentó el perfil del África subsahariana dentro de la política exterior española. Desde entonces se han emprendido notables esfuerzos diplomáticos, de desarrollo y de defensa. La sección que se ocupa del África subsahariana en el Ministerio de Asuntos Exteriores ha sido elevada a la categoría de Dirección General; y se han abierto en la región seis nuevas embajadas y oficinas locales de la agencia de desarrollo. Se han apoyado con generosidad las iniciativas multilaterales: a la Unión Africana con un fondo de 30 millones de euros para seguridad, a ECOWAS (Economic Community of West African States) con 20 millones de euros para políticas de inmigración y a NEPAD (New Partnership for Africa Development) con 10 millones de euros para proyectos relacionados con el género. El interés previo por el África lusófona se desplaza lentamente hacia un nuevo interés por el África occidental. A principios de 2009 se elaboró un nuevo plan para los cuatro años siguientes en el que se reiteraban los objetivos del plan de 2006 y se añadían prioridades adicionales relacionadas con derechos humanos, igualdad de género y sostenibilidad medioambiental.

España se ha convertido en un actor importante en las relaciones euroafricanas. Ha promovido ciertos programas —como la inmigración— por delante de sus socios europeos y ha indicado un alto nivel de compromiso político con la lucha contra el hambre y el esfuerzo por la igualdad de género. Como recién llegado que, en gran medida, carece de lega-

do colonial en la región, y como el séptimo mayor donante del CAD y un Estado cuya contribución al sistema de la ONU es cada vez más importante, España es un socio atractivo para África.

UN INTERÉS REACTIVO

No obstante el progreso, el potencial de España continúa, en gran medida, sin desarrollarse plenamente. Su política para África no es tan progresista como sugiere el gobierno, pues ha estado impulsada tanto por el interés propio de corto plazo como por un compromiso inteligente y sofisticado con la ayuda al desarrollo de largo plazo de África. El gobierno español no ha sido capaz todavía de integrar los diversos organismos oficiales que tienen impacto en África en un único marco coherente. No ha podido incorporar sus prioridades en las estructuras dominantes europeas, regionales o de la ONU.

Son varios los factores que explican estas deficiencias.

La razón primordial es que el gobierno de Zapatero ha sido más reactivo que proactivo. El Plan África de junio de 2006 se aprobó apresuradamente debido a una crisis fronteriza, cuando inmigrantes africanos escalaron las vallas fronterizas de los enclaves españoles de Ceuta y Melilla y otros muchos llegaron a las playas de las islas Canarias en barcos de pesca modificados. En noviembre de 2009, la tripulación del pesquero “Alakrana” fue liberada después de permanecer 47 días como rehenes de los piratas somalíes. En ambos casos, el gobierno español vio cómo sus intentos de establecer una orientación más estratégica hacia África eran rebasados por los acontecimientos, que le empujaron a actuar de un modo reactivo. La presión de los partidos de la oposición empeoró estas reacciones defensivas.

Zapatero ha hecho hincapié en el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a saber: la reducción del hambre. Se han comprometido cantidades significativas en varias cumbres: 500 millones de euros en la cumbre sobre seguridad alimentaria de junio de 2008 y 75 millones de euros para

el Cuerno de África en la cumbre de seguimiento de noviembre de 2009. Pero estos compromisos han quedado anulados por otras actuaciones del gobierno. La oferta de Zapatero de luchar contra el hambre en el mundo no ha impedido que la ministra de Agricultura y Pesca se haya unido al grupo de países de la UE que se oponen con más ferocidad a cualquier cambio en el régimen actual de subvenciones agrarias y políticas de pesca.

La política pesquera española va en enorme detrimento del desarrollo africano. Dentro de la UE, España es el principal beneficiario de los cupos negociados en los acuerdos de pesca con terceros países y se calcula que su flota se embolsa el 80

La política de España para África no es tan progresista como sugiere el gobierno

por ciento de los beneficios económicos. España tiene, con diferencia, la mayor flota pesquera en cuanto a tonelaje, y más de la quinta parte de todos los empleos relacionados con la pesca de la UE27 están en España. Los barcos

españoles dominan la pesca europea en las aguas de la costa africana. El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino adopta una postura protectora, luchando para mantener el acceso de España a la pesca. Los parlamentarios españoles de todos los partidos que forman parte del Comité de Pesca del Parlamento Europeo son leales portavoces de los grupos de presión nacionales.

