



Las relaciones España- África subsahariana: ¿a remolque o en la vanguardia de la UE?

Número 16

Federico Guerrero

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona

Parafraseando a Álvaro Iranzo (Director General de Política Exterior para el Mediterráneo, Oriente Próximo y África), hasta hace una década hablar de las relaciones entre España y los países al sur del Sáhara –excluyendo el espurio tema de la africanidad de las islas Canarias y de las turbulentas relaciones con la excolonia de Guinea Ecuatorial–, significaba hablar de “actividades de misioneros y pescadores”¹. Dicha imagen de trazo grueso implica que, a falta de unas relaciones políticas con la región producto de un pasado no colonial, el comercio de nuestro país con África Subsahariana (ASS) históricamente ha sido casi inexistente y que actualmente, pese a los avances producidos en esta última década, no es relevante (excepto en lo que concierne al suministro de hidrocarburos)².

Esta introducción nos da pie a vislumbrar que el triángulo establecido entre España, la UE y ASS es de muy reciente creación. Los tres vectores que lo componen son, a nivel bilateral, la evolución de las relaciones entre España y el continente subsahariano; a nivel multilateral, la evolución de las relaciones entre la UE y África y, finalmente (el motivo que nos lleva a la elaboración del presente artículo), a nivel propiamente triangular el impacto de las políticas españolas sobre la política de la UE respecto a ASS. Analizar extensamente estos tres vectores se escapa de nuestro objetivo, con lo que la siguiente explicación se centrará en el primer y tercer vector.

El Plan África: de 0 a 100 en seis años

Seguramente al mencionar España y África, a muchos les vendrá automáticamente a la mente el Plan de Acción para África Subsahariana 2006-2008 (en adelante, Plan África) aprobado en mayo de 2006 por el gobierno Zapatero. Y es que para la mayoría (tanto de los expertos como de la ciudadanía) parece como si antes no hubiese existido nada parecido. Sin desmerecer al Plan África, eso no es así. En marzo de 2002, el gobierno Aznar presentó ante la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes un Plan de Acción para África Subsahariana 2001-2002 (en adelante, Plan Aznar)³. Un Plan que, partiendo del prisma de una “globalización de la política exterior española” (Miquel Nadal *dixit*), mantiene ciertas diferencias tanto cuantitativas como cualitativas respecto al presentado por el gobierno Zapatero, pero representa un primer intento de ordenación de dichas relaciones.

El Plan Aznar planteaba seis grandes objetivos, basados en (i) la contribución al logro de la paz y el desarrollo sostenible en la región, (ii) la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia, (iii) la profundización de las relaciones bilaterales y multilaterales, (iv) la ordenación de los flujos migratorios hacia España, (v) la protección de los españoles en la región y (vi) el fomento de la lengua y la cultura españolas en la zona. Sin necesidad de leer demasiado entre líneas del Plan Aznar, sus objetivos prioritarios los constitúan el tema migratorio (mediante la firma de acuerdos de readmisión con distintos países de África Occidental) y el económico (principalmente

a través de acuerdos para la protección y promoción recíproca de inversiones). Unos objetivos que el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, mostró con una agradecida y meridiana claridad en una comparecencia que realizó ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado en febrero de 2001, estableciendo una clara vinculación (¿condicionalidad?) entre intereses empresariales (principalmente pesqueros), de cooperación y migratorios, realizando especial hincapié en el caso de Senegal, quien los reunía todos⁴. Finalmente, el Plan Aznar adoleció tanto de una falta de continuidad, como de ambición y visibilidad pública (visibilidad que sí ha sabido explotar el gobierno Zapatero), aunque estableciendo unas bases que, en cierto modo, ha continuado y reforzado el Plan África.

