



RESUMEN EJECUTIVO

El Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA-UAM) ha publicado el informe «¿Más allá del “*interés nacional*” y la seguridad?: *propuestas para otra política exterior española en África*», en el cual se analiza el «III Plan África. España y África: desafío y oportunidad», tanto su diagnóstico sobre la realidad africana como las prioridades seleccionadas para orientar la acción exterior española. Incluye, asimismo, una serie de recomendaciones que se espera enriquezcan el diálogo con el gobierno español en el actual contexto marcado por los impactos de la COVID19, sobre el cual también se incide en el informe.

Desde el GEA se resalta el valioso intento del III Plan África de complejizar su retrato sobre la realidad africana y de darle un cierto carácter optimista, al resaltar su creciente protagonismo en la globalización económica, su crecimiento económico o el desarrollo de las telecomunicaciones, así como algunos avances políticos. Sin embargo, desde el GEA se observa con preocupación la pervivencia de muchos rasgos del relato *afropesimista* imperante en pasados Planes, en un retrato de África que sigue siendo parcial, reduccionista y distorsionado.

Se detecta, en primer lugar, un énfasis excesivo en ciertas problemáticas: inestabilidad política, fragilidad estatal, desigualdad, pobreza, inseguridad, conflictos, etc., dedicándose escasa (o nula) atención a otros procesos significativos: entre otros, las trascendentales reformas democráticas impulsadas por la vibrante sociedad civil africana, la creciente libertad informativa, o el enorme protagonismo de los movimientos feministas africanos. Se observa, en segundo lugar, una excesiva preocupación por dos fenómenos (crecimiento demográfico y movilidad humana) que, si bien están presentes, no son prioritarios en la agenda africana, poniendo de relieve la priorización de los *intereses* españoles. Se obvian, por último, las múltiples causas externas que, junto a las endógenas, conforman y estructuran la realidad africana: políticas de austeridad, cadenas globales productivas y de cuidados, evasión y elusión fiscal, así como los intereses geopolíticos, económicos, comerciales y de seguridad de muchos gobiernos (incluida España) y empresas (extractivas, armamentísticas, farmacéuticas, etc.). Es por ello, que el informe aboga por una mayor formación sobre la realidad africana de los actores que participan en la acción exterior española y que se realicen semblanzas más ricas, complejas y rigurosas que incluyan un enfoque de género e interseccionalidad y la dimensión internacional con sus impactos medioambientales. Desde un marco de coherencia de políticas, olvidado en el III Plan, debería incluirse, asimismo, los impactos de la propia política exterior española, incluida su responsabilidad por su pasado colonial.

El informe del GEA refleja una gran preocupación, en segundo lugar, respecto a las principales señas de identidad de la política exterior española hacia África. Primero, su evidente apuesta por reorientarse hacia la defensa de ciertos intereses económicos, geopolíticos y de seguridad (y, en especial, el control migratorio), en detrimento de la promoción de valores como los derechos humanos, la equidad de género, la lucha contra la pobreza o la sostenibilidad medioambiental. Dichos valores consagrados en todos y cada uno de los instrumentos normativos de política exterior de España y la Unión Europea, subsisten en el III Plan, pero es evidente su notable menor relevancia respecto a la “diplomacia económica” o su subordinación a otros supuestos “intereses”. Segundo, una *interesada* selección de los países “ancla” (Sudáfrica, Nigeria y Etiopía), prioritarios (Senegal, Angola) o preferentes (Ghana, Kenia, Costa de Marfil, Tanzania y Mozambique) o con una relación especial (Guinea Ecuatorial) debida fundamentalmente a intereses económicos (petróleo, minerales, pesca) o de seguridad (migratoria). Tercero, una aproximación securitizada a fenómenos como las migraciones, el crecimiento demográfico, el desarrollo, el fortalecimiento institucional o la construcción de paz que contribuye a justificar la subordinación de la cooperación española - drásticamente recortada- a ciertos intereses de seguridad y su reorientación hacia la reforma del sector

de seguridad. En cuarto y último lugar, para el GEA, el III Plan África ha sido una nueva oportunidad perdida para impulsar otra política exterior española, más feminista que priorice los derechos humanos, la equidad de género, el bienestar de las sociedades africanas, así como la sostenibilidad de la vida y los ecosistemas del continente africano.

