

EL NUEVO PLAN **ÁFRICA** O CÓMO APROVECHAR
UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD PARA CONSTRUIR UNA
POLÍTICA EXTERIOR COHERENTE Y JUSTA HACIA **ÁFRICA**
SUBSAHARIANA
GRUPO DE ESTUDIOS **AFRICANOS (GEA)**

**El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda
oportunidad para construir una política exterior coherente y
justa hacia África Subsahariana**



GRUPO DE ESTUDIOS AFRICANOS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
MADRID (GEA)

Las opiniones de este informe no representan a la totalidad de miembros del Grupo de Estudios Africanos.

1

**El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda
oportunidad para construir una política exterior coherente y
justa hacia África Subsahariana**



GRUPO DE ESTUDIOS AFRICANOS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
MADRID (GEA)

Las opiniones de este informe no representan a la totalidad de miembros del Grupo de Estudios Africanos.

El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana¹

*Grupo de Estudios Africanos
Universidad Autónoma de Madrid*

1. Aprendiendo de la experiencia del Plan anterior

La elaboración y publicación inicial del Plan tuvo una clara vinculación con la denominada “crisis migratoria” y el tratamiento que ésta recibió en los medios. Vinculado con esto, el Plan parece haber tenido sobre todo una función de comunicación más que de planificación y priorización política y estratégica. Si bien es cierto que durante la vigencia del plan ha aumentado claramente la presencia institucional española en África Subsahariana, una parte de este aumento ha estado claramente vinculado con la política migratoria española.

La suma de varios objetivos en el Plan África, sin identificar las jerarquías y evidentes interrelaciones entre ellos, redujo el potencial del plan para contribuir a la coherencia de la acción exterior de España y para asegurar la necesaria coordinación entre los actores públicos españoles. No tuvo un periodo de reflexión, maduración y consulta adecuado, de forma que presentaba muchas ambigüedades e incoherencias; tampoco recogió prioridades claras, metas, objetivos ni indicadores para su evaluación, ni tuvo presupuestos asignados a cada línea de acción, etc. Esta falta de priorización actuó también en menoscabo de determinados objetivos que pueden ser considerados “blandos” en caso de conflictos o competencia entre varios objetivos como es la lucha contra la pobreza en relación con intereses nacionales más tradicionales como la promoción de las inversiones o de las relaciones comerciales o el control de flujos migratorios. Finalmente, permitió la tradicional instrumentalización de la política de cooperación para el desarrollo por parte de otras políticas estatales, proceso que se está tratando de revertir desde otras instancias del MAEC como la SECI. El resultado fue un plan fuertemente centrado en los intereses españoles definidos en términos de seguridad, a pesar de la retórica en favor de la coherencia con los retos globales, por lo que puso el énfasis en aspectos como la seguridad energética, migratoria, pesquera, etc., de España frente a otros

¹ Este documento es el resultado de un Taller de Trabajo sobre el Plan África organizado por el Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid, en el marco del Convenio de colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Las opiniones aquí expresadas son el resultado de un proceso reflexión conjunto dentro del GEA que no tienen por qué reflejar las opiniones personales de todos sus miembros. Asimismo, tampoco reflejan las opiniones del MAEC.

intereses comunes y compartidos como la lucha contra la pobreza o la promoción del Desarrollo Humano Sostenible, la Democracia o los Derechos Humanos.

La prácticamente nula negociación del Plan con otros actores clave tanto de la sociedad civil como de los socios africanos le ha restado importancia y peso político, teniendo un papel marginal en los debates reales sobre las relaciones África Subsahariana-España.

En relación a su contenido, el Plan presentó un diagnóstico de los problemas del continente africano excesivamente centrado en factores endógenos tanto en relación con los problemas del subdesarrollo, las causas de los conflictos, las migraciones, etc. olvidando los factores exógenos (políticas económicas internacionales, reglas y mecanismos de comercio internacional injustas, intereses geopolíticos y económicos de otros países y actores no estatales (empresas multinacionales tanto extractivas, armamentísticas, farmacéuticas, etc.), en la región, etc.