Dicho Plan no aparecería hasta mediados de la legislatura del gobierno Zapatero, el cual apenas había dedicado cuatro líneas (literales) del programa electoral del PSOE a su política global hacia África. Así, tras la presentación por parte de Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de las líneas generales de la política exterior del gobierno durante la legislatura, los objetivos hacia la región eran demasiado amplios, lo que preveía un cierto continuismo respecto al ejecutivo anterior⁵. Sin embargo, la implicación de España en la crisis de Darfur (tanto a nivel económico como institucional a través de su presidencia mensual del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en septiembre de 2004), la reactivación del diálogo con Guinea Ecuatorial y la visita de Moratinos a seis países de la región para tratar temas migratorios en diciembre de 2005⁶ mostraron un cambio paulatino en la política hacia ASS que conocería su cenit con la presentación del Plan África en julio de 2006, realizada por la Vicepresidenta Primera del Gobierno, constituyendo un claro símbolo sobre la importancia otorgada por el ejecutivo a dicho Plan.

Presentado como la “superación de una política superficial, parcial y defensiva”⁷ hacia la región, el Plan África consta de siete grandes objetivos, pese a que desde sus inicios se ha visto lastrado por un enfoque monopolizado por el binomio entre cooperación al desarrollo y control de la inmigración (y que tanto el ministro como su secretario de Estado han intentado desmentir reiteradas veces). Los objetivos son (i) Afianzamiento de la Democracia, la Paz y la Seguridad, (ii) la Cooperación al Desarrollo, (iii) la Cooperación en materia migratoria, (iv) el desarrollo de la Estrategia de la UE hacia África, (v) la Promoción de los intercambios comerciales y la inversión, (vi) la Cooperación cultural hispanoafricana y (vii) la Proyección política e institucional de España en la región, además de contener una referencia específica al caso de Guinea Ecuatorial⁸. Como la intención del presente artículo no consiste en entrar a fondo en el análisis del Plan África, a continuación mencionaré resumidamente tres de los principales avances: perteneciente al objetivo (i), el aumento de la aportación española a la AOD dirigida a la región (triplicando la aportación del anterior ejecutivo), respecto al objetivo (iii) los numerosos acuerdos de cooperación migratoria firmados mayoritariamente con países de África Occidental (los llamados de “nueva generación”, más allá de la simple readmisión que había hasta el momento) y en relación al objetivo (vii) la ampliación de la presencia diplomática en la región con la apertura de nuevas embajadas, agregadurías sectoriales y oficinas técnicas de cooperación (un cambio muy importante respecto al Plan Aznar, el cual no contemplaba aumentar dicha presencia en la región).

La política europea hacia África subsahariana y el papel de España: ¿bandwagoning o liderazgo?

A la hora de analizar la aportación de nuestro país a la política de la UE hacia el subcontinente africano, la pregunta que se nos plantea es hasta qué punto España ha ido

a remolque de la política europea o si, en cambio, España se ha convertido en uno de los países que ha liderado dicha política.

Durante la última legislatura del gobierno Aznar (2000-2004) la respuesta hubiese sido fácil: de hecho, el propio Plan Aznar hacia ASS no dejaba de representar una actitud reactiva ante el inicio de una nueva fase en las políticas de la UE y el continente mediante el Plan de Acción de El Cairo de abril del 2000. En este sentido, España intentó introducir la dimensión migratoria en dicho Plan de Acción a través de la condicionalidad (negativa) de la ayuda al desarrollo a un mayor compromiso de los estados receptores con el control de la inmigración ilegal: una propuesta española presentada en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 que finalmente consiguió suavizarse en sus conclusiones finales. Por otro lado, los avances conseguidos en la política europea hacia África durante la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2002 (Kabunda, 2002: 187-196), como los diálogos bilaterales UE-SADC o UE-CEDEAO o las renovaciones de sendas posiciones comunes sobre prevención de conflictos y sobre derechos humanos y buen gobierno política en África, son producto de la inercia de las nuevas relaciones UE-África, con lo que el valor añadido de la aportación española a dicha política hacia ASS brilla por su ausencia, calificándola como de "piloto automático".