Por último, el informe aborda un análisis crítico de cada uno de los cuatro Objetivos Estratégicos del III Plan África. Así, con respecto a la contribución española a la **«Paz y Seguridad»**, el GEA identifica cuatro importantes limitaciones: la acrítica adopción del nexo seguridad-desarrollo, así como un **diagnóstico reduccionista** de los conflictos armados y de su evolución que silencia la compleja interrelación de múltiples factores y procesos que operan desde lo local, nacional, regional y lo internacional en cada conflicto, obviando, por ejemplo, el decisivo papel que juega el **comercio internacional de armas** y el de **recursos naturales**. Una tercera limitación es su apuesta por una política de construcción de paz *top-down* y securitizada que ha sido en muchos casos un fracaso, al haber alimentado las operaciones militares internacionales la espiral de violencia en la región, en especial contra las mujeres, así como obstaculizado la apuesta por el diálogo político y la resolución pacífica de los conflictos. Se critica, en cuarto lugar, la enorme **desproporción de recursos políticos y económicos destinados a financiar esa securitización**, respecto a los recursos destinados a otras dimensiones de la paz como la promoción de la cultura de paz, los derechos humanos, la equidad de género o el bienestar de las sociedades en conflicto o posconflicto. Aspectos que ocupan un lugar marginal en la política española de construcción de paz.

Con relación al objetivo **«Desarrollo sostenible, crecimiento económico, inclusivo y resiliente»**, la empresa española se erige como el gran actor de desarrollo, hacia el cual se orientan una gran parte de los medios y apoyos del gobierno español, en detrimento de otros actores clave, como la Cooperación española. Además de la inversión extranjera, la apuesta por la liberalización comercial (sin que, por ejemplo, se tengan en cuenta los impactos negativos de acuerdos comerciales como los *Economic Partnership Agreements*, propuestos por la UE y rechazados por numerosos países africanos) o la cooperación financiera (en la que un instrumento tan criticado como el FONPRODE sigue ocupando un papel relevante) son los ejes principales sobre los que se sustenta este objetivo estratégico. Por otra parte, no se establece **ningún mecanismo de diligencia debida**, vinculado al cumplimiento de los ODS, respecto a las **oportunidades de inversión y comerciales de las empresas**. Otra gran cuestión es la ausencia de referencias y el déficit de análisis sobre ámbitos primordiales que afectan y condicionan las metas propuestas, entre los que cabe destacar, las **crecientes desigualdades económico-sociales** -que afectan de forma muy importante a los "países ancla" del III Plan África- y los **modelos autóctonos sostenibles e inclusivos** de desarrollo local; así como los gravísimos impactos negativos derivados de la explotación de los recursos naturales africanos y de Flujos Financieros Ilícitos.

En cuanto al **«Fortalecimiento institucional»**, el informe señala cuatro preocupaciones. En primer lugar, el limitado diagnóstico sobre el origen, causas, dinámicas y naturaleza de las debilidades institucionales en el continente. Es necesario apostar por un fortalecimiento institucional protagonizado por las necesidades e intereses africanos (de sociedad civil y gobiernos), que parta de un debate político de fondo (aquí y allí) que tenga en cuenta las lecciones aprendidas. Además, se critica el abordaje *top-down* y securitizado, que otorga prioridad al fortalecimiento de la propia acción exterior española, con escasa relevancia de los derechos humanos, equidad de género, democracia y cuestiones medioambientales, entre otras. Por ello, cabe poner al servicio de este Objetivo, de modo coordinado, las fortalezas de España en este ámbito, dando prioridad a los aspectos ligados con la realización de los derechos humanos y el desarrollo sostenible: en especial, el derecho a la salud, a la protección social, al agua y a la educación.

En lo referente a la «**Movilidad ordenada, regular y segura**», se critica el mantenimiento de narrativas hegemónicas, como las relativas al vínculo migración-desarrollo o a las cuestiones demográficas, que no reconocen suficientemente las causas exógenas y el carácter estructural del fenómeno migratorio. Otra de las limitaciones tiene que ver con el enfoque securitizado y economicista de las migraciones, que precisa urgentemente poner en el centro los derechos humanos y avanzar en materia de coherencia de políticas y transparencia. En este sentido, es fundamental revisar las actuaciones que se derivan del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, así como de otras negociaciones relacionadas con acuerdos de cooperación en materia migratoria. Se critica también que siga pendiente la apertura de vías regulares y seguras -especialmente, las laborales-, o que no se avance en el apoyo efectivo a la diáspora africana en España. Finalmente, teniendo en cuenta el contexto político actual en España y Europa, se alerta del riesgo de la instrumentalización política de las migraciones, y de la urgencia de descriminalizar y normalizar el fenómeno para contribuir a la construcción de una imagen positiva de la movilidad humana.

