

# España en el África Subsahariana: multilateralismo eficaz

FRANCISCO ODA-ÁNGEL

*Profesor Titular de la Universidad Rey Juan Carlos*

## RESUMEN

La tradicional ausencia casi permanente de España en el África Subsahariana ha llegado a su fin a tenor de los avances que se están dando en la política exterior de nuestro país hacia esta región del mundo. Potenciada considerablemente en los últimos años, la acción de España en el África Subsahariana presenta hoy día un perfil mucho más activo, comprometido y presencial, más acorde con el papel que España está desarrollando en diversos frentes diplomáticos. El Plan África, presentado por el Gobierno para el bienio 2006-2008, es el marco en el que se encuadra la actual política española y en el que se desarrollan siete objetivos principales que tienen como base el multilateralismo eficaz en el que las relaciones con los actores subsaharianos se llevan a cabo desde una óptica concertada y global. Esta nueva visión está permitiendo inaugurar nuevas vías de entendimiento y de trabajo capaces de dar respuesta a los desafíos comunes y a la resolución de los graves problemas económicos, sociales y políticos de muchos de los países subsaharianos.

**Palabras clave:** Multilateralismo. Confianza mutua. Migraciones. Impulso institucional.

## INTRODUCCIÓN

La política exterior española hacia el África Subsahariana está experimentando una importante transformación que responde a la necesidad de superar la visión superficial y parcial con la que tradicionalmente los Gobiernos de España afrontaban las relaciones con esta zona del mundo. Las palabras del ministro Moratinos, en un artículo publica-

do en el Real Instituto Elcano, no pueden ser más reveladoras de sus intenciones llevadas a la práctica desde su llegada al Palacio de Santa Cruz: «la presencia y las relaciones institucionales de España con el África Subsahariana han sido tradicionalmente escasas y, en algunos casos, meramente testimoniales. Su anclaje en el pasado ha vuelto la espalda a la defensa de los intereses mutuos, así como a las necesidades del presente y los

retos del futuro»<sup>1</sup>. El objetivo de esta nueva etapa es contribuir al desarrollo político, económico y social de estos países, así como fomentar las prácticas democráticas y reforzar la paz y la seguridad, en sintonía con la estrategia global de la Unión Europea. Sin duda, otro de los grandes retos en la relación con estos países centra su atención en alcanzar una nueva gestión de las migraciones que posibilite lograr un control de flujos que combine el establecimiento de acuerdos entre los países de origen, tránsito y destino con la adopción de un enfoque concertado.

La nueva visión de la política de acercamiento de España con el África Subsahariana se está materializando en varias acciones concretas que arrojan resultados positivos. Por un lado, la puesta en marcha, junto con el Gobierno de Canarias, de Casa África, con el fin de promover el intercambio cultural, educativo y comercial. Y, por otro lado, la ejecución del Plan África 2006-2008. Pero sin duda, para poder afrontar los nuevos retos que plantea atender todas las necesidades de la nueva estrategia para el África Subsahariana, se requiere un gran esfuerzo presupuestario que aumente considerablemente las partidas destinadas en el Ministerio a esta región. En este sentido, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es el que mayor incremento presupuestario registra de todos los Ministerios de la Administración General del Estado, con un 14,6 por ciento, respecto a 2007. El presupuesto inicial para el año 2008 asciende a 1.734 millones de euros, justificado por el aumento de sus gastos para fortalecer la acción de España en el exterior.

## PLAN ÁFRICA

La estrategia planteada para toda la región subsahariana está recogida en el denominado Plan África, aprobado por el Gobierno en el año 2006. El Plan contiene siete objetivos centrados en la contribución a la paz y la democracia, el respeto de los derechos humanos en el marco de la Unión Europea y la legalidad internacional; la lucha contra la pobreza, con especial atención al apoyo a las políticas de salud en África y la lucha contra las grandes pandemias; la adecuada cooperación para la regulación de los flujos migratorios y la lucha contra el tráfico ilegal de personas; el refuerzo y la diversificación de los intercambios económicos, así como el fomento de las inversiones; el fortalecimiento de la cooperación cultural y del conocimiento y aprecio mutuo, la promoción del español y, en este marco, la puesta en marcha de la Casa África con sede en Las Palmas de Gran Canaria; el incremento de la participación activa en el desarrollo de la estrategia de la Unión Europea hacia África. Y, por último, el refuerzo institucional de la presencia de España en África occidental mediante un despliegue diplomático en la zona.

