

Desarrollo, coherencia y concentración: algunos comentarios al Plan África 2009-2012

*Iliana Oliví y Carlos Oya **

Tema: El pasado 25 de mayo, coincidiendo con las celebraciones del día para África, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación presentó el Plan África que cubrirá institucionalmente las relaciones exteriores con la región subsahariana de aquí a 2012. Este ARI comenta el contenido de dicho Plan y ofrece algunas vías de desarrollo del mismo.

Resumen: Tras el I Plan África, diseñado para el período 2006-2008, el Gobierno ha lanzado recientemente el II Plan África que cubre un período más largo y que busca presentar una visión más estratégica de las relaciones de España con la región.¹ Este trabajo identifica algunos retos comunes de desarrollo para el conjunto de la región (escasez de infraestructuras, infradesarrollo del sector productivo y del capital humano, insuficiente *policy space*) y ofrece, en línea con éstos, una serie de recomendaciones para la acción exterior con la región (eminentemente, una mayor articulación institucional para el enfoque de coherencia que protagoniza el II Plan África y una mayor concentración sectorial y geográfica de la acción exterior).

Análisis: España ha aumentado significativamente los aportes de ayuda oficial al desarrollo dirigida al África Subsahariana (AS o simplemente África) en los últimos años (desde unos 102 millones de dólares en 2001 hasta 549 millones de dólares en 2007 según datos de la OCDE), a un ritmo incluso más rápido que el crecimiento global de los compromisos de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) por parte de los países de la OCDE hacia la región. Éstos pasaron de casi 9.000 millones de dólares en 2001 hasta los más de 25.000 millones de 2007. Pero, con todo, España no está aún en la elite de los donantes más importantes en África Subsahariana.

Durante mucho tiempo se ha extendido la idea de la “excepcionalidad” africana en términos de un comportamiento económico inferior al de la media mundial o de los países en desarrollo. Esto no es de extrañar dado el comportamiento espectacular de las economías asiáticas desde los años 60. Lo cierto es que ni todos los países africanos han compartido la misma experiencia decepcionante que se le atribuye al conjunto de la región, ni países a los que se les asocia a la crisis han estado siempre en estado crítico. Lo mismo ocurre con los conflictos y la inestabilidad política. Esto lleva a que excesivas generalizaciones no sean de gran utilidad e incluso que el hablar de África en términos

* Iliana Oliví, Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano; y Carlos Oya, Investigador principal de África Subsahariana del Real Instituto Elcano

¹ El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) ofrece información sobre la presentación, así como el texto del Plan, en la página web http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NoticiasMAEC/Paginas/20090525_not1.aspx.

generales no tenga mucho sentido más allá de su unidad geográfica y quizá de la experiencia colonial compartida por muchos países integrantes de la región. No obstante, existen algunos retos semejantes para un buen número de países de la región, que requieren de un amplio abanico de acciones a corto, medio y largo plazo. A continuación, pasamos a enumerar muy brevemente algunos de los retos principales para los que la ayuda internacional puede tener un impacto importante, antes de pasar a comentar los contenidos del último Plan África.

Retos de desarrollo en el África Subsahariana

Primero, la escasez de infraestructuras es de lejos más acuciante que en ninguna otra región en desarrollo. Este es quizá el “lugar común” más correcto y sobre el que merece aún la pena insistir. A pesar del aumento de la ayuda internacional hacia África, proporcionalmente las infraestructuras de gran escala, sobre todo económicas, han recibido escasa atención, con la excepción del surgimiento de la ayuda procedente de China que, sin embargo, es aún cuantitativamente limitada en comparación con la proveniente de la OCDE.

En segundo lugar está el desarrollo de un sector productivo articulado en el que haya un equilibrio entre orientación a la exportación y cobertura del mercado interior. El mercado interior en los países más pobres de la región es muy limitado por dos razones principales: primero, por la debilidad del sector productivo y su orientación histórica al exterior; segundo, por el escaso poder adquisitivo de la mayoría de la población. Sin duda, los bajos niveles educativos juegan un papel, pero al mismo tiempo, la desarticulación de los tejidos productivos –en buena medida asociada a casi tres decenios de liberalización económica y privatizaciones– en parte provoca que los retornos económicos a las inversiones en educación en África hayan sido decepcionantes hasta ahora.

