



**GRUPO DE ESTUDIOS AFRICANOS – UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

**MESA ÁFRICA:  
Comentarios al borrador del Plan África 2009-2012 <sup>1</sup>**

15 de abril de 2009

El Grupo de Estudios Africanos (GEA) inició una reflexión sobre el Plan África 2006-08 hace más de seis meses, cuyo resultado ha sido ampliamente difundido, en particular a los miembros de la Mesa África<sup>2</sup>. Tratamos aquí de aportar una primera e inicial valoración del borrador del Plan África 2009-2012 que, como integrantes de la Mesa de África, hemos recibido para efectuar comentarios. Ante el plazo insuficiente para trabajar un documento que se encuentra en una fase avanzada, desde el GEA optamos por contribuir con unos comentarios preliminares sobre el borrador, sin entrar en el detalle de su redacción. Pretendemos con ello aportar algunos elementos nuevos y reforzar aquellos que consideramos esenciales en el diseño, formulación y futura implementación de dicho Plan.

Previamente, deseamos cuestionar claramente el proceso de consultas que, incluso antes de realizarse aparece mencionado en el texto del borrador del Plan. Tal y como ha sido llevado a cabo el proceso, se ha perdido la oportunidad de establecer un marco real y efectivo de intercambio de ideas, de reflexión y consulta durante el tiempo de vigencia del anterior Plan. Actualmente, a pesar de las buenas intenciones declaradas por la recién creada Dirección General de Política Exterior para África, la convocatoria de la Mesa África en la fase última del proceso de redacción y sin tiempo para estudiar la documentación recibida tampoco ha facilitado un intercambio de calidad. Por último, subsisten dudas sobre los mecanismos que llevarán a estudiar y posiblemente incorporar los comentarios aportados por los miembros de la Mesa, dado el plazo anunciado para la difusión definitiva del documento final (25 de mayo, día de África).

Desde el GEA deseamos que en el futuro la Mesa África se convierta en un verdadero espacio de consulta y diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, tanto africana como española, que promueva la participación en el diseño y en la evaluación del Plan, y no se vea reducida su existencia a una mera estrategia de comunicación.

---

<sup>1</sup> Las opiniones de esta comunicación no representan a la totalidad de miembros del Grupo de Estudios Africanos.

<sup>2</sup> GEA (2008), “El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana”, [http://www.hegoa.ehu.es/articulos/text/el\\_nuevo\\_plan\\_africa](http://www.hegoa.ehu.es/articulos/text/el_nuevo_plan_africa)