A partir de esta experiencia pueden hacerse una serie de recomendaciones generales para ser tenidas en cuenta en la elaboración del próximo Plan:

1. El Plan África podría ser una herramienta fundamental de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (compromiso asumido por España en el propio Plan de África, en la Ley de Cooperación, en el Plan Director de la Cooperación Española, en el marco del Consenso Europeo de Desarrollo y en la nueva asociación estratégica UE-África) de que podría disponer el Estado español, pues ofrece un espacio fundamental para la reflexión sobre la interrelación entre las distintas políticas españolas con impacto en África Subsahariana. Esto resulta aún más pertinente cuando el propio Plan en su introducción afirma que "el pilar fundamental de este compromiso con África Subsahariana es la cooperación para el desarrollo". Para ello sería necesario:
 - a. Asumir como objetivo global de TODA la política exterior española en África Subsahariana la lucha contra la pobreza y la promoción del Desarrollo Humano Sostenible en el continente.
 - b. Trascender una visión estrecha y unilateral del interés nacional español en favor de una visión más adecuada al contexto global y de profundas interrelaciones en el que vivimos ahora y articular una serie de objetivos de interés común para España y África Subsahariana, a los que las distintas políticas españolas contribuirían. Ejemplos claros de este tipo de objetivos podrían ser el control del cambio climático (al cual confluyen nuestras políticas comerciales, energéticas y de cooperación), la promoción de la seguridad energética mutua (a la cual confluyen nuestras políticas comerciales, energéticas, de promoción de la democracia y los derechos humanos), la lucha contra la pobreza (a la cual confluyen nuestras políticas comerciales, energéticas, de cooperación al desarrollo,

de promoción de la democracia y los derechos humanos, migratorias), la seguridad alimentaria (a la cual confluyen nuestras políticas comerciales, agrícolas, energéticas de cooperación al desarrollo, de promoción de la democracia y los derechos humanos).

- c. Incluir orientaciones políticas claras para promover en el ámbito nacional e internacional la modificación de aquellas políticas (p.e. económicas, comerciales, sanitarias, armamentísticas, la carga de la deuda,) que tienen un impacto negativo en el continente en materia de DDHH.
- d. Promover un verdadero y eficiente equipo de trabajo, tanto dentro del MAEC como entre los distintos ministerios, en el que todos los involucrados avanzaran en una reflexión conjunta sobre los objetivos del Plan y la contribución de sus políticas a los mismos. Esto además generaría un verdadero proceso de coordinación interna, tan necesario en el seno de la Administración Pública española cuando actúa en el contexto africano.

2. Otorgar mayor peso político al Plan África mediante las siguientes iniciativas:

- a. Reactivar la Mesa África, para que efectivamente sea un espacio periódico de seguimiento y participación en torno al plan (o sucesivos) y otras políticas españolas hacia el continente participando activamente en la elaboración, supervisión de la puesta en marcha y evaluación de las mismas. En dicha Mesa sería clave asegurar una adecuada y legítima representación de la sociedad civil, así como dar espacio a la participación de algunos actores africanos.
- b. Elaboración de informes anuales de seguimiento de carácter público y realización de una evaluación final que permita el análisis en profundidad de algunos de los impactos del plan en los países africanos prioritarios.

3. Incluir orientaciones políticas para propiciar una mayor coherencia en la política europea para África para que su objetivo prioritario y global sea la lucha contra la pobreza y la promoción del Desarrollo Humano Sostenible y los Derechos Humanos teniendo en cuenta el horizonte de la próxima cumbre a finales de 2009 y la presidencia española en el 2010. Se trataría de alinear el Plan África español a la Asociación Estratégica UE-África y a su primer Plan de Acción (2008-2010), priorizando los mismos ámbitos de actuación (paz y seguridad, gobernanza democrática y Derechos Humanos; comercio, integración regional e infraestructuras y objetivos; lucha contra la pobreza; y acuerdos de colaboración en energía, cambio climático, migración y empleo, y ciencia y tecnología) y tratando de influir para que la política comunitaria de la UE hacia África tenga un planteamiento menos comercial e interesado, y más próximo a las preocupaciones de los países africanos en cuanto a la promoción del Desarrollo Humano.

4. Dada la importancia política que los Encuentros de Mujeres por un Mundo Mejor y la Red de Mujeres africanas y españolas ha tenido para las relaciones exteriores entre España y África, sería oportuno incluir un objetivo específico de género, que trascendiera a la política de cooperación y se plasme en todos los objetivos y dimensiones del Plan.

2. El Objetivo I sobre participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África

Durante estos tres años de andadura del Plan África, se pueden constatar, al menos, cuatro tipos de incoherencias con respecto a este objetivo y sobre las que debería trabajarse en el próximo plan:

- Incoherencia interna del texto.

Al igual que otros aspectos como el del desarrollo, la promoción de la democracia y los derechos humanos aparece recogida en un objetivo, sin que se tenga en cuenta en la interrelación e implicaciones de este compromiso con el resto de objetivos. De este modo, en el Plan aparecen recogidos fines que en la realidad concreta pueden entrar en conflicto entre sí, como la “regulación” de los flujos migratorios, la seguridad energética y los derechos humanos, sin que el plan sirva de guía para saber de qué modo el gobierno español enfrentará estos conflictos.