En abril de este año se celebró en Madrid la Reunión Constitutiva de la Mesa para África, convirtiéndose así en un verdadero foro de diálogo, coordinación e intercambio de información entre la Administración y los representantes de la sociedad civil en los asuntos relacionados con el Plan África y, en general, con el África Subsahariana. A esta reunión, presidida por Bernardino León, secretario de Estado de Exteriores, acudieron casi una veintena de organizaciones no gu-

bernamentales y otras instituciones regionales y sectoriales que hicieron un balance detallado de los resultados alcanzados en cada uno de los objetivos definidos en el Plan África desde su puesta en marcha.

*Afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad*

En lo que se refiere al primer objetivo del Plan África, «afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad», es especialmente interesante la atención que ha dedicado España al conflicto de Darfur en Sudán, tanto de manera bilateral como dentro de la política que está siguiendo la Unión Europea, canalizando unos 18 millones de euros a través de diversas ONG y otros organismos multilaterales. Además, se abrió una Embajada de España en Jartum para facilitar el contacto directo con el conflicto. También nuestro país ha jugado un papel activo en la Agenda para la Paz de la Unidad Africana (UA), convirtiéndose en uno de los principales contribuyentes con la aportación de 900.000 euros comprometidos en 2006. Otro papel destacable en este objetivo ha sido la contribución de un contingente militar español, como apoyo a las primeras elecciones democráticas en la historia de la República Democrática del Congo, mediante la misión EUFOR.

*Contribución a la agenda africana de desarrollo*

Respecto al segundo de los objetivos del Plan África, «contribución a la agenda africana de desarrollo», es evidente el incremento presupuestario que España está dedicando a la cooperación al desarrollo. En el año 2003 el

total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de nuestro país ascendió a 150 millones de euros. En el 2006 ha superado los 450 millones de euros. La AOD gestionada directamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) superó en el año 2006 los cien millones de euros, superando así lo estimado en el propio Plan África, 90 millones de euros. Como puede apreciarse la cooperación con esta región del mundo ha triplicado en muy poco tiempo sus recursos. En este sentido, son destacables los convenios básicos de cooperación que España ha cerrado con Etiopía, Senegal, Malí, Níger, Sudán y la República Democrática del Congo.

*Cooperación migratoria y desarrollo de la estrategia de la Unión Europea hacia África*

Otro de los grandes objetivos del Plan África se refiere a la cooperación en materia migratoria, que ha pasado por ser uno de los puntos más sensibles para la sociedad civil. Es indiscutible el papel central que el fenómeno migratorio está teniendo en la actual sociedad española. Numerosas ONG y otros organismos están trabajando para poder desarrollar medidas acertadas que combinen el derecho de toda persona por intentar mejorar su bienestar y llevar a cabo dicho intento con todas las garantías que merece el ser humano. Así, el Gobierno español a la hora de presentar el Plan África se reservó tres ámbitos de acción: en el plano interno, en el plano bilateral y en el plano multilateral. En el primero, se han reforzado las medidas de control de las fronteras con el objetivo de luchar contra las mafias que trafican con personas y se han puesto todas las medidas posibles para agilizar los procedimientos de repatriación

inmediata. En paralelo, se han impulsado medidas tendentes a la integración de los colectivos de inmigrantes. Si bien no se dijo cómo se haría, es cierto que se ha trabajado intensamente en reforzar la comunicación entre el Gobierno y la sociedad civil, con el objetivo de mejorar la coordinación y sumar los esfuerzos por conseguir resultados comunes y aceptables para todos. En el plano bilateral, el Plan África previó alcanzar Acuerdos de Cooperación Migratoria y Readmisión con Gambia, Guinea Conakry, Malí, Cabo Verde, Níger y Senegal. Los acuerdos también denominados de «nueva generación» están inspirados en el principio de multilateralismo eficaz que imprime un enfoque global y equilibrado de la inmigración como factor positivo de desarrollo. Esta nueva perspectiva en las relaciones supera los antiguos acuerdos firmados con estos países que estaban centrados fundamentalmente en la readmisión. Y, finalmente, otros de los objetivos propuestos por el Plan era impulsar la europeización de la política de cooperación migratoria con África, complementaria de una colaboración más estrecha con países vecinos como Francia y Portugal.

