

# La política exterior española en África: momento de recalibrar el enfoque

**Manuel Manrique**

>> Durante su comparecencia ante el Congreso el pasado 12 de mayo, José Luis Rodríguez Zapatero anunció la disminución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), por primera vez desde su llegada al Gobierno, lo cual desató las lógicas lamentaciones por parte de diversos actores de la cooperación española. La confirmación de que la crisis económica está afectando a la política exterior se refleja en la aprobación de unos presupuestos para 2011 que muestran una disminución de 900 millones de euros en la AOD (un 20% del total) y con el nombramiento de Trinidad Jiménez como nueva Ministra de Asuntos Exteriores, en gran parte, por motivos de política interna.

Más allá de criticar a Zapatero por incumplir sus promesas respecto de la ayuda es necesario estudiar detalladamente cómo reorganizar la política exterior española hacia África en el contexto actual, cuya eficacia no puede sustentarse únicamente en el aumento de la ayuda. Esto ha sido señalado ya por diversos analistas quienes, tras constatar el mayor compromiso con África, realizan observaciones respecto de ciertos aspectos de la política exterior que pueden mejorarse, están ausentes o son inconsistentes con los objetivos declarados. Dichas críticas apuntan a la principal carencia de la política exterior africana de España: la falta de una visión estratégica y de futuro respecto del continente, que reconozca su compleja realidad y vaya más allá de una retórica caritativa centrada en la ayuda al desarrollo.

El impacto de la crisis económica, los cambios en las instituciones españolas y la dinámica del escenario internacional –en África y Europa– indican que si España sigue manteniendo como referencia principal la estrecha visión dictada por los modelos de ayuda al desarrollo, los importantes avances de los últimos años pueden verse amenazados. Es

## CLAVES

- España necesita un enfoque estratégico sobre África, que reconozca las complejas realidades del continente y que vaya más allá de la retórica caritativa centrada en la ayuda al desarrollo.
- La acción de España debe ser coherente con su discurso y las políticas de cooperación deberían destacar tanto por su eficiencia como por su carácter novedoso.
- Una nueva y valiente política exterior podría servir como punto de referencia para la actuación de la Unión Europea dentro de la JAES.

»»»»» por tanto, momento de recalibrar el enfoque, partiendo del contexto actual y buscando trazar las líneas maestras de una política exterior revisada. Para esto es necesario identificar las prioridades de la actuación española, un proceso que debe involucrar a diversos actores, y cuyo fin principal es conseguir que los objetivos de la política exterior sean coherentes entre sí y con los principios progresistas defendidos desde el Gobierno. Además, España debe ser uno de los principales promotores de una nueva y más justa relación con África en foros europeos, mediante la Estrategia Conjunta África-Unión Europea (JAES).

### **LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN ÁFRICA**

La importancia de África en la política exterior española ha venido aumentando desde la llegada al Gobierno de Zapatero, y en especial desde la publicación del primer Plan África (2006-2008), y su continuación (2009-2012). Estos documentos tienen como “pilar fundamental” la cooperación al desarrollo y buscan mostrar “claramente los objetivos a perseguir y los medios puestos para ello a disposición de los diferentes actores de la acción exterior de España”. Aunque la mayoría de los expertos ha reconocido la necesidad de un documento de estas características, esto no ha impedido que ambos Planes África hayan sido criticados por su naturaleza reactiva, su falta de visión estratégica, su dispersión y falta de coherencia.

Cualquier análisis de la política exterior necesita también mencionar el Plan Director de la Cooperación Española (PD), que en su tercera edición (2009-2012) busca ser, “por encima de todo lo demás, el PD [de] la calidad y eficacia de la Cooperación Española”, así como hacer del desarrollo “uno de los referentes principales de la política de Gobierno, una [...] seña de identidad de España en la esfera internacional.” Un PD que enfatiza también la “cultura de aprendizaje y de evaluación” imprescindible para implementar la agenda de la eficacia, recogida en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra. Además de la necesaria reforma de la Agencia

Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) destacan también, como decisiones políticamente relevantes, las referidas a la concentración geográfica y sectorial de la cooperación y la posible “salida” de España de países donde trabaja actualmente.

Esta posibilidad, junto con las críticas a la falta de visión estratégica, aparece como una buena oportunidad para evaluar y (re)definir los objetivos de la política exterior española en África. Llegados a este punto, es necesario ser claro y realista: España carece de lazos históricos en el continente comparables a los de Francia o Reino Unido; es también un país que pese a haber aumentado el volumen de AOD de unos 2.000 millones de euros en 2003 a un máximo de casi 5.000 millones de euros en 2010, no tiene el músculo económico necesario para competir con Estados Unidos o China. Además la crisis económica impide, por el momento, continuar aumentando los montos de ayuda. En este sentido, una primera recomendación es la de buscar que la cooperación española se integre más dentro de diversas actuaciones multilaterales, especialmente las de la Unión Europea (UE). Si esto sugiere una pérdida de visibilidad para el país, la realidad es que así se contribuye a una UE más fuerte internacionalmente y, si España puede traducir este compromiso en una mayor participación en la toma de decisiones, a una España mejor situada en Europa.

