



La Cumbre de Lisboa: una agenda para el desarrollo y la seguridad de África

*Teresa Cavero, Gonzalo Fanjul,
Isabel Kreisler y Javier Pérez **

Tema: La Cumbre entre África y Europa del próximo mes de diciembre ofrece la oportunidad de abordar algunos de los retos principales del desarrollo africano.

Resumen: La Cumbre de Lisboa reunirá por primera vez en siete años a los líderes de África y Europa. Se trata de una ocasión única para impulsar algunos de los asuntos que más interesan a los centenares de millones de personas que viven en la pobreza en esta región. Sin embargo, el escaso interés de Europa presagia una reunión de mínimos.

Análisis: Durante la segunda semana del próximo mes de diciembre tendrá lugar en Lisboa una nueva cumbre entre la UE y los países africanos, la primera en siete años. La celebración de esta cumbre ha sido impulsada por el Gobierno portugués, que planteó las relaciones con África como una de las prioridades de su Presidencia del Consejo, aunque el apoyo de otros Gobiernos europeos también ha sido considerable. Más allá de la retórica habitual acerca de la solidaridad y el hermanamiento entre las dos regiones, la UE ve en esta cumbre una oportunidad clave para establecer vínculos políticos y económicos más sólidos con África, una región en la que Europa pierde influencia cada día que pasa. La pregunta clave, sin embargo, es qué puede esperar África de la reunión.

Como pocas veces en los casi 50 años que han transcurrido desde las últimas independencias de países africanos, la geopolítica de la región está sufriendo cambios notables. China redobla sus esfuerzos económicos y diplomáticos en cada uno de los países de África subsahariana y el Magreb. Sus inversiones millonarias, los compromisos comerciales y la relativa independencia que proporcionan los elevados precios de las materias primas reducen la importancia estratégica de la UE y de otros países occidentales. Las relaciones con Europa se amargan a fuerza de desencuentros en las relaciones políticas y comerciales. Las perspectivas de un retraso (e incluso de un fracaso sonado) en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés), han oscurecido el panorama de la Cumbre de Lisboa. Por si fuera poco, la polémica generada por algunos líderes africanos cuestionados por la UE, como el presidente de Zimbabwe Robert Mugabe, distrae la atención de otros temas relevantes.

En este contexto, la Comisión Europea (CE) expresó hace unos meses su orden de preferencias para la agenda de Lisboa: energía; cambio climático; migraciones, movilidad y empleo; buen gobierno; y un debate acerca de la “arquitectura institucional” para las relaciones UE-África. La Unión Africana (UA), por su parte, insistió en la importancia de considerar las “necesidades del desarrollo africano, incluyendo la agricultura y la seguridad alimentaria”. Finalmente, la UE parece haber impuesto su criterio. Aunque la agenda no está aún definitivamente cerrada, ya se han discutido borradores de la estrategia conjunta y el plan de acción UE-África. Los textos más recientes fueron aprobados a finales del mes de octubre e incorporan los siguientes puntos:

* Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam

- (1) Paz y seguridad, incluyendo la puesta en marcha de una Arquitectura Africana sobre Paz y Seguridad, así como mecanismos para su financiación y un debate sobre los principales retos en este ámbito.
- (2) Gobierno democrático y derechos humanos, que incluye mecanismos de cooperación entre regiones, un sistema de revisión periódica de políticas y una cooperación reforzada en materia de bienes culturales.
- (3) Comercio e integración regional, incluyendo apoyos a la agenda de integración africana, así como medidas para mejorar las capacidades de la región en materia de estándares.
- (4) Acción eficaz para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que cubre el fortalecimiento general de políticas de desarrollo, con un especial énfasis en los objetivos de seguridad alimentaria, salud y educación.
- (5) Energía, acelerando la aplicación del plan de Parteneriado Energético.
- (6) Cambio climático, estableciendo mecanismos políticos e institucionales conjuntos y garantizando la aplicación del “Muro Verde para la Iniciativa del Sahara”.
- (7) Migraciones, movilidad y empleo, que incluye la aplicación de la Declaración de Trípoli sobre Migraciones y Desarrollo, un plan conjunto para evitar el tráfico de personas y medidas para promover oportunidades y empleo en los países de origen.
- (8) Ciencia, sociedad de la información y espacio, con la idea de promover la sociedad de la información en África, aplicar el Plan de Acción de la Ciencia y Tecnología Africanas y promover la cooperación en las aplicaciones y tecnología espaciales.

