

AFRICA

España ha descubierto a África. El gobierno español presentó la versión final del Plan África a finales del pasado mes de julio, después de haber publicado apresuradamente un resumen ejecutivo en el mes de mayo, bajo la presión pública de responder a la crisis – mediáticamente explotada – de los refugiados en las vallas de Ceuta y Melilla, y la constante llegada de cayucos de inmigrantes ilegales a las Islas Canarias). Es el primer plan exhaustivo que establece la postura de España hacia África, en los planos diplomático, de seguridad, comercio, migración y desarrollo¹.

Este documento base pretende situar el compromiso emergente con África en el contexto del “desarrollo”, en una perspectiva histórica recurriendo a los motivos internos y externos del subdesarrollo en África. Distingue las políticas hacia África- las basadas en valores y las basadas en intereses-, para así pedir un mayor enfoque político por parte de las ONG de desarrollo, de manera que formen alianzas con los sectores que favorecen las reformas dentro de la Administración española. Además, argumenta a favor de una postura europea conjunta hacia el continente y examina las iniciativas africanas para la integración regional. El documento termina planteando preguntas para la discusión en el foro virtual.

El Plan África

¿Qué propone el Plan África del gobierno español? En general, propone una gran variedad de prioridades y acciones. Como tal, es más una declaración de intenciones con la tarea pendiente de convertirla en compromisos políticos medibles y acciones limitadas en el tiempo.

Estas son algunas características clave del Plan:

- Políticas basadas en intereses: indica un claro interés en los bancos de pesca, la energía y la inmigración. Plantea la promoción de las exportaciones españolas e inversión extranjera.
- Aumento en la ayuda: reiterando los compromisos del *Plan Director 2005-2008*, el *Plan África* indica un aumento significativo en la ayuda al continente. En el 2006 la ayuda oficial al desarrollo a África fue de 400 millones de euros, una cifra considerablemente mayor comparada con los 122 millones de euros del 2003². Igualmente, en alivio de la deuda para los países africanos, España está detrás de los compromisos del G8 en cuanto a cancelar o intercambiar tanto las deudas multilaterales como las bilaterales.
- Multilateralismo: hay un claro compromiso para trabajar con las políticas y el marco institucional de las Naciones Unidas y de la Unión Europea. Los derechos humanos se sitúan como el elemento esencial y se fomentan

¹ www.mae.es/es/Home/planÁfrica.htm El primer “Plan Africa” fue publicado por el gobierno anterior, sin tener la naturaleza extensa y las respectivas acciones diplomáticas y compromisos de ayuda que presenta en actual.

² Plan África, p. 54. No obstante, hay que tomar en cuenta el tamaño de la ayuda española en contexto: En Mozambique, el país que recibe más ayuda española en África Subsahariana, España fue el 18vo. Donante. Datos del PACI 2004 y el DEP 2006.

alianzas con la Unión Africana e instituciones regionales, especialmente la Comunidad Económica de los Estados de África Oeste (ECOWAS). Se respaldan las iniciativas multilaterales, tales como la Iniciativa de Transparencia para la Industria Extractiva (EITI). Gran parte de la ayuda es multilateral.

- **Género:** quizás el elemento más novedoso del *Plan África* es su enfoque específico en temas de género, lo que parece ser un claro compromiso del Gobierno español para avanzar en las políticas de género, apoyado por la Vicepresidenta del gobierno. Está por demostrar si esta promoción de la igualdad de género en África se acabará convirtiendo en la marca distintiva de la política española de desarrollo.
- **Migración:** probablemente este sea el tema más controversial del Plan África, recogido en una sección sobre promesas para controlar el flujo de inmigrantes desde el continente. Un enfoque integrado por varios instrumentos, desde asuntos internos hasta bilaterales y multilaterales para regular e impedir la entrada en España. Como contrapunto positivo a estas restricciones, el Plan propone el codesarrollo.
- **Investigación:** en la sección de gobernabilidad democrática, el Plan se compromete a llevar a cabo estudios para entender las estructuras sociales y políticas subyacentes en el continente africano³.