Tercero, en lo que se suele referir al “capital humano”, hay retos monumentales que persisten a pesar de los progresos alcanzados en los últimos cuatro decenios. La educación debe seguir un enfoque integrado en el que todos los niveles y formas de transmisión de conocimientos sean considerados con coherencia y visión estratégica a largo plazo. Los vínculos entre la provisión de educación y el empleo son fundamentales pero no lo suficientemente investigados o reflejados en las estrategias de desarrollo, sobre todo en los famosos PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*). Los retos en materia de salud son sustanciales y la atención prestada por la comunidad internacional es muy importante aunque el énfasis creciente en los programas verticales asociados a enfermedades concretas (VIH/SIDA, tuberculosis) puede plantear algún riesgo en términos de olvidar la importancia central del refuerzo de los sistemas de sanidad públicos, cuyo estado actual en la mayoría de países del subcontinente está muy deteriorado a pesar de decenios de apoyo de la AOD.

Cuarto, es necesaria una apertura del espacio de políticas (*policy space*) y la búsqueda de una mayor coherencia interna y externa en las políticas de ayuda y de desarrollo con el objetivo de diseñar estrategias de desarrollo de largo plazo y específicas a las circunstancias de cada país. Este reto atañe también a la cuestión de la “gobernanza” o “buen gobierno” que hoy en día goza de una atención preferente por parte de la comunidad internacional en África. En cierto modo, implica también la necesidad de superar las soluciones “técnicas” o “institucionales” universales (*technical/institutional “fixes”*) de aplicación a contextos diversos.

Finalmente, el contexto de las iniciativas para el desarrollo en África está profundamente influido por los marcos de actuación del sistema de la ayuda internacional, notablemente el de los donantes de la OCDE, y los consensos que se han venido creando, especialmente en los últimos 10 años. Así, la Nueva Agenda de la Ayuda, plasmada en la Declaración de París de 2005 y en varios documentos de política de agencias de países donantes importantes en África, marca una serie de principios y preferencias que han tenido su expresión en los flujos de ayuda de la OCDE hacia África en los últimos cinco o 10 años. Las nuevas tendencias apuntan a:

- Una mayor atención a la necesidad de coordinación y de evitar duplicación de esfuerzos.
- Mayores esfuerzos para adecuar la ayuda internacional a los sistemas y marcos de políticas y planificación existentes en los países receptores en aras de una armonización de instrumentos –la articulación de los programas de AOD en torno a los PRSP es un ejemplo de ello–.
- Una concentración de esfuerzos en los llamados sectores sociales, sobre todo educación y salud.
- La aplicación del principio de selectividad ex-post por el que se acaba privilegiando a aquellos países que hayan demostrado un compromiso con las reformas promovidas por los donantes internacionales.
- Una priorización del “buen gobierno” (*good governance*) sobre la base de los supuestos que: (a) el “buen gobierno” es necesario para el crecimiento económico y desarrollo; y (b) es una condición necesaria a la mejora de la eficacia de la AOD.

Aunque algunos de estos principios tienen sentido de cara a la mejora de la efectividad o eficiencia de la AOD (especialmente los tres primeros), otros carecen de suficiente sustento empírico y conllevan riesgos que acaban por ser asumidos solamente por los países receptores de la ayuda (los dos últimos). Es, por tanto, importante que España se sitúe de manera explícita en relación a estos compromisos y principios, para definir más claramente una estrategia coherente hacia África.

Concentración geográfica y sectorial

En términos generales, y teniendo en cuenta algunos de los retos enunciados anteriormente, puede decirse que el Plan podría ser más estratégico. Se trata de un documento largo, con una enumeración exhaustiva, en forma de listado, de objetivos y líneas de acción que traslucen un cierto grado de dispersión de la acción exterior española tanto desde el punto de vista geográfico como desde el sectorial (o de campos de intervención).