La posibilidad de que democracia y derechos humanos aparecieran como elementos transversales, como principio con el que tuvieran que evaluarse el resto de las políticas hacia África, sugerida desde sectores vinculados a los derechos humanos, fue conscientemente rechazada por los redactores del Plan.

- Incoherencias de política exterior con los compromisos adoptados en el Plan Africa.

La política exterior desplegada hacia África Subsahariana por el gobierno español en estos dos años presenta una serie de ejemplos que han sido paradigmáticos y que presentan claras discrepancias con el objetivo de contribuir al afianzamiento de la democracia y los derechos humanos. Estos ejemplos podrían ampliarse con un estudio empírico más detallado, que incluyera el análisis de la situación de los derechos humanos en algunos de los países que ha visto aumentar la presencia española en los últimos tiempos. Los indicios no parecen muy halagüeños. También podrían recogerse todas las reacciones del gobierno español ante acontecimientos políticos en África de 2006 a 2008, y considerarlas a la luz de este objetivo.

Los principales ejemplos han sido:

- a. Guinea Ecuatorial. Las fraudulentas elecciones en Guinea Ecuatorial en mayo de 2008 apenas merecieron declaraciones condenatorias por parte del gobierno, y una delegación parlamentaria española que visitó el país durante los comicios. En noviembre de 2006 el dictador Obiang había sido invitado a España por el gobierno, donde cenó con el Rey, pero vio rechazada su presencia en el Parlamento. La única reacción visible ha sido evitar que Obiang visitara la Exposición de Zaragoza en 2008, después de una campaña de firmas en contra.
- b. Mauritana. Tras el golpe de estado de este verano, y a pesar de la subsiguiente condena de París y Washington, el ministro Moratinos afirmó que las relaciones entre España y Mauritania no tenían por qué verse afectadas por el “cambio de régimen”.
- c. Nigeria. La degradación de la calidad de los procesos electorales en Nigeria, y el conflicto armado en el Delta del Níger, no ha generado ninguna reacción del ministerio español, y más bien al contrario, el ministro de Asuntos Exteriores alaba la democracia de un país del que obtenemos un 10% del petróleo y un 15% del gas que importamos.
- d. El proceso de endurecimiento de las políticas españolas y europeas en torno a la inmigración, a través de una securización del fenómeno y la externalización de las fronteras españolas, está provocando una degradación de los derechos humanos en toda África Occidental, que está siendo documentada por organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional.

Estos ejemplos ponen en tela de juicio la capacidad del Plan África para constituir una verdadera herramienta que guíe la acción política del gobierno, tendiendo entonces a ser un mero documento de comunicación y presentación de la política exterior española en África.

➤ Incoherencias y controversias del concepto.

La promoción de la democracia se convirtió en los años noventa en un imperativo de las políticas de cooperación hacia África, en la idea de que el desarrollo no podía conseguirse sin un buen gobierno o sin gobernabilidad. Ésta es todavía la posición oficial del Banco Mundial y otras instituciones internacionales. Sobre esta cuestión ha habido numerosos debates, en torno al contenido de esa gobernabilidad y también a la legitimidad de los gobiernos ricos para imponer formas políticas en África.

Sin entrar en estos debates, es necesario mencionar que una nueva situación puede provocar que esta dimensión vuelva a acallarse en los debates sobre el desarrollo:

- a. La conversión de África como fuente estratégica de petróleo, gas y minerales, en un momento de crisis energética mundial.
- b. Cuestiones de seguridad, en torno al terrorismo islamista y la inmigración.
- c. La aparición de nuevos actores como China, que no condiciona sus inversiones y relaciones con los gobiernos africanos, ni siquiera a nivel de discurso como suele ser el caso europeo.

Todo ello puede hacer que en los próximos años, la llamada condicionalidad política vaya desapareciendo de los programas hacia África. Pero es de temer que ello no será a favor de una versión del desarrollo más autocentrada y vinculada a los derechos humanos, sino que más bien al contrario, dará un respiro a los gobiernos africanos en sus formas autoritarias de poder frente a las presiones internacionales.

Más allá de los problemas conceptuales o éticos que la condicionalidad política indudablemente tiene, haríamos mal en no atender ni denunciar la manera en que las políticas exteriores de países como España pueden contribuir, y de hecho contribuyen, al autoritarismo en los países africanos. El caso de las políticas sobre inmigración en África Occidental, o del apoyo que España presta al gobierno de Obiang son dos ejemplos de lo mismo.