El seguimiento del Plan consiste en un proceso de la compilación de información y otro de planificación en las embajadas españolas en África, con el fin de que se pueda elaborar un informe completo de progreso. Es responsabilidad de las embajadas elaborar los planes de acción. En el seguimiento no se especifican indicadores, asignaciones presupuestarias, ni la participación de la sociedad civil africana o de la europea.

Asuntos sobre el (sub) desarrollo africano

Tras la Segunda Guerra Mundial, muchas regiones del mundo sufrieron pobreza. Sesenta años después, algunas regiones – principalmente en Asia – han despegado económicamente y así han erradicando los altos niveles de pobreza para sus crecientes poblaciones. No ocurre así en África: los indicadores para el desarrollo económico y social se mantienen bajos y en algunos países incluso han caído desde los años setenta. ¿Por qué sucede esto? Hay diversas explicaciones sobre el subdesarrollo africano que se distinguen unas de otras principalmente porque unas atribuyen el fracaso en el desarrollo a factores internos, y otras a factores externos.

El “gran empujón”: trata de aliviar deficiencias internas con ayuda externa. Los años cincuenta empezaron con la teoría de que los países pobres necesitaban un aumento en las inversiones internas para cubrir la brecha entre ahorro interno e inversiones, y entre reservas de cambio extranjeras e importaciones. Un “gran empujón” – principalmente de transferencias financieras externas – se basaba en las premisas de que haciendo un puente en la “brecha de inversión”, se llevaría a los países a “despegar” hacia un crecimiento económico autosostenido. Otra brecha identificada era la falta de capacidad técnica en los países del Sur, dando paso así a la “asistencia técnica”, en aquel entonces dominada por ingenieros y otras ciencias prácticas a las que luego se unieron las ciencias sociales. La evidencia histórica nos demuestra que inyectar dinero para comprar el desarrollo no funciona, quizás ocurra todo lo contrario: los indicadores de algunos países con gran incremento de

³ Plan África, p. 47

la ayuda al desarrollo son, a menudo, peores que los de aquellos que rehúsan recibir ayuda o gradúan su dependencia de ella ⁴.

De igual forma, se ha culpado a la asistencia técnica de incrementar la dependencia, más que de transferir conocimientos⁵. Estos planteamientos dieron paso al último cambio en la teoría de la ayuda y apoyaron el concepto de “efectividad de la ayuda”, que puede resumirse en la idea de que “la ayuda funciona, pero solo en el contexto apropiado”, luego llamada buen gobierno⁶. De todas formas, las recientes manifestaciones (movilizaciones) públicas del 2005 a favor del incremento de la ayuda, concentrándose principalmente en la cantidad de la ayuda, han traído otra vez la preocupación de que el “desarrollo” puede identificarse simplemente como una brecha que hay que cerrar a través de dar dinero a los pobres. El Octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, en general, y el Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, en particular, han sido criticados por remarcar este espíritu de los años cincuenta⁷. Cualquier discusión sobre la ayuda en África debe, por lo tanto, no caer en esta concepción. Lo mismo ocurre en cuanto al incremento de la ayuda en África, defendido por el gobierno español, que aunque bienvenido, puede no ser beneficioso si no se hace a través de las modalidades apropiadas.

Depencencias: otros enfoques se concentran en las influencias externas que imposibilitan el desarrollo africano. Esta discusión comienza con el colonialismo que no solo extrajo los recursos más valiosos del continente – los seres humanos – sino que estableció una configuración política y de infraestructuras para la extracción⁸. Igualmente, en la década de los sesenta se desarrolló un razonamiento teórico, llamado “teoría de la dependencia”, según la cual los países ricos son ricos porque los pobres son pobres, argumentando que los términos no favorables del comercio llevan a una transferencia neta de riquezas a las metrópolis. En los ochenta, el Banco Mundial se embarcó en una campaña para cortar el desarrollo llevado a cabo por los Estados y confiar en las fuerzas del mercado para alcanzar el crecimiento económico. Los “ajustes estructurales” se han convertido en el icono de una política que mezcla estabilización macroeconómica, apertura de la economía y reducción del sector público. Los críticos enfatizan que el ajuste estructural en África no sólo ha fallado en crear crecimiento económico, sino que ha sido el responsable de la miseria de gran parte de su población⁹.