(a) ¿Por qué la concentración? ¿Por qué ahora?

En nuestra opinión, una mayor concentración sectorial y geográfica implicaría una serie de beneficios frente a la estrategia actual.

En primer lugar, la concentración de la acción exterior tiene, si se procede a una selección correcta de sectores y países, un impacto potencial mayor (a no confundir con “visibilidad”) y, por tanto, una probabilidad mayor de consecución de los objetivos marcados para dicha acción exterior. El Plan África es uno de los pocos planes elaborados por la Administración española que incluye una visión exterior de la acción exterior española (otro sería el Plan Asia), contemplando todo tipo de sectores exteriores

(desde la cooperación al desarrollo hasta la política de defensa). En este sentido, esta herramienta es un terreno abonado para establecer las prioridades de la acción exterior española (en este caso, acotados a una región concreta). Independientemente de que la acción exterior se desarrolle desde diversas ramas de la Administración, el valor añadido de un Plan de estas características es que permite establecer una prioridad en la acción exterior, en función de qué tipo de política es la más pertinente y la más eficaz para una región determinada. Aunque las perspectivas de los distintos actores de la Administración se reflejen en el Plan, esto no tiene por qué implicar, sin embargo, un menor esfuerzo de priorización en aras de la coordinación y coherencia institucional.

En segundo lugar, y por motivos similares a los que se acaban de señalar, el Plan África es una excelente oportunidad para probar estructuras y procedimientos que pueden ser embrionarios y potencialmente extrapolables al conjunto de la acción exterior. Este punto se desarrolla más adelante.

En tercer y último lugar, el coste de la concentración puede elevarse sustancialmente si dicha concentración se produce (o intenta producirse) tras una etapa de dispersión sectorial y geográfica. Sirva de ejemplo el caso de la política de cooperación internacional al desarrollo. Tanto el II como el III Plan Director de la Cooperación Española para los períodos 2005-2008 y 2009-2012 han mostrado las enormes dificultades de iniciar un proceso de concentración (sectorial, geográfica o ambas) cuando se parte de un escenario de dispersión. El buscado impacto de la ayuda habría de lograrse, para la ayuda española, pasando necesariamente por una reducción de los países receptores de ayuda y de los sectores de especialización de nuestra cooperación. No obstante, este proceso político se ha enfrentado a las dificultades de alterar una estructura rígida (es decir, la reconversión de puestos de trabajo en países y sectores que dejarían de ser de atención prioritaria), a la difícil negociación con *lobbies* creados o incluso a la fragilidad de las relaciones diplomáticas bilaterales con determinados países en desarrollo. En suma, cuanto más larga sea la etapa de “dispersión”, mayores serán los costes de transición a una etapa de mayor concentración estratégica.

Por estos motivos, hubiera resultado de enorme utilidad que el Plan África apostara decididamente por un mayor nivel de concentración geográfica y sectorial, y especialmente sin pasar previamente por una dispersión de la acción exterior que dificulte el proceso de concentración en el medio plazo.

(b) Concentración geográfica

Los criterios de selección geográfica deberían ser (al igual que los de selección sectorial) los que resultaran de una evaluación exhaustiva de nuestra acción exterior reciente en la región.

El Plan África prevé que España tenga un interés específico en 25 países subsaharianos, además de todos aquellos con los que mantendrá relaciones por pertenecer a un tipo u otro de proceso de integración regional (países miembros de CEDEAO, de IGAD, de CEEAC y de SADC). Todo ello en una región compuesta por poco más de 50 países y territorios. En otras palabras, la prioridad geográfica de España (un actor incipiente en la región con un peso relativo sensiblemente menor que el de otros socios como Francia, el Reino Unido, los Países Bajos o los propios EEUU) cubre más de la mitad de las naciones africanas. Esta prioridad geográfica revela un alto grado de dispersión y contrasta con la prioridad geográfica dada en los planes de cooperación al desarrollo para África anteriormente.