## A. Consideraciones generales:

1. En general, el Plan África 2009-2012 mejora en claridad de exposición respecto a objetivos y metas en relación con el anterior. La **inclusión de objetivos transversales** (Derechos Humanos, Igualdad de Género, Sostenibilidad Medioambiental y Adaptación al Cambio Climático) también es un aspecto valorado muy positivamente, muestra la intención de avanzar en el sentido de una política más próxima a las prioridades africanas y podría ser un modo de reforzar, si realmente se llevan a la práctica, la coherencia de políticas.
2. Aunque el borrador del Plan presenta un **diagnóstico** mucho más rico y complejo de la realidad del continente africano, sigue estando excesivamente centrado en factores endógenos en relación con los problemas del subdesarrollo, las causas de los conflictos, las migraciones, etc. olvidando en gran medida los factores exógenos (políticas económicas internacionales, reglas y mecanismos de comercio internacional injustas, intereses geopolíticos y económicos en la región, de España y otros países, así como de actores no estatales – empresas multinacionales extractivas, armamentísticas, farmacéuticas, etc.).
3. Además, el Plan África 2009-2012 sigue estando fuertemente centrado en los intereses nacionales de la política exterior española y mucho menos en la creación de condiciones de desarrollo de las comunidades africanas, a pesar de ser concebido como un “plan flexible y dinámico que facilita el desarrollo de una política exterior coherente con África y con el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (p.3). Dicho de otra forma, la idea enunciada en el texto de una política que considere “los **retos globales y por lo tanto comunes a España y a los países africanos** como miembros de la Comunidad Internacional” (p.6) no se traduce concretamente en el desarrollo de las líneas y objetivos donde de forma clara y coherente se apueste por la promoción del desarrollo humano en el continente.
4. Al tratarse de un Plan de política exterior, el Plan África 2009-2012 debería ser la herramienta fundamental para garantizar la **coherencia de políticas** para el desarrollo, un documento estratégico que marque criterios y prioridades a la hora de la toma de decisiones. En lugar de recoger líneas prioritarias, indicadores medibles y presupuestos asignados a cada línea de acción, se trata más bien de una descripción de las acciones realizadas y de las que se prevé desarrollar con los países y organismos africanos. Es primordial recordar que, en el pasado Plan, la falta de priorización actuó en menoscabo de determinados objetivos (promoción de Derechos Humanos, democracia, desarrollo sostenible o la lucha contra la pobreza) cuando pudieran entrar en conflicto o competencia con otros más vinculados a intereses nacionales más tradicionales (seguridad energética, promoción de las inversiones o relaciones comerciales así como el control de flujos migratorios). El diseño del Plan debería en cambio sentar las bases mediante las cuales España se pueda convertir en referencia para el resto de actores de la comunidad donante en relación con los compromisos internacionales con el desarrollo de África, especialmente en materia de coherencia de políticas y apropiación.
  - 4.1. Para garantizar la coherencia de políticas, el cumplimiento con los objetivos transversales y la coherencia entre los objetivos II, III y IV, sería necesario incluir mecanismos de evaluación de impacto de género (obligatorios por ley para todos los ministerios), de impacto en desarrollo e indicadores basados en los Derechos Humanos.

4.2. En la aproximación por regiones y países, la coordinación y coherencia entre actores y políticas españolas, pero también con los restantes países europeos que intervienen sobre el terreno y las instancias multilaterales siguen siendo una necesidad imperiosa.

5. En este sentido, se observa la falta de un **balance/evaluación de la política exterior española** llevada a cabo durante el Plan anterior en relación con los impactos (tanto positivos como negativos) que realmente ha tenido para el desarrollo y los Derechos Humanos de las/los africanas/os. Una mera relación de acciones implementadas, y descripción del refuerzo institucional desplegado no pueden suplantar un estudio objetivo y detallado de los resultados, un elemento esencial, como reconoce el nuevo Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), para una adecuada toma de decisiones públicas que permita además ajustar de forma regular las orientaciones políticas. El Plan debiera recoger el compromiso de elaborar informes anuales de seguimiento de carácter público, con una metodología centrada en la evaluación sobre resultados de desarrollo y de impacto de género y una evaluación final que permitiera el análisis en profundidad de algunos de los impactos del Plan en los países africanos prioritarios.

6. El borrador del Plan África 2009-2012 apuesta en todos sus objetivos por priorizar el **refuerzo de la vía multilateral**, casi con independencia de las instituciones o fondos multilaterales a las que se destinan los recursos. La actuación española ha estado marcada hasta ahora por la improvisación o por motivos políticos distintos a la lucha contra la pobreza, sin la adecuada valoración de las implicaciones políticas del apoyo a determinadas iniciativas (como la NEPAD). En la actualidad y a pesar de contar con la experiencia y conocimientos previos, siguen sin quedar claros los criterios en base a los que se deciden las aportaciones y los organismos objetivo en este apartado.

6.1. Para poder hacer una elección adecuada y priorizar entre las diferentes opciones, sería fundamental el adecuado seguimiento y evaluación de los apoyos realizados hasta la fecha a las diversas iniciativas multilaterales. Reiteramos la conveniencia de evaluar los fondos multilaterales (FTI, Fondos Globales, Habitat, PNUMA, UNIFEM, FNUAP etc.) y sacar unas lecciones iniciales para evitar la repetición de errores.