Este objetivo de la cooperación migratoria se convirtió en uno de los más acuciantes de resolver, a tenor de la intensidad que los movimientos migratorios vienen adquiriendo en los últimos años como respuesta a diversos fenómenos que están acrecentando la pobreza en muchos de los países de la región subsahariana. Los movimientos migratorios en la época de la globalización aparecen como una respuesta al deterioro de la situación económica y/o política de regiones todavía lejanas de conseguir los niveles de vida de los países

desarrollados. Y es aquí donde comprobamos que la globalización, entre otras cosas, privilegia los movimientos económico-financieros y tiende a restringir los humanos. La persistencia de la inmigración irregular ha adquirido tal autonomía que parece difícilmente controlable, lo cual confiere al fenómeno migratorio una gran dimensión de tipo geopolítico tal y como hemos comprobado con los casos del asalto de las vallas de Melilla y Ceuta por inmigrantes llegados desde Marruecos, así como con la llegada masiva de inmigrantes a Canarias procedentes de las costas subsaharianas. Ambos episodios demandaron del Gobierno español una rápida respuesta que le llevó a iniciar, a comienzos de 2006, negociaciones de alto nivel con los responsables políticos del África subsahariana y con el resto de los países miembros de la Unión Europea. A pesar de los esfuerzos diplomáticos, desde enero hasta el mes de octubre de ese mismo año, habían alcanzado las costas canarias alrededor de 27.300 inmigrantes, cifra inusual en la llegada de inmigrantes que desbordó por completo todas las previsiones y las capacidades de los centros de acogida de las islas.

Ya desde diciembre de 2005, Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, realizó una gira por Ghana, Angola, Mozambique, Nigeria, Níger y Malí. Tras la llegada masiva de inmigrantes a las costas canarias, durante las primeras semanas de junio, Bernardino León, secretario de Estado de Exteriores, visitó Liberia, Sierra Leona, Senegal, Guinea Ecuatorial, Ghana, Guinea Bissau, Camerún, Gambia, Malí y Costa de Marfil. Y poco después, el ministro, de nuevo, visitó Cabo Verde, Gambia y

Mauritania. En todos los encuentros se abordó la necesidad de solucionar el problema de la inmigración ilegal, atacando sus orígenes. En todos los casos, España ha señalado el deseo de contar con la colaboración de las autoridades de dichos países en la lucha contra el tráfico de seres humanos y la explotación de trabajadores en situación irregular.

Sin duda, todos esos encuentros y otras acciones de entidad menor sirvieron para preparar, por iniciativa también española, la primera Conferencia Ministerial sobre Migraciones y Desarrollo que tuvo lugar en Rabat, los días 10 y 11 de julio de 2006. Esta primera Conferencia reunió a los países de origen, tránsito y destino, con el objetivo de encontrar una estrategia conjunta para la migración y el desarrollo en el ámbito euro-africano. Participaron en ella delegaciones de 54 países de África y Europa y contó con la asistencia de 21 ministros europeos, 24 africanos, el vicepresidente de la Comisión Europea, el italiano Franco Frattini, la comisaria Ferrero-Waldner y el alto comisario para los Refugiados, Antonio Guterres. La Conferencia generó dos documentos: una declaración política y un Comité de Seguimiento de un Plan de Acción, con un plazo de cuatro años para evaluar los resultados. La declaración política supuso la creación de una estrecha asociación euro-africana que incluye, entre otras medidas, el refuerzo de las capacidades de los países de origen y de tránsito para gestionar los flujos migratorios y el control de las fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal y la readmisión de ilegales. Por su parte, el Plan de Acción estableció una serie de medidas concretas, a corto y medio plazo, abarcando todas las di-

mensiones del fenómeno migratorio y buscando un equilibrio entre la gestión de los flujos y el desarrollo. Fijó acciones concretas en la lucha contra la inmigración ilegal, como la puesta en marcha de sistemas eficaces de readmisión, apoyo logístico a la identificación de los inmigrantes irregulares; y medidas concretas para favorecer la migración legal, como la creación de un Foro Económico y Comercial Euro-africano, creación de fondos de microcréditos y, entre otras medidas, facilitar el acceso de estudiantes africanos a universidades e institutos africanos y europeos y evitar la fuga de cerebros, estimulando el retorno de los estudiantes.

Asimismo, en el terreno del control de las fronteras y la lucha contra la inmigración irregular, el 29 de septiembre de 2006, tuvo lugar en Madrid una reunión de ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de los países mediterráneos miembros de la Unión Europea sobre la inmigración ilegal en las fronteras marítimas de la Unión. En esta reunión participaron delegaciones de Portugal, Francia, Italia, Eslovenia, Grecia, Chipre y Malta, la Presidencia finlandesa y los directores ejecutivos de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) y del EUROPOL, así como un representante del Parlamento Europeo. En esta reunión se llegó a la conclusión de que la problemática de la frontera marítima de la Unión reside en la dificultad de su control y vigilancia para luchar eficazmente contra la inmigración ilegal por vía marítima y, por ello, se evidenció la necesidad de colaborar con terceros países para garantizar la compleja identificación y retorno de los inmigrantes ilegales. Con este objetivo, se decidió continuar con el planteamiento del Enfoque