La potencial pérdida de visibilidad española puede además compensarse si AECID es capaz de hacer que sus actuaciones tengan un carácter diferenciado, basado en su “ventaja comparativa”. Según el PD, la evaluación sobre ésta se hará oficialmente en 2012; hasta el momento el único “rasgo distintivo de identidad” destacado de la cooperación española son sus valores, basados en los derechos humanos. Esto es insuficiente, ya que hay pocos donantes que anuncien como objetivo el mantener una política de desarrollo contraria a los derechos humanos. La “ventaja comparativa” española debe ser más distintiva y concreta. Si esta no existe aún, nada impide potenciar una, buscando que la cooperación destaque por lo novedoso de sus actuaciones, el uso

de las Tecnologías de Información y Comunicación para el Desarrollo (ICT4D), o la adopción de nuevos modelos de seguimiento de proyectos como el de “Pago a la Entrega” (“Cash on Delivery”). Incluso, si realmente se quieren enfatizar los principios progresistas, España podría usar su experiencia histórica para, a medio/largo plazo, desarrollar modelos concretos de apoyo a los procesos de transición democrática.

### UNA POLÍTICA EXTERIOR CONSCIENTE Y COHERENTE

Si bien los valores progresistas no sirven por sí mismos para distinguir a la cooperación española, el compromiso con éstos en política exterior es algo tan deseable como, hasta el momento, incumplido. Los principios incluidos en el Plan

África – como objetivos transversales (Igualdad de Género; Derechos Humanos) y generales (“Apoyo a los procesos de Consolidación de la Democracia y construcción de la paz y la seguridad en África”)– son frecuentemente ignorados en el momento de tomar decisiones concretas. Estas incoherencias importantes han de resolverse mediante una firme voluntad política, no simplemente aumentando el volumen de la AOD. Es la política, y no la ayuda al desarrollo, la que debe articular la

agenda exterior española hacia África. Esto puede parecer obvio, pero se hace necesario enfatizarlo en un momento tan crucial como este, en el que a la disminución de recursos, cabe añadir la posibilidad de que los cambios en la titularidad del Ministerio y la AECID, desvíen la atención de la

política exterior española hacia otras zonas del mundo. África no debe “caerse” de la agenda, y no sólo por motivos altruistas.

De hecho, pretender que la cooperación sea el eje alrededor del cual construir la política exterior hacia África no sólo denota un discurso con tintes paternalistas, sino que es insostenible. Es cierto que el continente alberga los países menos desarrollados del mundo, pero es también una región con un crecimiento medio del 6% anual durante la última década. Esto representa importantes oportunidades para la economía española –prueba de ello es que, de los diez países “de importancia” para el Ministerio de Asunto Exteriores, sólo seis coinciden con los “países de atención específica” de AECID-. Entre los otros cuatro se incluyen Nigeria y Angola (países productores de petróleo), y Kenia (aliado clave contra la piratería en el Índico).

Las incoherencias entre las políticas de desarrollo y el resto de actuaciones externas –denunciadas con frecuencia – no son exclusivas de España. El ejemplo más claro son los desiguales términos de comercio marcados por los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs, por sus siglas en inglés) firmados entre países africanos (y caribeños) y la UE. Son frecuentes, también, las críticas a los modelos de desarrollo que promueven proyectos de forma aislada, sin tener en cuenta cómo otras actuaciones neutralizan los beneficios potenciales. Cada vez se escucha más la necesidad de ir “más allá de la ayuda”, y recientemente la UE y EE UU han señalado cuán importante es el crecimiento económico para el desarrollo. Quizá esto sólo signifique una mayor reticencia a seguir gastando dinero en programas de ayuda, pero es innegable la necesidad de buscar una visión más integral del desarrollo.

Si España quiere conseguir una política de desarrollo más eficaz es imperativo que se emprendan importantes reformas que, además, no deben limitarse a cuestiones técnicas sino que impliquen la elaboración de una posición coherente en todos los aspectos de la política exterior. Estas reformas, sin embargo, no deben servir como excusa para la reducción del compromiso en términos presu-

**España debe ser uno de los principales promotores de una nueva y más justa relación con África en foros europeos, mediante la Estrategia Conjunta África-Unión Europea (JAES)**

»»»»» puestarios. Esta política exterior y de desarrollo revisada puede luego defenderse en organizaciones multilaterales, pero debe comenzar por casa. Para esto, se necesita una firme voluntad política que lleve, por ejemplo, a ligar los nuevos Marcos de Asociación País de la AECID con el resto de acuerdos comerciales y de explotación (energética, pesquera, de recursos minerales), de modo que se beneficien los países africanos, incluso si significa menos ganancias para las empresas españolas.