⁴ Browne, Stephen. 2006: Aid & Influence – Do Donors Help or Hinder?, Londres (Earthscan), 23-41

⁵ Para citar solo uno de los informes principales: Elliot Berg, Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa. New York: PNUD, 1993

⁶ Shantayanan Devarajan, David Dollar, Torgny Holmgren (Ed) 2001: Aid and Reform in Africa : A Report from Ten Countries, Washington (World Bank); David Dollar / Lant Pritchett (Ed.) 1999: Assessing Aid—What Works, What Doesn't, and Why. Washington (World Bank), ambos disponibles en www.worldbank.org/research/aid/africa/intro.htm

⁷ Ver el Proyecto del Milenio en www.unmillenniumproject.org/ William Easterly 2005: Reliving the 50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development, New York (mimeo) www.kellogg.northwestern.edu/finance/faculty/seminars/easterly_william.pdf

⁸ Para una descripción de la regla colonial en África, ver por ejemplo: Adam Hochschild 1998: King Leopold's Ghost—A story of greed, terror and heroism in colonial África, Basingstoke (Macmillan). Classical belletrist accounts can be found in Joseph Conrad's “Heart of Darkness” or Thomas Pynchon's “V”, Chapter 9. Una discusión para el derecho internacional es el debate sobre la reparación de la esclavitud, ver African Studies Quarterly 2(4) 1999 www.África.ufl.edu/asq/v2/v2i4.htm

⁹ Para el fracaso de las políticas macroeconómicas ver, por ejemplo, el reporte Findings of the Structural Adjustment Participatory Review International Network www.saprin.org/SAPRI_Findings.pdf | www.saprin.org/SAPRI_Findings_Esp.PDF para el impacto humano de los SAPs ver Cornia, G., R. Jolly and F. Stewart 1987: Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, Oxford (Clarendon Press)

Factores internos: otro planteamiento enfocado en las condiciones internas de África es el conocido bajo el título de “neopatrimonialismo” o “Estados sombra”. Esta teoría reza que el desarrollo económico en África no ha despegado porque los principios del mercado no funcionan en la “economía moral” de las sociedades consanguíneas. Ni siquiera cabe aplicar los principios europeos de la concepción del Estado. El Estado africano está organizado en base a líneas étnicas y de parentesco que sitúan al presidente en una jaula piramidal de dependencias personales de clientes, y cuya lealtad es asegurada por la explotación de los recursos del Estado. Nombramientos, promociones, contratos públicos, créditos, licencias, no se otorgan por procedimientos reglamentados, sino como favores personales para poder nutrir la maquinaria presidencial. De esta manera, la corrupción es un elemento sistemático en el orden político africano y no una excepción. Aunque ante las misiones de los donantes, tanto la Administración del Estado, como la retórica política, aparentan ser iguales que en las instituciones legales en Occidente, bajo la superficie de este teatro de la ayuda, está la realidad de un mundo en el cual la distinción entre Estado y sociedad, entre persona y oficina, no existe¹⁰. El término de “neopatrimonialismo” ha sido criticado como un concepto que sirve para cubrir las intrusiones de la política neoliberal y, en su versión más simplista, un concepto en última instancia racista¹¹.