Respecto a la postura del gobierno Zapatero, de entrada cabe mencionar que la interdependencia entre el Plan África y la política de la UE hacia ASS queda patente en el hecho de que el propio Plan contempla como uno de sus objetivos (el iv) el desarrollo de la Estrategia de la UE hacia África (aprobada en diciembre de 2005 y en adelante citada como la Estrategia). Pero más allá de la voluntad genérica de aumentar la implicación española en la política UE-ASS y de explicitar la potenciación de la presencia de españoles en las instituciones comunitarias, el Plan apenas desarrolla a priori instrumentos para conseguirlo. De este modo, el gobierno constantemente se adjudica el rol de principal estado promotor de la Estrategia, pero dicho liderazgo sólo aparece cuando nos referimos al tema de la inmigración⁹. En este caso, la aportación española si que ha resultado de vital importancia, proponiendo un enfoque global frente al fenómeno de la inmigración que no solamente lo aborde desde un punto de vista policial (punitivo/paliativo) sino también desde otro más preventivo que implique tratar las raíces del problema en los propios países emisores mediante la cooperación y el codesarrollo. Otra cuestión es que dicho liderazgo en temas migratorios acabe perjudicando de rebote la imagen que el gobierno constantemente ha querido defender que el Plan no está pensado exclusivamente para tratar dicho fenómeno.

Así, tal y como desgranó Moratinos en el Congreso en su balance sobre el Plan África en febrero de 2007¹⁰, en materia migratoria España ha conseguido a nivel europeo la adopción del Enfoque Global de la UE sobre Migración (Consejo Europeo de diciembre 2005), la adopción de los elementos de una Política Migratoria Común (Consejo Europeo de diciembre de 2006), la puesta en marcha de FRONTEX y la preparación de cuatro nuevos Fondos UE para Fronteras, Asilo, Retorno e Integración a partir de enero 2007. A todo esto cabe añadir el impulso español a las dos conferencias euro-africanas sobre migración y desarrollo como fueron las de Rabat (julio 2006, en formato reducido) y Trípoli (noviembre 2006, en formato ampliado y continental). Pero quizás la imagen más clara de dicho liderazgo español en temas migratorios respecto a las relaciones europeas con África resida en el hecho de que Zapatero fuese designado el ponente europeo en la II Cumbre UE-África de Lisboa (diciembre 2007) para tratar el tema migratorio, presentando un pacto intercontinental (de factura luso-hispánica) que incluye la escolarización, la generación de empleo para los jóvenes y la construcción de infraestructuras. Este pacto ha quedado finalmente recogido en la Asociación

euroafricana sobre migraciones, movilidad y empleo, dentro del Plan de Acción 2008-2010 para la implementación de la Estrategia Conjunta UE-África¹¹.

Más allá del tema migratorio, la influencia de España en la política europea hacia ASS se ha canalizado a través de otros dos ámbitos correspondientes a los objetivos (i) y (ii) del Plan África. En el caso del afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad, España ha destacado su compromiso con la seguridad en el continente africano mediante la financiación de la Agenda para la Paz de la Unión Africana¹² (convirtiéndose en uno de los principales contribuyentes) y la aportación de un contingente militar español formado por un centenar de hombres para la misión EUFOR RD Congo de apoyo a las elecciones en la República Democrática del Congo (junio-noviembre 2006). Respecto a la contribución a la agenda africana de desarrollo, España es el principal Estado Miembro donante del Fondo Fiduciario UE-África para Infraestructuras (creado por la UE en abril de 2007), además de haber participado en el ejercicio de programación conjunta del décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED), incrementando en un 34% su aportación respecto del noveno FED¹³.