- Incoherencias internas en el discurso sobre el apoyo a la promoción, gestión y resolución de conflictos.

En este apartado se observa una total ausencia de análisis de (y de presentación de propuestas de acción sobre) aspectos tan relevantes como:

- El impacto que los intereses económicos y geopolíticos de España, Unión Europea y otros países o de actores no estatales (p.e empresas extractivas) en la generación (junto a factores endógenos) de la violencia armada en el continente.
- La necesidad de hacer un seguimiento de la venta de armamento por parte de España y otros países para comprobar que realmente no se realizan a países en conflicto o donde se violan los derechos humanos...
- El excesivo énfasis en apoyar las misiones de paz y el fortalecimiento de la dimensión militar de la resolución de conflictos (con apoyo a organismos europeos o africanos) sin garantizar al mismo tiempo la adecuada rendición de cuentas en materia de DDHH. Se deberían priorizar las iniciativas de prevención de conflictos y aquellas que refuercen las capacidades locales de resolución de conflictos.
- El apoyo a las iniciativas internacionales de lucha contra la impunidad de los crímenes de guerra, contra la humanidad, etc., cometidos durante los conflictos debería centrarse en garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación a las víctimas. Este objetivo puede verse afectado por el apoyo

de España a acuerdos de paz (p.e. de poder compartido) que recojan la amnistía para perpetradores de DDHH (p.e. en la RDC)

- La ausencia de una perspectiva de género en este apartado en coherencia con la resolución 1325 de Naciones Unidas.
- Además de favorecer el retorno de desplazados y refugiados, se debería mencionar expresamente la obligación de España de acoger y proteger a los refugiados que huyen de crisis como la de Darfur, etc. (p.e. adoptando mecanismos de identificación de los mismos en las políticas migratorias o con programas de reasentamiento)

Sobre la base de esta experiencia se proponen las siguientes recomendaciones para el próximo Plan:

5. Transversalizar el enfoque de promoción de la Democracia y los Derechos Humanos en todas las áreas y objetivos del Plan. La transversalización debería ir acompañada de dos tipos de medidas:
 - a. toda una serie de estudios de impacto a nivel de país que permitan comprender mejor las interrelaciones entre los derechos humanos, desarrollo y el resto de políticas para poder disponer de datos y ejemplos concretos que permitan adoptar medidas basadas en evidencias.
 - b. la puesta en marcha de un mecanismo de diálogo político periódico sobre el tema de derechos humanos y democracia, con los países africanos de mayor impacto de la política migratoria y energética.
6. Propiciar una ampliación del diálogo político con los actores subsaharianos, en la que participen además del gobierno otros actores con papel en la política exterior como los parlamentarios (por ejemplo, de comisiones clave como la de desarrollo, la de energía, comercio, derechos humanos) y la sociedad civil. Esta ampliación del diálogo político, debería también de ir acompañada de una mayor coherencia de la política exterior española hacia algunos gobiernos africanos que, a pesar de que vulneran de forma sistemática los derechos de su ciudadanía, siguen obteniendo relaciones ventajosas por parte del gobierno español. En el caso de Guinea Ecuatorial, España, en el ámbito de NNUU y la UE podría promover la aplicación de sanciones diplomáticas, financieras y de restricciones de movimiento de personas y capitales relacionadas con oficiales de este gobierno. Y en el resto de casos (por ejemplo, Mauritania y Nigeria), España debería hacer un esfuerzo por ser más consecuente con la política de la UE, y hacer coincidir su política exterior con la Política Exterior Europea, y de influir en ésta para que en lugar de estar sujeta a los intereses de los diferentes Estados miembros estuviera guiada por verdaderos objetivos de desarrollo y pacificación positiva.
7. Promover una prevención, gestión y resolución de conflictos que actúe sobre también las dimensiones internacionales de los conflictos (recursos naturales, armamento, etc.), que priorice el protagonismo de los africanos y africanas en la

resolución de los conflictos y ponga el género, los DDHH y la democracia en el centro de su agenda.

