

EL PLAN ÁFRICA COMO REFLEJO DE LOS LÍMITES Y OPORTUNIDADES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Este documento es un comentario del FORO AOD y hace referencia al documento base y las ponencias de la sala virtual "África Subsahariana"

Nils-Sjard Schulz

Consultor independiente

Aunque su presentación parece haberse acelerado por la "crisis de los cayucos", el Plan África 2006-2008 del ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) forma parte de la renovación de la Cooperación Española.

A la hora de analizar el valor, la proyección y la operatividad de este Plan específico para África Subsahariana, conviene no perder de vista los nuevos procesos en el conjunto de la cooperación al desarrollo de España. En este contexto, sin duda muy diferente al de principios de la década, influyen, entre otros, los siguientes aspectos:

- un sensible aumento de fondos, por parte no solamente del MAEC sino también de la cooperación descentralizada;¹
- un esfuerzo por fomentar la planificación participativa junto con los actores más relevantes de la cooperación en España;²
- una revisión del discurso hacia términos como "coordinación y armonización", "eficacia de la ayuda", "codesarrollo", entre otros; y
- una lenta, pero palpable reorganización institucional y de gestión de los fondos.³

Así, el Plan África se inserta en un proceso de importantes cambios en el campo de la cooperación española, muchos de ellos a medio camino de la implementación y aún lejos de la consolidación.

¹ A modo de ejemplo, la [Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo aumentó sus fondos en un 230 por ciento entre 2004 y 2006](#), y la [Comunidad de Madrid cuadruplicó sus fondos de ayuda internacional entre 2002 y 2006](#), llegando a 44,0 millones de Euros y 30,2 millones de Euros, respectivamente. Aunque en términos absolutos se trata de aportaciones modestas frente a los 2.423 millones de Euros que la [Administración General del Estado ha destinado en 2006](#) a la Ayuda Oficial al Desarrollo (lo que supone un incremento del 22 por ciento frente a los 1.984 Euros de los Presupuestos Generales de Estado del año 2004), es de resaltar el salto cuantitativo que se ha dado en la cooperación de las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos. Éste influye favorablemente en el casi seguro logro, a finales de la legislatura actual, del 0,5 por ciento del Producto Interior Bruto español dedicado a la solidaridad internacional.

² Durante los últimos años, se han dado varios procesos de planificación al menos formalmente participativa que incluyen, además del [Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008](#), el [Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006 de la Generalidad de Cataluña](#), el [Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2005-2008](#) o el [Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2004-2007 de la Comunidad Valenciana](#). También algunos ayuntamientos han empezado a definir sus líneas estratégicas, lo que parece coherente con el carácter descentralizado de la cooperación al desarrollo en España. A modo de ejemplo, se pueden mencionar el [Plan Director de Cooperación 2006-2009 del Ayuntamiento de Bilbao](#) o el [Plan General de Cooperación 2005-2008 del Ayuntamiento de Madrid](#).

³ En esta dinámica se encuentran, por ejemplo, el [procedimiento de calificación de ONGD](#) en el nuevo sistema de financiamiento de la AECI y la creación de agencias regionales de cooperación por parte de la Generalidad de Cataluña y la Comunidad de Madrid.

Por su parte, las características propias del Plan África son también un reflejo de los avances y desafíos que existen en esta renovación y que indudablemente conllevan el riesgo de que la mejora de la Cooperación Española se quede estancada en un callejón de tres bandas: buenas intenciones, pragmatismo político y presión de los intereses comerciales y de inversiones.

Considerando el aumento de fondos públicos en esta materia, la falta de resultados concretos en la lucha contra la pobreza podría mermar el extraordinario apoyo⁴ que recibe el sector de la cooperación por parte de la sociedad española. Sobre todo si no se lograra consolidar una gestión que satisfaga las múltiples reivindicaciones sociales.⁵

Como continuidad al documento base de FRIDE y la aportación de HEGOA, en el Plan África se pueden identificar algunas de las facetas del estado actual de la cooperación española:

- La distancia al contexto europeo parece ser un obstáculo aún difícil de superar para la Cooperación Española. En gran parte, el Plan África obvia el espíritu, los objetivos y el contenido del Consenso Europeo sobre Desarrollo y la Estrategia de la UE para África, aunque menciona ambos de paso. Constituye un planteamiento más bien defensivo ante la migración irregular y el peligro terrorista,⁶ mientras que los principales actores y organismos multilaterales expresan un optimismo casi inusual en vista al futuro del continente africano.⁷
- La ausencia de una visión común de la cooperación en España limita la coordinación y complementariedad entre la actuación del MAEC, de los actores del sistema descentralizado (Canarias, especialmente) y del sector privado (empresarial y religioso). El Plan África sólo se refiere superficialmente a las posibilidades de aplicar la filosofía de la Declaración de París a nivel español (coordinación y armonización entre donantes). Parece improbable que así se

⁴ El Eurobarómetro sobre la actitud de los ciudadanos europeos frente a la cooperación al desarrollo, [publicado en febrero de 2005](#), indica que existe un apoyo casi total de los españoles hacia la solidaridad internacional. Un 96 por ciento de los entrevistados españoles consideran que la ayuda al desarrollo es muy o bastante importante, con lo que la sociedad española es la tercera más favorable entre las 25 europeas (solamente superada por Dinamarca y Chipre). Otro dato interesante es que 58 por ciento de la población española encuestada piensa que la ayuda que presta su Gobierno es “demasiado escasa”, por tanto, en ninguna otra sociedad europea (la segunda es Gran Bretaña con un 38 por ciento) existe un respaldo tan amplio hacia el aumento de los fondos gubernamentales.

⁵ Entre las campañas más importantes se encuentran la [Alianza Española contra la Pobreza](#) y la [campaña Pobreza Cero](#), que logran movilizar a centenares de miles de personas. En vista del alto grado de sensibilidad de la población española frente a la necesidad de ayuda oficial al desarrollo (AOD), parece obvio que las reclamaciones solamente no hacen exclusivamente referencia a la dimensión financiera de la ayuda, sino también a resultados concretos, cuantificados y claramente asignables en la lucha contra la pobreza en los países del Sur.

⁶ Así, la introducción del documento destaca que la nueva imagen de África (según los autores, en la opinión pública española) está marcada también por los “flujos migratorios desordenados desde África hacia las costas de España” y por que “los países de África [se perciban] como lugares de tránsito del tráfico de drogas o refugio de redes criminales organizadas o la implantación de estructuras de apoyo y captación de terroristas en países africanos” (p. 11).

⁷ Aparte de los indicados en los textos de FRIDE y HEGOA, también el reciente estudio sobre las previsiones económicas en África de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el [African Economic Outlook 2005/2006](#), sostiene que “las perspectivas de la mayor parte de África siguen siendo las mejores desde hace muchos años”. Según [un reciente comunicado](#), el Fondo Monetario Internacional (FMI) coincide con esta valoración positiva, indicando que África Subsahariana se encuentra en “un momento de gran oportunidad (...) para crear un círculo virtuoso de reforma y crecimiento económico, abriendo así camino a la reducción sostenida de la pobreza” (traducción del autor). Existe incluso una tendencia positiva en el [Índice de Percepción de la Corrupción 2006](#), publicado a principios de noviembre por Transparencia Internacional. Comparado con el año anterior, la mayoría de los países africanos han mejorado su puntuación (aunque todavía de forma bastante discreta), y por primera vez en muchos años no hay ningún país africano entre los tres países más corruptos del mundo.

disminuyan los costes de transacción y gestión, tradicionalmente muy elevados en un sector tan fragmentado en un gran número de instituciones poco relacionadas entre sí.