6.2. Es importante también 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. En este sentido, debería ser prioritario el apoyo al refuerzo de los sistemas nacionales de salud, en especial la atención primaria en salud gratuita y equitativa en todas las comunidades. Así también fortalecer la rectoría de la OMS en el diseño de los sistemas públicos de salud, adecuándolos a las directrices señaladas en el Informe sobre la Salud en el Mundo (2008) y las líneas de trabajo propuestas por el Informe de la Comisión de Determinantes Sociales de Salud (2008). Es esencial el apoyo a los sistemas nacionales de educación, con especial atención a la formación y empleo sostenible de recursos humanos capaces de ofrecer servicios de calidad y con calidez.

7. La apuesta decidida por el **regionalismo africano** se presenta de forma más coherente y estructurada que en el anterior Plan. Sin embargo, presenta limitaciones, por la debilidad institucional de las organizaciones y programas regionales africanos, su variable capacidad de

absorción y la eficiencia reducida del enfoque regional en algunos ámbitos. El principio de subsidiariedad debería primar en todas las decisiones tomadas en el marco del Plan África 2009-2012, de modo que la contribución a un programa o fondo regional tenga un impacto real tangible sobre el desarrollo de las poblaciones de las regiones en cuestión. Es fundamental que esto permita *in fine* que las acciones se alineen con los planes de desarrollo formulados desde el continente.

7.1. La apuesta por la integración regional no puede no ir acompañada de una reflexión sobre las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) y sus repercusiones sobre dichos espacios económicos y sus procesos políticos. Debe recordarse que en la actualidad, tras la firma de algunas EPAs interinas, tan sólo un grupo regional en África Subsahariana (EAC del África Oriental) lo ha hecho de forma conjunta para la totalidad de sus miembros. El resto, en la actualidad, son procesos de negociación de EPAs regionales paralizados, en las que sólo acuden una pequeña parte de los miembros, o EPAs individuales con algunos gobiernos. En este contexto, resulta ciertamente difícil de defender que los EPAs estén contribuyendo al fortalecimiento de los procesos de integración regional africanos a modo de instrumento de desarrollo para el continente.

7.2. La postura española, en tanto en cuanto pretenda ser coherente con el objetivo de la promoción del desarrollo humano en el continente, debería apostar por la flexibilización de plazos y temas sensibles a incluir en la agenda de negociación (servicios, derechos de propiedad intelectual, inversiones, compras públicas...), y de forma conjunta con los gobiernos de los países miembros de los grupos regionales correspondientes, de tal forma que no se generen efectos distorsionadores sobre los procesos de integración africanos. Asimismo, la apuesta por la implementación de mecanismos de evaluación de impacto de las EPAs interinas firmadas hasta el momento sería una línea interesante a impulsar por las autoridades españolas.

7.3. Por último, un posicionamiento coherente a favor de la integración regional africana debería, lógicamente, incluir el apoyo a los espacios de libre circulación para su ciudadanía. En este sentido, las actuaciones realizadas contradicen el espíritu de lo que debe constituir un espacio regional para las personas que lo conforman, al presionar para el endurecimiento o reconstrucción de las barreras internas a la movilidad, como está haciendo España en el caso de algunos países de la CEDEAO. El Fondo Migración y Desarrollo debía construir una asociación real, coherente con los principios de calidad de la ayuda y basada en las prioridades políticas de la CEDEAO, pero se convierte en instrumento de la política exterior española.

**8.** En relación con la **presidencia española de la UE** y su aprovechamiento para el impulso de la **Asociación UE-África** y del Primer Plan de Acción (2008-2010) y el incremento de las aportaciones españolas a organismos multilaterales que trabajan en África, no se especifican las líneas de trabajo prioritarias:

8.1. Para apoyar la integración de África en la economía mundial, España debería impulsar aquellas iniciativas multilaterales encaminadas a reforzar capacidades productivas, desarrollar adecuadamente infraestructuras, y fortalecer sobre todos aquellos procesos de integración de países africanos que, como paso previo al libre comercio con la UE, prioricen la autosuficiencia interna.