Toda la agenda de trabajo se enmarca en el ampuloso objetivo de una “nueva asociación euro-africana”. Lamentablemente, la envergadura de los asuntos y los planes anunciados no se ve reflejada en los recursos, plazos e indicadores establecidos para llevarlos a cabo. Las medidas que se prevén son, con muy pocas excepciones, un mero reflejo de lo que ya se venía haciendo, lo que dejaría esta Cumbre muy lejos de las expectativas creadas por los Gobiernos europeos. Es posible que la UE se reserve algún asunto relevante para presentarlo en Lisboa (como un avance significativo en las negociaciones de los EPA o medidas adicionales para financiar la adaptación al cambio climático), pero será difícil que estas medidas parciales llenen el vacío generalizado de la iniciativa euro-africana.

A lo largo de las próximas páginas profundizaremos brevemente en algunos de los puntos más importantes de la Cumbre, en particular los que tienen que ver con el desarrollo y la seguridad de los países africanos: la negociación de los acuerdos comerciales entre la UE y África; las medidas para promover la paz y la seguridad en la región; las políticas de financiación del desarrollo; y la lucha contra el cambio climático. Finalmente, hacemos una última reflexión sobre las políticas migratorias y la posición de Europa. Cada una de estas secciones incluye una breve descripción del asunto y de su relevancia política. También se han incluido algunas propuestas para reformar la posición europea ante la Cumbre. Aunque la responsabilidad de los Gobiernos africanos es igualmente relevante, hemos preferido centrar nuestro análisis en los compromisos concretos asumidos por la UE, que son parte esencial del futuro de África.

Acuerdos comerciales UE-África

Transformar las economías africanas en un modelo justo y sostenible de desarrollo es un requisito previo para poder mejorar las condiciones de vida en el continente africano. Muchos países continúan hoy dependiendo para sus exportaciones de un número muy limitado de minerales y productos agrarios, con bajo valor añadido y escaso efecto en la creación de empleo. La participación de África en el comercio internacional ha descendido de un 5,5% en 1980 a un 2% en 2003, y la mayor parte de este comercio depende directamente de la UE.

Las políticas comerciales juegan un papel fundamental en el desarrollo económico de África. Los Acuerdos de Parteneriado Económico (EPA) entre la UE y los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) tendrán un impacto decisivo en las próximas décadas en el comercio y las políticas

económicas de los países africanos, para los que la UE es todavía el principal socio comercial.

La integración regional está reconocida en el propio texto de las negociaciones de Partenariado como uno de los procesos clave para impulsar un desarrollo sostenible en África. Sin embargo, los acuerdos de libre comercio negociados entre partes completamente desiguales de la UE y las regiones africanas –en clara contradicción con el espíritu de partenariado que la cumbre parece promover– suponen un obstáculo importante a los procesos de integración regional.

Las propuestas de la UE en torno a los EPA (que, salvo cambios de última hora, se han recuperado para la Cumbre de Lisboa) amenazan las políticas que los países africanos necesitan llevar a cabo para promover la integración regional y la transformación de sus economías. La UE pretende que los componentes del acuerdo sobre el comercio de bienes vayan acompañados por una serie de requisitos de reducción de aranceles para favorecer el acceso a mercados africanos de productos agrícolas e industriales europeos, que amenazan la viabilidad de miles de explotaciones de pequeños agricultores y de industrias nacientes, y pueden tener un impacto tangible en los presupuestos de muchos Gobiernos, que dependen del ingreso procedente de los aranceles.

Además, la UE insiste en incluir en las negociaciones sobre EPA acuerdos en materia de servicios, inversiones, competencia, propiedad intelectual y métodos de compras públicas del Gobierno, yendo así mucho más allá de términos puramente comerciales y entrometiéndose en asuntos de competencia interna, que ni siquiera han sido debidamente debatidos en muchos países, y menos aún en el ámbito regional. No está nada claro cuáles serían las ventajas –aunque sí se pueden intuir las desventajas– para los países de África de llegar a un acuerdo en estos términos.¹

Originalmente, la UE estableció diciembre de 2007 como el plazo límite para la conclusión de las negociaciones de los EPA. Su empeño en no negociar una liberalización gradual, y la resistencia de los bloques de negociación ACP ante una propuesta desequilibrada, ha imposibilitado alcanzar ningún acuerdo a tiempo de cumplir el plazo previsto. La UE ha tenido que reconocer que la conclusión de las negociaciones necesita más tiempo, y es altamente improbable que alguna región ACP firme el acuerdo antes de fin de año.

Ante esta situación, la UE ha presentado un borrador de regulación, que fue sometido a debate por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores² los días 19 y 20 de noviembre de este mismo año. En dicho borrador se propone firmar antes de fin de 2007 una “Primera fase” de los acuerdos, que abarcaría las condiciones de libre comercio de bienes, y el compromiso de negociar y liberalizar en otros sectores durante 2008. En aquellos casos en los que una región ACP no esté en condiciones de firmar esta “primera fase” del acuerdo, la UE permitiría acuerdos bilaterales con Estados individuales. Se busque o no este efecto, la táctica debilitará la capacidad negociadora de los países ACP.