El Acuerdo de Asociación en el Sector Pesquero es un instrumento que no sólo tiene dimensiones sociales y medioambientales, sino también una política. El Acuerdo es un contrato en cuya virtud se intercambia el acceso a las aguas pesqueras de la costa por dinero encauzado al presupuesto del Estado. En marcado contraste con la ayuda para el desarrollo, representa una obligación contractual de pago entre la UE y el país meridional correspondiente. Esto es especialmente delicado cuando los fondos parecen reforzar regímenes autoritarios, como han ilustrado

recientemente los golpes de Estado en Mauritania y Guinea.

Otra razón por la que España no ha desarrollado todo su potencial es el enfoque más bien ingenuo del gobierno hacia el multilateralismo. En los programas de la sociedad civil respaldados por el gobierno queda de manifiesto la desconexión entre las declaraciones de alto nivel de voluntad política y la ausencia de cumplimiento. La Red de Mujeres por un Mundo Mejor, iniciativa creada en 2006 por la vicepresidenta Fernández de la Vega, es un club sólo para mujeres concebido como un “espacio de hermandad entre mujeres africanas y españolas” que celebra reuniones anuales y programa actividades. La iniciativa se compromete a dar máxima prioridad a la igualdad de género y a la pobreza. Sin embargo, su enfoque de “mujeres en desarrollo” está más bien desfasado, y tras el despliegue mediático inicial en 2006 y 2007, su perfil ha ido desvaneciendo gradualmente. La cumbre prevista en Namibia en 2008 fue trasladada apresuradamente a Monrovia, en Liberia, y se fusionó con una iniciativa análoga encabezada por las presidentas de Liberia y Finlandia. La red no incluye a ningún socio europeo y no tiene ninguna relación con la Estrategia Conjunta Afroeuropea. La iniciativa sigue un patrón más general en el que se lanzan iniciativas y se crean instituciones paralelas a estructuras existentes de la ONU o regionales, y después no hay fundamento para sostenerlas en el tiempo.

Para cubrir la brecha que separa aspiración e impacto en su política para África, el gobierno español tiene que llegar a la sociedad civil y a las empresas. Como se anunciara en el Plan África 2006, una “mesa africana” iba a establecer un mecanismo de consulta entre la administración y activistas y académicos, pero sólo se ha convocado una vez. Ahora la “Casa África”, una institución de diplomacia pública creada en 2006, se ocupa de superar esa brecha. Sin embargo, su ubicación periférica en las Islas Canarias es un obstáculo para que desempeñe su función.

La agencia española de desarrollo AECID funciona actualmente como un cauce de sentido único



4

»»»»» en el que una reducida plantilla implementa o supervisa un gran número de proyectos en muchos sectores. Si se quiere dar coherencia a la política para el desarrollo de un modo más sistemático, se debería establecer un cauce de dos sentidos. Junto con la implementación de proyectos, la AECID fomentaría capacidades analíticas locales sobre cómo las políticas españolas o europeas crean en realidad dificultades a los gobiernos africanos y generan pobreza.

EL VACÍO DE SEGURIDAD

África no ocupa aún un lugar destacado en la política de seguridad española. Aunque España participa en la cooperación policial en actividades antiterroristas en el Norte de África y el Sahel, la seguridad de los africanos ocupa un puesto muy inferior.