8.2. El modelo de paz liberal que, con la aportación de ayuda y control militar internacional, trata de garantizar la estabilidad política de los socios africanos para facilitar el establecimiento de las compañías europeas y los mercados libres, es precisamente una de las principales causas de la fragilidad política y social de muchas comunidades africanas. En este sentido, se deberían sentar las bases para la sustitución del actual modelo de diálogo político y condicionalidad positiva, que apenas obtiene resultados en términos de democratización, gobernanza y respeto por los Derechos Humanos. La presidencia española de la UE debería ser un primer paso hacia una estrategia europea que privilegie la apropiación democrática de los procesos por las sociedades africanas, que parta de la pluralidad cultural y del reconocimiento de los obstáculos estructurales e históricos. España debería apoyar a los organismos multilaterales e iniciativas de la sociedad civil que trabajan en esta dirección, en el marco de una propuesta más amplia de fortalecimiento de espacios participativos inclusivos.

8.3. Desde la presidencia española, en lo referente a la Asociación UE-África, también se debería favorecer un cambio radical en el rumbo actual del Enfoque Global de la Migración. La reducción de trabas a la entrada y movimiento de trabajadores no comunitarios, la mejora de los servicios públicos y el fomento de la convivencia entre las personas inmigrantes africanas y las sociedades europeas, el derecho a voto para los residentes permanentes, la reducción de los costes de transferencia de las remesas... deberían de contar con los mismos o más recursos, que la colaboración entre los Estados miembros en el fortalecimiento de las iniciativas policiales de control de la inmigración ilegal (FRONTEX, Eurosur, RABIT, acuerdos migratorios de nueva generación...) del que España es, en la actualidad, una de sus máximas valedoras. Son las primeras cuestiones y no las medidas de control de inmigración ilegal que han demostrado ser inefectivas, las que deberían estar en la agenda de las próximas Conferencias Euroafricanas de Migración y Desarrollo.

## **B. Objetivos y líneas de acción del Plan África:**

9. En líneas generales, el Plan África 2009-12 opta por la línea de la **continuidad**, a pesar de las debilidades que presentaban algunos de los objetivos y líneas de acción del Plan anterior. En primer lugar, no establece claramente el peso relativo que tendrá cada uno de ellos, por lo que se hace difícil una valoración de conjunto: falta un presupuesto para la implementación del Plan África, un Plan Operativo Anual, con objetivos e indicadores de progreso (véase el punto 4 sobre coherencia de políticas). Además, los objetivos transversales, a pesar de representar una aportación novedosa positiva, no se ven reflejados en el espíritu y la redacción del documento (más allá de los cuadros sobre cruces de objetivos horizontales y verticales), más especialmente en el caso de los Derechos Humanos.
10. En relación con el objetivo y líneas de acción en materia de **consolidación de la democracia**, es preciso recordar algunas de las incoherencias de la política exterior española en los últimos años<sup>3</sup>, en el caso por ejemplo de Guinea Ecuatorial, Mauritana, Nigeria.

---

<sup>3</sup> Mencionadas en GEA (2008), "El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana".

Sorprende, por ejemplo, que Guinea Ecuatorial prácticamente no esté mencionada en el texto del borrador.

10.1. Por otra parte, el uso del concepto de “estado frágil” debe llevar a la prudencia. De hecho, el borrador evita secundar alguna de las múltiples definiciones que existen. Es un concepto de moda y también fuertemente criticado por su imprecisión y vacuidad, así como por las consideraciones pretendidamente apolíticas sobre las que se construye, que en realidad responden a una determinada lectura de la seguridad internacional.

**11.** En relación con la **construcción de la paz**, el borrador del Plan recoge algunos elementos positivos respecto al anterior, como la prioridad al fortalecimiento de capacidades locales de los/as africanos/as en la resolución de los conflictos, el carácter transversal y específico de Derechos Humanos, la equidad de género (con las menciones específicas a las resoluciones 1325 y 1820 Consejo de Seguridad de la ONU) o el apoyo a iniciativas de control de armas ligeras en este objetivo.

11.1. Sin embargo, sigue destacando la ausencia de medidas relativas al mayor control de flujos comerciales de recursos naturales provenientes de países africanos en conflicto, o las relativas a un seguimiento efectivo, a través de la ley de control del comercio de armas, de la venta de armamento por parte de España para impedir que se destine a países africanos en conflicto o en los que se violan los Derechos Humanos.

11.2. También sorprende que, mientras se apuesta por apoyar programas de retorno de desplazados y refugiados, no haya mención a la obligación expresa de España de acoger y proteger a los refugiados que huyen de crisis como la de Darfur (a través de un programa de reasentamiento, por ejemplo). Sería deseable, asimismo, que en el apoyo a los Programas para el DDR se mencionasen expresamente las medidas específicas para niñas soldados, dadas las dificultades que hasta ahora han existido para su adecuada incorporación a dichos programas.

11.3. Aunque resulta muy positivo el apoyo a los Tribunales, destaca la ausencia de mención expresa al apoyo al Tribunal Penal Internacional en las causas abiertas en Uganda, RDC así como al compromiso de España de apoyar la causa abierta por jurisdicción universal en la Audiencia Nacional respecto a Ruanda. También sería importante que España evaluase el impacto sobre los Derechos Humanos que supone apoyar ciertos acuerdos de paz (por ejemplo de poder compartido) que recogen la amnistía para perpetradores de abusos contra los mismos (como en el caso de RDC).

**12.** En la **lucha contra la pobreza**, a pesar de los intentos de alinear temporalmente el recientemente aprobado Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) y el Plan África 2009-2012, y de tratar de ofrecer cierta coherencia entre los objetivos y políticas de desarrollo sectoriales para África del primero y los objetivos y líneas de acción del segundo, siguen produciéndose solapamientos y confusiones entre ambos planes. En primer lugar, porque paradójicamente, el Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) no tiene ninguna mención explícita ni al anterior ni al nuevo Plan África. En segundo lugar, porque el borrador del Plan África no refleja de forma clara quién decide (SECI/AECI, Embajadas, MAEC, otros Ministerios...) y quién ejecuta muchas de las acciones previstas.

12.1. Además, falta un esfuerzo de adaptación madura de los objetivos del Plan Director de la Cooperación Española a las particularidades africanas, reduciéndose a menudo el texto a una simple transposición de sus prioridades generales. La fundamentación de las intervenciones en el continente sobre el conocimiento de sus realidades socioculturales debe ser prioritaria (no lo es, por ejemplo, en el caso de las escuelas taller).

12.2. Por último, la cooperación bilateral española, en lugar de dirigir la mayoría de sus esfuerzos a los países con menor desarrollo humano, va a seguir favoreciendo a los países con los que se llegan a acuerdos migratorios, económicos y comerciales.

**13.** A pesar de que en lugar de cooperación para el control de flujos migratorios, el Plan África menciona la “consolidación de la **Asociación con África en materia migratoria**”, pocos son los cambios introducidos en el nuevo Plan. Se debe evocar de nuevo el impacto de las políticas migratorias promovidas por España y la Unión Europea, basadas en la securización del fenómeno, la externalización de las fronteras y su impacto en la degradación de los Derechos Humanos de las personas migrantes en África Occidental (ver también el punto 8.3).

