

Un plan para el África al sur del Sáhara

Sergio Tezanos Vázquez
 Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI

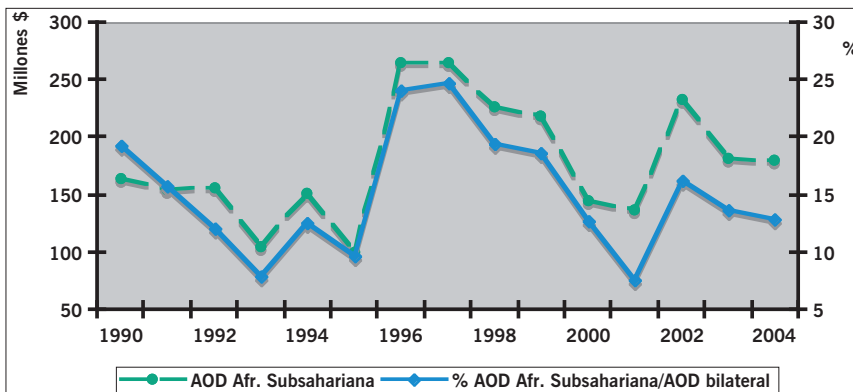
África Subsahariana es la región más pobre del mundo. Treinta y tres, de los cuarenta y siete países de la región, se cuentan entre los “menos adelantados” del Planeta. Las necesidades sociales y económicas de los casi 726 millones de subsaharianos (300 millones de los cuales viven con menos de un dólar al día) son las más acuciantes del mundo: con una esperanza de vida al nacer de 46,2 años (21,1 años menos que la media mundial), una tasa de analfabetismo del 60,5%, una tasa de mortalidad infantil de 100,5 niños por cada mil nacidos (prácticamente el doble que la media mundial), la puntuación más baja del *Índice de Desarrollo Humano* por regiones

ciones del PNUD, África Subsahariana no cumplirá a tiempo ninguno de los ocho objetivos marcados¹.

África Subsahariana no ha sido una región de especial interés para la cooperación española, que ha centrado sus esfuerzos en los países de América Latina. Entre 1990 y 2004 la ayuda destinada a la región subsahariana ha sido errática, no apreciándose programación alguna de los recursos (Gráfico 1): su participación en la cooperación española ha variado considerablemente por debajo del 25%, incluso después de firmarse en 2000 los ODM –sorprendentemente, un año después de su firma se registra el mínimo histórico de participación de África Subsahariana en la ayuda española, el 7,6%–. Además, los años en los que se han producido repuntes en el peso de la ayuda han sido, en buena medida, debidos a la presencia de operaciones de cancelación de deuda, que responden a decisiones no programadas bilateralmente.

El *Plan de Acción para África Subsahariana 2006-2008* trata de compensar un desequilibrio histórico de la cooperación española: la escasa atención concedida a los países más pobres del Planeta, buena parte de los cuales se ubican al sur del Sáhara. El resumen ejecutivo del Plan señala que se trata de “una apuesta decidida por el multilateralismo eficaz, la asunción de un papel más relevante en la gestión de retos globales, acorde con el peso específico de España en la comunidad internacional, y el incre-

Gráfico 1 Evolución de los desembolsos netos de AOD española dirigidos a África Subsahariana (millones \$ constantes)



FUENTE: OCDE, CAD (2006), elaboración propia

(0,55), el más bajo nivel de renta *per capita* (1.856 dólares en paridad de poder adquisitivo, frente al promedio mundial de 8.229) y una especial aficción de las grandes pandemias. Desde que en el año 2000 se firmaran en Nueva York los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), esta región se constituye como el principal reto para la consecución de la *Agenda Global de Desarrollo*. Y es que, según estima-

de la cooperación española: la escasa atención concedida a los países más pobres del Planeta, buena parte de los cuales se ubican al sur del Sáhara. El resumen ejecutivo del Plan señala que se trata de “una apuesta decidida por el multilateralismo eficaz, la asunción de un papel más relevante en la gestión de retos globales, acorde con el peso específico de España en la comunidad internacional, y el incre-

¹ Se estima que no se logrará la educación primaria universal hasta el año 2129 y que no se reducirá en dos terceras partes la mortalidad infantil hasta 2106; asimismo, resulta imposible fijar la fecha de cumplimiento de los objetivos referidos a la pobreza, el hambre y el acceso al saneamiento, dado que la tendencia actual no es de progreso, sino de manifiesto retroceso.)

Cuadro 1 Criterios de asignación geográfica del Plan Director y del Plan África

PLAN DIRECTOR	PLAN ÁFRICA
PAÍSES PRIORITARIOS Mozambique, Angola, Namibia, Senegal, Cabo Verde y Mauritania	PAÍSES DE INTERÉS PRIORITARIO Guinea Ecuatorial, Senegal, Mali, Nigeria, Angola, Namibia, Sudáfrica, Mozambique y Mauritania
PAÍSES CON ATENCIÓN ESPECIAL * Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Mali y Niger	PAÍSES DE INTERÉS ESPECÍFICO Ghana, Camerún, Niger, República de Guinea, Guinea-Bisau, Gambia, Gabón, Tanzania, Seychelles, Cabo Verde y Sao Tomé y Príncipe
PAÍSES PREFERENTES Costa de Marfil, Zimbabue, Sudán y República Democrática del Congo	PAÍSES DE ESPECIAL SEGUIMIENTO Costa de Marfil, Zimbabue, Sudán y República Democrática del Congo

Fuente: MAE (2006), elaboración propia.