Existen diferentes criterios para una mayor priorización geográfica, particularmente en lo que se refiere a la cooperación al desarrollo, uno de los elementos centrales de la acción española en África. Primero, puede ser el de concentrarse en aquellos países con menores niveles de desarrollo y que reciban menos recursos de ayuda exterior de otros países de la OCDE. En dichos países, España podría así convertirse en un donante importante y por tanto tener una influencia notable en las estrategias de desarrollo a largo plazo de dichos países. Níger, Guinea-Bissau o Sierra Leona podrían ser ejemplos. Segundo, se puede también barajar un criterio de relaciones históricas, no tanto en referencia a la colonización (por tanto, no en relación a países como Guinea Ecuatorial) sino a la experiencia de relaciones exteriores españolas con el subcontinente. Así, el Plan podría concentrarse en aquellos países donde la acción española haya sido más sistemática y donde exista una considerable memoria institucional de dichas relaciones, como por ejemplo Mozambique. Tercero, el criterio de la presencia de diásporas importantes en España es relevante. Aprovechando la considerable presencia de inmigrantes de un determinado país, los lazos con ese país se pueden reforzar de una manera constructiva y coherente, a la vez que puede involucrarse a la diáspora en el proceso. Un ejemplo evidente sería el de Senegal.

Por último, se señalan algunos criterios que suelen ser implícita o explícitamente importantes, pero que pueden provocar significativa resistencia y afectar a la imagen de España en África. Esto son: (a) la prevención de flujos migratorios; (b) la seguridad o el terrorismo internacional; y (c) la presencia de inversiones privadas españolas. Es cierto que puede tener sentido priorizar países donde hay una presencia importante de empresas españolas pero esto se debería presentar en aras de la búsqueda de una coherencia en materia de políticas con el desarrollo del país en cuestión. Otro criterio explícito que debería evitarse es el del idioma y, por tanto, la priorización de países lusófonos por cercanía lingüística. Para que España sea un actor importante en el espacio africano, sería conveniente tener presencia en distintos espacios lingüísticos.

Del mismo modo que la priorización geográfica en pocos países es recomendable por las varias razones expuestas, es aconsejable el mantener una postura más cauta en relación al apoyo a instituciones regionales. Esto es por dos motivos principales. Primero, las instituciones regionales son muy heterogéneas, al responder a objetivos múltiples, tanto económicos como políticos, que no se pueden simplemente resumir en una vaga apuesta por la "integración regional". Tiene que estar más claro el por qué del apoyo a una institución regional concreta. Segundo, no todas las instituciones regionales gozan de un nivel de legitimidad y efectividad adecuado, como para realizar una apuesta tan fuerte. Éste es el caso de la Unión Africana, que, de hecho, goza de menos poder y legitimidad del que normalmente se le asume en los discursos oficiales, o de la UNECA, que ha cesado de articular visiones sobre el desarrollo en África que sean diferentes o alternativas a las de otras instituciones multilaterales como el Banco Mundial u otras agencias de Naciones Unidas como el PNUD. Es muy improbable que un eventual apoyo español a estas instituciones o iniciativas las refuerce de manera tangible. Por otro lado, un apoyo al comercio intrarregional y a las instituciones que lo promueven (por ejemplo la SADC) puede ser sensato pero siempre y cuando se articule con referencia explícita a la problemática de diversificación comercial y reducción de la vulnerabilidad exterior de las economías africanas, lo que incluye las relaciones comerciales desiguales con gigantes económicos de la región como Sudáfrica.

(c) Concentración sectorial

Los motivos por los que se recomienda un mayor repliegue sectorial son los mismos que se aducen más arriba. Los criterios de selección también deberían ser aquellos que derivaran de una evaluación externa.