Esta sectorización del liderazgo español a nivel europeo exclusivamente en el tema migratorio ha recibido diversas críticas. Así, el Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas, en un reciente documento sobre los objetivos españoles en su política exterior (Opex, 2008:43) solicita que España se involucre más en la Estrategia UE-África (la cual va mucho más allá del tema migratorio: recordemos que la Asociación euroafricana sobre migraciones es sólo una de las ocho aprobadas en el Plan de Acción de Lisboa). Una manera de diversificar dicho liderazgo vendría de la mano de las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs, en inglés) entre la UE y África, el verdadero tema caliente en las relaciones intercontinentales y que a punto estuvo de bloquear la pasada cumbre de Lisboa. En este sentido, OPEX propone que España lidere al grupo de países que consideran que las EPAs han de ser más un instrumento de desarrollo que comercial. Por su parte, investigadores de HEGOA, a través de un documento de debate publicado en FRIDE respecto al Plan África, consideran que España aún no ha aclarado su postura respecto a los EPAs y sobre los posibles efectos económicos adversos que pueden tener para las economías africanas (Alberdi y Bidaurreta, 2006: 4). En este sentido, Ainhoa Marín destaca que España ha mantenido una postura alineada con la de la Comisión respecto a las EPAs, aunque manteniendo reservas y objeciones a la liberalización de la importación de plátanos procedentes de los países ACP (Marín, 2007:48-53).

Conclusiones

A la hora de evaluar el papel de España en la política de la UE hacia ASS podríamos concluir que, en relación al papel jugado por el anterior ejecutivo Aznar, la actitud del gobierno Zapatero ha sido mucho más activa, tendente a buscar un cierto liderazgo de dicha política europea, aunque ese liderazgo se ha focalizado y sectorializado en el tema migratorio. En este sentido, sin perder de vista las evoluciones de los acuerdos euroafricanos en cuestiones migratorias (al tratarse de un tema sensible para España), la política del futuro ejecutivo que salga elegido de las próximas elecciones debería diversificarse hacia otras esferas como, por ejemplo, las de la consolidación de la paz y la seguridad africanas. España debería aprovechar su "ventaja comparativa" histórica de no haber sufrido el desgaste propio de las antiguas potencias coloniales en la región (exceptuando el tema de Guinea Ecuatorial¹⁴), para poder contar con la receptividad de los estados africanos y validar su papel como nuevo interlocutor o promotor de las relaciones UE-África. Un papel que no sólo reforzaría su perfil de potencia en temas de política exterior en el seno de la UE, sino también a nivel internacional.