- La escasa independencia política de la cooperación al desarrollo en España provoca confusiones sobre la finalidad última de la ayuda. Analizando el Plan África, resulta muy sencillo entrever la influencia de los intereses de otros ministerios (en especial, Interior, Economía y Finanzas), aparte de la ya tradicional subordinación a los intereses geoestratégicos de la Política Exterior. Gracias a su “honestidad”, también permite estudiar las diferentes partidas del computo real de la ayuda oficial al desarrollo (AOD),⁸ no siempre directamente vinculada a la lucha contra la pobreza.
- La dinámica renovadora parece además esquivar el trayecto recorrido e ignorar las lecciones aprendidas. Así, el Plan África omite en su mayor parte las actividades de las congregaciones religiosas, muchas de ellas presentes desde hace décadas en las zonas más difíciles del continente africano. Parece obvio que las experiencias acumuladas por estos colectivos españoles tienen un valor añadido en muchos sentidos (redes, conocimiento, lenguas, logística), a pesar de que es necesario distinguir entre las actuaciones de ayuda y las actividades misioneras, que muchas veces, pero no siempre, se diluyen en la labor de los cooperantes religiosos.
- Inmerso en un proceso de cambios, el sector español de cooperación tiende a adoptar una actitud poco integradora hacia el Sur. La mayoría de los objetivos del Plan África no responden a las demandas, necesidades y prioridades expresadas por los gobiernos y sociedades africanas. Sin embargo, sí existe una preocupación dominante por los intereses puramente españoles (inmigración, acceso a recursos energéticos y pesqueros, entre otros) y por las propias capacidades de la diplomacia y cooperación españolas.
- Esto degenera también en un cierto activismo excesivamente ambicioso que no cuenta ni con un sistema de seguimiento y evaluación de resultados, ni con indicadores de efectos e impacto. La ausencia de un *outcome* claro del Plan África en términos de desarrollo humano puede representar un serio obstáculo para formular y adaptar actuaciones coherentes y eficaces.

Esta problemática no debe inducir al pesimismo con respecto a la capacidad de los actores españoles en la cooperación para promover el desarrollo humano africano. Aparte de la cercanía geográfica existe un fondo de experiencias, valores e interconexiones, que es sumamente favorable a un compromiso verdadero con África Subsahariana si se articula de forma eficaz y ordenada.

Para afrontar las condiciones complejas en África Subsahariana de forma constructiva y fundamentada, se podrían agilizar y profundizar los siguientes procesos:

- Dotar al Plan África de una planificación sectorial, especialmente con respecto al objetivo más relevante⁹ (lucha contra la pobreza y contribución a la agenda de desarrollo). Ésta debería definir claramente los efectos e impactos deseados, estableciendo para ello baterías de indicadores coherentes, al menos, con los

⁸ Este cómputo viene definido por las [directrices sobre informes estadísticos](#) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

⁹ El propio Plan África reconoce que “el pilar fundamental de este compromiso con África Subsahariana es la cooperación para el desarrollo” (p. 11).

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), dentro de un especial compromiso con las necesidades básicas. Con ello, también se podría reducir la incoherencia entre el Plan África y el Plan Director, siempre que las prioridades geográficas del plan sectorial de lucha contra la pobreza se ajustara a las estipulaciones del Plan Director.

- Aprovechar la creación de la “Mesa para África” para no solamente convocar a la sociedad civil, sino también para buscar una implicación y coordinación con la cooperación descentralizada. Promover, dentro de las limitaciones existentes, la complementariedad de las actuaciones de Comunidades Autónomas y ayuntamientos con las estrategias de la Administración General, prestando especial atención a la coordinación con las Islas Canarias.
- Buscar la coordinación, la vinculación y el debate permanente con los actores de la cooperación europea e internacional, más allá de la participación financiera en fondos multilaterales o la presencia de funcionarios españoles en los distintos organismos. En este sentido, sería oportuno retomar la iniciativa de celebrar una cumbre internacional sobre la cooperación con África, que se formuló hace unos meses en el Congreso.¹⁰ A nivel europeo, existe conciencia sobre cómo afecta a España la cercanía a África, pero poco conocimiento de las iniciativas constructivas de desarrollo y cooperación que se pretenden promover en el marco del Plan África.
- Sistematizar las experiencias acumuladas por parte de los distintos actores de la cooperación a lo largo de las últimas décadas, con una “fotografía” de las capacidades existentes con respecto a la lucha contra la pobreza en África Subsahariana (experiencias de la implementación de proyectos y programas, agendas de actores locales).¹¹ Aprovechar la información valiosa a la que tienen acceso aquellas organizaciones españolas que forman parte de alguna organización o federación internacional activa y/o enraizada en África Subsahariana.
- Buscar la interlocución activa y permanente con las organizaciones africanas, sobre todo en el terreno, pero también con las residentes en España. Ampliar la visión de los problemas y potenciales africanos a través de las experiencias propias de las sociedades destinatarias de la ayuda. Uno de los momentos clave podría ser el II Encuentro de Mujeres africanas y españolas previsto para mayo de 2007.¹² Promover la articulación de la “voz africana” en España a través de plataformas compartidas por colectivos e instituciones de ambos lados.¹³

¹⁰ En un [pleno del 28 de junio de 2006](#), pocos días antes de la presentación del Plan África, el grupo parlamentario de Coalición Canaria pidió al Presidente que el Gobierno Central coordinara una cumbre internacional “a máximo nivel” sobre la cooperación con África, para así “racionalizar mejor todos los esfuerzos”.