Recomendaciones

En el último apartado del informe, se plantean 41 recomendaciones para reorientar la política exterior española, divididas en dos grandes bloques. El primero incluye recomendaciones generales y el segundo recomendaciones específicas para reorientar cada una de las dimensiones de la acción exterior recogidas en los cuatro Objetivos Estratégicos:

Recomendaciones generales	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar análisis detallados con enfoque de género, interseccionalidad y medioambiental del contexto de la región o país. ▪ Incorporar los impactos políticos, socioeconómicos, de género y medioambientales causados por la acción exterior española y el sector privado. ▪ Insertar el principio de coherencia de políticas en todas las vertientes de la política exterior española en África, incluidas especialmente la diplomacia económica y las políticas de seguridad energética. ▪ Recuperar, a nivel de los actores españoles, el principio de armonización junto al de coherencia de políticas, mejorando los instrumentos de coordinación entre todos los actores. 	
Recomendaciones por Objetivos Estratégicos	
Paz y seguridad	Desarrollo sostenible y crecimiento inclusivo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer los mecanismos de control del comercio internacional de armas. ▪ Fortalecer el control del comercio internacional de recursos naturales provenientes de países en conflicto o postconflicto a través de diferentes mecanismos. ▪ Aumentar la prioridad al fortalecimiento del papel de las mujeres y la juventud en las iniciativas locales de promoción de una cultura de paz. ▪ Reorientar los fondos hacia las dimensiones no militares de la construcción de paz: impulsar espacios y procesos de negociación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundamentar en un análisis riguroso sobre todos los aspectos de la denominada “paradoja de la abundancia”. ▪ Reforzar con normas de carácter prescriptivo la transparencia, rendición de cuentas y la trazabilidad de los minerales en zonas de conflicto. ▪ Establecer normas obligatorias sobre la información de los impactos sociales, medioambientales, de género y sobre los derechos humanos. ▪ Realizar un seguimiento y análisis de las inversiones empresariales españolas.

<p>de paz inclusivos; incorporar de forma efectiva el principio de apropiación local; aplicar directrices de la UE sobre los y las defensoras de derechos humanos; aumentar el apoyo a las políticas de lucha contra la violencia de género, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyar programas de justicia transicional. ▪ Asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación internacional de los derechos de las personas refugiadas. 	
Fortalecimiento institucional	Movilidad ordenada, regular y segura
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contar con la participación de las administraciones y de la sociedad civil. ▪ Aclarar qué o a quién se quiere fortalecer, pero sobre todo para qué y cómo. ▪ Descentrar el Plan en su aplicación. ▪ Ampliar al conjunto de intercambios comerciales de España con África las proposiciones de fortalecimiento del control del comercio internacional de recursos naturales y de armas o contra la evasión fiscal. ▪ Apoyar en el fortalecimiento de los servicios básicos. ▪ Profundizar en el diseño de las líneas de acción en materia de apoyo a la sociedad civil africana. ▪ Fomentar el desarrollo de programas universitarios con sedes en África y España y la movilidad en ambos sentidos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profundizar en el enfoque de coherencia de políticas y revisar lecciones aprendidas respecto al vínculo migración-desarrollo. ▪ Aligerar enfoque en relación con el abordaje de la demografía. ▪ Reflexionar sobre cómo asegurar una mayor coherencia de políticas y un mejor alineamiento con la Agenda 2030 en relación con el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, trascendiendo las actuaciones en materia de fortalecimiento de capacidades de control migratorio. ▪ Expresar el compromiso de respeto al derecho internacional. ▪ Impedir toda instrumentalización partidista de la migración, normalizando el fenómeno y descriminalizándolo. ▪ Realizar un mayor esfuerzo, en lo relativo a la generación de vías de migración regulares y seguras. ▪ Fomentar la movilidad de estudiantes, personal investigador y profesorado. ▪ Apoyar a la diáspora africana.

Anexo: Desafíos y Oportunidades surgidos a partir de la pandemia de COVID-19

A modo de anexo, el informe incorpora algunos desafíos y oportunidades para la política exterior española en el continente, en el marco de los impactos generados por la pandemia de COVID-19, concluyendo con una serie de recomendaciones:

1. **Incrementar los fondos dedicados a África** y apoyar iniciativas de alivio de la deuda.
2. **Incrementar la contribución a instituciones multilaterales** —en especial la OMS—.
3. **No desviar fondos comprometidos** con otros ámbitos o enfermedades, velando por su correcta gestión y por una rendición de cuentas transparente.
4. Hacer una apuesta a largo plazo por el **fortalecimiento institucional de los sistemas sanitarios** de vigilancia epidemiológica y protección social de estos países, así como de los instrumentos para su financiación pública (sistemas impositivos y redistribución de la riqueza).

5. **No olvidar las lecciones aprendidas** de la gestión de **otras pandemias**, así como de los instrumentos de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.
6. **Velar por la gestión eficiente y eficaz de los fondos.**
7. Realizar **incidencia política a nivel internacional** para garantizar el acceso gratuito a posibles vacunas y tratamientos, pasando a ser declarados bienes públicos globales por imperativo de salud pública.
8. **Incentivar el uso de fármacos genéricos.**
9. **Fortalecer aquellas organizaciones** que permitan denunciar violaciones de los derechos humanos, especialmente de la sociedad civil africana.
10. **No instrumentalizar** la pandemia para reforzar las arquitecturas de seguridad regionales ni para limitar aún más los movimientos migratorios.