Acuerdos comerciales: propuestas para la Cumbre

La UE debe aprovechar la oportunidad política que ofrece la Cumbre de Lisboa para apoyar y promover acuerdos comerciales justos que respeten los intereses del desarrollo africano:

- Europa debe evitar cualquier incremento en los aranceles a los países africanos. Para ello puede optar por una extensión del Convenio de Cotonú, como han propuesto algunos países de la región, o por permitir a los países ACP acceder al “Acuerdo Especial de Incentivos para el Desarrollo Sostenible y Gobernabilidad” (conocido como SGP+) en 2007, para cumplir con el acuerdo de Cotonou.
- Centrar las negociaciones en el comercio de mercancías, único aspecto que la Organización

¹ Para ver los detalles de este asunto, consúltese *100 días: Las negociaciones comerciales amenazan el desarrollo de África*, www.IntermonOxfam.org/estudios.

² CAGRE: Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.

Mundial del Comercio ha obligado a revisar.

- Reconocer públicamente ante los países africanos (y ACP en general) que no están obligados a realizar compromisos en servicios, inversiones, propiedad intelectual, competencia o compras públicas.
- Garantizar la máxima flexibilidad, permitiendo a los países firmantes de los EPA excluir del acuerdo un 35%-40% de su comercio, y contar con un período transitorio de 25 años durante los cuales los países ACP decidirán los pasos a seguir en liberalización.
- Simplificar las reglas de origen para que estas contribuyan a fomentar el desarrollo, cualquiera que sea el acuerdo que sustituya a las preferencias actuales.
- Comprometerse con los países de África a seguir un proceso de negociación completamente transparente, y aportar la financiación necesaria para afrontar los costes adicionales que suponga la negociación.

Paz y Seguridad

Entre 1990 y 2005, 23 naciones de África se vieron afectadas por conflictos armados. Durante 2006, casi la mitad de todos los conflictos de alta intensidad acontecidos en el mundo tuvieron lugar en este continente, muchos de ellos con graves consecuencias de desestabilización regional. Desde Darfur a Somalia, pasando por el Chad o la República Democrática del Congo, la comunidad internacional es hoy testigo casi impasible de conflictos cuyo coste humano es enorme, donde millones de personas ven violados sus derechos a una protección y asistencia adecuadas. A pesar de no ser parte de la contienda, son los civiles, especialmente mujeres y niños, los que sufren las peores consecuencias.

Los impactos humanos, sociales y económicos de los conflictos son devastadores en los países que los sufren y perduran muchos años después de que éstos hayan acabado. A principios de 2006 había en África casi tres millones de refugiados y más de millón y medio de desplazados, muchos de ellos debidos a conflictos armados.³ En el caso concreto de Chad, además de los 230.000 refugiados sudaneses, en el último año el número de desplazados internos se ha quintuplicado hasta llegar a los 170.000. En comparación con países en paz, los países africanos que sufren conflicto armado tienen, de media, un 50% más de mortalidad infantil, un 15% más de personas desnutridas, una esperanza de vida cinco años más baja, un 20% más de analfabetismo entre los adultos, 2,5 veces menos doctores por paciente y un 12,4% menos de comida por persona.⁴ En los últimos 15 años, se calcula que los conflictos armados han supuesto para África al menos 300.000 millones de dólares, cifra similar a la Ayuda Oficial al Desarrollo total recibida en el mismo periodo de tiempo.⁵

Estas cifras tienen una implicación simple: una estrategia ambiciosa de colaboración entre la UE y África, como la que se busca en la Cumbre de Lisboa, debe recoger el compromiso expreso, vinculante y urgente de todas las partes para prevenir y frenar los conflictos y asegurar la protección de la población civil atrapada en ellos. Los retos principales están en la aplicación del principio de la “Responsabilidad de Proteger”, en el control del comercio de armas y en el apoyo a las operaciones de mantenimiento de paz.

³ ACNUR, “Refugees by numbers”, 2006, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.htm?tbl=BASICS&id=3b028097c>.

⁴ Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial, 2007, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,menuPK:232599~pagePK:64133170~piPK:64133498~theSitePK:239419,00.html>.

⁵ “Los millones perdidos de África: el flujo internacional de armas y el coste de los conflictos”, Oxfam Internacional, IANSA y Saferworld, 2007, www.IntermonOxfam.org/estudios.

La comunidad internacional, con los Estados miembros de la UE y de la UA entre ellos, asumió en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005 el principio de la “Responsabilidad de Proteger”. Según este principio, la comunidad internacional debe apoyar a los Gobiernos nacionales para garantizar la prevención de los conflictos y la protección de la población civil. En los casos más graves –genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica o crímenes contra la Humanidad– cuando un Gobierno no puede o no quiere cumplir con su responsabilidad de proveer protección a sus ciudadanos, la comunidad internacional debe asumir esta responsabilidad y actuar de forma imperiosa, mediante las acciones necesarias: desde la acción diplomática hasta la intervención militar con fines de protección como último recurso inevitable. La aplicación de este principio necesita de un apoyo presupuestario y de una firme y determinada voluntad política que hasta la fecha no ha existido. La Cumbre de Lisboa debería proporcionarlos.