Global en la construcción de un partenariado entre la Unión Europea y África, que aborde la inmigración desde un punto de vista integral y que esté vinculado al desarrollo de los países de origen y tránsito. También reforzar la capacidad presupuestaria, de personal y de procedimiento de FRONTEX, que le permita desarrollar una respuesta eficaz y rápida a las situaciones de crisis en las fronteras marítimas. Asimismo, impulsar el desarrollo de un sistema europeo de vigilancia electrónica (similar al SIVE que tanto éxito ha tenido en el control fronterizo del estrecho de Gibraltar) que cubra todo el Mediterráneo y la zona atlántica euro-africana, y que permita detectar la salida de embarcaciones con inmigrantes ilegales a bordo. Y finalmente, examinar y adecuar el Derecho Marítimo Internacional a la realidad actual de la frontera marítima y de la inmigración ilegal.

En este sentido, el 2 de octubre de 2006, se firmó una Declaración Conjunta entre las Comisiones de la Unión Europea y la Unión Africana<sup>2</sup> en la que, además de reafirmar la vocación decidida de ambas instituciones de compartir experiencias y poner en común sus agendas para la integración, la solidaridad y la cooperación conjuntas, se decidió trabajar de manera coordinada para regular los flujos migratorios para el desarrollo y el beneficio de ambas regiones. Además, se confirma la posición de la Unión Africana en los acuerdos alcanzados en la Reunión de Rabat, de julio de 2006. Al final del 2007 se celebrará en Lisboa la II Cumbre Unión Europea-África que posibilitará imprimir una estrategia global, y a largo plazo, con esta región del mundo que haga posible una relación continua-

da, con una detallada definición de los objetivos comunes.

### *Intercambios culturales y proyección política e institucional*

Los Reyes de España inauguraron, el 12 de junio de 2007, Casa África con sede en Las Palmas de Gran Canaria. Su principal objetivo es convertirse en un foro abierto a los ciudadanos europeos y africanos para potenciar su conocimiento recíproco y ser referente del africanismo. Este consorcio público ofrece una amplia programación académica y de investigación, así como otro tipo de actividades más relacionadas con el arte y la cultura africanas.

En el ámbito de la proyección política e institucional, España está desplegando por toda la región subsahariana una amplia representación diplomática. Se han puesto en marcha seis nuevas Embajadas en Jartum (Sudán), Praia (Cabo Verde), Bissau (Guinea-Bissau), Niamey (Níger), Conakry (República de Guinea) y Bamako (Malí) que permiten tener un conocimiento directo sobre la realidad de estos países y sus necesidades. Además, se han desplegado otros diplomáticos permanentes en Banjul (Gambia) y Monrovia (Liberia).

### CONCLUSIÓN

España ha iniciado un camino sin retorno en el conocimiento y acción sobre la región del África Subsahariana, no exento de dificultades y contrariedades. La corta experiencia de la nueva apuesta en su política exterior hace muy difícil valorar todavía los resultados del

Plan África, que podríamos considerar el documento de referencia que encierra y define los objetivos fundamentales que España desea alcanzar en esta zona. Por el momento, el diálogo entre la Administración y las distin-

tas ONG y otras instituciones se está configurando como la forma más práctica y efectiva de afrontar los graves retos a los que se tiene que enfrentar nuestra política exterior en esta zona.

## BIBLIOGRAFÍA

---

CIDAF (2003): *Nuevo partenariado para el Desarrollo de África*, cuadernos 2 y 3.

Bestard, J. (2003): *Globalización, Tercer Mundo y Solidaridad. Estudio comparativo entre los Informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los Documentos de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI)*, BAC, Madrid.

Díaz-Salazar, R. (2003): *Justicia global. Las alternativas de los movimientos del Foro de Portoalegre*, Icaria, Barcelona.

Molina Molina, A. (2007): *Crónicas de Burkina. Flashes de realidades*, Fundación, Madrid.

Moratinos, M. A. (2005): «El compromiso ético y político con África», Real Instituto Elcano, 20.12.2005, p. 1.

Ouedraogo, P. (2007): *África ante el mito del desarrollo*, Fundación Sur, Madrid.

Rawls, J. (1979): *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

VV. AA. (2002): *África Subsahariana ante el nuevo milenio*, Pirámide, Madrid.

## NOTAS

---

1. Moratinos (2005), p. 1.

2. El 24 de enero de 2006, el presidente de Congo, Denis Sasso Nguesso, fue designado presidente de la Unión Africana. La Unión Africana está fuertemente

implicada en la resolución de varias crisis continentales como las que se producen en Sudán y Costa de Marfil. El presidente de la Comisión de la Unión Africana es Alpha Omar Konaré.