Cualquier argumento que se prefiera– el que alude a las razones internas o a las externas–, queda patente, sin lugar a dudas, que los Estados africanos están en el centro de la solución de los problemas del desarrollo africano. Últimamente, ha surgido una dimensión adicional en el mundo post Consenso de Washington. Con la Declaración de París y los Documentos de Estrategia País, se hace énfasis en la apropiación, la responsabilidad mutua y la colaboración. Aunque son buenos términos, en la práctica pueden llevar a situaciones donde nadie es responsable de nada¹². Igual que el Banco Mundial culpó a los líderes africanos de los fallos sucesivos de sus prescripciones políticas, los líderes africanos han recurrido al legado colonial como la razón de quedarse rezagados. Para lograr identificar las políticas que funcionan, la planificación de la ayuda debe estar acompañada por investigaciones y evaluaciones serias que traten de desenredar el hilo de las causalidades¹³.

Consideraciones políticas para donantes emergentes y ONG.

Intereses y ética: El compromiso del EL *Plan Director 2005-08* de una mayor atención de la política española de desarrollo hacia África se materializó en el Plan África, elaborado aproximadamente dos años más tarde, y fruto de un pacto entre valores e intereses. Por desagradable que parezca una política hacia África basada en intereses, y por opuesta a los compromisos altruistas (humanitario,

¹⁰ Las principales contribuciones han sido las de: Nicolas van de Walle 2001: *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge; Patrick Chabal, Jean-Pascal Daloz 1999: *África Works. Disorder as Political Instrument*. Oxford and Bloomington; Jean-François Bayart 1989: *L'État En Afrique. La politique du ventre*. Paris: Fayard. Jean-François Bayart, Stephen Ellis, Béatrice Hibou 1999: *The Criminalization of the State in Africa*. London; William Reno 2000: *Clandestine economies, violence and states in Africa*. *Journal of International Affairs* 53/2; en un intento de operacionalizar el contexto, ver: Gero Erdmann/ Ulf Engel 2006: *Neopatrimonialism Revisited*, Hamburg www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/wp16_erdmann-engel.pdf

¹¹ En relación a “neopatrimonialismo” y políticas neoliberales, ver por ejemplo Adebayo O. Olukoshi 2002: *Governing the African Developmental Process: The Challenge of the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, Copenhagen http://www.teol.ku.dk/cas/nyhomepage/mapper/Occasional%20Papers/Occ_Olukoshi.doc

¹² Ver una discusión reciente sobre los enfoques de la evaluación del desarrollo en el Boston review <http://bostonreview.net/ndf.html#Aid>

¹³ En España, el “Grupo de Estudios Africanos” trata de aportar conocimiento y experiencias en cuanto a África http://portal.uam.es/portal/page?_pageid=35_55778&_dad=portal&_schema=PORTAL. Es de notar cómo se manejará la tensión entre las investigaciones independientes y la asesoría política.

desarrollista, etc.) que aparente ser, es mucho más realista y sobre todo, huye de la retórica turbia y de las imágenes paternalistas de una África pobre y barbárica¹⁴. Europa y África tienen intereses comunes divergentes, algunos de los cuales son asuntos de comercio, seguridad y gobernanza global. Los de migración están en algún punto entre éstos.

En pos de la nueva política global sobre el petróleo y otros recursos estratégicos, se ha desatado una nueva "búsqueda de África"¹⁵. Un equipo de investigadores con mucha capacidad de influencia ha meditado acerca de la significativa estrategia sobre África de los Estados Unidos¹⁶. China ha preparado un borrador de su estrategia para África y esto está siendo observado con gran alerta por parte de los gobiernos occidentales¹⁷. Otros donantes bilaterales sin relaciones tradicionales con África se están posicionando como actores¹⁸. Los fundamentos de cada una de estas políticas sobre África descansan en algún lugar intermedio entre los intereses altruistas, las influencias y la extracción. Cómo terminen dependerá mucho de la vigilancia europea, pero más aun de la sociedad civil africana. Las ONG europeas deben considerar si se puede conseguir más impacto en justicia y bienestar para África a través del fortalecimiento del poder de la sociedad civil africana, para así analizar, influenciar y perseguir su rol como vigilantes de sus propios gobiernos (y compañías privadas), más que concentrarse en proveer servicios.