El comercio descontrolado de armas ligeras y municiones en el mundo, en una importante proporción provenientes de países europeos, es uno de los factores que permiten explicar la persistencia y capacidad destructora de los conflictos en el continente africano. Aunque el borrador de la Declaración de Lisboa hace referencia a la necesidad de controlar las armas de destrucción masiva, en África las vidas de millones de personas dependen de este otro tipo de armamento. En estos momentos en los que Naciones Unidas discute sobre la elaboración de un Tratado Internacional de Comercio de Armas, para incorporar control y transparencia en ese letal mercado globalizado, sorprende la poca importancia que el tema ocupa en la estrategia que se pretende aprobar en la cumbre. La postura y el perfil que la UE y África adopten ante esta cuestión serán determinantes para conseguir que el comercio global de armas sea transparente y responsable, y que contribuya a la reducción de la violencia armada en África evitando las muertes de miles de civiles cada año.

El apoyo financiero de la UE ha sido esencial para muchas de las últimas operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, como la de la UA en Sudán (AMIS). La Facilidad Africana de Paz (APF, en sus siglas en inglés) ha resultado ser una de las principales herramientas de financiamiento de estas operaciones a nivel global. Por ello es esencial que la UE solucione con urgencia sus principales limitaciones, como la falta de sostenibilidad y predictabilidad. La APF no tiene mecanismos de financiación propios, depende de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo y desde su constitución se ha enfrentado constantemente a limitaciones presupuestarias.

De cualquier modo, los mayores riesgos que existen actualmente en este sentido son que los Estados miembros de la UE no cumplan con su responsabilidad de apoyar con tropas y recursos materiales y económicos a las operaciones de Naciones Unidas y a la UA en forma y tiempo adecuados o que se trate de cubrir la responsabilidad global de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, que reside en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con el mero envío reactivo de tropas africanas.

Paz y seguridad: propuestas para la Cumbre

- La UE está llamada a desempeñar un papel vital en la garantía de la protección de civiles, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz en el mundo. Estos objetivos generales se han ido plasmando en los últimos años en las iniciativas concretas que se han señalado. Es necesario dar un paso más, y que la UE y la UA asuman conjuntamente el liderazgo en este área, garantizando los derechos individuales de protección y asistencia de las personas afectadas.
- Para ayudar y presionar a que los Estados cumplan con su responsabilidad de proteger, la UE ha de desarrollar e implementar una serie de medidas entre las que se incluyen la mediación, la negociación y la diplomacia activa, las iniciativas legales e incluso la intervención militar como último y excepcional recurso. La UE también debe ayudar financieramente a los países africanos a cumplir con su responsabilidad de proteger a sus civiles y a su fortalecimiento institucional, especialmente en la reforma del sector de seguridad y en procesos de desarme,

desmovilización y reintegración.

- Como parte de su compromiso por la prevención y resolución temprana de conflictos, la UE debe acordar, junto con los Estados miembros de la UA, el establecimiento de sistemas eficientes de alerta temprana y mecanismos para realizar un adecuado seguimiento de las violaciones del Derecho Humanitario, y detectar señales de Estados fallidos y de conflictos emergentes para ser capaces de reaccionar a tiempo para prevenir o cesar la comisión de tales crímenes.
- La UE debiera comprometerse a asegurar que en el proceso de elaboración del Tratado Internacional de Comercio de Armas se observan los más rigurosos estándares de respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Además, la UE debe asegurarse de que los instrumentos internos comunitarios en la materia, entre los que destaca el Código Europeo de Conducta, son reformados para garantizar un mayor control en las exportaciones, de forma que las armas no lleguen a manos inadecuadas.
- Por último, es necesario que la UE se dote de una herramienta adecuada para la financiación de operaciones de mantenimiento de paz, con líneas de financiamiento propias y sostenibles y con los mecanismos necesarios para poder distribuir los fondos ágilmente y en función de las necesidades.

Financiación del desarrollo y Objetivos del Milenio

“A este ritmo ninguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio será realizado en África, no solamente a lo largo de los próximos 10 años sino en los próximos 100 años”. Esta afirmación contundente del actual primer ministro británico, Gordon Brown,⁶ constituiría un buen punto de partida para el debate que puede ofrecer la Cumbre de Lisboa sobre las relaciones entre Europa y África y sobre la ayuda que la primera puede y debe prestar al desarrollo de la segunda.