Aunque se han integrado tropas españolas en misiones de la UE en la región, España se muestra reticente a desarrollar respuestas integradas a los desafíos en materia de seguridad relacionados con el desarrollo. El diálogo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores es escaso. La AECID ha ampliado sus actividades principalmente en áreas orientadas a los servicios sociales, pero ni las capacidades militares ni las policiales están conectadas a ellas para emprender iniciativas de reforma del sector de la seguridad muy necesarias. Del mismo modo, no se ofrecen capacidades civiles para la intervención en situaciones de crisis a los fondos comunes de personal para desplegar, lo que convierte a España en un rezagado a la hora de cumplir los objetivos civiles globales de la UE.

Aunque España encabeza la misión de la UE de reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau, no se han establecido mecanismos para aprender de la experiencia y la misión tiene muchísimo menos personal del necesario. La cooperación para el desarrollo con Guinea-Bissau se limita a un gran número de proyectos de servicios sociales y a una operación de apoyo presupuestario significativa, pero carece de una

orientación dirigida a la gobernanza o a la seguridad. España es el octavo país en cuanto a contribuciones al Fondo de Consolidación de la Paz de la ONU. Guinea-Bissau es el único país socio de España en la que se está llevando a cabo una operación. Sin embargo, no se establece una comunicación estratégica entre Madrid, Nueva York y Bissau para añadir contenido al peso económico del multilateralismo español.

La República Democrática del Congo (RDC) es un caso similar, en el que una oficina local de la AECID con menos personal del que se necesita supervisa un gran número de proyectos menores. Aquí España confía el aspecto multilateral a la ejecución de fondos y no se establecen vínculos con la presencia española en la MONUC. La inesperada dimisión del general español José Díaz de Villegas, comandante de la MONUC, en octubre de 2008, cuando se reanudaron los combates en el Congo oriental, dejó un sabor amargo. Por una parte, puso en entredicho la preparación de España y de sus fuerzas armadas para ocupar puestos de máxima responsabilidad dentro de la maquinaria de la ONU para el mantenimiento de la paz, mientras que, por otro lado, hubo quien lo utilizó para criticar la ineficacia de la MONUC en el cumplimiento de su amplio mandato.

Además, España no ha incorporado totalmente al África subsahariana en su planificación en materia de seguridad energética. Argelia es un socio importante, pero Nigeria adquiere cada vez mayor peso. No obstante, la política de seguridad energética española en África sigue estando, en gran medida, dissociada de la estrategia conjunta europea. El gobierno español adopta una postura particularmente blanda hacia el régimen cleptocrático de Teodoro Obiang en Guinea Ecuatorial, antigua colonia española. Los socios europeos esperan que España dé ejemplo denunciando las violaciones de derechos humanos, el fraude electoral y el escándalo de la pobreza total, teniendo en cuenta los enormes ingresos procedentes de las ventas de petróleo. Sin embargo, cuando el ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos visitó Guinea Ecuato-

rial en julio de 2009, junto a una caudalosa comitiva de representantes del ámbito empresarial —principalmente de empresas petroleras—, desplegó una estrategia de relaciones incondicionales, para bochorno de algunos de los parlamentarios que le acompañaban.

LA PRÓXIMA FASE

La lucha contra el hambre en África y la relación política con una región emergente representan un intento honesto de reorientar la política exterior española, alejándola de su preocupación exclusiva por el Magreb y América Latina. Es una dimensión que empuja a España hacia una actitud más global. Los ejemplos mencionados anteriormente de la política pesquera y las estrategias en materia de seguridad en la República Democrática del Congo y Guinea-Bissau ponen de relieve la necesidad de mejorar este enfoque. Por una parte, las declaraciones políticas de elevados principios se convierten en anodinas cuando otros organismos oficiales actúan para proteger los intereses españoles. Por otra, a la hora de cumplir los compromisos acordados, resulta que aún no existen estructuras para ello, ni en la cooperación para el desarrollo ni en la esfera militar. Se espera que estos no sean más que los problemas iniciales del nuevo enfoque de España hacia África. Para pasar a la siguiente fase y desarrollar todo su potencial en la región, España debería centrarse en sus fortalezas, garantizar la coordinación en el gobierno para lograr la coherencia política y actuar de manera más estratégica en sus relaciones multilaterales.

*Stefan Meyer es investigador
de FRIDE*

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**