* Mali y Niger se incorporan en el PACI 2006.

mento sustancial, tanto cuantitativo como cualitativo, de la ayuda al desarrollo, con especial atención a los países menos avanzados (...). Se trata de proyectar, de manera global, la política exterior española hacia la región –no únicamente la cooperación para el desarrollo–. Este compromiso se inscribe en un contexto concreto en el que las necesidades y los retos del desarrollo, que afronta la región subsahariana, se hacen cada vez más presentes para España, con una presencia creciente de africanos en nuestro país y de ONGD españolas en África. La afluencia masiva de inmigrantes supone un desafío insoslayable, no sólo para la política exterior española en general, sino, muy especialmente, para nuestra cooperación internacional, cuya estrategia –bien diseñada– debe contribuir a atajar los problemas que motivan las migraciones.

De los siete objetivos de política exterior del *Plan África* hay, de una parte, cuatro especialmente relacionados con la cooperación para el desarrollo: la lucha contra la pobreza; fomentar la cooperación para regular adecuadamente los flujos migratorios; afianzar la democracia, el respeto a los derechos humanos y la seguridad; y, fortalecer la cooperación cultural y el apoyo mutuo. De otra parte, los tres objetivos restantes abarcan distintos intereses de política exterior, como son: participar activamente en la Estrategia de la Unión Europea hacia África; impulsar los intercambios económicos y de inversiones, con especial mención a la mejora de las relaciones pesqueras y la participación de empresas españolas en la explotación de los recursos de hidrocarburos –con vistas a reforzar la seguridad energética de España, especialmente dependiente del Golfo de Guinea–; y, el incremento de la presencia institucional de España.

Acorde con estos objetivos, se distinguen tres categorías de países de especial relevancia para la

política exterior española: países de interés prioritario, países de interés específico y países de especial seguimiento. Asimismo, se señala la especial colaboración con la *Unión Africana*, la *Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África* y la *Comunidad Económica de Estados de África Occidental*.

En lo que a ayuda respecta, el *Plan África* coincide con el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* al resaltar la necesidad de que la relación entre donante y receptores se base en el carácter de asociación y, por tanto, en los principios de respeto, trabajo conjunto y corresponsabilidad. Por esta razón, se pretende que la cooperación española actúe en el marco de los *Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* de los países socios y apoye a la sociedad civil para asegurar la representación de toda su población –especialmente de la más marginada y vulnerable– y para que protagonice su propio proceso de desarrollo. Según esta lógica, la ayuda deberá dirigirse allí donde se localicen las mayores bolsas de pobreza, por lo que el Plan prevé que la AECI canalice a África Subsahariana 90 millones de euros en 2006, superando los 120 millones en 2008.

A pesar de los esfuerzos planteados, es posible identificar ciertas incoherencias entre la estrategia de cooperación para el desarrollo marcada en el *Plan África* y la proyectada por el *Plan Director* –en realidad, el documento de planificación genuino de nuestra cooperación–. La más notable de ellas atañe a la identificación de las prioridades geográficas para España (Cuadro 1).

La cooperación española identifica tres categorías de países en función tanto del grado de interés para su política exterior, como de la situación de necesidad de las poblaciones receptoras. Por orden de prioridad (al igual que sucede en la clasificación del *Plan África*) se identifican *países*

prioritarios, países con atención especial y países preferentes, estableciéndose el compromiso de "tender" a destinar hasta el 70% de la AOD bilateral al primer grupo de país². Así, dos países catalogados por el *Plan Director* como receptores de especial atención, ni siquiera son recogidos entre las prioridades del *Plan África* (Congo y Etiopía)³. A su vez, llaman la atención las diferentes asignaciones que hacen uno y otro Plan, a pesar de sus simétricos sistemas de gradación en tres niveles de prioridad geográfica. Por ejemplo, Cabo Verde, que es un país prioritario para la cooperación española, recibe una priorización menor en el *Plan África* (interés específico); lo mismo sucede con Guinea Ecuatorial, que para la cooperación española es un país con atención especial, frente al interés prioritario que le otorga el *Plan África*; o, en definitiva, los ca-

sos de Sudán, Malí, Santo Tomé y Príncipe, y Sudáfrica, que reciben distinta calificación de prioridad en uno y otro Plan.

Con todo, el *Plan Director* identifica quince países de África Subsahariana relevantes para la cooperación española, frente a los veinticuatro países que el *Plan África* señala de interés para la política exterior española. Estas diferencias de criterios introducen distorsiones indeseadas en el esfuerzo español por planificar su cooperación para el desarrollo; más en concreto, los criterios de tipo comercial, de inversión y geoestratégicos incluidos el *Plan África* (legítimos desde el punto de vista de la política exterior), pueden chocar con el interés de la cooperación española por contribuir a la consecución de la agenda global de desarrollo. **TEMAS**

² No obstante, la asignación de los recursos decidida en los planes anuales (PACI) introduce una mayor flexibilidad, pudiendo variar el listado de países prioritarios en función de sus circunstancias cambiantes. Así, el PACI 2006 incorpora dos nuevos países subsaharianos con atención especial: Mali y Niger. Asimismo, los PACI deberán incluir valoraciones especiales de las actuaciones realizadas en el África Subsahariana, para incorporar como áreas prioritarias a aquellas regiones en las que se esté actuando a través de la Unión Africana y de la NEPAD en los sectores sociales básicos y en materias directamente ligadas a los ODM.

³ Asimismo, el *Plan África* incluye once países que no recoge el *Plan Director*: Nigeria, Ghana, Camerún, República de Guinea, Gambia, Gabón, Tanzania, Seychelle, Costa de Marfil, Zimbabwe y República Democrática del Congo.