Julio de 2007 marcó la equidistancia entre la fecha en que la Comunidad Internacional adoptó un compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2000, y la fecha límite fijada para su cumplimiento. En el ecuador de la iniciativa, los indicadores alertan sobre un ritmo de progreso inquietantemente lento: vamos camino del incumplimiento en 2015 y regionalmente se mantiene una grave crisis en África subsahariana donde el 70% de la población vive con menos de dos dólares al día. Ni reducir la pobreza extrema a la mitad, ni atajar drásticamente la mortalidad infantil, ni frenar el avance del SIDA: nada de esto ocurrirá en África antes del año 2015.

A pesar de la alarma expresada por Naciones Unidas,⁷ la Comunidad Internacional no ha reaccionado: la ayuda que los países ricos prestan a los países en desarrollo descendió en 2006 por primera vez en 10 años. Los 103.940 millones de dólares que, según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo, movilizaron los países de la OCDE para la cooperación internacional en 2006 significaban un 5% menos que los fondos destinados en 2005.⁸

Contrasta en este contexto la tendencia marcada por la ayuda europea. La ayuda aportada entre la Comisión Europea y los Estados miembros sitúan a Europa como el mayor de los donantes en 2006 (46.900 millones de euros).⁹ Europa aporta ya cerca del 50% de la ayuda internacional, y pretende

⁶ Discurso ante la *New Economy. Institute for Public Policy Research*, septiembre de 2004.

⁷ “Informe 2007 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Naciones Unidas, Nueva York, 2007.

⁸ Véanse detalles en “La realidad de la ayuda 2007-08”, Intermón Oxfam, con un resumen en www.IntermonOxfam.org/estudios.

⁹ Según el “Informe anual 2007 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la implementación de la ayuda exterior en 2006”.

duplicar sus cifras en 10 años¹⁰ con una marcada apuesta geográfica por África. Este sería el destino de la mitad de los incrementos de ayuda comprometidos hasta 2010. El comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Louis Michel, ha declarado:¹¹ “la Unión Europea no sólo puede sino que debe marcar la diferencia en favor de África”. Tras siete años sin un diálogo institucional estructurado, Europa y sobre todo África tienen mucho en juego de cara a la cumbre portuguesa en el capítulo de la ayuda oficial al desarrollo.

Las declaraciones y los compromisos políticos invitan a abordar la próxima cumbre de Lisboa con expectativas, pero es necesario analizar también las cifras reales de ayuda para no construir en falso. Si se excluye del cómputo de la ayuda la cancelación de deuda externa (tal y como establece el consenso entre donantes acordado en la Cumbre de Monterrey en 2002), el volumen de ayuda a África se ha mantenido estático desde 2004, y la proporción de la ayuda europea a la región no ha aumentado sino descendido.¹² Con demasiada frecuencia Europa no plasma sus intenciones políticas sobre la realidad africana y junto a los objetivos de desarrollo coexisten otras prioridades, como la abusiva política comercial europea, que juegan en su contra. A pesar de la retórica al respecto, la coherencia de políticas sigue sin existir en la práctica.

El Plan de Acción elaborado de cara a la cumbre en Lisboa comprende un capítulo sobre la necesaria alianza UE/UA para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹³ Los fines identificados son acertados: garantizar la financiación y apoyo político necesario para alcanzar las Metas del Milenio y acelerar la consecución de los objetivos relativos a seguridad alimentaria, salud y educación. Es una lástima que, de nuevo, más allá de la formulación de los objetivos, en Plan de Acción no defina precisamente eso, *acciones* al respecto.

Financiación: Propuestas para la Cumbre

- Los Gobiernos africanos son los primeros responsables del futuro y el desarrollo de sus países, pero si la comunidad internacional quiere que África alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe asegurar un apoyo mucho mayor, y en ello Europa tiene larga tarea pendiente. Todos los países europeos deben responder a sus compromisos de cantidad y calidad de la ayuda, distinguiendo claramente qué parte de los recursos corresponde a condonaciones puntuales de deuda y movilizándolo recursos nuevos que se puedan sostener en el futuro. África necesita un calendario vinculante para los donantes que garantice y ordene el incremento del 100% de ayuda europea comprometido para 2010.
- Europa debe responder también a los compromisos sobre calidad de la ayuda asumidos en la Declaración de París, asegurando que la ayuda se destinará en mayor medida a los países más necesitados y que se canalizará en la forma adecuada: de manera predecible, sostenible y orientada hacia servicios sociales básicos. Fórmulas de ayuda como el apoyo presupuestario o el apoyo sectorial ofrecen posibilidades interesantes ante la falta de recursos para financiar costes recurrentes tan vitales como la financiación de los sueldos de trabajadores de los sectores de salud y educación. La división del trabajo en favor de la eficacia de la ayuda es otro de los retos pendientes de los donantes europeos. La concentración de donantes en algunos países y ámbitos de actuación (en Mozambique por ejemplo hay más de 27 donantes que actúan contra el sida) contrasta con el abandono de los “países huérfanos” (como Somalia,

¹⁰ La ayuda europea aumentaría de 46.900 millones de euros en 2006 a 66.000 millones en 2010 (meta media del 0,56% del PIB en AOD) para llegar en 2015 a más de 90.000 millones de euros (meta media del 0,7% del PIB en AOD (Comunicado de prensa de la Comisión Europea, 5/VI/2005).