Influyendo en políticas no vinculadas directamente al desarrollo: El desarrollo, como un área de políticas, y la ayuda, con sus respectivas implementaciones, son sólo una pequeña parte de un todo; y no sería una buena idea dirigir toda la atención de este tema a los derechos humanos y a la justicia social, cuando el impacto real de la pobreza y la libertad consiste en que se haga en otros ámbitos de la política. España ha dado un paso honesto al proponer un plan que articula tanto los intereses como la base ética de su política hacia África. Concentrarse exclusivamente en la ayuda oficial al desarrollo sería una estrategia equivocada¹⁹. La referencia explícita a los derechos humanos, y particularmente a los derechos económicos y sociales, en el Plan África español nos muestra un marco a la espera para su operacionalización, que permitirá que el gobierno español- y las empresas privadas-, puedan rendir cuentas de acuerdo a parámetros internacionales²⁰. Una alianza de los segmentos del gobierno español interesados en promover los derechos humanos y la justicia social con los grupos de la sociedad civil que tienen capacidad de incidencia política y que están bien al tanto de los asuntos africanos, pudiera contribuir a cumplir esta tarea.

¹⁴ Jean-François Bayart 2004: Commentary: Towards a new Start for África and Europe, en African Affairs 103/412, 453-458

¹⁵ El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan se dirige a la Cumbre de la Unión Africana, Banjul, Gambia, 02 June 2006 www.alertnet.org/thenews/newsdesk/B132312.htm

¹⁶ Consejo sobre Relaciones Exteriores 2006: More Than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa, Washington / New York; <http://www.cfr.org/publication/9302/>

¹⁷ Richard Manning 2006: Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?, en: Development Policy Review; July 2006 - Vol. 24 Issue 4 Page 371-496; Stephen Marks: China in África - The New Imperialism?, en Pambazuka News 244 (2006-03-02) www.pambazuka.org/en/issue/244#cat_2

¹⁸ Ver por ejemplo la Alianza Alemana con África: Stefan Mair 2005: Partnerschaft mit Afrika – SWP discussion paper FG6-2005/04 www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1492

¹⁹ Una excepción al enfoque basado en la caridad es el trabajo de IntermonOxfam en comercio, a quien se le ha dado la oportunidad de presentarse ante la Comisión de Desarrollo del Parlamento español: www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_552.PDF

²⁰ Plan África, p. 46

Una Europa: las políticas sobre África de los países de la Unión Europea son mejores cuando se llevan a cabo en el marco europeo y no individualmente²¹. De esta manera, se pueden superar los lazos post-coloniales y las relaciones clientelistas escudadas en las banderas de la Commonwealth y la Francofonía. La falta de colonias españolas en suelo africano puede ser una ventaja para la formulación de políticas, si éstas llevan a una multilateralización de la ayuda. Por eso, es preocupante el hecho de que España se ha concentrado en países lusófonos, dando la impresión de reclamar territorios "ibéricos". El actual Plan África y su alcance diplomático parecen alejarse de esta trayectoria. De todas formas, la nueva política cultural de promoción de la lengua española debe demostrar si busca ofrecer oportunidades a los jóvenes africanos o si, por el contrario, trata de expandir su influencia a través de políticas lingüísticas. Nuevamente, las ONG españolas están movidas a integrarse en el *advocacy* europeo y en las redes de políticas, para llevar a cabo acciones coherentes con las de la sociedad civil europea²².