Aunque sin dicha evaluación será difícil determinar los sectores de mayor concentración, en lo que se refiere a la cooperación internacional al desarrollo, es de esperar que un ejercicio de evaluación revele unos resultados sensiblemente mejores para los proyectos realizados en el sector de la salud que los de, por ejemplo, fortalecimiento institucional. En este sentido, por tanto, el Plan podría servir para identificar algunas áreas de fortaleza o excelencia en las que España puede presentar una ventaja comparativa probada, y cuya priorización revertiría en un mayor impacto y una legitimidad superior de las acciones programadas.

Desarrollo económico

(a) Desequilibrio entre lo sociopolítico y lo económico

En general, hay un sesgo hacia cuestiones sociales y políticas en detrimento de las económicas, a pesar del lugar que ocupan estas últimas, *de facto*, en la agenda con África. Por ejemplo, como país miembro de la UE, España está plenamente involucrada en la negociación de los EPA (*Economic Partnership Agreements*) entre la Unión y diversos países subsaharianos. A pesar de ello, el Plan sitúa los EPA en un plano secundario. No se especifican ni los objetivos ni las posiciones españolas en este terreno. Contrasta esta omisión con el protagonismo de otras iniciativas de carácter más político o social, como la “Alianza de Civilizaciones”, cuya trascendencia es mucho menor desde la perspectiva de los países africanos.

Este ARI no propone una ampliación de los objetivos y líneas de actuación en materia económica (lo que iría claramente en contradicción con la recomendación de concentración sectorial señalada más arriba). A continuación se sugiere una serie de recomendaciones que perseguirían una mayor profundidad del contenido económico del Plan y una mayor vinculación entre objetivos económicos (facilitando así el objetivo de coherencia de políticas en el que se insiste en varios puntos a lo largo del Plan).

(b) El divorcio entre las políticas comercial e inversora y la de desarrollo

Se asume que la IDE (Inversión Directa Extranjera) española puede ser un motor de desarrollo a través de, por ejemplo, la generación de empleo y transferencia tecnológica; lo cual ha demostrado ser cierto a la luz de la experiencia reciente de diversos países en desarrollo. Sin embargo, si bien la IDE puede ser un motor de desarrollo, no lo es bajo cualquier forma. Determinados tipos de inversión tendrán un impacto mayor y más positivo en el desarrollo. Por ejemplo, están los que generan empleo y permiten la transferencia tecnológica, los que se vinculan con el tejido productivo local frente a los que lo desplazan de la actividad económica, o los que promueven una cierta actividad industrial frente a las inversiones extractivas más tradicionales. La consideración específica de criterios de impacto en el desarrollo en los apoyos públicos a la actividad inversora y comercial no está incluida en el actual texto del Plan. Esto es, si bien se destilan tres sectores prioritarios de inversión (infraestructuras, pesca y energía) no se plantean los mecanismos concretos mediante los cuales se va a prevenir el apoyo público a actividades empresariales netamente perjudiciales para el desarrollo en destino. Así, podrían acabar apoyándose, desde el sector público, actividades pesqueras con un impacto medioambiental negativo (violando uno de los tres objetivos transversales del

Plan África) y que potencien la especialización monoprodutiva y monoexportadora de determinados países en desarrollo africanos.

En esta misma línea, y en lo que respecta al comercio internacional, se consideran exclusivamente las exportaciones españolas hacia la región, para las que se asume un impacto positivo en el desarrollo africano. En primer lugar, la relación comercial es bidireccional, e incluye igualmente las exportaciones africanas hacia España. Las relaciones comerciales entre la UE y el África Subsahariana no han estado exentas de conflictos, como bien reflejan los problemas con la firma de los EPA. Sería necesaria una inclusión de esta dimensión económica y una consideración de sus objetivos políticos (¿acceso a mercados?, ¿diversificación productiva?). En segundo lugar, la asunción de que la exportación de productos españoles hacia África va a tener un impacto positivo en el desarrollo económico de esta última es imprecisa. Tal y como ocurre con la IDE, determinadas exportaciones tienen un impacto potencial mayor en el desarrollo que otras (por ejemplo, las exportaciones de bienes intermedios necesarios para la producción local de un determinado producto frente a aquéllas que compiten directamente con la producción local a menores costes).