3. El Objetivo II sobre la contribución de España a la lucha contra la pobreza y la agenda de desarrollo de África Subsahariana

Es cierto que se ha producido un importante incremento de la AOD española hacia África Subsahariana, tanto por la vía bilateral como la multilateral y se ha incrementado la presencia de los actores de la cooperación española tanto gubernamentales como de sociedad civil en el continente. Sin embargo, este proceso de aumento de la AOD ha tenido lugar en un contexto de creciente vinculación de facto entre la agenda de cooperación y la política migratoria española que ha impulsado y en algunos casos reforzado las siguientes dinámicas:

- a. Se han incluido como países prioritarios nuevos países no previstos inicialmente en el Plan Director, que son claramente centros de origen de una parte de la inmigración ilegal subsahariana. Este ha sido el caso de Malí y Níger.
- b. La cooperación española se ha focalizado en África Occidental, área clave desde la perspectiva migratoria, con mayor presencia institucional, la creación o contribución a varios programas, iniciativas y fondo regionales y el impulso a la financiación de nuevos convenios de ONGD en la zona.
- c. Las negociaciones sobre la admisión y repatriación de la inmigración considerada ilegal ha operado como una condicionalidad blanda y poco transparente a la hora de negociar paquetes de ayuda con algunos países de África occidental.
- d. Se han impulsado nuevas iniciativas en África Occidental, como las escuelas taller, con una larga trayectoria en España y en América Latina, sin las adecuadas consideraciones sobre su viabilidad e impacto en el contexto africano, con un importante sector informal y un mercado laboral muy frágil.
- e. España está presidiendo el grupo de trabajo sobre Migraciones y Desarrollo en el marco de la implementación de la estrategia UE-Africa.

La política española de desarrollo ha hecho una apuesta por el apoyo y la financiación de los actores regionales y subregionales africanos. Sin embargo, esta apuesta se ha realizado en ocasiones con importantes limitaciones de visión y de capacidad de implementación:

- a. Ha estado marcada por la improvisación o por motivos políticos diferentes a la lucha contra la pobreza sin la adecuada consideración de las implicaciones e impacto político del apoyo a determinadas instituciones (como la NEPAD),
- b. No ha ido acompañada del análisis necesario de la capacidad de absorción de las instituciones regionales,

- c. Se ha caracterizado por la descoordinación y falta de visión común de los distintos actores públicos españoles involucrados en la política de cooperación para el desarrollo en África Subsahariana.
- d. No dispone en general de la capacidad de seguimiento y evaluación de impacto adecuada,
- e. Se ha realizado al margen de los debates sobre la eficacia de la ayuda, en particular en relación con incipientes iniciativas regionales armonizadas, tratando de evitar sistemas paralelos de gestión y fondos verticales.

Los principales sectores apoyados por la Cooperación Española han sido: la educación básica, la salud, la lucha contra la pobreza, la igualdad del género y la protección del medioambiente fundamentalmente a través de la vía multilateral (FTI, Fondos Globales, Habitat, PNUMA, UNIFEM, FNUAP, etc.). Sin embargo sectores tan relevantes como la soberanía alimentaria, el acceso al agua o la promoción del tejido económico productivo no han recibido tanta atención.

Las intervenciones de carácter bilateral se han realizado con escasa vinculación con la agenda de eficacia de la ayuda y sin la necesaria revisión sobre la calidad de los procesos (planificación, seguimiento y evaluación), salvo casos excepcionales como Mozambique donde la Cooperación Española ha participado en las nuevas modalidades de ayuda.

La limitada capacidad institucional y conocimientos especializados sobre África Subsahariana tanto en la DGPOLDE como en la AECID han dificultado la toma de decisiones, la capacidad de diagnóstico y la gestión necesarias en el actual contexto de aumento de la ayuda española en el continente.

A partir de esta experiencia se hacen las siguientes recomendaciones para el próximo Plan África:

- 8. Sería necesario tomar una serie de medidas para evitar la instrumentalización de la política de cooperación por parte de la política migratoria española. Para ello es necesaria una mejor estructuración de la agenda de migraciones y desarrollo conforme a los siguientes criterios expuestos más adelante en este documento.
- 9. Dada la clara apuesta por la dimensión multilateral en la cooperación española en África Subsahariana, es necesario un mayor conocimiento de las agendas y sistema de funcionamiento de los actores multilaterales y una elección razonada y coherente de cada actor en relación con los objetivos del plan. En este sentido, sería conveniente hacer una primera evaluación tanto de la política multilateral regional africana como de los fondos multilaterales (FTI, Fondos Globales, Habitat, PNUMA, UNIFEM, FNUAP etc.) y sacar unas lecciones iniciales para evitar la repetición de errores. Asimismo es importante analizar el papel de los actores multilaterales en la economía política global y su participación en la

construcción de agendas globales basadas en derechos como el acceso universal a servicios básicos para el desarrollo humano como los de salud y educación o a medicamentos.

10. En el marco bilateral la Cooperación Española podría avanzar en las siguientes líneas:
 - a. Sumarse de manera decidida a los procesos de alineamiento y armonización que están teniendo lugar en países como Senegal, Malí, Níger, Etiopía y Namibia.
 - b. Tratar de concentrar la ayuda en un número limitado de países pero aumentando la envergadura de las intervenciones para evitar la dispersión.
 - c. Revisar los actuales programas NAUTA y VITA, en clave de la agenda de eficacia de la ayuda.
 - d. Hacer una inversión técnica e institucional para asegurar la integración del enfoque de género en todas las intervenciones de la cooperación española en el continente.
 - e. Impulsar la cooperación Sur-Sur y triangular especialmente en el marco de África Occidental donde se tiene ya mayor presencia.
 - f. Tomar medidas decididas para incentivar la armonización de la AECID con otros socios europeos y fomentar la aplicación del Código de Conducta Europeo.
 - g. Promover desde las OTC la coordinación de actores de la Cooperación Española, que al igual que la Administración General del Estado, están iniciando un despliegue en África Subsahariana, en concreto algunas cooperaciones descentralizadas y ONGD.
11. El nuevo Plan África podría impulsar iniciativas que permitan un mejor conocimiento de la realidad africana y del impacto de las políticas de cooperación al desarrollo, que pueden ir desde la cooperación entre universidades españolas y africanas, como uno de los medios para promover una masa crítica de investigadores africanos y españoles, el intercambio con redes universitarias, hasta la realización conjunta de estudios, diagnósticos y evaluaciones acordes con las prioridades de la Cooperación Española.
12. Es necesario también fomentar la formación de la sociedad española en relación a la historia y política del continente africano, y en relación con esto, promover en los planes educativos la lucha contra el racismo, problema persistente de la sociedad española y que condiciona la mirada que desde España tenemos sobre África.

4. El objetivo III sobre fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios

El plan presenta un abordaje de la cuestión migratoria exclusivamente como un problema de seguridad, obviando las claras vinculaciones e impactos mutuos entre las agendas de migraciones y desarrollo, así como el claro efecto en la salvaguardia y garantía de los derechos humanos, tanto en territorio español como africano, de las personas migrantes y limitando las dimensiones de la compleja cuestión migratoria al contexto en origen. El deseado objetivo de la contención de *flujos* no debería obviar los medios utilizados para conseguirlo que en muchas ocasiones significa flagrantes violaciones de los derechos de las personas en países señalados, como resultado de la colaboración en la gestión de flujos en origen, o en los convertidos en fronteras externalizadas, tal y como las organizaciones de derechos humanos han denunciado en numerosas ocasiones.

Si bien las medidas de control fronterizo ejercidas a través de FRONTEX en el marco de la UE han podido reducir, pero nunca eliminar, el número de migrantes llegados por mar, el enorme coste económico que requiere y su limitado impacto sobre las mafias de trata de personas plantea cuestiones sobre la eficiencia y eficacia de las medidas, especialmente si se compara con las cantidades destinadas atajar cuestiones estructurales para controlar las migraciones como es el arraigo en el medio rural. Ello supone un alto coste de oportunidad, así pues, frente a otras alternativas. Asimismo genera una clara incoherencia, pues las cantidades destinadas al control de las fronteras para evitar la entrada de personas son mucho mayores que las destinadas a favorecer el derecho a no emigrar, se intenta limitar la atracción que ejerce el norte mediante la represión en lugar de destinar los recursos a reducir los factores de expulsión. El efecto logrado es un encarecimiento de las migraciones tanto en términos económicos como de coste de vidas humanas lo que no se corresponde necesariamente con el afianzamiento del arraigo como alternativa a la emigración.

Según datos del Ministerio del Interior de agosto de 2006 a fin de 2007, en las distintas operaciones atlánticas con base en Canarias (en el primer semestre Hera I, II y III y Hera 2007 en sus tres fases) se invirtieron un total de 11.602.315 euros con el resultado de 134 cayucos interceptados con 10.634 personas a bordo así como el barco Happy Day en la operación Hera III con 388 inmigrantes irregulares. Según cálculos de la Asociación Pro Derechos Humanos para 2007 el dispositivo de Frontex en la región costó unos 3.700 € la hora y cada deportación 657€, con un importe global de 10,8 millones. El director adjunto de Frontex, Gil Arias Fernández afirmaba recientemente que en el año 2007 y en la primera mitad de 2008 se produjo respectivamente un descenso del 60% y el 11% de llegadas a Canarias. Pero advertía se podía deber a un efecto desplazamiento, ya que gran parte de la inmigración africana había cambiado sus rutas hacia el Mediterráneo central, a Sicilia y Malta y especialmente a las fronteras de Grecia donde se está produciendo un fuerte

incremento en el número de llegadas de inmigrantes indocumentados o irregulares, no solo en las islas "sino sobre todo en la frontera terrestre con Turquía y con los países orientales".

El enfoque de codesarrollo, principal componente de las estrategias políticas para vincular las migraciones al desarrollo, actualmente está en tela de juicio. Diversos autores achacan a una cierta precipitación en el uso de un concepto convertido en hegemónico desde su adopción en diversos planes estratégicos, gracias a una promoción top-down que ha carecido de un reflejo en la práctica, acorde al papel protagonista que se le otorgaba. Si bien a mediados de los 90, el codesarrollo se postulaba como una alternativa novedosa que "buscaba instaurar objetivos comunes entre el país de acogida y el país de origen de la inmigración, con el propósito de "estabilizar y gestionar" (probable eufemismo) los flujos migratorios en los países de origen y facilitar así la integración de los inmigrantes "regulares" en la sociedad receptora" (Malgesini 2007)², en la actualidad se cuestiona el efecto real en origen de las intervenciones promovidas institucionalmente entre las administraciones de los países receptores de inmigración. Por una parte "falta un estudio y diagnóstico sistematizado de las mismas", en palabras de Carlos Jiménez (2008) "a pesar de las numerosas jornadas y artículos es tal vez el momento de pararse y ver que es lo que hay en el terreno". Por otro, al contrario de lo que ocurre en el llamado codesarrollo espontáneo, el dirigido muestra sus debilidades en un elemento fundamental como es la participación efectiva de los actores sociales implicados, particularmente en la identificación, definición, diseño e implementación de acciones y proyectos de desarrollo.

A partir de esta experiencia se hacen las siguientes recomendaciones para el próximo Plan África:

13. Avanzar en la definición de nuevos objetivos que reconozcan expresamente la vinculación y los impactos mutuos entre migraciones, desarrollo y derechos humanos, evitando la confusión entre AOD y control migratorio. De hecho en el propio PACI de 2008, que aboga por buscar la incidencia en la raíz del fenómeno migratorio, la cuestión migraciones y desarrollo se presenta en íntima relación con la coherencia de políticas para el desarrollo y con el papel de la Cooperación como garante de derechos "en el entendido de que proteger la vida y la dignidad de las personas emigrantes también es parte de las obligaciones de la Cooperación Española" (PACI 2008). Basando el diseño de las políticas públicas de cooperación y migración en tres ejes: *enfoque integral* preservando el principio de coherencia, *partenariado* manteniendo el principio de apropiación y por último basadas en el *largo plazo*.

Entre otras cosas esto implicaría:

² MALGESINI, Graciela y *Guía básica del Codesarrollo. Qué es y cómo participar en él*. CIDEAL, Madrid 2007

- a. Apostar por que la política migratoria utilizara un lenguaje de derechos y diera importancia a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes tanto en origen como en destino. Esto requeriría, entre otras cosas, promover un diálogo político con los países de retorno y diseñar mecanismos conjuntos (España- país de retorno) y mixtos (gobiernos-sociedad civil) de seguimiento sobre la situación de derechos humanos de los retornados, especialmente los que se encuentran en los centros de detención creados a tal efecto y en las zonas fronterizas, esperando la entrada en España.
 - b. Dar mayor prioridad a la adopción de medidas que incentiven y faciliten la llegada de las remesas a los países de origen migratorio, la reducción de trabas a la entrada y movimiento de trabajadores no comunitarios, la ampliación del derecho al voto para los residentes permanentes, y el fomento de la convivencia entre inmigrantes y sociedades de acogida.
 - c. Mejorar el diálogo político y los mecanismos de apoyo de los países africanos para la creación de condiciones adecuadas de retorno para los trabajadores cualificados, y minimizar el impacto de la fuga de cerebros.
14. Vincular la política de Migraciones y Desarrollo con las dinámicas internacionales a dos niveles:
- a. Formular los principios que definan un marco multilateral de gestión de la migración que sitúen los derechos humanos de las personas migrantes en el centro de dicha política. En este sentido apoyar la iniciativas de diálogo global desde la Unión Europea con distintos actores regionales, sin solapar acciones llevadas a cabo como las iniciativas de Berna I y II o la propia de Naciones Unidas. Las iniciativas de diálogo deberían buscar una serie de acciones complementarias y recopilar el trabajo ya realizado a favor de una agenda global de migración y desarrollo. Asimismo podría permitir vincular los debates sobre la Política Agraria Común y los debates en el seno de la OMC a su impacto en las causas del éxodo rural en los países de origen de las migraciones.
 - b. Tener en cuenta y analizar el impacto de la política española y europea en los flujos transfronterizos africanos, especialmente en el ámbito con el Magreb y en el marco de ECOWAS para garantizar el respeto de los derechos humanos. Revisar la estrategia seguida en algunas iniciativas como los SIGEM, promoviendo una mayor vinculación de estos centros con la sociedad civil y las instituciones locales para evitar minar las capacidades de los Estados africanos para diseñar y gestionar sus políticas migratorias y con los centros de investigación y el know how locales sobre migraciones, minimizando la contratación de expertos extranjeros a favor de los africanos.
15. Incluir en el Plan África una línea de trabajo con los medios de comunicación en origen, tránsito y destino para incentivar una información exacta, de calidad y con análisis suficientes que permitan crear una opinión pública informada,