¹¹ “Perspectives on the Cooperation between Africa and Europe and the New EU Strategy for Africa: The Indispensable Relationship”, <http://www.europaworld.org/week271/speechmichel23606.html>.

¹² La ayuda a África significó el 41% del global de la ayuda europea (excluyendo la cancelación de deuda) en 2004, y el 37% en 2005.

¹³ “Joint Strategy and Action Plan”, documento según actualización a 15/XI/2007 en la página “Towards Lisbon 2007”, <http://europafrica.org/2007/11/14/joint-strategy-and-action-plan/>.

Burundi y Yemen), que quedan marginados de los canales de la ayuda internacional.

Cambio climático

El cambio climático, causado principalmente por las emisiones de gases de efecto invernadero de los países industrializados, ya está teniendo un impacto tangible en los países más pobres, que son los menos culpables del problema. África es con diferencia el continente más castigado por las consecuencias de este fenómeno. El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), que agrupa a expertos en el tema de todo el mundo, describe a África –la región más pobre del mundo– como “el continente más vulnerable a los impactos del cambio climático, debido a que la pobreza extendida en el continente limita las capacidades de adaptación de la población”.¹⁴

Entre los efectos que el cambio climático está teniendo en África destaca el descenso de la precipitación media en el Sahel en los últimos 50 años, lo que de acuerdo al Programa del Medioambiente de la ONU “posiblemente se ha producido como resultado del calentamiento global debido a las emisiones causadas por el ser humano”. La cantidad de agua disponible en las cuencas de los ríos principales –el Níger y el Volta– ha disminuido ya entre un 40% y un 60%,¹⁵ y durante el mismo período el desierto del Sáhara se ha extendido 30 kilómetros hacia el sur.

En África se prevé una marcada disminución del rendimiento agrícola, una caída de la producción y un aumento del riesgo de hambre como consecuencia del cambio climático. Se calcula que en el año 2080 África tenga entre 55 y 65 millones de personas más en riesgo de hambre a causa del cambio climático.¹⁶

Estos desafíos pueden complicarse mucho si el cambio climático supera el umbral crítico de los 2°C (sobre los niveles de temperatura media de 1990), lo que implicaría una reducción de un 50% de la producción de cereales en África y la desaparición de sectores tradicionales como la producción de té en Kenia y de café en Uganda, comprometiendo la seguridad alimentaria de 200 millones de personas en el continente africano. Si continúa la tendencia actual, los modelos de simulación del clima predicen que en el año 2050 el África subsahariana va a ser mucho más seca, con un 10% menos de precipitaciones en el interior, y con pérdidas de agua exacerbadas por una mayor evaporación.¹⁷ Una subida global de la temperatura por encima de los 2,5°C aumentará en 800 millones el número de personas en situación de riesgo por hambre.¹⁸

Los cuatro informes publicados a lo largo de 2007 por el IPCC resaltan la importancia de tomar medidas inmediatas para adaptarse a los impactos del cambio climático que castigan de manera especial a los países más pobres. El informe de síntesis que se ha publicado el pasado 17 de noviembre marcará las pautas científicas sobre las cuales los Gobiernos van a diseñar sus políticas para hacer frente al cambio climático en la próxima década.

La 13ª Conferencia de las Partes (COP13) de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC), que tendrá lugar en Bali del 3 al 14 de diciembre de 2007, es un momento clave en las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Se debatirán las modalidades del marco que regirá los compromisos en cambio climático a partir de 2012, año en que termina la vigencia del Protocolo de Kyoto. Esta nueva ronda de negociaciones se centrará sobre todo en alcanzar compromisos nacionales de mitigación. Durante la COP13 debe alcanzarse un acuerdo sobre la gestión de los Fondos de Adaptación, para hacerlo operacional. También se

¹⁴ IPCC, “Climate Change: Impacts, Adaptation and Vulnerability”, 2001,
http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg2/index.htm.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ M. Parry *et al.*, “Climate Change and World Food Security: A New Assessment”, *Global Environmental Change*, vol. 9, supplement 1, octubre de 1999, pp. 51-67(17).

¹⁷ Oxfam/NEF, “Up in the Smoke?”, 2004,
http://www.oxfam.org/en/policy/briefingnotes/bn_asia_up_in_smoke_nov07.