Tal y como plantea el Consenso Europeo, la coherencia de políticas puede entenderse en sentido bidireccional. No se trata solamente de perfilar las políticas de los países desarrollados teniendo en consideración las necesidades de los países en desarrollo. Debe considerarse también la relación inversa. En la actual coyuntura de crisis, en los que se cuestiona el modelo productivo español, excesivamente dependiente de sectores con poco margen para los incrementos de productividad (servicios de ocio o construcción, por ejemplo), la política exterior puede resultar ser un importante “balón de oxígeno” para el tejido productivo español pero, sobre todo, para un incremento de las actividades no tradicionales en el PIB. El apoyo, desde el sector público, a empresas en sectores que faciliten el cambio estructural en origen y destino puede suponer, dada la actual sequía de financiación privada, un motor de cambio interesante.

(c) Mecanismos de coherencia de políticas económicas para el desarrollo

En primer lugar, los objetivos segundo a cuarto del Plan están estrechamente relacionados. Es difícil concebir un Plan integral de acción hacia África que no considere, de forma conjunta, las relaciones comerciales, financieras, migratorias y de ayuda al desarrollo. Podría, por tanto, predominar la visión *whole of government* que sí se plantea en materia institucional. A pesar de que, para cada objetivo, se incluyen las “intersecciones” entre estos objetivos y los transversales (Derechos Humanos, igualdad de género y sostenibilidad medioambiental), sería interesante la inclusión de una lista de “intersecciones” entre estos tres objetivos generales. Este ejercicio permitiría identificar con mayor claridad los puntos en común entre las políticas, por ejemplo, inversora y de desarrollo, facilitando por tanto también el progreso en la coherencia de políticas económicas para el desarrollo.

En segundo lugar, tal y como se señala más arriba, podría plantearse una estructura embrionaria de coherencia de políticas económicas para el desarrollo que pudiera trasladar al diseño concreto de las herramientas públicas este principio, siguiendo el análisis del punto anterior. De nuevo, el Plan África presenta una oportunidad interesante para probar estas estructuras y procedimientos que posteriormente podrían ampliarse a la acción exterior con otros países y regiones.

Por ejemplo, y en lo que se refiere al apoyo a la inversión española en África, ya hemos mencionado en otras ocasiones que existe una cierta dispersión de herramientas públicas de apoyo a la inversión exterior (apoyos de COFIDES, del ICO, del propio Ministerio de Industria, Turismo y Comercio...). En el marco del Plan, se podría crear un mecanismo de coordinación de las distintas herramientas, en pro de los objetivos marcados en materia de inversión exterior.

Conclusión: Aunque el recientemente aprobado Plan África 2009-2012 trata de dotar de una estrategia a las relaciones de España con la región subsahariana, pueden señalarse algunos aspectos, como una mayor concentración sectorial y geográfica, que hubieran reforzado aún más el giro de la visión táctica a la estratégica. Además, este trabajo ha tratado de ofrecer algunas recomendaciones orientadas a fortalecer y poner en práctica el principio y objetivo de coherencia de políticas para el desarrollo que recorre el conjunto del plan. Específicamente, se ofrecen mecanismos para reforzar la coherencia de políticas económicas con el desarrollo.

El Plan ve la luz tras la reunión de la Mesa para África, que aglutina diversos agentes (ONGD, patronal, sindicatos, universidades y *think tanks*, entre otros) y cuyo trabajo de los próximos meses se centrará, de acuerdo con el Plan África, en la elaboración de indicadores de seguimiento y evaluación que faciliten el trabajo de cara al diagnóstico y elaboración del que será el III Plan África. La propia elaboración de indicadores, o el trabajo de la Mesa en sentido más amplio, podrían contribuir a incorporar algunos de los elementos señalados en este trabajo.

Iliana Olivé

Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano

Carlos Oya

Investigador principal de África Subsahariana del Real Instituto Elcano