evitando posiciones alarmistas o basadas en prejuicios y falsas expectativas en los países receptores, contribuyendo al dialogo global sobre migraciones.

5. El objetivo V sobre promoción de los intercambios comerciales y la inversión. Especial atención a las relaciones pesqueras y a la seguridad energética.

El Plan África (2006-2008), legítimamente incluyó la promoción de los intercambios comerciales, el fomento de la inversión española y el apoyo a la participación de las empresas españolas en la actividad pesquera y en la explotación de hidrocarburos, que creía que era perfectamente compatible con el desarrollo africano. Este Plan ha partido de una premisa un tanto errónea al aceptar de forma simplista el efecto positivo y beneficio automático de las inversiones españolas (en concreto, las de Repsol YPF en Guinea Ecuatorial y Pescanova en África Austral) y de los flujos comerciales en el desarrollo de los países africanos. Asimismo, en el transcurso de estos dos años del Plan parece haberse reforzado la tendencia pasada de supeditar la AOD hacia África a los intereses geoestratégicos y económicos españoles, dejando en evidencia una vez más las diferencias de pareceres entre el MAEC y otros ministerios, e incluso dentro del mismo MAEC, reforzándose la separación institucional entre oficinas comerciales, embajadas y OTC.

Hay que reconocer que se ha producido un importante aumento de los recursos que los tradicionales instrumentos comerciales destinan a África Subsahariana, con la aparición en algunos casos de líneas específicas de apoyo a las empresas españolas para la inversión y exportación en África Subsahariana. Sin embargo, y en términos generales el Plan África no ha servido para hacer una revisión y adaptación de los actuales instrumentos comerciales al contexto de la realidad africana, y tampoco han tenido un impacto significativo sobre el incremento de la inversión y exportación española hacia África.

El Plan ha tenido un enfoque más orientado hacia la internacionalización de la empresa que hacia la consideración de los temas referidos a impacto sobre el desarrollo de los países africanos y otros temas sobre comercio e inversiones tomados en un contexto más amplio (Ayuda al Comercio “Aid for Trade”, Organización Mundial del Comercio”, Acuerdos de Parteneriado UE-países africanos, entre otros).

En la práctica sigue existiendo una gran separación institucional entre las oficinas comerciales, las Embajadas y las OTC.

Sobre la base de esta experiencia se hacen las siguientes recomendaciones para el futuro Plan:

16. Hacer una revisión de los instrumentos comerciales y de inversión actuales para adaptarlos a las realidades africanas y a sus necesidades de desarrollo. Frente al actual esquema, priorizar una línea de trabajo destinada a la promoción y apoyo al tejido empresarial africano (pequeñas y medianas empresas, cooperativas...) y de economía solidaria, que favorezca el desarrollo de las economías locales
17. Formar al personal que gestiona estos instrumentos en temas económicos, sociales y políticos vinculados a la realidad de las sociedades africanas.
18. Impulsar y financiar la realización de estudios de caso en profundidad que permitan valorar los impactos del comercio e inversiones españolas en términos de la promoción del desarrollo humano sostenible en los países africanos y poner en marcha iniciativas que apoyen a los gobiernos africanos en su empeño de regular las condiciones de entrada y establecimiento del capital extranjero y de intercambio comercial.
19. Jugar un papel más activo en la política comercial y de inversión europea hacia África subsahariana:
 - a. Participando de manera más activa en el dialogo político sobre los EPA y promoviendo los aspectos de desarrollo de estos acuerdos.
 - b. Apoyando la reducción y eventual desaparición de la PAC y otras formas de protección que minan la capacidad de competir por parte de las producciones agrícolas africanas.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950