13.1. El contexto que rodeó la redacción del anterior Plan, fuertemente condicionado por la “crisis de los cayucos”, ha marcado fuertemente la política exterior hacia África, a pesar de las constantes llamadas de la sociedad civil española. La AOD sigue vinculada al control migratorio y al control de fronteras y no se apuntan cuáles deberían ser las nuevas medidas o programas para apoyar la migración legal y las iniciativas de codesarrollo. La apertura de centros como el CIGEM en Bamako ha sido ampliamente contestada por la sociedad civil de África Occidental, que no encuentra beneficio alguno en la multiplicación de costosas instituciones y centros internacionales.

13.2. A pesar de la inclusión de los Derechos Humanos como objetivo transversal del Plan, la ambigüedad en el tratamiento de los derechos se hace evidente, especialmente en la cuestión de los Menores Inmigrantes No Acompañados (MENA), que apuesta por un modelo que prima la repatriación frente a la protección. Tampoco se ha traducido en medidas concretas en los países de origen a favor del derecho a no emigrar. Por último, la escasa posibilidad de migración legal, negada en las declaraciones desde otros Ministerios (con lo que supone en términos de coherencia de políticas) constituye un retroceso en lo avanzado en los últimos años en términos de integración y sensibilización como sociedad de acogida, al identificar escasez de empleo con exceso de mano de obra inmigrante.

13.3. En cuanto a los demás objetivos transversales, el enfoque de género no entra en el análisis de las cuestiones de fondo. Y la sostenibilidad medioambiental elude la cuestión de las migraciones forzadas o la de los refugiados por causas medioambientales, olvidando que diversas áreas del continente como el sur del Sahel se encuentran entre las más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático.

**14.** Tampoco aparecen importantes alteraciones en las iniciativas e instrumentos para la **promoción de las relaciones comerciales y de inversión** entre España y África, instrumentos,

como se ha demostrado en algunos estudios<sup>4</sup>, poco efectivos tanto para la promoción de estas relaciones como para el desarrollo africano. La prioridad concedida a la ampliación de mercados a las empresas españolas y la promoción internacional de su imagen (Objetivo V) nos llevan a preguntarnos sobre su compatibilidad *per se* con el cumplimiento de los ODM. Todo esto plantea de nuevo el debate sobre la incoherencia interna (véase el objetivo general mencionado en el punto 3) del Plan África 2009-2012, si no se consideran las necesidades prioritarias y la realidad política, social y productiva de los países receptores. Y en caso de ser consideradas las prioridades y necesidades de las poblaciones africanas, sería necesario establecer las condiciones bajo las cuales las relaciones comerciales y de inversiones españolas deberían ser promocionadas y transformadas para tener un mayor impacto positivo en términos de desarrollo para las sociedades del continente (creación de empleo, transferencia tecnológica, fortalecimiento de tejido empresarial local, ayuda para el comercio...).

15. Se reafirma el interés para la **promoción de la cultura y la lengua españolas** en África, sin tener en cuenta que la diversidad identitaria y lingüística del Estado español puede ser la base para el intercambio de experiencias entre el continente y su propia diversidad cultural y lingüística y España. Tampoco hay precisión sobre las acciones dirigidas al intercambio de experiencias entre la sociedad civil española y las africanas.
16. A pesar de revalidar la prioridad del trabajo de **género en desarrollo**, el nuevo Plan África no menciona su necesaria implementación desde la política exterior española ni el apoyo a la sociedad civil en la exigibilidad a los gobiernos socios de instrumentos internacionales firmados como la Plataforma de Acción de Beijing, el Plan de Acción de Cairo y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).
17. Se menciona la **Alianza de las Civilizaciones** como una oportunidad y en cambio se sigue dando prioridad a unas acciones inspiradas en el paradigma de la lucha internacional contra el terrorismo (llama, por ejemplo, la atención la deficiente argumentación de la cooperación militar y policial).

---

<sup>4</sup> Marín Egoscóabal, A. (Dir.), Lafuente Ibáñez, C., Garrido Llamas, P. (2009), "El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA", GEA, MAEC, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 36/2009.