Notas

- ¹ IRANZO Álvaro, (2006), *El Plan África 2006-2008*, Fundación Carolina, septiembre 2006, p.1
- ² Según Ainhoa Marín, en el 2006 las exportaciones españolas hacia el subcontinente representaban el 1.2% del total, mientras que las importaciones (concentradas en los hidrocarburos y en cuatro países como Nigeria, Sudáfrica, Camerún y Guinea Ecuatorial) eran el 3% (Marín, 2007:44).
- ³ Comparecencia de Miquel Nadal, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores), 12 de marzo de 2002, núm. 27, pag. 14432. Para más información sobre dicho Plan puede consultarse el capítulo de Miguel Calabia (Kabunda, 2002: 223-228). A destacar la dificultad de acceso a dicho Plan, el cual no he podido consultar en su versión original, pese a solicitarlo directamente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).
- ⁴ Comparecencia de Josep Piqué, Ministro de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores del Senado), VIII Legislatura, núm. 82, 8 de febrero de 2001,
- ⁵ Los objetivos consistían en crear una Casa África, la búsqueda de la normalización de las relaciones con Guinea Ecuatorial y afianzar las estructuras políticas y de seguridad en el continente. Comparecencia de Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores), 19 de mayo de 2004, núm. 24 pág.8
- ⁶ Desde su toma de posesión hasta finales de enero de 2008, el ministro Moratinos ha realizado seis giras por ASS visitando un total de 18 países.
- ⁷ Expresión de Bernardino León (Secretario de Estado de Asuntos Exteriores) recogida en el *Acta de la Reunión Constitutiva de la Mesa para África*, Madrid, 23 de Abril de 2007, MAEC.
- ⁸ A la hora de elaborar este artículo he decidido no evaluar las relaciones con Guinea Ecuatorial, ya que dada su complejidad por motivos históricos y políticos merecería un artículo en su totalidad. En este sentido, sólo añadir que desde finales del 2006 el gobierno Zapatero ha restablecido las relaciones diplomáticas y empresariales con el régimen de Teodoro Obiang, el tercer mayor productor de petróleo africano desde el descubrimiento de nuevas reservas en el Golfo de Guinea hace una década. Muestras de dicho acercamiento por parte del gobierno español han sido la retirada del asilo político al líder opositor guineano Severo Moto y las fructíferas gestiones para el desbloqueo de fondos europeos pertenecientes al noveno FED destinados al país africano a proyectos de buen gobierno, fortalecimiento institucional y promoción de los derechos humanos
- ⁹ En la presentación del Plan África, el ministro Moratinos destacó que “*gracias en buena medida a la insistencia española se incluyó en la estrategia [de la UE hacia África] la cuestión migratoria como una de las líneas prioritarias de actuación*”. Comparecencia de Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores del Senado), 14 de marzo de 2006, núm. 285 pág.15
- ¹⁰ Comparecencia de Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores), 28 de febrero de 2007, núm. 41 pág.6-7
- ¹¹ Tanto la Estrategia Conjunta como el Plan de Acción que la acompaña pueden consultarse a través del siguiente enlace: http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/D449546C-BF42-4CB3-B566-407591845C43/0/071206jsapenlogos_formatado.pdf [consultado el 09.02.2008]
- ¹² La Agenda para la Paz de la UA (*African Peace Facility*) fue creada por la UE en el 2003 a petición de la Unión Africana con el objetivo de financiar las operaciones de mantenimiento de la paz en el continente que sean dirigidas e implementadas por los propios africanos.
- ¹³ En el noveno FED (2000-2007), la aportación española fue de 806 millones de euros (5.84% del total), mientras que para el décimo FED (2008-2013) la aportación española pasará a ser del 7.85%.
- ¹⁴ En diversas ocasiones el ministro Moratinos se ha referido a dicha ventaja histórica al comentar que “*los africanos están revisando sus relaciones tradicionales con potencias coloniales del pasado, y nos ven a los españoles con una política mucho más objetiva, mucho más comprensiva y mucho más solidaria*”, lo que otros han traducido como llegar a África “con las manos limpias” o

"sin prejuicios". Comparecencia de Miguel Ángel Moratinos ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, 14 de marzo de 2006, *op.cit.*, p.20

Referencias bibliográficas

- ALBERDI, Jokin y BIDAURRATZAGA, Eduardo (2006) "El Plan África 2006-2008: cuestiones para el debate", *FRIDE*, 25 de septiembre de 2006.
http://www.fride.org/descarga/COM_Africa.debate_ES_sep06.pdf
- KABUNDA, Mbuyi (Coord.), (2002) *África subsahariana ante el nuevo milenio*, Madrid: Ediciones Pirámide.
- MARÍN, Ainhoa, (2007), *Los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) de la Unión Europea con África Subsahariana: Temas, actores, debates y recomendaciones para España*, Fundación Carolina-Fundación Alternativas, Octubre 2007.
- MORATINOS, Miguel Ángel, (2006) "España: una nueva política exterior hacia África", *Política Exterior* núm. 111 Mayo/Junio 2006, pp.57-63.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA (OPEX) (2008), *Los objetivos de España en su Acción Exterior*, Madrid: Fundación Alternativas, 17 de enero de 2008.
- ORTIZ, J. Alfonso, (2007) "La política exterior española hacia África Subsahariana" en Alcalde A.R. y Ortiz J. A. (Coords), *Democracia y buen gobierno en África Subsahariana*, Madrid: Fundación Carolina, pp. 265-282.