La necesidad de coherencia es aún más clara en objetivos políticos como la protección de los derechos humanos y el apoyo a la democracia. Dos ejemplos bastan para ilustrarlo. El primero es Guinea-Conakry (país de atención focalizada para la AECID), donde la situación política ha sido extremadamente volátil durante los últimos dos años. Al mismo tiempo que España afirmaba su compromiso con “los procesos de construcción de la paz y la seguridad”, se autorizó la venta de armas y munición por valor de 2,4 millones de euros (la ayuda española para Guinea en 2010, es de 1,8 millones de euros). Esto ocurrió a principios de 2009, a pesar del golpe militar del año anterior y sólo unos meses antes de que la policía matase a más de 150 personas en una manifestación en favor de la democracia. El segundo ejemplo es el tantas veces mencionado caso de Guinea Ecuatorial, donde la sanguinaria dictadura de Teodoro Obiang sigue recibiendo un vergonzoso apoyo público por parte de la diplomacia española. Además de incompatible con los valores democráticos, esta benévola actitud hacia el dictador deberá ser revisada, más pronto que tarde, si ciertas informaciones sobre la salud de Obiang son ciertas, para hacer frente al escenario de una Guinea post-Obiang (padre).

#### **DEFENDER ESTA VISIÓN EN EUROPA**

Los cambios necesarios para conseguir una política africana coherente requieren valentía por parte del Gobierno, ya que éstos pueden no agradar a todo el mundo. No sólo por la posibilidad de limitar los acuerdos económicos que benefician a empresas españolas a expensas de países africanos, sino también porque las medidas orientadas a mejorar la efi-

cia de la ayuda (concentración geográfica, mayores aportaciones multilaterales, aumento de los proyectos de AECID) pueden resultar en una disminución del volumen de AOD gestionado por ONG españolas. La oposición que podrían generar estas decisiones no es tan importante como sus potenciales ventajas. Si España puede desarrollar una política valiente y coherente, nada impide que esta sirva de referencia en la UE, en un momento en que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha creado un *impasse*, precisamente cuando más urgente es el liderazgo para que Europa recobre su posición internacional.

La JAES, aprobada en 2007, constituye el principal marco de colaboración entre Europa y África. A pesar de sus ambiciosos objetivos (centrados en ocho asociaciones temáticas), diversos estudios han señalado los obstáculos a los que se enfrenta la implementación de este acuerdo. Las limitaciones principales se refieren a las características institucionales de la Unión Africana y a la existencia de varios niveles de cooperación (sub-regional, bilateral) con responsabilidad sobre competencias teóricamente ordenadas por la JAES. La única solución pasa por un mayor compromiso político al más alto nivel, algo para lo que la próxima cumbre África-UE, que se realizará el 29 y 30 de noviembre de 2010, es un punto decisivo.

Para que la JAES se convierta en una herramienta poderosa es necesario impulsar el liderazgo de la UE. La parálisis generada durante la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) quizá pueda llevar a algunos países miembros a pensar que sus intereses están mejor servidos mediante acuerdos bilaterales. Ésta no puede ser la actitud española, así que, en cierto modo, España está obligada a hacer todo lo posible para que la JAES se convierta en un verdadero instrumento de beneficio mutuo. Frente a la pujanza de los “mercados de rápido crecimiento” (China, Brasil e India), España debe promover en Europa una actitud decidida que lleve a adoptar nuevas ideas y modelos. Un ejemplo podría ser una mayor colaboración en el sector de las energías renovables para impulsar el crecimiento de empresas africanas y europeas; sector en el que

España además cuenta con empresas bien posicionadas. Nada impide a España trabajar de forma enérgica pero flexible dentro de los mecanismos ya existentes para mejorar la colaboración política y económica entre Europa y África.

## CONCLUSIÓN

Este es un momento clave para la política exterior española en África. El impacto de la crisis económica –tanto el directo (reducción de la AOD) como indirecto (primer relevo en el Ministerio de Exteriores desde 2004)–; los cambios en las prácticas y estructuras de la cooperación española (orientados a mejorar la eficacia de la ayuda) y el cambiante contexto internacional –marcado por una Europa post-Lisboa y un continente africano donde el crecimiento económico y la aparición de nuevos actores están alterando las dinámicas principales– requieren una importante revisión de la política exterior. La respuesta española a estos retos debe ser clara y decidida.

Tras años de rápido aumento del volumen de AOD, ha llegado el momento de hacer balance de lo conseguido y de visualizar detalladamente cuál se quiere que sea el rumbo en el futuro. Dadas las características de España, la manera de conseguir una política exterior relevante en África es mediante un movimiento doble: repensar las actuaciones españolas en el continente para hacerlas coherentes con los principios enunciados y buscar que las políticas de cooperación destaquen tanto por su eficacia como por su carácter novedoso. Estas actuaciones deben acompañarse también de una actitud más activa y comprometida en el marco de la UE, para promover una relación más justa y relevante entre Europa y África.

*Manuel Manrique es asistente de investigación de FRIDE.*

**e-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)**