¹¹ En este sentido, sería conveniente ampliar y actualizar la información aportada de los [Documentos de Estrategia de País](#) (DEP), cuya descripción de los actores españoles presentes y previstos es aún incompleta y/o superficial.

¹² Su celebración se acordó mediante la [Declaración de Mozambique sobre mujer y desarrollo](#) de mayo de 2006, durante el viaje oficial de la Vicepresidenta del Gobierno Central y la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional a Kenia y Mozambique.

¹³ Existen algunos antecedentes promovidos principalmente desde las Islas Canarias. [africa-infomarket](#) es un portal dedicado a la gestión de informaciones sobre inversiones, cooperación al desarrollo y relaciones culturales principalmente con África Occidental. Este recurso se gestiona, entre otros, desde el Gobierno de Canarias. [afrol news](#) es una agencia de noticias dedicada exclusivamente a África que ofrece información política, económica y social actualizada en español e inglés. Por otra parte, [afro mix](#), de origen francés y centrado en África y el Caribe, ofrece amplios contenidos culturales y noticias (cuenta con una sección en español). A nivel de los portales disponibles en inglés, la agencia surafricana

- Promover la investigación y el estudio, en especial el académico,¹⁴ para crear así una base sólida para analizar la enorme complejidad del continente africano, preferiblemente en red con otras instituciones europeas.¹⁵
- Profundizar en la compleja y no siempre beneficiosa vinculación entre migración y desarrollo. Superar el enfoque superficial y desordenado que presentan la mayoría de las iniciativas actuales de codesarrollo. Dedicar esfuerzos de investigación a esta vinculación,¹⁶ implicar a los colectivos africanos residentes en España y con esta base, diseñar estrategias adaptadas a cada contexto local y nacional, como algunas de las que propone la Estrategia de la Unión Europea para África.¹⁷

En resumen, una visión más optimista que favorezca la creatividad y reconozca algunas de las capacidades existentes en España y el potencial en África Subsahariana, podría dar lugar a estrategias concretas de impacto positivo en el desarrollo humano africano.

La cooperación española debería aprovechar sus ventajas en aspectos como la implicación, la flexibilidad y la ausencia de un pasado colonial importante en África, para impulsar un desarrollo humano coherente con las demandas, prioridades y necesidades de los países receptores.

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

[Pambazuka News](#) es un buen ejemplo de “voces africanas” que hablan del desarrollo, la cultura, los conflictos, los derechos humanos y las nuevas tecnologías.

¹⁴ A modo de ejemplo, el [Grupo de Estudios Africanos](#) (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid y el [Centre d'Estudis Africans](#) (CEA) de la Universidad de Barcelona son iniciativas dedicadas a la investigación y la difusión en España de las realidades africanas.

¹⁵ El [Grupo África-Europa para Estudios Interdisciplinarios](#) (AEGIS, en sus siglas en inglés) es una plataforma euroafricana dedicada a los estudios africanos y fundada en 1991, al que ya pertenece el CEA de la Universidad de Barcelona. Su segunda conferencia internacional sobre estudios africanos se celebrará en Holanda a mediados de julio de 2007.

¹⁶ En junio de 2006, la OECD ha publicado dos documentos base sobre el debate académico entorno a esta conexión. [Effects of Migration on Sending Countries: What Do We Know?](#) analiza los posibles escenarios favorables para ambos países (emisor y receptor) en el contexto europeo y facilita algunas recomendaciones sobre la creación de sinergias entre migración y la cooperación al desarrollo. Revisando amplios estudios sobre esta interconexión, [Migration Policy and Its Interactions With Aid, Trade and Foreign Direct Investment Policies: A Background Paper](#) opta por un enfoque más centrado en la dimensión financiera (remesas).

¹⁷ Como ya menciona el documento de HEGOA, la UE se propone “transformar la migración en una fuerza positiva en el proceso de desarrollo” ([Estrategia de la UE para África](#), p. 38) en base de distintas estrategias que han sido propuestas en la comunicación de la Comisión titulada [El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo](#), septiembre de 2005.