¹⁸ *Ibid.*

discutirán propuestas referentes a un Protocolo de Adaptación, lo que entraña el riesgo de que la adaptación sea tratada en adelante de manera marginal y secundaria a los temas de mitigación, que deben quedar claramente reflejados en el nuevo protocolo. Y se decidirá el calendario de trabajo para 2009.

Cambio climático: propuestas para la Cumbre

El cambio climático está obligando a las comunidades vulnerables de los países africanos a adaptarse a climas extremos e impredecibles, poniendo en serio peligro la consecución de Objetivos de Desarrollo del Milenio y perjudicando de manera desproporcionada a las mujeres. La UE, que es junto a otros países ricos, uno de los principales responsables del problema, debe reducir los gases de efecto invernadero y empezar a ayudar contribuyendo a la adaptación:

- La UE debe reducir de forma drástica la contaminación que genera mediante la emisión de gases de efecto invernadero para evitar que el calentamiento global se mantenga menos de dos grados centígrados por encima de los niveles preindustriales. Esto es fundamental para evitar que el cambio climático se convierta en un fenómeno peligroso y para preservar la capacidad de los pobres para evitar los impactos más adversos del cambio mediante la adaptación. La UE debe aprovechar la Cumbre de Lisboa para trabajar con los países africanos para garantizar un desarrollo humano en el futuro que apueste por las soluciones de bajo carbono.
- La UE debe aprovechar la Cumbre para revisar su plan de sustitución de combustibles fósiles en el sector de los transportes con biocombustibles, para garantizar que los pequeños productores en África no salgan perjudicados por la expansión de cultivos de biocombustibles para la exportación, destinados a satisfacer la demanda europea. La escasez de alimentos, la destrucción de bosques, la expulsión de sus tierras de los pequeños propietarios o la violación de los derechos laborales son algunos riesgos que deben evitarse con la inclusión de estándares sociales.
- Además, la UE debe comprometerse a proporcionar de forma inmediata ayudas compensatorias a los países africanos, de acuerdo con su responsabilidad como desencadenante del cambio climático y su capacidad para ayudar. Se estima que los costes de la adaptación en todos los países en desarrollo del mundo alcanzarán como mínimo los 50.000 millones de dólares anuales. Los fondos adicionales destinados a la adaptación no deberán desviarse de los compromisos de ayuda al desarrollo ya existentes. En línea con el principio de que “el que contamina, paga”, estas ayudas no deberán interpretarse como una ayuda prestada por los países ricos a favor de los pobres, sino como una compensación proporcionada por los países con niveles elevados de emisiones a los países más vulnerables a sus impactos. Hay multitud de mecanismos innovadores de recaudación de fondos que son independientes de la ayuda al desarrollo y que merecen especial atención.
- La UE debe contribuir activamente a realizar estimaciones más rigurosas y consistentes del coste de la adaptación en África. Debería aprovechar esta Cumbre para poner en marcha un análisis de la relación entre desarrollo y adaptación, proporcionando ejemplos de las mejores prácticas en el diseño de los proyectos y en finanzas y elaborando cálculos más rigurosos de los costes y los beneficios de la adaptación. Esto daría a los países africanos una base más sólida para integrar la adaptación en sus planes y presupuestos de desarrollo y ofrecería a la UE una estimación más clara de las ayudas que son capaces –y responsables– de proporcionar.

*Migraciones y desarrollo*¹⁹

El asunto de las políticas migratorias es, posiblemente, el que mejor refleja el doble rasero con el que Europa enfrenta la Cumbre de Lisboa. Mientras fuerzan la liberalización de África en cualquier otro sector de la economía, la UE impide un incremento razonable en el movimiento de

¹⁹ Las fuentes de esta sección están disponibles en el informe “Puertas al mar: por qué todos deberíamos estar interesados en una política migratoria más justa e inteligente”, www.IntermonOxfam.org/estudios.

trabajadores africanos hacia sus mercados. Estas políticas no sólo han costado a África cerca de 6.000 vidas humanas en el mar, sino que suponen un extraordinario coste de oportunidad para el desarrollo de sus economías y sociedades.

Los vínculos entre emigración y desarrollo son complejos pero contundentes, y deben figurar en la agenda de las reformas pendientes junto con el comercio, la ayuda y el cambio climático. La emigración puede ayudar a los individuos y a sus familias a incrementar sus ingresos, adquirir nuevas capacidades y mejorar su calidad de vida. Supone recursos, talento e iniciativa para los países de origen y, como se ha comprobado en el caso español, contribuye de forma determinante al sostenimiento de los Estados del Bienestar en los países de destino. No es un proceso exento de riesgos, pero proporciona incontables oportunidades.

En vez de estimular estos beneficios, los esfuerzos políticos y económicos en la gestión de la inmigración se han centrado en un control obsesivo de las fronteras. Los países europeos gastan verdaderas fortunas y una considerable energía social en tratar de impedir la entrada irregular de los mismos inmigrantes que nuestras sociedades necesitan.