Una África: recientemente, el desarrollo africano ha dado un paso adelante, con la integración regional en la Unión Africana y la Iniciativa NEPAD. Particularmente, el Mecanismo Africano de Revisión Paritaria (African Peer Review Mechanism -APRM-) que se convierte en una importante herramienta para promover el buen gobierno y la gestión económica, al dejar atrás el principio de no interferencia y subordinar la soberanía nacional a puntos de referencia, como el cumplimiento de los derechos humanos, la buena gestión económica y la gobernanza²³. Asimismo, las comunidades económicas regionales han ganado más peso y fortaleza administrativa y tales avances se han visto recompensados con la creación del África Partnership Forum, por parte de las naciones del G8, países miembros de la OCDE y representantes africanos, reunidos en la cumbre de Evian en 2003²⁴. España se ha comprometido a dar total apoyo a estas iniciativas. No obstante, las últimas evaluaciones sostienen que la confianza que se depositó de antemano en la Iniciativa NEPAD, se ve frustrada por la falta de resultados²⁵.

Preguntas para el debate

- El *Plan Director* plantea un número de instrumentos de ayuda, sin priorizar o dar fechas para cumplir objetivos. ¿Cómo puede entonces el gobierno español rendir cuentas en base a estas promesas?
- ¿Qué instrumentos de ayuda (contribuciones multilaterales, apoyo bilateral al presupuesto, proyectos) serán aplicados y con qué criterio? Con el

²¹ En noviembre de 2005, luego de conversaciones con la Comisión de la Unión Africana, la Comisión Europea formuló su estrategia sobre África, que ha sido ratificada por el Consejo y por el Parlamento. La misma, pretende servir de guía tanto para las políticas de la Comisión y sus Estados miembros. Estrategia de la Unión Europea para África: Towards a Euro-African Pact to Accelerate Africa's Development Brussels 12.10.2005 COM(2005)489final
www.eu.int/comm/development/body/communications/docs/eu_strategy_for_africa_12_10_2005_en.pdf

²² Algunos de los cuerpos de coordinación europeos son Concordeurope (www.Concordeurope.org), Eurodad (www.eurodad.org), Eurostep (www.eurostep.org). Muchas discusiones sobre las políticas europeas, incluyendo las que involucran a ONG están documentadas por el European Centre for Development Policy Management (www.ecdpm.org)

²³ African Union www.africa-union.org ; NEPAD www.nepad.org

²⁴ DFID 2005: Mutual Accountability and the role of the Africa Partnership Forum, London
www.dfid.gov.uk/News/files/africa-partnership-forum.asp

²⁵ Charles Manga Fombad and Zein Kebonang 2006: AU, NEPAD and the APRM - Democratisation Efforts Explored (Editado por Henning Melber), Upsalla
<http://130.238.24.99/publications/books/book.xml?Language=en&Language=sv&id=25188>

aumento de los países prioritarios, ¿cómo se incrementará la ayuda española o cómo se concentrará en países claves? ¿Se delegará la implementación a otros colaboradores del desarrollo?

- La inmigración es un tema central en el *Plan África*. ¿Cómo se conciliarán los valores altruistas con los intereses en el control de la inmigración? ¿Quiénes son los actores gubernamentales y qué políticas serán las que finalmente prevalezcan?
- La Administración española ha mostrado interés en investigar sobre codesarrollo, como un instrumento para integrar a las comunidades inmigrantes en la sociedad española y promover el desarrollo en sus países de origen. ¿Cómo debe ser una estrategia exitosa para la inmigración y el codesarrollo en África?, ¿ejemplos?
- ¿Es necesario desarrollar una nueva configuración de la división de trabajo entre la Ayuda Oficial y las acciones de las ONG? ¿Continuará la AECI trabajando como otra ONG más? ¿Cuáles son las particularidades africanas que impiden transferir el modelo Latinoamericano de implementación de proyectos?
- ¿Cuál es la potencial contribución de los pequeños donantes europeos para promover el avance de Estados democráticos y efectivos en África?
- ¿Están los investigadores y actores españoles listos para analizar las realidades africanas? ¿Está la Administración española lista para tomar en consideración las lecciones aprendidas y adaptar sus políticas y prácticas? ¿Cómo se integra la investigación en la formulación de políticas?

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org