El esfuerzo por impermeabilizar las fronteras con África y otras regiones ha dado hasta ahora resultados muy modestos, y se calcula que hoy residen en la UE más de 10 millones de inmigrantes en situación irregular. Tras las artificiales discusiones acerca de la regularización de inmigrantes como efecto llamada se esconde una realidad mucho más simple: las razones que les hacen marcharse son mucho más poderosas que las que les impiden entrar. El modo en que se restringe el movimiento internacional de personas es una invitación directa a la emigración irregular, lo que tiene consecuencias para los emigrantes, para sus regiones de origen y para los países de acogida. Dicho de forma simple, si queremos contribuir al desarrollo de los países pobres, una política migratoria justa e inteligente es una de las formas más eficaces de hacerlo.

Algunos números permiten establecer la relevancia de un asunto ignorado en demasiadas ocasiones: si a lo largo de los próximos años se permitiese un aumento del flujo de emigrantes hacia los países desarrollados equivalente a tan sólo el 3% de la fuerza laboral de los países de destino, los ingresos para el conjunto del mundo en desarrollo podrían alcanzar los 305.000 millones de dólares. Esta cifra multiplica por 10 todos los beneficios que los países en desarrollo podrían esperar de un acuerdo en la Ronda comercial de Doha.

No hay una garantía automática de que un incremento de la inmigración genere bienestar en los países de origen y en los de acogida; pero una gestión inteligente de los flujos migratorios podría generar una prosperidad global sin precedentes. La pregunta relevante no es cómo controlamos mejor nuestras fronteras; ni siquiera qué podríamos hacer para que la gente no se vea obligada a abandonar sus países de origen. Lo realmente interesante es identificar qué políticas migratorias benefician más a quienes viven en la pobreza y cómo pueden ser aceptables y beneficiosas para las sociedades de los países de destino.

Con sus propuestas para atraer a inmigrantes cualificados, la UE ha demostrado que todas las trabas burocráticas y legales desaparecen cuando los intereses de nuestras empresas están en juego. Es hora de que esas mismas flexibilidades se apliquen a la llegada de inmigrantes no cualificados, que son quienes más beneficios suponen para los países de origen.

Migraciones y desarrollo: propuestas para la Cumbre

La Cumbre de Lisboa debe trabajar en dos direcciones fundamentales: primero, poner la emigración africana hacia Europa al servicio del desarrollo a través de unas políticas activas que incluyan un nuevo modelo de gestión de fronteras. Segundo, reducir la intensidad de los factores de expulsión para hacer de la emigración una decisión voluntaria, ordenada y protegida por derechos fundamentales. Para ello proponemos medidas en tres ámbitos de actuación:

- Reformar el modelo de gestión de migraciones a través de una Política Migratoria Europea que

reduzca trabas a la entrada y el movimiento de trabajadores no comunitarios, y establezca con los países de origen acuerdos migratorios que favorezcan el desarrollo. Estas medidas deben ir acompañadas de un esfuerzo serio en algunos ámbitos fundamentales: servicios públicos de calidad para todos; fomento de la convivencia entre inmigrantes y sociedades de acogida; y derecho al voto ligado a la residencia permanente.

- Reducir los costes de transferencia de las remesas fomentando el acceso de inmigrantes a sistemas bancarios y mejorando la competencia y transparencia en el sistema de empresas remesadoras. También deben promoverse medidas para evitar la fuga de cerebros, especialmente en los sectores de la salud y la educación. Los códigos de conducta aprobados ya por algunos gobiernos ofrecen un buen camino a seguir.
- Reducir la intensidad de los factores de expulsión a través de acuerdos comerciales justos, incrementos en la calidad y cantidad de la AOD, y esfuerzos para paliar los efectos del cambio climático, como hemos mencionado en las secciones anteriores.

Conclusión: Existe un riesgo grave de que la Cumbre de Lisboa transcurra sin pena ni gloria. Las consecuencias de un fracaso de este tipo van más allá de un mero traspie diplomático. Centenares de millones de africanos se enfrentan cada día a la carga de la pobreza y la inseguridad personal. Resolver estos problemas exige un esfuerzo notable por parte de los Gobiernos de África y de otros países, por lo que una cumbre fallida tendría un imperdonable coste de oportunidad. Por muy diferentes razones, para Europa contribuir al desarrollo de África no sólo es una obligación ética, sino parte de un bien entendido interés propio. Los próximos años abren un panorama de esperanza para la región, en donde Europa debe contribuir con otras potencias y con los Gobiernos africanos a impulsar un nuevo siglo para África.

*Teresa Cavero, Gonzalo Fanjul, Isabel Kreisler y Javier Pérez
Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam*