


**/ África cuenta:
Reflexiones sobre
la cooperación española
con África /**



A photograph of a person from behind, wearing a white t-shirt. The t-shirt has a message printed on it in bold, black, sans-serif capital letters. The person is also wearing a white headscarf with a fringed edge. The background is a blurred crowd of people, and the entire image has a green color cast.

**POOR PEOPLE WORKING
TOGETHER TO IMPROVE
THEIR LIVING
CONDITIONS**

/ África cuenta: Reflexiones sobre la cooperación española con África /

Coordinadores:

José Luis de la Flor
Arantxa Freire

Autores:

Grupo de Estudios Africanos

Lourdes Benavides
Mayra Moro-Coco
Elsa González Aimé
Berta Mendiguren
Patricia Garrido Llamas
José Luis de la Flor
Juan Rivero
Iraxis Bello



/ Índice /

- 8/ / **Prólogo** /
- 13/ / **La cooperación española** /
- 15 / Las ONGD españolas en África.
- 27/ El despliegue de la Ayuda Oficial al Desarrollo española en Etiopía.
- 41/ La experiencia de Habítáfrica tras una década de trabajo de cooperación internacional.
- 51/ / **Un acercamiento sectorial** /
- 53/ Reflexiones y lecciones aprendidas en torno a las intervenciones de las ONGDs españolas en África Subsahariana: el caso de VIH sida.
- 67/ La tierra de todos, el negocio de unos pocos: la mercantilización de la tierra.
- 81/ Migración de profesionales sanitarios africanos.
- 95/ Soberanía alimentaria y Migraciones en África.
- 111/ / **Bonus track** /
- 113/ China en África: ¿Desafío a la cooperación occidental?



/ Prólogo /

**Africa cuenta:
Reflexiones sobre
la cooperación española
con África**

La cooperación española con África ha sido históricamente discontinua. La crisis de los cayucos en 2006 impulsó al gobierno a adoptar el primer “Plan África”, iniciando una política con el continente vecino más potente y a largo plazo.

Para nosotros fue una buena noticia, aunque los planteamientos del primer Plan África no dejasen de ser decepcionantes. Era importante que por fin España comenzase a mirar hacia África, como lo sugerían, desde hacía años, muchos informes del Comité de Ayuda al Desarrollo, que siempre ha incidido en la importancia de cooperar con los países menos desarrollados.

A punto de terminar el Segundo Plan África (mucho más acertado en la transversalización de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza, pero con más retórica que realismo), podemos decir que la cooperación española parece que ha llegado a África para quedarse. Los intereses migratorios, económicos y geoestratégicos, así como la amenaza terrorista en la zona del Sahel, hace que África sea, después de América Latina, la segunda región en recepción de fondos de AOD. Habrá que tener cuidado para que esos intereses no se justifiquen como ayuda cuando tienen otros fines y prestar atención a los riesgos de instrumentalización de la ayuda oficial al desarrollo.

Creemos que este es un buen momento para iniciar una reflexión sobre cómo estamos realizando esta cooperación y para ello hemos impulsado la campaña de sensibilización “Africa Cuenta” entre las tres organizaciones: Solidaridad Internacional, la Fundación IPADE y Habitáfrica. En esta publicación, que es parte de la campaña, se reflexiona sobre la cooperación hacia el continente africano tanto desde una perspectiva de la cooperación en general (recogida en los dos primeros capítulos) como desde una perspectiva temática (cooperación en VIH/SIDA, compra de tierras, medioambiente, soberanía alimentaria y migraciones de profesionales de la salud). El último capítulo (que nos debe hacer reflexionar sobre el modelo de cooperación occidental y el impacto en los paradigmas de desarrollo causado por la irrupción de los llamados países emergentes) recoge la reciente presencia de la cooperación china en África y su desafío para el modelo de cooperación de occidente.

Todos los artículos del libro están realizados por investigadores del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma. Muchos tienen una visión bastante crítica de nuestro trabajo, lo que nos aleja de la autocomplacencia en la que muchas veces nos escondemos.

Recorriendo los artículos queda clara una idea fundamental: la interdependencia norte-sur. Por ello es necesario y vital para la cooperación hacer hincapié en la coherencia de políticas de los países donantes. No podemos quitar por un lado lo que damos por otro.

Creemos que quien haya iniciado la lectura de este libro es porque tiene un interés personal, profesional o humanitario hacia África. Esperamos que estos ocho artículos contribuyan a enriquecer sus conocimientos y ampliar el interés de los actores de la cooperación hacia este apasionante y diverso continente, que a nosotros ya nos tiene cautivados.

Atte,

Ramón Muñagorri
Fundación Habitáfrica

Ana Rosa Alcalde
Solidaridad Internacional

Cecilia Carballo
Fundación IPADE



Africa cuenta:
Reflexiones sobre la cooperación
española con África

/ La Cooperación española /





/ Las ONGD españolas en África /

Lourdes Benavides

Experta en Cooperación Internacional para el Desarrollo e investigadora del Grupo de Estudios Africanos, ha trabajado durante varios años y en varios países como cooperante en el ámbito de la acción humanitaria y el desarrollo y es consultora independiente para distintas ONGs e instituciones públicas y privadas, para quien ha realizado estudios, diagnósticos y evaluaciones...

Mayra Moro-Coco

Policy Advisor en ActionAid Internacional. DEA en Estudios Africanos y Relaciones Internacionales por la UAM. Doctoranda en Ciencias Políticas en la Université de Montreal.

La ayuda española destinada al continente africano ha evolucionado rápidamente en el último lustro y, en especial, en la región Subsahariana donde hasta hace poco la presencia de los actores españoles era muy reducida. Sin embargo actualmente existe una presencia cada vez mayor de distintos actores (empresas, consultorías de asistencias técnicas, sociedad civil, asociaciones de inmigrantes...), y en particular de organizaciones del Tercer Sector, financiadas tanto con fondos propios como con fondos públicos.

El Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Española establecía que “se producirá un incremento del esfuerzo y la calidad de la ayuda en el África Subsahariana, sin que ello incida en una dispersión geográfica”¹ y sin olvidar a los países tradicionalmente prioritarios. Por ello, del total de 921,50 millones de euros ejecutados por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) en 2008 (no sólo aquellos canalizados vía ONGD), el 30,4% fueron destinados al continente africano, concretamente el 25,1% a África Subsahariana y el 5% a África del Norte². Este marco de colaboración y financiación pública de la AECID con las ONGD establece también instrumentos de financiación plurianuales (convenios) además de otras financiaciones más tradicionales con plazos y cuantías limitadas, destinados a las regiones y sectores prioritarios.

Partiendo de estas constataciones, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (en adelante, la Coordinadora),

1/. MAEC, Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, p.21.

2/. DGPOLDE / SECI, Borrador del seguimiento del PACI 2008, ps.22-23.

3/. El índice de participación a la encuesta enviada a las ONGD de la Coordinadora que trabajaban en África fue del 80%.

4/. En la Asamblea General ordinaria celebrada en marzo de 2009, la Coordinadora estaba integrada por 91 ONGD y 17 Coordinadoras Autonómicas.

con la colaboración del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA), propuso la realización de un estudio sobre la realidad reciente de las ONGD españolas en África, en base a datos recogidos en 56 ONGD estatales.³

/ La presencia de las ONGD españolas aumenta en el continente africano /

Los datos recabados en los informes anuales de la Coordinadora y la encuesta realizada en el marco del estudio indican la importancia creciente que el continente africano tiene para las ONGD españolas, sin que esto signifique que otras zonas, como el caso de América Latina, estén perdiendo protagonismo. Esto se explica por el fuerte aumento de los fondos totales ejecutados por las ONGD entre 2006 y 2008, que sin duda ha favorecido la diversidad geográfica y el aumento del número de proyectos financiados. En el conjunto del continente africano están trabajando un total de 70 ONGD miembro de la Coordinadora, esto es, el 77%.⁴

En primer lugar, en comparación con el resto de zonas geográficas, África es el continente que mayor número de nuevas ONGD ha recibido en los últimos tres años. El número de ONGD presentes en África del Norte y África Subsahariana ha pasado, respectivamente, de 30 a 37 y de 56 a 63 entre 2006 y 2008. En el caso de África Subsahariana, sin duda este aumento está relacionado con el fuerte aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y a las nuevas oportunidades de financiación pública. Si se analizan los datos más en profundidad, se observa que las ONGD han incrementado tanto el número de países africanos en los que trabajan (ya

sea con una presencia permanente, como por la financiación de acciones a través de socios locales) como el volumen de fondos ejecutados. Según el estudio realizado entre las ONGD pertenecientes a la Coordinadora, los fondos ejecutados en África Subsahariana han crecido un 35% desde 2006 y 2008.

De todo el continente, las sub-regiones de África Austral y África Occidental son aquellas en las que más se han concentrado las ONGD. África del Oeste ha atraído un número importante de ONGD (Senegal, Malí, Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil y Mauritania, si se incluye éste en la zona geográfica de África Subsahariana). Más especialmente, Senegal y Malí muestran una fuerte tendencia al alza en el número de ONGD españolas con presencia estable. Marruecos continúa siendo el país con mayor presencia de ONGD españolas. Otros países en los que también aumenta la presencia, aunque en menor medida, son: República Democrática del Congo, Mozambique, Kenia, Camerún, Guinea Ecuatorial, Sudan, Costa de Marfil, Angola y Guinea Bissau.

Las ONGD españolas cada vez trabajan más en África, comprometiéndose con los Países Menos Adelantados (que corresponden al 80% del total de fondos ejecutados por las ONGD en 2008), pero sin descuidar su presencia en regiones tradicionalmente destinatarias de la AOD. Históricamente, el auge de la presencia de las ONGD españolas en África se sitúa en los años 90, y es sobre todo en los últimos cinco años cuando se ha producido un fuerte ascenso de su presencia en el continente. La gran diversidad que caracteriza a este colectivo se traduce también en importantes diferencias entre ONGD, por el volumen de fondos gestionados, el número de países en los que trabajan, el tipo de presencia (intervención directa o a

través de socios e instituciones locales), la especialización en ciertos colectivos o sectores de actuación.

Además del aumento del volumen de AOD, y en particular de la AOD canalizada a través de las ONGD, la firma de convenios de Cooperación al Desarrollo con la AECID ha facilitado en gran medida la creación de estructuras estables en nuevos países en los que no trabajaban. En muchos casos, la propia AECID es quien proponía dicha financiación plurianual a las organizaciones, independientemente de su experiencia previa o presencia en el país.

La tendencia debería continuar en los próximos años a medida que aumenta el conocimiento, se profesionaliza el sector, se especializa el personal laboral y África se integra en las prioridades estratégicas y de planificación. La crisis financiera que atraviesa el sector de las ONGD españolas en este momento podría frenar el compromiso con la región.

/ El trabajo de las ONGD españolas en África es coherente con el marco de la Cooperación Española /

Las acciones llevadas a cabo por las ONGD muestran una gran complementariedad con las prioridades de la Cooperación oficial española. En primer lugar, existe una coherencia entre los países en los que las ONGD españolas tienen presencia estable o ejecutan sus proyectos y los países identificados como prioritarios por la AOD. Los principales países africanos receptores de fondos de las ONGD coinciden con los países definidos como prioritarios o de atención especial en el Plan Director 2005-2008, en el que también se impulsa la utilización de las nuevas herramientas de financiación.

5/. CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (ECOWAS en las siglas inglesas).

El fuerte aumento de los fondos públicos a países como Senegal, Mauritania y Malí (tres de los diez países que más ayuda bilateral neta recibieron en 2008 y en los que el volumen de ayuda que más aumentó, multiplicándose por 3 entre 2006 y 2008), así como la inclusión de nuevos países de atención especial en 2006 (Malí y Níger) están estrechamente relacionados con los fenómenos migratorios. De la misma manera, desde 2006, la Cooperación Española hacía una apuesta clara por África Occidental, tanto bilateral como regional, con un apoyo específico destinado a la CEDEAO/ECOWAS.⁵

El refuerzo de la Cooperación Española en países de origen y tránsito de flujos migratorios, coincide con el fortalecimiento de los vínculos políticos. En esos años se aplicó el primer Plan África 2006-08, con una apuesta clara por desarrollar la presencia de los actores españoles en el continente y se incrementaban los fondos (en Malí o Níger, España estaba prácticamente ausente antes de 2005). El Plan África 2006-08 apostaba por desarrollar los vínculos entre actores españoles (ONGD, universidades, empresas, consultoras...) y africanos, así como su presencia en el continente. En ese mismo periodo, se abrieron o reforzaron las Oficinas Técnicas de Cooperación en los mencionados países.

La AECID diversifica las herramientas orientadas a estos países, abriendo el camino a una complementariedad de actores y de instrumentos previstos en el marco del Plan Director 2005-08 (financiación vía ONGD, multilateral, bilateral). En realidad, las nuevas herramientas de financiación y nuevas prioridades políticas en torno a la migración y la crisis climática y alimentaria ayudaron a la instalación de las ONGD

(planificación y financiación a medio plazo, consolidación de vínculos con organizaciones locales).

Así, la presencia en crisis humanitarias se mantiene, aunque se trabaja en gran medida en cambios estructurales sobre fenómenos políticos y sociales de diversa índole (migración, cambio climático, crisis alimentarias). Entre otros países que aparecen en los primeros puestos de fondos invertidos para tratar de dar solución a estas crisis humanitarias y en los que las ONGD tenían poca experiencia hace unos años, están República Democrática del Congo, Chad, Níger o Kenia. Durante el periodo 2006-2008 estos países se vieron enfrentados o estaban saliendo de crisis políticas o de emergencias humanitarias. Es el caso de Níger, después de la hambruna que afectó el país en 2005, de la inestabilidad política del Chad y Darfur en 2007 y 2008, de los enfrentamientos violentos en 2007 en Kinshasa, capital de la República Democrática del Congo, o de las sucesivas olas de desplazamientos forzados en los Kivus hasta 2008.

El Plan Director 2009-2012 no introduce grandes variaciones en cuanto a prioridades geográficas, siendo para el grupo de Asociación Amplia (Marruecos, Mauritania, Argelia, Población Saharaui, Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger), para el Grupo B o de Asociación Focalizada (Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo y Guinea Conakry) y para el Grupo C o de consolidación (Namibia).⁶ De igual manera se continúa la tendencia al paralelismo entre el aumento de fondos oficiales hacia los países prioritarios para la Cooperación Oficial Española y el aumento de la presencia de ONGD españolas en dichos países. Siendo así, es probable que la lista de países

africanos con mayor presencia de ONGD españolas no vaya a variar en los próximos años si la financiación pública se mantiene en un nivel parecido.

/ Las ONGD españolas juegan en África un papel de proveedores de servicios para las agencias de desarrollo públicas /

Un momento clave en el comienzo del trabajo de las ONGD en África es la década de los 80, marcada por las sequías y hambrunas ampliamente recogidas por los medios de comunicación del momento (por ejemplo, Etiopía). La movilización pública de las grandes fundaciones anglosajonas en torno a estas crisis (Live Aid Concert) significó una amplia labor de sensibilización y de llamada a la acción en el continente. Sin embargo, el nacimiento del movimiento en España es más tardío: según los datos de la propia Coordinadora, el grueso de las ONGD nacieron entre 1986 y 1995, un 57% del total.⁷ Eso explica en parte que las ONG españolas comiencen a trabajar en el continente más tarde que sus hermanas británicas o francesas. Y en efecto, los datos recopilados por el estudio confirman que el comienzo del trabajo (de la primera intervención realizada) de las ONG españolas en el continente tiene su auge en la década de los 90. Una explicación de este fenómeno se encuentra en el contexto internacional. Son los años de auge del humanitarismo ligado a los desastres naturales y a los conflictos post-guerra fría en África, así como el inicio de la vinculación entre respuestas inmediatas a crisis humanitarias y proyectos de desarrollo.

Esta década corresponde igualmente con un periodo de profesionalización del Tercer Sector, ligado a un aumento de los fondos de cooperación, al acceso a convocatorias de

financiación europea, a la expansión del volumen de gestión y de sus capacidades institucionales, etc.

El aumento fuerte de la presencia de ONGD españolas en África (mayor número de proyectos en mayor número de países) se ha producido en los últimos cinco años y estrechamente ligado a la financiación pública, sobre todo en el caso de la primera intervención. La mayoría de las ONGD (76,8%) utiliza en alguna medida fondos públicos para su primera intervención. Además, la proporción de financiación pública en relación con el total de los fondos ejecutados por las ONGD en África muestra una tendencia ascendente.

Una de las conclusiones del estudio es que las ONGD españolas tienen un papel de implementadoras de proyectos y proveedoras de servicios básicos en su trabajo en África que no va suficientemente acompañado de una reflexión estratégica ni política. Los datos recogidos muestran que el 80% de las ONGD que comenzaron a trabajar en algún país africano han seguido haciéndolo. Entre el 20% restante, el motivo principal de salida del país fue el fin del proyecto que se comenzó y, en segundo lugar, el cambio de estrategia en la organización.

La ausencia de mención a África en la documentación fundacional (Carta de principios, Estatutos, Código de Conducta...) e institucional (Planificación anual, Plan Estratégico) del 55,6% de las organizaciones indica que las ONGD españolas no nacen, en su mayoría, con vocación de trabajo en África. Al contrario, el aumento de las menciones a África según se va pasando de los niveles estratégicos a los niveles operativos parece indicar que la decisión de centrarse en África está más ligada a oportunidades exteriores (petición

de organizaciones en el terreno, existencia de convocatorias para fondos,...) que a estrategias concretas y premeditadas de actuación en el continente.

Tres de cada cuatro organizaciones realizan evaluaciones de impacto. Los resultados de estas evaluaciones confirman que las intervenciones en África son un reflejo de la tipología de ONGD asociadas a la Coordinadora: organizaciones volcadas fundamentalmente en ser proveedoras de servicios básicos a través del fortalecimiento de redes, en su mayor parte con financiación pública. Como aspecto crítico es necesario señalar que sólo un 16,8% de las evaluaciones de impacto se realiza con enfoque de género.

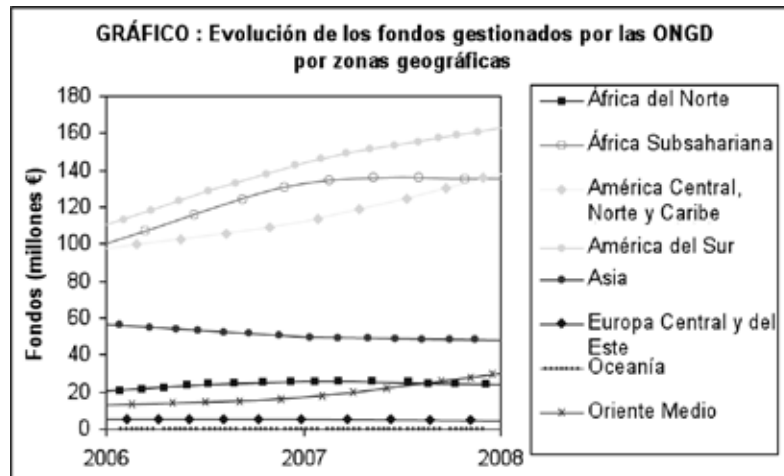
/ Reflexiones finales /

En resumen, el gran aumento de presencia de las ONGD españolas en los últimos cinco años va estrechamente unido a la disponibilidad de financiación pública, por un lado, y a la intención de provocar cambios estructurales sobre fenómenos políticos y sociales de diversa índole (migración, cambio climático, crisis alimentarias), por otro. En paralelo, siguen existiendo las motivaciones tradicionales del Sector, tales como la existencia de relaciones con organizaciones locales o la necesidad de intervenir tras un conflicto armado.

El fuerte aumento de los fondos públicos a ciertos países como Senegal, Mauritania y Malí (tres de los diez países que más ayuda bilateral neta recibieron en 2008 y que más aumentaron, multiplicándose por 3 la ayuda de 2006 a 2008), así como la inclusión de nuevos países de atención especial en 2006 (Malí y Níger), está estrechamente relacionado con los fenómenos

migratorios. Esto es, el hecho de ser países de origen y tránsito de flujos migratorios les ha llevado a ser países prioritarios para la Cooperación Española.

según se va pasando de los niveles estratégicos a los niveles operativos parece indicar que la decisión de centrarse en África está más ligada a oportunidades exteriores (petición de organizaciones en el terreno, existencia de convocatorias para fondos,...) que a estrategias concretas y premeditadas de actuación en el continente.



Hay también una complementariedad entre los distintos instrumentos previstos en el Plan Director 2005-08, más allá de la complementariedad geográfica (financiación vía ONGD, multilateral, bilateral). La financiación de proyectos y la firma de convenios han ayudado, sin duda, a consolidar la presencia de las ONGD en la región. Por último, la ausencia de mención a África en la documentación fundacional (Carta de principios, Estatutos, Código de Conducta...) e institucional (Planificación anual, Plan Estratégico) de más la mitad de las organizaciones que contestaron a la encuesta indica que las ONGD españolas no nacen, en su mayoría, con vocación de trabajo en África. El aumento de las menciones a África



/ El despliegue de la Ayuda Oficial al Desarrollo española en Etiopía /

Elsa González Aimé

Es licenciada en Historia y doctoranda en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos en la UAM. Su área de investigación es la historia de las relaciones internacionales y las dinámicas políticas actuales en Etiopía y el Cuerno de África. Miembro del Grupo de Estudios Africanos y del Grupo de Estudio de las Relaciones Internacionales de la misma universidad. Consultora independiente.
elsa.gonzalez.aime@gmail.com

Desde la incorporación de Etiopía en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 dentro de los países de atención especial, la AECID ha venido consolidando sus programas y su presencia en este país. Esta incorporación se inscribe dentro de un despliegue más amplio de la Ayuda Oficial al Desarrollo de España en África. El objetivo de este trabajo es ofrecer un primer acercamiento al por qué y al cómo de ese despliegue en ese estado del Cuerno de África, y hacer una breve evaluación de los cambios que se han producido en esta faceta de las relaciones etio-españolas.

/ La intensificación de las relaciones entre España y Etiopía /

En el último lustro, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha venido impulsando las relaciones entre España y el continente africano, voluntad que quedó recogida en el Plan África para el periodo 2006-2008. Los objetivos y los motivos del aumento de la presencia española generaron diversas reflexiones y críticas, a veces encontradas.

Es pertinente mencionar algunas de ellas aquí para situar la consolidación de las relaciones bilaterales con Etiopía dentro de un proceso más amplio de ámbito continental. Una de las cuestiones fundamentales que se ha planteado ha sido la de la aparente relación del despertar de las políticas españolas en el continente africano, con la creciente importancia para parte de la sociedad española de los movimientos migratorios

1/. GEA, Comentarios al borrador del Plan África 2009-2012, 15 de abril de 2009, y El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana; Nils-Sjard Schulz, El Plan África como reflejo de los límites y oportunidades de la cooperación española, 27 de noviembre de 2006, Documento del Foro AOD de Fride.

2/. Según manifestó Álvaro Irazo en el texto "El Plan África 2006-2008" de la Fundación Carolina en septiembre de 2006.

3/. Las tres categorías de países en el PD eran: países prioritarios ("en los que se concentrará el mayor volumen de recursos"), países con atención especial ("en circunstancias especiales"), países preferentes ("no incluidos entre los prioritarios"). En el PA se empleaban otras tres categorías: países de interés prioritario (en los que "se superponen... los objetivos perseguidos en el Plan"), países de interés específico ("de indudable interés para la acción exterior de España"), y países de especial seguimiento (por "su potencialidad a medio plazo como de su inestabilidad interna").

originados en ese mismo continente.¹ Frente a esta óptica, el gobierno quiso subrayar que esta nueva orientación de la política exterior española respondía a "una apuesta estratégica... partidaria de prestar una mayor atención hacia los problemas de África".²

Es cierto que tradicionalmente el peso y la presencia de España en el continente han sido escasos. Muchas de las debilidades de este primer Plan África (PA) reflejan la dificultad de diseñar ex novo una política exterior para toda África, pero también reflejan errores elementales debidos a la falta de coordinación entre las instituciones estatales. La inclusión de Etiopía reflejó de algún modo esta última cuestión. Si en el Plan Director (PD) para el periodo 2005-2008 este país se incorporó por primera vez como País con Atención Especial, en el PA entró dentro de la categoría de País de Interés Prioritario.³

El empleo de estas diferentes terminologías en dos documentos oficiales diferentes de la política exterior española generó confusión; se justificó aludiendo a que el Plan África era un documento de política exterior no exclusivamente centrado en la cooperación al desarrollo, pero esta cuestión también fue objeto de crítica al quedar ligados de forma incoherente intereses económicos y estratégicos a objetivos como la lucha contra la pobreza y la promoción de la democracia.

No obstante, el vínculo que se ha establecido entre el PA como una política destinada en parte a frenar las migraciones hacia España no ayuda a comprender el por qué de la intensificación de las relaciones con Etiopía. No es este un país de origen de flujos migratorios hacia España. Por otra parte, las relaciones comerciales son aún incipientes y no son especialmente

4/. Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front

intensas como para justificar la elección de Etiopía como país con el que España ha de privilegiar sus relaciones, si bien ofrece una interesante ventana de oportunidad. Por lo tanto, la voluntad de desarrollar la presencia española en este caso se ha de explicar por otras razones, entre las que destacan fundamentalmente dos: como posicionamiento estratégico, y por los índices de desarrollo humano de la sociedad etíope.

Desde principios de los noventa, el Cuerno de África ha conocido importantes cambios como la caída de Siyad Barre y el estallido del conflicto en Somalia, la independencia de Eritrea, o la llegada al poder del EPRDF⁴ en Etiopía, coalición de partidos liderada desde entonces por Meles Zenawi, aún hoy Primer Ministro del país. En este contexto político convulso, Etiopía ha sido tradicionalmente presentado como el estado clave para la estabilidad regional, imagen que se enraíza en diversos factores.

Sin intención exhaustiva, podemos mencionar la trayectoria histórica del país hasta su actual gobierno, que contrasta con la situación de Somalia y Eritrea, dos de sus vecinos con los que mantiene una tensa relación. La comunidad de donantes y las instituciones internacionales valoran positivamente la actual estabilidad del país y la capacidad del estado, al margen del sesgo autoritario de su gobierno, y la consideran clave a su vez para mantener la estabilidad regional. Durante los últimos veinte años, Etiopía se ha articulado políticamente en base a un nuevo modelo conocido como "federalismo étnico", que ha permitido cierta descentralización política pero manteniendo un fuerte control desde la capital. Asimismo, Addis Abeba se ha consolidado como una ciudad clave dentro del ámbito africano al albergar la sede de la Unión Africana y

5/. Médicos Sin Fronteras, Cruz Roja Española e Intermón Oxfam son algunas de las ONG cuya presencia en Etiopía era anterior a esta nueva etapa de las relaciones entre España y Etiopía. El Informe Anual 2009 de la CONGDE contabilizó 70 proyectos y 2 convenios de 12 ONGD para el año 2008, que sumaron 8.496.302 de euros.

representaciones diplomáticas de la mayoría de los estados e instituciones internacionales.

La focalización de España en África Occidental, que puede relacionarse con el interés en reforzar las relaciones con países de origen o tránsito de movimientos migratorios e incluso con intereses económicos, contrasta con la elección de Etiopía. Sin embargo, en Etiopía este despliegue sí puede vincularse a las motivaciones estratégicas y a la voluntad de reforzar la presencia española en la sociedad internacional, estando presente en algunos de sus principales foros. Se persigue de este modo hacer más visible a España como actor a tener en cuenta en la sociedad internacional, al participar y constituirse como un financiador importante de algunos de los principales proyectos que se impulsan desde organismos afincados en el país, o de las propias políticas de desarrollo etíopes articuladas a través de fondos multidonantes.

España se ha involucrado simultáneamente en la lucha contra la pobreza en Etiopía, país en el que hasta la fecha no mantenía grandes proyectos de cooperación sino que financiaba múltiples actuaciones de ONG.⁵ Es a partir del año 2004 cuando los intercambios entre los dos países han comenzado a ser más fluidos, con la firma en Madrid de un Memorando de Entendimiento de Cooperación entre los dos países. En octubre de 2005 se decidió la apertura de una Oficina Técnica de Cooperación (OTC) que se realizó en abril de 2007, tras la firma ese mismo año del Convenio Básico de Cooperación, y que ha coordinado desde su comienzo María Cruz Ciria Matilla.

Desde su apertura, la activación de las relaciones de cooperación entre España y Etiopía ha ido incrementándose

6/. Si bien las instituciones públicas señalan que fue publicado en 2006, el PAE para Etiopía (que de momento sigue vigente) no está fechado, y no se puso en circulación hasta 2008.

7/. A modo de ejemplo, en 2008 España exportó a Etiopía bienes por un valor de 29.640 euros e importó por un valor un total de 5.356 euros.

8/. Las relaciones diplomáticas entre España y Etiopía se establecieron en 1951 y se han mantenido de forma continuidad desde entonces, aunque se han caracterizado por su bajo perfil. España mantiene una embajada en Addis Abeba, y aunque la representación diplomática etíope en España ha dependido hasta la fecha de su embajada en París, Etiopía está contemplando la posibilidad de abrir una en Madrid.

de forma paulatina, y por primera vez se realizó un Plan de Actuación Especial para el periodo 2006 a 2008.⁶ La OTC está trabajando para dinamizar estas relaciones, siguiendo la Agenda de Eficacia de la Ayuda, y concentrado los esfuerzos en determinados proyectos frente a la atomización existente hasta la fecha. En este sentido, las actuaciones españolas se han alineado con el Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP), el documento estratégico para la reducción de la pobreza elaborado por el gobierno etíope para el periodo 2005-2010. En diciembre de 2010 se aprobó el nuevo documento que lo sustituirá, el Growth and Transformation Plan (GTP), para los próximos cinco años.

La consolidación de las relaciones entre España y Etiopía es un reflejo del vínculo existente entre la cooperación al desarrollo y la política exterior, cuestión que requeriría una profundización mayor que el espacio que ofrecen estas páginas. Sin embargo, cabe señalar que conciliar estas dos motivaciones, posicionamiento estratégico y ayuda internacional, requiere velar por que la política española en Etiopía no genere efectos contradictorios, y trabajar en pro de la coherencia de políticas. El peso cada vez mayor de Etiopía en la estrategia exterior de España brinda una oportunidad clave para lograr precisamente un ejemplo de buenas prácticas.

/ Evolución de las relaciones de cooperación entre España y Etiopía /

Hasta el siglo XXI, las relaciones bilaterales entre España y Etiopía han sido poco intensas, con la firma ocasional de algunos acuerdos en materia comercial⁷ o técnica.⁸ Sin

9/. Este Plan se enmarca dentro del Plan E, y su objetivo es impulsar la exportación y "generar oportunidades de negocio para empresas españolas en países de África Subsahariana cuyas condiciones especiales no permitan una política tradicional de fomento de la internacionalización". Cf. Enrique Feás Costilla, "La política de internacionalización de la empresa española en África Subsahariana" en Boletín Económico del ICE, 1-15 de junio de 2009, n° 2966, p. 11.

10/. En el Plan Director 2009-2012 se indican los criterios de eficacia con los que se establecen las prioridades geográficas y las tres categorías de asociación existentes. Cf. AECID, Plan Director 2009-2012. Documento de Líneas Maestras, 2009, p. 28.

embargo, desde 2005 las relaciones entre España y Etiopía se han estrechado, y puede hablarse de una nueva etapa en las relaciones entre los dos países. En el Plan África y el Plan Director para la etapa 2009-2012 Etiopía se ha consolidado como un país clave en la acción exterior española. En este sentido, Etiopía también se encuentra entre los doce países de África Subsahariana receptores de los fondos del "Plan África de Exportación de Infraestructuras" del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, plan dotado con 70 millones de euros con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo para la Internacionalización.⁹

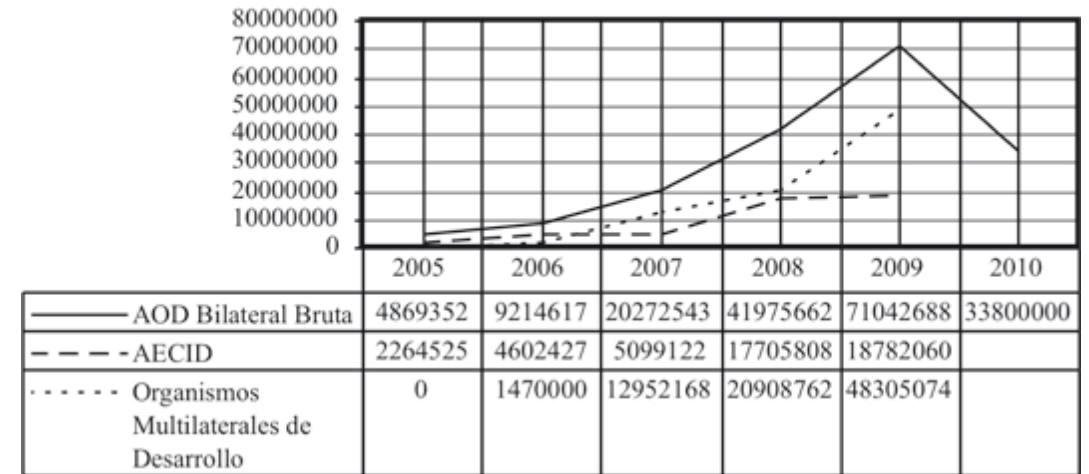
El Plan África para el periodo 2009-2012 corrigió algunos de los errores que se habían señalado, especialmente al incluir explícitamente una serie de ejes transversales a la política española en el continente. De la misma forma, la nueva edición del PA no repite las categorías empleadas en el anterior, y se alinea mejor con el PD para el mismo periodo, documento en el que se reorganizaron a su vez las diferentes categorías de países y en el que Etiopía es considerado como País de Asociación Amplia.¹⁰

La evaluación de los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 2005 y 2010 muestra el salto cuantitativo que se ha dado en los fondos destinados a Etiopía, y la importancia que Etiopía ha ido adquiriendo progresivamente como país receptor de AOD.

EMBED MSGraph.Chart.8 \s Fuente: elaboración propia

11/. Elaborado partir de los datos de los Seguimientos PACI para el periodo de 2005 a 2009 y del PACI para 2010. A falta de datos confirmados para el último año, podemos señalar que entre 2005 y 2009 Etiopía pasó de ser el cuadragésimo sexto país receptor de AOD a ser el decimotercero. En lo que respecta la AOD descentralizada, en 2009 Madrid fue la Comunidad Autónoma que más fondos destinó a Etiopía, seguida por la Comunidad Valenciana, Cataluña y el País Vasco. En 2008, Madrid se situaba en tercer lugar detrás de Cataluña y la Comunidad Valenciana, aún siendo el primer año en que destinó fondos a este país.

AOD Bilateral Bruta 2005-2010



12/. Este fondo tiene actualmente cinco proyectos en Etiopía relacionados con actuaciones en materia de nutrición, seguridad alimentaria y cambio climático, género, desarrollo del sector privado y cultural y desarrollo. En total suman un total de 25.500.000 dólares.

13/. Por otra parte, cabe destacar en lo relativo a la presencia de ONGD españolas en Etiopía, que se trata del tercer país africano de actuación, sumando en el año 2008 72 proyectos por un valor en torno a los 10 millones de euros. Esto supone un incremento del 86% con respecto a 2006, relacionado directamente con la inclusión de Etiopía en el PD 2005-2008. cf. CONGDE (coord.) Informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONGD 2009, 2009, Madrid, ps. 84-95.

El gráfico muestra el incremento progresivo de los fondos de la AOD destinados a Etiopía, hasta multiplicarse por siete en cinco años. El incremento, particularmente visible en el año 2009, está relacionado con un aumento sustancial de los fondos destinados a Organismos Multilaterales de Desarrollo, entre los que cabe destacar especialmente el fondo PNUD-ODM¹² y el Programa Mundial de Alimentos; estos fondos pasaron a representar el 68% de la AOD frente al 50% que suponían en 2008.¹³

La intensificación de las relaciones en materia de cooperación se materializó especialmente a partir del año 2007, con la conversión de la deuda por un monto de 6,33 millones de euros destinados a proyectos de inversión pública en desarrollo social, proceso supervisado por el Banco Mundial y enmarcado dentro de las iniciativas del Plan África. Y en el

año 2008 condujo a la firma de la primera Comisión Mixta de Cooperación para el Desarrollo entre los dos países. En vigor hasta 2010, actualmente se encuentra en la fase de validación y aprobación dentro de su proceso de renovación, y dará lugar a un Marco de Asociación para cinco años, que sustituirá al actual PAE.

Este documento fijó una serie de líneas de actuación prioritarias en tres ámbitos (salud, educación y desarrollo rural) con la equidad de género como eje transversal. Sin embargo, en su andadura, la gestión ha priorizado el sector de la salud con el fin de concentrar los esfuerzos de la cooperación. La otra rama clave a la que hasta la fecha se han destinado fondos españoles ha sido la Ayuda Humanitaria. A modo de ejemplo, podemos consultar los datos por sector de la AOD para el año 2009.

/ AOD Desembolsos en cada sector y por instrumento en 2009 /

Sector	Ayuda Programática	Otros fondos comunes	Programas multilaterales	Actores No-Estatales	Becas / Lectorados	TOTAL
	%	%	%	%	%	EUR
Desarrollo Rural y Lucha contra la Hambre	0,0	0,0	73,2	26,8	0,0	7.101.919
Salud	38,6	0,0	52,9	8,6	0,0	13.359.024
Genero & Desarrollo	15,7	1,0	77,7	5,6	0,0	2.544.377
Salud	38,6	0,0	52,9	8,6	0,0	13.359.024
Ayuda Humanitaria	3,0	0,0	95,4	1,6	0,0	33.530.612
Cultura & Desarrollo	25,1	0,0	50,2	5,0	19,7	1.991.884
Otros (Educ, Gobern, Ambiente, Des Econ)	0,0	1,9	19,2	78,9	0,0	1.305.000
PBS	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10.000.000
TOTAL	24,4	0,1	68,0	7,0	0,6	69.832.816

14/. Los principales ámbitos de actuación de este programa son la educación (50%), la salud, la gestión del agua y del alcantarillado (10%), la agricultura, pesca y silvicultura (10%), así como la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública (10%).

Tal y como se desprende de los datos relativos a 2009, la cooperación en Etiopía prioriza tres ámbitos. En primer lugar, la Ayuda Humanitaria que representó el 48% de los fondos, y que está vinculada al compromiso adquirido por el gobierno en la cumbre de la FAO en Roma en 2009 para financiar el Programa Mundial de Alimentos en el Cuerno de África ante el contexto de crisis alimentaria, de los cuales 27 millones de euros fueron destinados a Etiopía. En segundo lugar, los fondos destinados a actuaciones en el ámbito de la salud, que representan el 19% del total y que como se ve en la tabla están vinculados en gran parte a programas multilaterales, entre los que cabe destacar la iniciativa IHP. En tercer lugar, España ha destinado un 14,3% a la financiación del PBS (Protection of Basic Services), programa multidonante destinado a promover y mantener los servicios básicos a nivel de distrito en el país. Se trata de uno de los principales programas de desarrollo etíopes, cuya gestión de los fondos está supervisada por el Banco Mundial.¹⁴

La ayuda española al desarrollo en Etiopía ha experimentado un fuerte cambio en los últimos cinco años, enmarcado dentro un afianzamiento de las relaciones entre los dos países. Los fondos se han incrementado sustancialmente centrándose especialmente en estos tres sectores, y si bien a todas luces se prevé un recorte de los fondos en 2010, relacionado con el recorte general a la cooperación internacional en los presupuestos del estado, la actual tendencia parece apuntar que a largo plazo esta relación seguirá creciendo.

15/. Su página web, "http://www.dagethiopia.org" www.dagethiopia.org, facilita el seguimiento de estas actuaciones.

/ Conclusiones y apertura /

La Ayuda Oficial al Desarrollo es una de las facetas de la consolidación de la presencia española en Etiopía y se inscribe dentro de un planteamiento estratégico más amplio de mayor presencia de España en el continente africano. Esto se ha materializado en un incremento sustancial de los fondos de la AOD española en el país, que como hemos visto se ha hecho en gran medida financiando fondos multidonante así como proyectos multilaterales.

En este sentido, los proyectos españoles se inscriben dentro del Donors Agency Group (DAG) de Etiopía¹⁵; este organismo, cuya secretaría se encuentra en la sede del PNUD en Etiopía, reúne a más de una veintena de agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales, para lograr los principios de armonización y alineamiento de las actuaciones de desarrollo que tienen lugar en el país.

La AOD española en Etiopía ha priorizado por tanto al actor estatal como la contraparte esencial de estas actuaciones. Este planteamiento responde al objetivo de evitar que la cooperación oficial contribuya a un debilitamiento del estado etíope, colaborando con él para que logre mejorar los indicadores de desarrollo y aumentar su capacidad de provisión de servicios básicos. El crecimiento económico del país, que según datos oficiales se sitúa en torno al 11%, parece alentar esta estrategia e incluso justificar la búsqueda de nuevos mercados como hemos apuntado anteriormente.

Podemos mencionar sin embargo, que esta estrategia no está exenta de críticas; son célebres los informes de una importante ONG sobre las consecuencias que tiene este planteamiento

16/. Human Rights Watch ha elaborado interesantes informes, el más reciente "Development without Freedom. How Aid Underwrites Repression in Ethiopia" publicado en octubre de 2010; el DAG ha emitido sin embargo un comunicado cuestionando las afirmaciones hechas en dicho informe y especialmente su metodología, si bien ha aceptado la posibilidad de mejorar una mayor transparencia en la gestión de los proyectos de desarrollo. Al respecto, un artículo académico interesante es el de Elizabeth Harrison, "The problem with the locals: partnership and participation in Ethiopia" en Development and Change, 2002, vol. 33, nº 4, ps. 587-610.

17/. Al respecto, generaron preocupación en importantes sectores de la sociedad civil local e internacional tres leyes que se promulgaron durante la pasada legislatura para asegurar un fuerte control de la libertad de asociación, de las ONG y de la prensa, (Freedom of the Mass Media and Access to Information Proclamation, Proclamation to Provide for the Regulation and Registration of Charities and Societies, y Anti Terrorism Proclamation).

para la perpetuación de un régimen político¹⁶, asociado ideológicamente al concepto de "democracia revolucionaria", con una tendencia claramente autoritaria. Las elecciones de 2005, así como las más recientes de 2010, confirman esta tendencia, con la perpetuación en el poder desde hace ya más de veinte años del EPRDF y de su líder Meles Zenawi.¹⁷

Estas discrepancias muestran en cualquier caso las dificultades y dilemas habituales de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la consecución de sus objetivos, si bien el despliegue de la AOD española aún requiere de más tiempo para poder ser evaluado con mayor perspectiva. De cara a un importante objetivo como la coherencia de políticas, en Etiopía el carácter relativamente reciente de la AOD española y de otras políticas como la de inversión económica, presentan una ventana de oportunidad.

Bibliografía

El despliegue de la Ayuda Oficial al Desarrollo española en Etiopía

Elsa González Aimé

/ AECID, Plan de Actuación Especial para Etiopía, sin fecha.

/ CONGDE (coord.) Informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONGD 2009, Madrid, 2009.

/ Feás Costilla, Enrique, "La política de internacionalización de la empresa española en África Subsahariana" en Boletín Económico del ICE, 1-15 de junio de 2009, nº 2966.

/ GEA, Comentarios al borrador del Plan África 2009-2012, 15 de abril de 2009.

/ GEA El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana.

/ Harrison, Elizabeth, "The problem with the locals: partnership and participation in Ethiopia" en Development and Change, 2002, vol. 33, nº 4, ps. 587-610.

/ HRW, Development without Freedom. How Aid Underwrites Repression in Ethiopia, octubre de 2010.

/ Iranzo, Álvaro, El Plan África 2006-2008, Documento de la Fundación Carolina, septiembre de 2006.

/ MAEC, Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, 2005.

/ MAEC, Plan África 2006-2008, junio de 2006.

/ MAEC, Plan Director 2009-2012. Documento de Líneas Maestras, 2009.

/ MAEC, Plan África 2009-2012, 2009.

/ Schulz, Nils-Sjard, El Plan África como reflejo de los límites y oportunidades de la cooperación española, 27 de noviembre de 2006, Documento del Foro AOD de FRIDE.

Páginas web de interés:

/ DAG Etiopía: "<http://www.dagethiopia.org>" www.dagethiopia.org.

/ Plataforma de Cooperación en Etiopía: "<http://cooperacionetiopia.wordpress.com/>" <http://cooperacionetiopia.wordpress.com/>.



/ La experiencia de Habitáfrica tras una década de trabajo de cooperación internacional /

Habitáfrica

Este artículo ha sido extraído del Plan Estratégico de Habitáfrica 2009-2012.

Habitáfrica es una ONG de desarrollo que nació de la Comisión de Ayuda al Refugiado (CEAR) en 1997 y cuya misión es combatir el desarraigo y mitigar las causas y consecuencias de las migraciones forzadas, de poblaciones vulnerables ó en riesgo de exclusión en África. Nuestra misión es la promoción de asentamientos humanos estables, sostenibles, seguros y productivos, y el acompañamiento de las dinámicas de desarrollo inducidas por las migraciones.

Queremos contribuir a transformar la sociedad, sensibilizando sobre las causas de la pobreza y los desplazamientos forzados, los valores y las capacidades de África, y los vínculos positivos entre migración y desarrollo.

/ Vocación transformadora /

Desde Habitáfrica no desconocemos el debate sobre los límites de la Cooperación como herramienta de Desarrollo, ni las críticas vertidas sobre ella (paternalismo o asistencialismo, relación jerárquica entre actores del Norte y del Sur, potenciación de roles opresivos, creación y aumento de dependencias en lugar de aumento de capacidades autónomas, etc). La Cooperación es un instrumento limitado al servicio de un objetivo de tipo estructural, como es el Desarrollo. Este depende de la transformación profunda de las bases y dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales. Por ello en Habitáfrica alentamos y promovemos

el proceso de cambio estructural de las relaciones Norte-Sur, mediante la denuncia, la información y la sensibilización de la sociedad española (y de otros países del Norte), a la vez que promoveremos la participación consciente de los sujetos en su propio desarrollo, mediante su activación social y su empoderamiento en todos los ámbitos. Para lograr más impacto y resultados más sostenibles, consideramos deseable actuar de manera coordinada en plataformas o consorcios con otras organizaciones en las que se integren diferentes agentes, de manera que los mensajes a la sociedad y a los poderes públicos sean más efectivos. En este sentido ha surgido la oportunidad de realizar esta publicación donde se expone la mirada de los investigadores sobre el trabajo de cooperación.

/ El arraigo como base para el Desarrollo en África /

Creemos que el ser humano tiene raíces cuando participa real y activamente en la vida de una comunidad, grande o pequeña, y está asentado en un hábitat sostenible apto para su desarrollo integral. Participación que puede ser inducida por el lugar, el nacimiento, la profesión, el entorno, etc. Frente al actual proceso de globalización, que transforma en muchas ocasiones al ser humano en un ser desapegado de sus raíces, los individuos tienen necesidad de desarrollar la totalidad de su vida económica, cultural, social, intelectual y espiritual en los ámbitos de los que forman parte naturalmente. Puede hablarse de un desarraigo geográfico, cuando se rompen las relaciones de la colectividad con su territorio; de un desarraigo afectivo, cuando se rompen vínculos personales profundos; de un desarraigo cultural, cuando se pierden referentes simbólicos colectivos. Las causas de ello son muy diversas, siendo la

vulnerabilidad y la ausencia de lazos sociales de identificación el referente común de todas ellas. Y no hay mayor desarraigo que carecer de techo y agua, quedar desprotegido frente a inundaciones y terremotos, o asentados en zonas semidesérticas sin capacidad de generar acciones productivas básicas, o en condiciones medioambientales insalubres.

Por todo esto, nos hemos ido especializando en la creación de hábitats dignos que sean base para el desarrollo de los africanos.

El concepto de Hábitat se incluyó por primera vez en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano (ONU, 1972). Más tarde, en las cumbres mundiales de Hábitat I (Vancouver, 1976) y Hábitat II (Estambul, 1996), se amplió la noción, entendiendo la mejora del hábitat como instrumento de Lucha contra la Pobreza e instrumento generador de desarrollo en el que, además de reconocer la tenencia y la infraestructura de servicios, se incluyen las condiciones adecuadas del entorno y la movilidad. Esto significa considerar la mejora de la habitabilidad básica como un instrumento fundamental de lucha contra la pobreza, entendiéndola de manera integral, desde la vivienda (ámbito privado) hasta el entorno externo de su red de espacios públicos (ámbito social).

En Habitáfrica nos alineamos de lleno con las últimas ideas más integrales y comprensivas, surgidas de El Foro Social Mundial de 2001 y el Foro Global Urbano de 2002, los cuáles establecieron los aspectos sustantivos del derecho a la ciudad en condiciones de ambiente sano, equidad y justicia social. El derecho a la ciudad lo constituye así, además de los aspectos individuales y colectivos “materiales”, el acceso al

espacio público, el desarrollo urbano sostenible y equitativo, la convivencia y seguridad, la asociación y participación decisoria, la transparencia e información, y el derecho al trabajo, a actividades productivas y a un respaldo económico. Actuando sobre estos aspectos, Habitáfrica pretende contribuir en la medida de sus posibilidades a conseguir el ODM número 7, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, actuando concretamente en las metas 10 “reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento” y la meta 11 de “haber mejorado considerablemente para el año 2020 la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”.

Vínculo positivo entre migración y desarrollo: Nuestro origen, que surge de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), nos hace tener una sensibilidad especial hacia las potencialidades entre migración y desarrollo, una migración que no es algo nuevo en África, ya que es un continente en continuo movimiento. Entendemos que los agentes que trabajamos en este campo (junto a los gobiernos) podemos ayudar a crear ganancias a tres bandas: para los migrantes, para sus países de origen y para las sociedades que los acogen. La migración está directamente relacionada con los retos del desarrollo económico y social y puede ser fuente de conflicto y tensión pero también de oportunidades de desarrollo y cooperación, tanto para los países de origen como los de acogida. Es necesario diseñar nuevas visiones de largo plazo en materia de migración que incorporen efectivamente el concepto de interdependencia y beneficio mutuo en el marco de las cambiantes condiciones mundiales.

17. Declaración universal de DDHH. Art. 13: 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado /. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Para tal efecto es necesario revisar las políticas nacionales, las legislaciones e instrumentos de población e inmigración¹ y reforzar los marcos bilaterales regionales y multilaterales que inciden estratégicamente en **las políticas de desarrollo y migración**. Ello incluye, entre otras, medidas destinadas a la promoción del desarrollo de los países de origen, tales como la cooperación económica, integración regional, financiación de asistencia técnica para emprendimientos empresariales de migrantes en sus países de origen, reducción de costes de la transferencia de remesas, creación de foros económicos y comerciales, apoyo a la creación de diferentes redes de profesionales, estudiantes e investigadores, promoción de proyectos de codesarrollo que cubran la totalidad de las rutas migratorias, considerar el establecimiento de instrumentos financieros para el codesarrollo, favorecer medidas que impidan la fuga de cerebros en los países de origen, etc.

Refugiados, desplazados internos forzosos y otros grupos de población vulnerable: La definición de refugiado actualmente está siendo objeto de transformaciones y debates jurídicos. Tras ellos se encuentra, en la mayoría de ocasiones, el intento de los Estados de limitar al máximo la utilización del régimen de protección de la citada institución. En Habitáfrica en cambio, abogamos por una concepción extensiva y amplia a la hora de definir los destinatarios de nuestra actividad, no quedando limitados por conceptos legales o jurídicos restrictivos. Por ello incluimos los siguientes conceptos, que deberían tener aplicación para las personas que vengan de África:

/ Concepto tradicional estricto de refugiado según la Convención de Ginebra: toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él

/ Ampliación del concepto de refugiado según la Convención Africana: el término ‘refugiado’ se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad. Actualmente en el Norte de África existen muchas situaciones de este tipo que exigen una concepción más amplia y solidaria por parte de los países europeos.

/ Desplazados internos: Personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de o para evitar los efectos del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado fronteras reconocidas internacionalmente

/ Otras poblaciones vulnerables: En Habitáfrica incluimos también cualquier otra población cuya situación de vulnerabilidad y/o desarraigo, permanente o temporal, pueda ser de cualquier forma asimilada a los anteriores. En especial consideramos, entre otros, supuestos de: a) refugiados o desplazados medioambientales (personas que se han visto obligadas a migrar a otros lugares dado que la degradación medioambiental experimentada en su tierra de origen, sea por razones naturales o por la acción humana, ha minado sus sistemas de sustento), b) desplazados por razones económicas (ausencia de estructuras económicas productivas suficientes como para proporcionar un sustento a los individuos y sus familias), c) finalmente supuestos preventivos y d) aquellos en los que el desplazamiento por cualquier causa aún no se ha producido, pero es muy probable en el caso de que no se tomen medidas.

/ Acercar España y África /

En línea con el concepto de desarrollo apuntado anteriormente, en Habitáfrica intentamos huir de la imposición de valores y modelos propios del Norte en las sociedades hacia las que se dirige nuestra ayuda. Por el contrario, entendemos que podemos y debemos aprender mucho de las mismas, haciendo partícipes de dicho aprendizaje a la sociedad española y otras sociedades del Norte. En concreto, en el caso de África, creemos que esta tiene mucho que aportar en un mundo en crisis de valores sociales: entre otros, los valores de solidaridad, hospitalidad, comunidad, calor humano y simpatía, bienes cada vez más escasos. La noción de consenso, en torno a la familia y al clan, que proporciona una mínima de seguridad

y de dignidad, y permite a los individuos sobrevivir aunque desprovistos muchas veces de un sustento. O la idea de los deberes y obligaciones hacia los demás, que crea una especie de patrimonio colectivo, que asegura a cada uno un mínimo marco social para vivir. Es la idea de la economía popular, que permite a los africanos hacer frente a los problemas de educación, salud y seguridad social, o de supervivencia diaria.

Finalmente, en un mundo sometido muchas veces al pensamiento único, el pluralismo cultural y étnico, que constituye la fuerza de África, debe servir de inspiración para conseguir un mundo basado en la diversidad. Para ello hemos creado la estrategia de educación para el desarrollo “África Cuenta”, donde buscamos concienciar a la sociedad española para que se implique en su día a día con África, haciendo especial hincapié en la corresponsabilidad Norte-Sur. Además, recalamos la importancia de la importancia de la coherencia de políticas ambientales, migratorias o comerciales que impactan directamente en el desarrollo o subdesarrollo africano. Sabemos que la pobreza de África está causada, en gran parte, por las dinámicas históricas y actuales de desigualdad Norte-Sur y por la consolidación de un modelo económico injusto e insostenible.

Creemos que es necesaria una ciudadanía en el Norte concienciada y firme en sus convicciones para que se acabe con la pobreza. Es necesaria una voluntad política por la que muchas organizaciones, sindicatos, universidades y africanistas luchamos. El camino no es fácil, pero como dice un proverbio africano, “la unión del rebaño obliga al león a acostarse con hambre”.

Africa cuenta:
Reflexiones sobre la cooperación
española con África

/ Un acercamiento sectorial /





/ Reflexiones y lecciones aprendidas en torno a las intervenciones de las ONGDs españolas en África subsahariana: El caso del VIH-SIDA /

Berta Mendiguren

Doctora en Antropología de la Medicina, Master en Cooperación Internacional, Master en Antropología de la Salud y Diplomada en Trabajo Social. Su tesis, por la cual obtuvo el Premio Extraordinario de Doctorado 2007 de la URV, versó sobre inmigración, medicalización y cambio social en Mali. Investigadora, consultora y docente internacional. Áreas de investigación: Migraciones, (Co) Desarrollo, Salud, Sistemas Sanitarios y de Protección Social, VIH/SIDA, Género y Desarrollo Humano en África.

/ Introducción /

África, y en especial África subsahariana, resulta ser el continente con mayor carga de enfermedad del planeta¹, y ello tanto por razones ecológicas, geográficas, económicas, políticas, sociales y/o históricas. Los riesgos ligados a la salud materno-infantil así como la fuerte incidencia de las enfermedades infecto-contagiosas, en especial del paludismo, la tuberculosis y el VIH-SIDA, caracterizan su perfil epidemiológico, razón por la cual ha merecido una atención especial de parte de la comunidad internacional a la hora de diseñar la Asamblea de NNUU en el año 2000 la conocida como Declaración del Milenio, articulada a través de los ODM, y en lo que se refiere al ámbito de la salud, de los ODM 4, 5 y 6². Para su consecución se han establecido Fondos específicos³, que junto con más de 140 iniciativas globales de salud tienen como principal destinatario este continente. Al mismo tiempo se asiste a una presencia creciente de actores, multilaterales, bilaterales y de la sociedad civil, incluido el sector de las ONG, sujeto central y destinatario principal del conjunto de reflexiones del presente artículo.

Un panorama en el que el ejemplo del VIH/SIDA resulta paradigmático⁴ pues a pesar de la remarcable movilización

1/. Por limitaciones de espacio hemos optado por no detenernos en la presentación de datos epidemiológicos que pueden ser fácilmente consultados, invitando al lector a la lectura de fuentes como OMS, Estadísticas sanitarias mundiales, Ed OMS, Ginebra, 2009.

2/. Dedicados respectivamente a reducir la mortalidad de los menores de 5 años, mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Ver datos actualizados en NNUU, Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2010, NY, 2010.

3/. Destacar el Fondo Global contra el Sida, la malaria y la tuberculosis, principal receptor de la ayuda española multilateral en salud.

4/. En 2008 habría provocado 1,4 millones de muertes en África Subsahariana, equivalentes a 72% de las defunciones a nivel mundial. La situación epidemiológica puede consultarse en ONUSIDA-OMS, *Situación de la epidemia mundial de SIDA*, Ginebra, 2009.

5/. PITA, Juan Ignacio, *Nuevos Instrumentos de la cooperación española: la experiencia mozambiqueña*, Fundación Carolina, 2006.

6/. OMS, *Informe sobre la Salud en el Mundo*. Ginebra, 2008. En España, varias ONG han creado la red *Acción por la Salud Global*.

7/. Por privacidad se omite nombrar a los actores citados o cuya observación sobre el terreno sustentan nuestros interrogantes.

8/. Desde la década de los 90 y en especial en Malí, Senegal y República Centroafricana. La última de ellas realizada en el seno del GEA y conjuntamente con el autor del artículo anterior, Jose Luis de la Flor. Investigación a publicar en 2011 y titulada "*Coherencia de políticas españolas de cooperación sanitaria en África subsahariana: los casos de Etiopía y Senegal*".

9/. La crítica que aquí realizamos no pretende negar la remarcable contribución de los diferentes actores españoles al desarrollo de África Subsahariana (y en especial a la lucha contra el VIH/SIDA) pero sí abrir un proceso de reflexión que permita su mejora.

internacional habida en las últimas décadas en África subsahariana, numerosos estudios han alertado sobre la dificultad de compaginar la intervención sobre enfermedades específicas como es el VIH/SIDA a través de Programas Verticales, con una acción más horizontal basada en el fortalecimiento de los servicios sanitarios y el sector salud⁵ como recomienda la OMS⁶. Unas intervenciones que nos llevan a cuestionar si los citados ODM específicos del sector salud (4, 5 y 6) no estarían entrando en rivalidad, en vez de avanzar en complementariedad precisando el que nos cuestionemos sobre la necesidad, contenidos, calidad y “efectos secundarios” de nuestras intervenciones. Una situación en la que los diferentes actores tanto del Norte como del Sur comparten responsabilidad, incluido el sector de las ONGD. Es así que invitamos a los lectores a compartir una serie de reflexiones y lecciones aprendidas⁷ desde nuestra propia práctica en África Occidental y Central en el ámbito de la cooperación e investigación sanitaria⁸. Unos interrogantes que nacen de una reflexión crítica basada en la experiencia, y que planteados de un modo sencillo, pretenden contribuir a la mejora de nuestras intervenciones en África, meta asimismo del conjunto de la presente publicación.

/ ¿Porqué y para qué intervenimos...en este continente... en este país...en esta región...en el sector sanitario y en torno al VIH/SIDA? /

Hasta finales del s. XX cuando una trabajaba en África subsahariana, raro era ver ONGDS españolas, salvo la ya secular presencia de misioneras y misioneros. Sin embargo, en los últimos años se asiste a una presencia creciente de las

10/. Como bien refleja el Plan África. Ver MAEC, *Plan África 2009-2012*. Madrid, 2008.

11/. Conclusión a la cual ha venido igualmente a llegar el último informe de la CONGAD (2010: 91-95): "*La complementariedad de los actores en la lucha contra la pobreza se pone de manifiesto en el hecho de que los principales países africanos receptores de fondos de las ONGD coinciden con los países definidos como prioritarios o de atención especial en el Plan Director (...)* El gran aumento de presencia de las ONGD españolas en los últimos cinco años va estrechamente unido a la disponibilidad de financiación, por un lado, y a la intención de provocar cambios estructurales sobre fenómenos políticos y sociales de diversa índole". En CONGAD, *Informe de la Coordinadora de ONG para el desarrollo-España sobre el sector de las ONGDs. Especial temático las ONGD españolas en África*, Publicaciones Coordinadora, Madrid, 2010.

12/. En línea con el ya citado informe de la CONGAD "Informe de la coordinadora..., op.cit. ps. 95-96 según el cual apenas el 50% de las ONGDS españolas entrevistadas trabajando en África estaría especializada en África Subsahariana". Unas ONGDS que no habrían nacido con vocación de trabajar en ella pues este continente no aparece en sus estatutos, estimando su presencia "*más ligada a oportunidades exteriores (petición de organizaciones en el terreno, existencia de convocatorias para fondos,...) que a estrategias concretas y premeditadas de actuación*".

mismas, muchas de ellas interviniendo en el ámbito sanitario, y dedicando una atención especial al VIH/SIDA. Una súbita presencia de la cual resulta legítimo cuestionar sus porqués y paraqués antes de analizar sus modos de intervención e impacto, que en ocasiones suponen paradójicamente una de cal y otra de arena en el avance de los ODM⁹.

Un primer interrogante: ¿Responde dicha presencia reciente a un empeoramiento de los indicadores sanitarios del continente? ¿Por qué no se había manifestado anteriormente vista nuestra cercanía? ¿O quizás se deba, más bien-o además-, a la posibilidad abierta de recibir fondos internacionales en el ámbito del VIH/SIDA? y/o ¿a la posibilidad de obtener financiación española¹⁰ fruto de los crecientes intereses (comerciales, migratorios, etc.) del Gobierno, CCAA y/o entidades locales?¹¹.

Es así que hemos podido observar sobre el terreno situaciones que cuando menos despiertan nuestra preocupación. Por ejemplo, el caso de ONGDS que no especializadas en el ámbito sanitario, ni conocedoras anteriormente de las especificidades del contexto subsahariano¹², han comenzado a trabajar vista la posibilidad de obtener financiación para dicho continente y en ocasiones en un ámbito tan específico como el del VIH/SIDA. O que en función del sector en el que se pueden llegar a tener fondos, una ONGD cambie de zona geográfica e incluso de sector, pasando por ejemplo del sanitario al de desarrollo agrícola o viceversa, en ocasiones a petición de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC).

Hemos encontrado igualmente el caso contrario. La expertise biomédica de determinados actores en el ámbito del VIH/

13/. El Gobierno español habría acentuado este tipo de instrumentos especialmente a partir del 2007.

14/. Las citas del texto, aunque anónimas, corresponden a testimonios de actores concretos entrevistados in situ en el curso de alguna de nuestras investigaciones en África subsahariana y que se han incluido por reflejar puntos de vista, que basados en la experiencia, aparecen de forma repetitiva y que habiendo podido ser contrastados, se estima gozan de representatividad a nivel científico.

15/. Se da el caso de ONGDs españolas, sindicatos o Fundaciones que han comenzado a intervenir en países como Senegal, o Malí gracias al conocimiento mutuo posibilitado por alguno de los encuentros que en torno al tema migratorio tienen lugar en nuestro país.

SIDA, unido a la disponibilidad de fondos, han motivado su intervención por vez primera en dicho continente. Sin embargo, y a pesar de dicha expertise, no siempre con buen resultado, debido a menudo a un limitado manejo de las herramientas del mundo de la cooperación.

Una disponibilidad de fondos que presentaría características propias cuando existe la posibilidad de un firmar un Convenio que asegure durante X años la financiación del proyecto y de la ONG. Un instrumento¹³ que si bien facilita la previsibilidad puede restar margen de independencia, de crítica hacia las elecciones y actuaciones de los entes financiadores. Como bien nos decía el responsable de una ONG sanitaria: “*Un Convenio es un lujo. Pero a veces se hacen cosas porque lo manda la AECI y que no se acuerdan con nuestra misión. En Francia dependemos menos de los fondos públicos y somos más rebeldes, más críticos. Hacemos un trabajo más estructural*”.¹⁴

Además, la posibilidad de financiación, en especial cuando ésta se rige por una lógica territorial, estaría facilitando la concentración de ONGDs en una determinada zona. Una situación que si bien parece positiva estaría teniendo como efecto no deseado la desmovilización de los actores locales así como el desarrollo de estrategias en busca de la ONG que ofrezca mayores ventajas con el mínimo de exigencias: por ejemplo un per diem más elevado y un menor rigor a nivel de facturas.

Ocurre igualmente que la iniciativa de intervenir provenga de las propias autoridades locales, sean las sanitarias, la comunidad y/o algún migrante instalado en nuestro país¹⁵. Pues bien, aún así no siempre estaría justificada nuestra intervención aunque

16/. A este respecto resulta clave la obra de FASSIN, Didier, entre otras su obra *When Bodies Remember: Experiences and Politics of AIDS in South Africa* Berkeley: University of California, Berkeley, 2007. En el ámbito español, véase MENDIGUREN, Berta “La institucionalización de la biomedicina y las jerarquías locales entre los soninké de Malí”, en *Studia Africana* nº17, 2006, ps 65-89.

17/. Un manual de referencia es ESTEBAN, Mari Luz, *Introducción a la Antropología de la salud*, Ed. Osalde, Bilbao, 2007. En el podemos encontrar igualmente un ejemplo de diagnóstico socio comunitario de salud inclusivo culturalmente hablando.

18/. Es ésta una enfermedad difícil a trabajar pues en muchos contextos es considerada una enfermedad fantasma, una invención del hombre blanco. Una enfermedad que no se suele tratar mientras no haya síntomas y cuya etiología se relaciona con la trasgresión de un tabú sexual. Además hace referencia a ámbitos nudo de la cultura como las relaciones con los ancestros y las de género.

podamos lograr los fondos necesarios. Además puede que detrás de dicha demanda local se escondan otros intereses, no sanitarios¹⁶ (políticos, económicos, de prestigio), que puedan en el futuro poner en riesgo nuestra intervención.

Asimismo y más allá de a cargo de quien nazca la iniciativa de intervenir, e independientemente de sus motivos, hemos de interrogarnos sobre el propio **proceso de identificación de los proyectos**. Hemos encontrado ONGDs que han comenzado su trabajo sin realizar previamente un Diagnóstico socio-comunitario de salud de calidad, sin haberse interrogado científicamente sobre si el ámbito del VIH/SIDA era prioritario. O diagnósticos que se han limitado a revisar indicadores socio-sanitarios, sin tener en cuenta elementos como la situación de desarrollo humano y condiciones de habitabilidad del contexto y que sin embargo podrían condicionar el acceso de la población a los servicios habilitados o estar a la base de una nutrición insuficiente (con consecuencias negativas en aspectos como la tolerancia metabólica de los tratamientos antirretrovirales (ARV). O que han olvidado elementos antropológicos¹⁷ como el llegar a descifrar el juego de poderes e intereses articulados ante la posibilidad del proyecto, o el universo de concepciones que cada comunidad tiene sobre la enfermedad y su terapéutica, especialmente en un contexto con particularidades propias y diversas como el subsahariano y respecto a una enfermedad sexualmente transmisible y con una fase asintomática como el VIH/SIDA¹⁸.

En otras ocasiones el Diagnóstico no habría sopesado la **capacidad de las autoridades sanitarias** y/o locales para dar respuesta a los compromisos a establecer, imprescindibles para la apropiación local del proyecto y sostenibilidad futura.

O no se ha contrastado con un **Mapa local actualizado de la Cooperación**, con el fin de llegar a valorar si no existen o no otros actores interviniendo en el mismo sector en cuyo caso preguntarse si realmente es necesaria nuestra presencia o bien hemos de limitarnos a un apoyo puntual, evitando gastos que pueden así ser dedicados a otros proyectos.

Tampoco es raro el caso de que se delegue dicho diagnóstico en un técnico que si bien cuente con la expertise necesaria en desarrollo y/o en el ámbito sanitario, tenga un conocimiento previo muy limitado o nulo del país, de su cultura e incluso de la lengua vehicular. Otro hándicap puede venir del limitado tiempo dedicado a su realización, muchas veces no contrastado con monografías ya existentes y experiencias de otros actores e investigadores, incluidos los subsaharianos.

Una presencia, motivaciones, desajustes, que nos han de llevar en último término a interrogarnos si a pesar de contar con la financiación, ¿es el ámbito del VIH/SIDA el prioritario? ¿Se corresponde con nuestras misiones y expertise? ¿Somos el mejor agente? ¿Puede nuestra intervención llegar a tener efectos no deseados sobre los restantes ODMs? ¿Es realmente pertinente que intervengamos?.

/ ¿Cómo intervenimos? /

Más allá de los porqués y paraqués, el “modo de hacer y estar” de las ONG en el ámbito sanitario, y en especial del VIH/SIDA en dicho continente, presenta no sólo luces sino también sombras.

A nivel de **apropiación** podemos encontrar ONGDs que no se rigen por la agenda de desarrollo y prioridades en materia

19/. Dicha retirada puede ser traumática cuando no responde a unos objetivos alcanzados sino que sobreviene al dejar de contar con la necesaria financiación, debida por ejemplo a un cambio de prioridades de las políticas de cooperación española en el país.

20/. Dejando de lado igualmente las últimas directrices de la OMS del año 2009 relativas al TAR en adultos y adolescentes recomiendan las intervenciones simples, estándar y de calidad a gran escala especialmente en los contextos de recursos limitados.

de VIH/SIDA de los países de acogida, siguiendo por ejemplo protocolos diferentes de los nacionales. Protocolos que si bien en muchos casos más completos, pueden no resultar aplicables localmente, ver sostenibles a largo plazo una vez la ONGD se retire¹⁹. Se ha dado el caso de que queriendo aplicar –por su calidad- un protocolo similar al español, se haya realizado una toma a cargo “demasiado” completa de los PVVS. Por ejemplo incluyendo aspectos complementarios como el pago de los gastos de desplazamiento y/o farmacéuticos (independientemente de si la afección está relacionada o no con dicha patología), inasumible por *la mayoría de los sistemas sanitarios sub-saharianos*.²⁰ Una situación que puede a su vez provocar la queja de otros pacientes, habiéndose registrado casos de agresividad hacia el personal dispensador.

A nivel de **alineamiento** con las estrategias y sistemas nacionales, se han observado situaciones de no respeto de sistemas clave como los dedicados a la recogida de datos epidemiológicos. Se crea así un sistema paralelo, que en el mejor de los casos supone una sobrecarga de trabajo, tratando de responder el personal local tanto a las exigencias de la ONG como a las de las autoridades, ellas mismas sometidas a las de los organismos financiadores (en especial las del Fondo Global).

Otro elemento sobre el que reflexionar hace referencia al **personal expatriado** que suele acompañar muchos de los proyectos. Sus salarios y condiciones laborales no se alinean con los del personal local dependiente de las estructuras nacionales y ni siquiera con el contratado in situ por la propia ONG. La experiencia muestra cómo ello crea un sistema a dos, ver tres velocidades que se traduce en desidia por parte del

21/. Hemos así encontrado licenciados en Derecho o Políticas encargados de la gestión del ciclo de los ARV.

22/. Algo se ha avanzado desde 1930, cuando un administrador francés en Senegal comentó: "La vida colonial empuja a la facilidad (salarios elevados, servicio doméstico) y acentúa los desequilibrios. Su vida está ritmada por ceremonias (clubs, recepciones, deportes, caza, viajes) a los que pocos africanos participan y numerosos colonos desconocen las verdaderas dificultades de los africanos", en GOUREVITCH, Jean Paul, *La France en Afrique Conq siecles de presence*. Acropole, 2008

personal local e incluso en rivalidad. Además se favorecería la fuga de cerebros del sistema público al privado debilitando el sistema de salud en su conjunto.

De nuevo cuestionarnos sobre la expertise de algunos expatriados. Aunque en gran parte de los proyectos el personal tiene una formación conforme al puesto que ejerce, hemos encontrado el caso de profesionales que aunque por ejemplo poseen un Máster en Desarrollo (conociendo instrumentos clave como el ciclo del proyecto o el marco lógico), no tienen los conocimientos específicos y necesarios del ámbito sanitario²¹. O que sin contar con una formación en animación comunitaria, como puede ser la de trabajador social, se dedican a la dinamización. Unos desajustes que cuestionan incluso a los propios profesionales subsaharianos quienes a menudo nos han interrogado sobre las razones que motivan el envío de profesionales en muchos casos no especialistas, recién salidos de la Universidad, y/o sin apenas experiencia en el terreno, menos aún en África. Una práctica que contrasta con la presencia in situ de sanitarios subsaharianos sin trabajo.

En relación con este elemento hay que cuestionar igualmente el impacto, al menos simbólico, que tiene ya no sólo nuestro modo de actuar profesionalmente, sino también "de estar" en la sociedad de acogida. Signos materiales exteriores como el gozar de una vivienda unifamiliar, 4x4, chofer, personal doméstico, portero, etc...²², crean en el imaginario local la creencia de que en nuestros contextos de procedencia, es decir en España, disponemos de dicho ritmo de vida, alimentando el deseo de los locales, en especial de los jóvenes, de migrar. U otros aspectos como la preferencia por los medicamentos en especialidad y las clínicas privadas en caso de caer enfermos,

que entra en contradicción con nuestro quehacer profesional pro-empleo de genéricos y del sistema público.

Otro tipo de ayuda aportada es la **construcción y/o rehabilitación de espacios específicos** para la atención de las personas viviendo con VIH/SIDA. De nuevo la experiencia nos muestra cómo esto puede contribuir a su estigmatización al estar "localizadas" en espacios ad-hoc. Al mismo tiempo dicha "exclusividad" no beneficiaría al resto del sistema de salud. Es así que numerosas ONGDs especialistas del tema así como los organismos internacionales, estiman que resulta mucho más eficaz el mejorar las condiciones de un centro de salud, en especial los servicios de Atención primaria materno-infantil, que intervenir paralelamente. Como bien nos decía una responsable de ONG especialista en este ámbito: "*En nuestro primer proyecto cometimos muchos errores debido a nuestra inexperiencia en cooperación y en África. Es mejor comenzar por apoyar toda la estructura, mejorar las condiciones de higiene, el sistema de saneamiento. Incluir acciones sobre el medio ambiente, caminos peatonales, incineradores, barreras arbóreas o construir un doble techo en los laboratorios y/o depósitos farmacéuticos que permitan bajar la temperatura. De este modo todo el sistema se beneficia y el personal acepta mucho más fácilmente nuestra presencia*".

Los proyectos pueden acompañarse de **material** específico como el necesario para un laboratorio clínico y/o de diagnóstico del VIH/SIDA. Se da el caso de que el manual de instrucciones no se traduzca a la lengua local. O sea tan sofisticado que si se avería resulte difícil y costoso el encontrar piezas y/o el personal especializado necesario, procediéndose a su abandono.

23/. Destacar la obra VVAA, *Mujer, sida y acceso a la salud en África subsahariana*. Medicus Mundi, Barcelona, 2006.

24/. Una falta de coordinación que puede poner en riesgo el sistema sanitario en su conjunto como bien ha mostrado para el caso de Mali, MENDIGUREN, B., "Los efectos indeseables del trabajo social con población emigrante: el caso del sistema público de salud en Mali", en *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, n°19, IUDC-UCM, 2007, ps 177-190.

Otro elemento es la **formación y refuerzo de las capacidades locales en VIH/SIDA**. Si bien son un tipo de actividad clave, a veces son impartidos por personal expatriado desconocedor de las realidades locales que intenta, si bien con la mejor voluntad, "imponer" estrategias modelo que han podido ser exitosas en otros contextos pero que sin la necesaria adaptación pueden fracasar. A este nivel- aunque no sólo- se presenta la problemática del *perdiem*, que varía de un actor de la cooperación a otro y que de nuevo puede llevar a los actores locales a buscar el "asociarse con la ONG que pague más", rechazando a las restantes e incluso exigiendo dicha cuantía a las autoridades nacionales. No es raro tampoco que se organicen seminarios en los que mientras los intervinientes expatriados cobran altas dietas, las de los locales -en ocasiones con un nivel formativo y una experiencia mayor-, son muy inferiores e incluso que estos se vean en la obligación de pagar de su propio bolsillo los gastos de alojamiento y manutención. Hecho que favorece su desidia.

El ámbito de la **dinamización comunitaria** es igualmente protagonista. Si bien con una frecuencia cada vez menor, no es raro que de nuevo tengamos el problema de la lengua, que nos apoyemos en materiales no traducidos o diseñados sin tener en cuenta el contexto sociocultural específico²³.

Un último elemento en el que queremos incidir es el de la necesaria armonización y **coordinación entre actores**. Siguen encontrándose proyectos que intervienen sin coordinarse con las autoridades locales²⁴. En otras ocasiones la descoordinación es con los restantes actores de la cooperación trabajando in situ, observándose el caso de actividades paralelas, de pacientes y familias apoyados por varios actores. O que dicha coordinación no exista con los actores de comunidades cercanas, cuando es

conocida la movilidad de las persona viviendo con VIH/SIDA (PVVS) hacia poblados cercanos en los que poder escapar de la estigmatización. Una descoordinación a menudo presente entre ONGDs españolas trabajando en el mismo país sobre el mismo sector e incluso con la OTC, especialmente cuando ésta no es quién financia. Una situación que en el caso español presenta características propias pues el número de actores suele ser mayor debido a nuestra estructura descentralizada (Estado, CCAA, Diputaciones, Municipios). Si bien, la propia experiencia española en descentralización está siendo de gran ayuda, por ejemplo a la hora de apoyar procesos de **descentralización** de los ARV, no es raro el que tanto a nivel de autoridades como de ONGDs no se actúe coordinadamente, duplicándose esfuerzos y recursos que puestos en común podrían revertir en mayores logros, en este objetivo común de la lucha contra el VIH/SIDA en África.

/ Concluyendo... /

¿Un panorama con demasiadas sombras? No, únicamente un conjunto de reflexiones a partir de deficiencias observadas sobre el terreno y que pretenden llamar nuestra atención en pos de su mejora, y ello sin olvidar los múltiples logros realizados. Se trata en definitiva de "reencontrarnos" con el verdadero porqué y paraqué de nuestras intervenciones en el ámbito del VIH/SIDA en África subsahariana (extrapolables en muchos de sus aspectos a cualquier otro ámbito sanitario y contexto sociocultural) para que éstas mejoren al mismo tiempo que minimicen, y si es posible anulen, sus efectos secundarios, en especial sobre el resto del sistema sanitario con el fin de hacer realidad la consecución del conjunto de ODM.

25/. Basados en los marcos normativos globales de la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008).

Unas intervenciones que esperemos lleguen a ser fruto en primer lugar de una elección reflexionada y fundamentada en las necesidades y capacidades de las comunidades con las que trabajemos, más que en los intereses de nuestra organización o de la fuente de financiación. Y que en caso de optar por su puesta en marcha se basen en la excelencia, la expertise, la multidisciplinariedad y la complementariedad, alineándose asimismo con los principios para la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad) que desde el propio sector de las ONGDs se estarían exigiendo a los Gobiernos²⁵. Es sólo así que podremos avanzar en la lucha contra el VIH/SIDA y al mismo tiempo fortalecer los sistemas de salud en su conjunto.

En último término, quizás tendríamos que llegar a plantearnos si salvo gran expertise en VIH/SIDA y Desarrollo así como del contexto subsahariano, no sería preferible el que las ONGDs dejáramos de intervenir directamente, de ser en muchos casos meros gestores de fondos (e intereses) públicos y retornáramos a un ámbito más reivindicativo centrado en la lucha por el derecho a la salud como derecho humano inalienable e indisoluble de la lucha contra la pobreza y el Desarrollo Humano. Y ello sin olvidar un aspecto raramente trabajado desde el tercer sector: la lucha por el desarrollo de sistemas de protección socio-sanitaria que permitan la universalidad y gratuidad de la salud, independientemente de la enfermedad de la que se trate. Y en este aspecto, nuestro país, por lo menos hasta el momento, sí que puede dar ejemplo en base a su historia más reciente.

Mientras, esperemos que si bien en tanto organizaciones muchas veces “no podamos” decir no a intervenir pues “hay dinero en juego”, los actores subsaharianos sepan rechazar aquellas de nuestras intervenciones que no sean sostenibles o que puedan tener “efectos secundarios no deseados”. Aunque como bien nos decía el Médico Jefe de un Hospital subsahariano habituado a trabajar con ONGDs españolas: *“En África no sabemos decir no al extranjero, es cultural, por respeto. Muchas veces tendríamos que hacerlo pero nosotros también tenemos nuestros intereses, y trabajar con una ONG extranjera supone dinero y prestigio. ¿Quién puede resistirse a ello vistos nuestros salarios, el estado de nuestros hospitales o los limitados recursos de nuestros enfermos y familias?”*.

/ La tierra de todos, el negocio de unos pocos: La mercantilización de la tierra /

Patricia Garrido Llamas

Miembro del Grupo de Estudios Africanos de la UAM. Licenciada en Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE), Master en Gestión de Entidades sin Ánimo de Lucro (UNED) y Master en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos (UAM). Investigadora especializada en economía del desarrollo, relaciones comerciales y de inversión, especulación sobre materias primas, efectos de la inversión extranjera directa en África y desarrollo sostenible. Ha trabajado durante 12 años en mercados de derivados financieros de Londres, Milán, Nueva York y Madrid y actualmente desarrolla su actividad profesional en el campo de la cooperación al desarrollo

Al hablar de “mercantilización de la tierra” nos referimos a la inversión, principalmente extranjera, en grandes extensiones de tierra cultivable en países empobrecidos que se encuentran, paradójicamente, sumidos muchas veces en graves crisis alimentarias. Este fenómeno de acaparamiento de tierras, se viene dando desde hace más de una década, pero puede afirmarse que ha cobrado especial auge en los últimos años, a raíz de la crisis alimentaria de 2007-2008 y el efecto que ésta ha tenido en la valoración de los recursos necesarios para la producción de alimentos (tierra y agua). En efecto, la rentabilidad esperada de la inversión crece al aumentar el beneficio por unidad de tierra: el alza de los precios de los alimentos ha hecho que los precios de las tierras de cultivo suban en todo el mundo. Sólo en 2007, subieron un 16% en Brasil, un 31% en Polonia y un 15% en los Estados del Medio-oeste de los Estados Unidos.

/ ¿A qué tipo de operaciones nos estamos refiriendo? /

No existe mucha información pública acerca de este tipo de transacciones, pero puede afirmarse que los inversores son, por lo general, extranjeros y procedentes de países prósperos pero con escasez de tierras cultivables y agua para producir alimentos, como son los Estados del Golfo Pérsico, que importan en torno al 60% de los alimentos que consumen y que pueden rebajar los costes en torno a un 25% si controlan la oferta de alimentos; o se trata de países asiáticos con mucha

población y problemas de seguridad alimentaria como China, India o Corea del Sur. Las inversiones se dirigen generalmente a países en desarrollo con costos de producción de alimentos muy inferiores y mayor abundancia de tierras y agua. Otros factores que determinan el destino de las inversiones son la proximidad geográfica o la presencia de determinadas condiciones climáticas favorables a un determinado cultivo. Entre los inversores, domina el sector privado, aunque con importante apoyo, ya sea financiero o de otro tipo, de entes estatales. La presencia de Gobiernos, ya sea directamente o a través de empresas públicas o alianzas público-privadas, es también significativa en el grupo de inversores, pero lo es aún más en los países receptores de estas inversiones. Según datos del Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria (IFPRI, por sus siglas en inglés), entre 2006 y 2009 se realizaron un total de 33 operaciones en países africanos, de las cuales en al menos 23 (o un 69,7%) hubo intervención de un Estado o de una entidad estatal. En la otra cara de la moneda de los compradores, se sitúan especuladores, intermediarios que trafican con tierra como si fuera una mercancía cualquiera y países como Sudán, Tanzania, Kenya, Malawi o Etiopía, con sus gobiernos a la cabeza, que han abierto las puertas de par en par a la inversión extranjera destinada a la agricultura, especialmente a la compra y explotación de tierras de cultivo. Se habla así, especialmente en el caso de África, de que se está gestando una “tormenta perfecta”, destinada a descargar su furia sobre el corazón mismo del continente: sus tierras de cultivo, los pequeños agricultores y las comunidades que viven de ellas y que suponen un 70% de la población africana; que pueden encontrarse, en un día no muy lejano, sin tierras

que cultivar y con sus estructuras sociales y comunitarias destruidas.

El destino de las tierras es cada vez con mayor frecuencia la producción de alimentos básicos, pero también, en muchas ocasiones, lo que se busca es la rentabilidad de la inversión, por lo que las tierras se destinan a la producción de materias primas agrícolas no alimentarias o agro-combustibles, aunque, de nuevo según los datos del IFPRI, éstas siguen siendo minoritarias (sólo 8 de un total de 33 operaciones realizadas entre 2006 y 2009). Otras veces, se trata en realidad de “operaciones de cobertura” de las operaciones especulativas en mercados de derivados sobre materias primas agrícolas, que realizan los fondos soberanos de inversión (enormes masas patrimoniales propiedad por lo general de los Estados exportadores de petróleo, constituidas a partir de los ingresos de la exportación de crudo) que son quienes están también detrás de estas inversiones en tierras de cultivo. Las operaciones no siempre se instrumentan a través de una compraventa, sino que a menudo las transacciones realizadas son contratos de arrendamiento a muy largo plazo o contratos de cultivo y suministro de alimentos a cambio de infraestructuras rurales y agrícolas, como sistemas de riego y carreteras.

Como hemos dicho, no existe mucha información disponible acerca de estas transacciones pero, no obstante, según datos del Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria (IFPRI, por sus siglas en inglés), entre 2006 y 2009, se intercambiaron entre 15 y 20 millones de hectáreas en este tipo de operaciones, por un valor conjunto de 20 a 30.000 millones de dólares. Uno de los casos más significativos fue el intento de adquisición, en noviembre de 2008, por parte de la

multinacional coreana *Daewoo Logistics*, de una plantación en la isla de Madagascar de 1,3 millones de hectáreas (el tamaño de media Bélgica), destinada a cultivar principalmente maíz para la exportación, con el objetivo de producir unas 10.000 toneladas en 2010. Dicha compañía ha adquirido también tierras en otros países, como Indonesia, con el objetivo de desarrollar los cultivos en un plazo de 15 años, para producir la mitad de la demanda actual de Corea del Sur, unos 5.000.000 de toneladas anuales, el 5% del comercio mundial. En noviembre de 2008, el emirato de Qatar, a cambio de una inversión de 2.300 millones de dólares en un nuevo puerto, arrendó 40.000 hectáreas en Kenya para destinarlas a la producción de fruta y verdura. En marzo de 2009, India destinó una inversión de 4.000 millones de dólares a Etiopía, dirigida principalmente a la agricultura en general, cultivo de flores y producción de azúcar. En abril de 2009, Libia adquirió 100.000 hectáreas en Malí, país cuya situación de seguridad alimentaria es muy precaria, para destinarlas al cultivo de arroz. Sudán (el país más extenso de África, con más de seis millones de personas atendidas por el Programa Mundial de Alimentos y en el que sólo se explota un 8% del total de superficie cultivable) se ha convertido en un destino preferente de estas inversiones: el gobierno egipcio firmó en junio de 2008 un contrato que le aseguraba la producción de 2 millones de toneladas de trigo anuales. En noviembre del mismo año, Jordania adquirió 25.000 hectáreas para destinarlas a ganadería y cultivos. En junio de 2008, Corea del Sur adquirió 690.000 hectáreas para cultivar trigo y entre julio y agosto de 2008, diversas entidades de los Emiratos Árabes Unidos cerraron operaciones que les aseguraban el uso de más de 400.000 hectáreas para el cultivo de maíz, alfalfa y, posiblemente, trigo, patatas y leguminosas.

En el Sur de Sudán, la compañía de inversión estadounidense Jarch Capital, ha llegado incluso a cerrar una operación de 400.000 hectáreas con uno de los líderes guerrilleros locales.

/ ¿Qué consecuencias tienen estas inversiones? /

Existe la percepción generalizada de que en los países destino de estas inversiones, hay un exceso de tierras cultivables sobre las que no existen títulos de propiedad válidos y/o que están infrutilizadas y desaprovechadas desde el punto de vista de su explotación agrícola, cuando no directamente baldías. Pero en muchos casos, las tierras sí están siendo aprovechadas, muy a menudo por parte de los segmentos de población más desfavorecidos, para el pastoreo, recolección de leña o hierbas medicinales, usos todos ellos no valorados por el mercado; y ya se ejerce un derecho sobre ellas. Lo que ocurre es que en muchos lugares, especialmente en África, la propiedad de la tierra se rige por costumbres y tradiciones centenarias, pero no hay documentos ni registros de la propiedad y los usuarios de esas tierras no ven reconocidos y respetados sus derechos, porque quedan al margen de las instituciones y de la estructura jurídica y legal oficial. Así, la inversión en grandes extensiones de tierras cultivables en países de África, empobrecidos y sumidos en graves crisis alimentarias, muchos de ellos, supone una cuestión de justicia social y de derechos humanos, por cuanto impide el ejercicio efectivo del derecho humano a la alimentación. La Directriz 8B de las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, en noviembre de 2004, establece

que “Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.”

Jacques Diouf, Director General de la FAO, ha hablado ya de *neocolonialismo alimentario*, aunque dicha organización ha suavizado posteriormente su discurso de forma notable y se ha alineado con la postura de otros organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD, por sus siglas en inglés), el Programa Mundial de Alimentos o la Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y los gobiernos de los países más industrializados, que en septiembre 2009 se reunieron en Nueva York, al hilo de la sexagésimo cuarta Asamblea General de las Naciones Unidas, con el fin de aunar esfuerzos para diseñar un marco internacional de principios y buenas prácticas, que promuevan la inversión responsable en agricultura.

Frente a esta postura, se alzan las voces de algunas de las personas más pobres del planeta, asociaciones de campesinos y coaliciones como COPAGEN, ONGs, organizaciones de la sociedad civil y activistas, que están luchando por hacer ver a los gobernantes, principalmente a los africanos, lo que está en juego realmente en estas inversiones con las que se juegan, no sólo la soberanía alimentaria, sino la soberanía territorial del continente y la misma existencia de las naciones africanas. Estas voces denuncian que inversiones como éstas no son más que la enésima reedición (en ediciones anteriores figuran los programas de ajuste estructural, las estrategias de reducción de la pobreza o la primera Revolución Verde de las décadas de los 60 y 70), de todas esas Grandes Ideas e inacabables planes que sacan beneficio de los países más pobres en lo que fingen servir a su desarrollo. Reclaman que estas inversiones en realidad ponen en grave riesgo la consecución del Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio (reducir la pobreza extrema y el hambre) y del 7 (garantizar la sostenibilidad medioambiental).

Tras décadas de insuficiente inversión en el sector agrícola a nivel mundial, es obvio que en los países en desarrollo se necesita capital con urgencia. Las escasas inversiones realizadas en los últimos decenios han estancado la productividad y los niveles de producción. Con objeto de reducir a la mitad para 2015 el número de las personas que padecen hambre, como prevén los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, los cálculos de la FAO indican que se necesitarán anualmente fondos adicionales de por lo menos 30 mil millones de dólares. La capacidad de los países en desarrollo para colmar este déficit es limitada y la ayuda oficial al desarrollo (AOD) no ofrece alternativas reales. De hecho, la parte de la ayuda que

va a la agricultura ha seguido una tendencia descendente hasta situarse por debajo del 5 por ciento del total de flujos de capital que se destinan a los países en desarrollo, según datos de la OCDE. La cuestión clave no se refiere a si las inversiones internacionales deben complementar otras entradas de capital, sino a cómo aprovecharlas al máximo y si es posible hacer que redunden en beneficio de todas las partes implicadas: inversores, países receptores y comunidades locales. Como efectos positivos de estas inversiones se citan la creación de empleos tanto agrícolas como no agrícolas; incremento de la productividad, mejoras en la calidad; vínculos progresivos y efectos multiplicadores mediante el recurso a las fuentes locales para el suministro de la mano de obra; el desarrollo de infraestructura rural y mejoras que redundan en la reducción de la pobreza, como la apertura de escuelas y puestos de atención sanitaria. Otros efectos, de impacto más amplio, son la transferencia de tecnología y nuevas prácticas agrícolas, así como los compromisos de inversión, la estabilidad global de precios y el aumento de los suministros alimentarios, para el mercado interno y para la exportación. Como efectos negativos, están la expropiación de tierras, las amenazas que suponen para los medios de vida de las poblaciones locales y la insostenibilidad medioambiental.

/ Recomendaciones /

El que se potencien o atenúen unos u otros efectos de estas inversiones en tierras de cultivo, dependerá en gran manera de cómo se diseñen este tipo de operaciones. Y lo primero que debemos tener en cuenta es la relación de poder completamente desigual que se establece entre el inversor

extranjero y los pequeños agricultores y propietarios que constituyen la población local. Todo el poder de negociación se encuentra claramente del lado de la empresa extranjera que invierte. Especialmente si sus intereses son apoyados por el Gobierno del país receptor de la inversión o por las élites locales y cuando los pequeños propietarios y agricultores que han venido haciendo uso de esa tierra, no tienen ningún título de propiedad ni contrato o documento legal que les autorice su explotación, sino que han venido haciéndolo en base a la costumbre y tradiciones locales.

Dado que el Estado es a menudo el propietario oficial de la tierra, la población local corre un elevado riesgo de verse expulsada sin derecho a consulta ni indemnización. Resulta, por tanto, fundamental reforzar de forma efectiva (y no sólo sobre el papel) en la legislación nacional, los mecanismos previstos de participación de la población local, así como la transparencia e información pública sobre estas operaciones. Es básico que la población pueda prestar su consentimiento previo e informado, que sea consultada cuando todavía todas las opciones están disponibles, que disponga de información completa y comprensible, que los diversos intereses locales estén representados, y no únicamente los de las élites. Que cuente con la ayuda legal necesaria y que los afectados sean indemnizados convenientemente. Es necesario exigir una mejor rendición de cuentas a Gobiernos y a empresas inversoras. No hay que olvidar que, como ya hemos visto, son derechos humanos (como el derecho a la alimentación y el derecho de propiedad) los que están en juego y que según el marco conceptual desarrollado por el Representante Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y Otras Empresas, respetar los

derechos humanos es responsabilidad directa de las empresas (además de cumplir con la legislación, tanto la del país receptor de la inversión, como la de aquel del que procede ésta).

Los beneficios para la población local derivados de estas inversiones también dependen en gran medida de cómo estén diseñadas este tipo de operaciones y cómo se gestionen. Es necesario promover modelos de negocio inclusivos y poder exigir legalmente a los inversores, de forma efectiva, no sólo sobre el papel, el cumplimiento de los compromisos adquiridos en cuanto a niveles de inversión, creación de empleo, desarrollo de infraestructuras, ingresos fiscales, protección medioambiental, salvaguardas en la ocupación de tierras y otros aspectos. Los contratos, de compraventa o de arrendamiento, que sustenten la explotación de las tierras, deben redactarse de forma que maximicen su contribución al desarrollo sostenible del país receptor. Resulta, por tanto, imprescindible apoyar reformas en los países receptores de inversiones que se traduzcan en una mayor transparencia en la toma de decisiones y en una mayor consideración del impacto social y medioambiental de estas inversiones. Es necesario disponer de un código internacional de conducta que obligue tanto a inversores como a Gobiernos de países receptores de estas inversiones, y que priorice la transparencia en las negociaciones, el respeto por los derechos locales sobre la tierra, incluyendo aquellos basados en la costumbre y la práctica tradicional, el reparto equilibrado de los beneficios que traen estas inversiones; la sostenibilidad medioambiental y el respeto y coherencia con las políticas comerciales y agrícolas nacionales. Iniciativas como las Directrices Voluntarias para una Gobernanza Responsable de la Tierra y Otros Recursos Naturales, que se están elaborando por parte

de FAO; o el Marco y Directrices de Política de Tierras de África que se están elaborando por la Unión Africana, la Comisión Económica para África de Naciones Unidas y el Banco Africano de Desarrollo, van justamente en ese sentido. Un código de conducta internacional necesita, además, de leyes internacionales y nacionales y mecanismos que aseguren su cumplimiento efectivo, tanto en el país receptor de la inversión, como en aquel del que procede. Sólo la existencia de tales mecanismos y garantías, así como la implicación de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de las poblaciones locales, hará posible maximizar los beneficios y oportunidades de estas inversiones en tierras.

Bibliografía

La tierra de todos,
el negocio de unos pocos:
La mercantilización de la
tierra.

Patricia Garrido
Llamas

/ Baxter, J., *Africa's land and family farms - up for grabs?*, Enero 2010, en "<http://www.grain.org/seedling/?id=666>" <http://www.grain.org/seedling/?id=666>.

/ Blas, J., *UN warns of food neo-colonialism*, Financial Times, 19 Agosto 2008.

/ Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, *Economic Report on Africa. Africa and the Monterrey Consensus: Tracking Performance and Progress*. Naciones Unidas, Addis Abeba, 2008.

/ Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R. y Keeley, J., *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED/FAO/IFAD, Londres/Roma, 2009.

/ Evans, A., *The Feeding of the Nine Billion. Global Food Security for the 21st Century*, The Royal Institute of International Affairs (Chatham House), 2009.

/ "<http://www.farmalandgrab.org>" <http://www.farmalandgrab.org>.

/ FAO, *Del acaparamiento de tierras al ganar-ganar. Aprovechando las oportunidades que brindan las inversiones internacionales en agricultura*, Perspectivas Económicas y Sociales, Informe de Política n°4, 2009, en "<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak357s/ak357s00.pdf>" <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak357s/ak357s00.pdf>.

/ Manos Unidas, varios autores, *Hay tierra para dar y tomar. Bienes mal repartidos*, Folleto Informativo núm.10, Febrero 2000.

/ Mayer, C., *This asset is like gold, only better*, DailyWealth, 4 Octubre 2009, en "<http://www.stockhouse.com/Columnists/2009/Oct/4/This-asset-is-like-gold,-only-better>" <http://www.stockhouse.com/Columnists/2009/Oct/4/This-asset-is-like-gold,-only-better>.

/ Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, *Promoting responsible international investment in agriculture*, 29 Septiembre 2009, en "<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fishery/agriculture/investment/html>" <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fishery/agriculture/investment/html>.

/ Von Braun, J. y Meinzen-Dick, R., *"Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities*, IFPRI Policy Brief 13 April 2009.



/ Migración de profesionales sanitarios africanos /

José Luis de la Flor

Licenciado en Farmacia y doctorando en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos. Su área de investigación es el desarrollo histórico de las políticas internacionales de salud pública.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) en su Informe sobre la salud en el Mundo 2006, *Colaboremos por la salud*, presentaba una evaluación realizada por expertos acerca de la crisis de personal sanitario a nivel mundial, así como varias propuestas para abordar ese problema a lo largo de los siguientes diez años. El Informe revelaba la existencia estimada de un déficit de casi 4,3 millones de médicos, parteras, enfermeras y trabajadores auxiliares en todo el mundo. Donde mayor gravedad revestía esa escasez era en los países del África subsahariana, precisamente donde mayor es la necesidad de trabajadores sanitarios. De hecho del total de los 57 países que identificados con una escasez crítica en profesionales de la salud, 36 estaban en África Subsahariana. Esta crisis en recursos humanos profundiza la desigualdad sanitaria global que soporta la región de África subsahariana en comparación a otros territorios. Así, en una evaluación por continentes se aprecia que la región de las Américas (incluidas Canadá y Estados Unidos) soporta el 10 % de la carga global de enfermedad, dispone del 37 % de trabajadores de la salud del mundo (24,8 por cada 1000 habitantes) e invierte más del 50 % del financiamiento mundial en salud. En cambio África sufre más del 24 % de la carga global de enfermedad, con acceso al 3 % de trabajadores de la salud mundial y dispone sólo de un 1% del financiamiento mundial en salud. Otro dato, en África hay una cobertura de 0,8 trabajadores de salud por cada 1.000 habitantes mientras en Europa es de 10 profesionales por cada 1.000 habitantes. (OMS, 2006; Anyangwe y Mtonga, 2007).

En África la crisis de profesionales médicos supone un debilitamiento de los sistemas de salud en un continente donde el 80% de la población no tiene acceso a sistemas de protección social. Esta crisis afecta negativamente a cualquier estrategia basada en el fortalecimiento de los servicios públicos de salud. Por ello, la falta de los trabajadores de salud supone un serio compromiso para la consecución de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, en concreto afecta seriamente al Objetivo cuatro, reducir la mortalidad infantil; el Objetivo cinco, mejorar la salud materna y el Objetivo seis, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Más específicamente esta crisis de recursos humanos afecta severamente a servicios como, la inmunización, el cuidado del embarazo, la atención primaria o los tratamientos para el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria. (Global Health Workforce Alliance, 2010).

Para responder a esta crisis de recursos humanos el Informe de la OMS traza un plan de acción a diez años centrado en todas las etapas del ciclo de vida laboral de los trabajadores de la salud (formación, incorporación, contratación, bajas laborales, jubilación...). Dentro de este contexto el Informe analiza las causas y los impactos de la migración de profesionales sanitarios desde África a los países de la OCDE. Esta migración puede tener efectos positivos relacionados con las remesas y el rico bagaje de conocimientos técnicos y prácticos con los que vuelven los profesionales que retornan a sus países de origen. Ahora bien también se señalan otros dos efectos perversos; 1) a nivel financiero las elevadas tasas de emigración de profesionales sanitarios conlleva que los países que han financiado su educación además de no obtener ningún beneficio de la misma acaban involuntariamente concediendo

1/. Las estadistas tomaron en cuenta estos países receptores; Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Portugal y Reino Unido.

2/. Las estadistas tomaron en cuenta estos países receptores Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Portugal, Reino Unido

una especie de “subsidio perverso” a los países ricos; 2) a nivel sanitario los altos flujos de migración de profesionales de salud hacia los países de la OCDE suponen auténticos “flujos letales” porque la pérdida de estos recursos humanos debilita los frágiles sistemas de salud pudiendo medirse sus consecuencias en términos de vidas perdidas. (Chen y Boufford, 2005; OMS, 2006)

Aunque las estimaciones estadísticas son difíciles de calcular por falta de datos fiables y actualizables, el Informe *Colaboremos por la salud* calcula que el número de médicos formados en África Subsahariana y contratados en países de la OCDE¹ equivalía a una cuarta parte (un 23%) del cuerpo médico actual de los respectivos países de procedencia (excluidos enfermeras y asistentes de partería). Estos porcentajes oscilan entre un 3% en Camerún, un 29% en Ghana, un 37% en Sudáfrica o un 17% en Etiopía. Respecto a las estadísticas de las enfermeras o asistentes de partería formadas en África Subsahariana que trabajan en países de la OCDE² las estimaciones fluctuaban entre un 18% en Lesotho, un 34% en Zimbabwe o un 7% en Bostuana. Las razones de la migración de profesionales sanitarios desde África en dirección a los países de la OCDE son múltiples. Localizamos dos factores a nivel de los propios sistemas de salud africanos que son; 1) factores internos que actúan como factores expulsivos al favorecer la salida de los profesionales sanitarios africanos de sus sistemas de salud debido por ejemplo a, las malas condiciones laborales (sobrecarga de trabajo, precariedad, escasez de recursos materiales) o el deterioro y mala gestión del sistema de salud; b) factores externos que atraen a estos profesionales hacia los sistemas de salud de los países de la OCDE, por ejemplo, la búsqueda de mejoras a nivel, salarial, laboral, o de mayor

desarrollo profesional. En cuatro países africanos -Sudáfrica, Camerún, Uganda y Zimbabue- los motivos señalados por los trabajadores sanitarios para migrar eran en primer lugar mejoras salariales a las que acompañaban otros motivos como, la falta de desarrollo profesional, la sobrecarga de trabajo, el deterioro de los servicios de salud o la búsqueda de entornos más seguros para el desempeño de la profesión y la vida familiar. Ahora bien, es necesario no olvidar cómo tres dinámicas globales influyen en la toma de decisión a la hora de las migrar desde los sistemas de salud africanos a los países de la OCDE. Una es la formación desde las últimas tres décadas de un sector terciario global que contribuye a impulsar las migraciones de profesionales sanitarios del Sur global al Norte global. Agencias internacionales de contratación de profesionales médicos incentivan la emigración de trabajadores sanitarios desde países de bajos ingresos, muchos de ellos africanos, hacia países de la OCDE. La OMS ha denunciado malas prácticas en la actuación de muchas de estas agencias lo que ha supuesto por ejemplo, que los profesionales emigrados hayan tenido que abonar cierta cantidad por los servicios prestados o que una vez en el país de destino hayan recibido remuneraciones inferiores a los profesionales nacionales. Una segunda dinámica global surge del rápido envejecimiento de las poblaciones de los países de la OCDE lo que produce una alta demanda de profesionales de salud hacia ellos. De este modo el flujo de los profesionales de salud termina privilegiando la atención a las necesidades biológicas de la población de los países del Norte global sobre el cuidado de la población del Sur global, muy concretamente África subsahariana. Por último y no menos importante, una tercera dinámica global resulta de la extensión desde

3/. En adelante nos referiremos a ella como *Estrategia europea*

4/. En adelante nos referiremos a ella como *Programa de acción*

la década de los ochenta de una agenda neoliberal en los sistemas de salud africanos. Tanto el despliegue de los Planes de Ajuste Estructural como las mejores condiciones laborales que ofrecían las ONGs arrastraron fuera del sector público a los profesionales sanitarios. Esta dinámica negativa de salida de profesionales sanitarios del sector público es fortalecida actualmente por la profusión de planes verticales; es decir aquellos programas diseñados específicamente para luchar contra una enfermedad en concreto como por ejemplo el VIH/SIDA. (OMS, 2006, Thursan, 1999).

A continuación analizamos cómo interpreta la Unión Europea el problema de los flujos de profesionales sanitarios y qué políticas promueve para su tratamiento.

La Comisión Europea diseñó en 2005 una *Estrategia europea de acción en la crisis de recursos humanos de la salud en los países en desarrollo* (COM (2005) 642 final)³. A este documento siguió el *Programa de acción para atajar el déficit de empleados de salud en los países en desarrollo 2007-2013* (COM (2006) 870)⁴. A través de estos documentos la UE invita a sus países miembros a tomar pasos en la dirección de satisfacer las necesidades de salud de su población sin producir un impacto negativo en los recursos humanos de los países emisores de profesionales de salud. Este espíritu lo recoge también el Libro verde sobre el personal sanitario europeo (COM (2008) 725 final). Esta *Estrategia europea* (2005) y este *Programa de acción* (2006) enfatizan la actuación sobre los países de África subsahariana y consideran imprescindible actuar sobre la migración de sus profesionales de salud para responder a la crisis de recursos humanos en África. Para ello recomiendan estas actuaciones:

/ Coordinar la respuesta de los estados miembros de la UE a la crisis de recursos humanos, priorizando la actuación a nivel país, complementada con actuaciones a nivel regional y global.

/ Promover una “migración circular” de los profesionales sanitarios que favorezca el regreso a sus países de origen con mayores capacidades

/ Fortalecer el papel de la NEPAD en el diseño de planes de recursos humanos, la formación técnica superior y la investigación clínica

/ Analizar con los trabajadores sanitarios medidas que adoptadas en sus sistemas de salud potencien la eficacia en su gestión.

/ Prevaler las anteriores medidas frente a estrategias nacionales africanas tendentes a regular la migración sanitaria.

/ Buscar soluciones innovadoras, como la formación de trabajadores de salud con menores competencias profesionales que les hagan menos atractivos ante el mercado global.

/ Enfrentar la pérdida de profesionales en el mundo rural y los arrastrados fuera del sector público por la extensión de iniciativas verticales, en concreto el VIH/SIDA. Para ello se proponen incentivos no salariales como, alojamiento o apoyo en la educación de los hijos.

La Comisión Europea evaluó en 2008 el progreso en la implementación de su *Programa de acción* (2006). Esta evaluación se basó en las repuestas dadas por 18 estados

51. Ver *European programme for action to tackle the critical shortage of health workers in developing countries (2007 – 2013). Progress report on implementation.* SEC(2008) 2476.

miembros (entre ellos España) a un cuestionario diseñado por la Comisión Europea. El producto de esta evaluación fue un *Informe de evaluación* que desvelaba la falta de coordinación entre las actuaciones nacionales, regionales y globales de los estados europeos⁵. Para enfrentar este problema el *Informe de evaluación* (2008) proponía aplicar la agenda de buen gobierno basada en la Declaración de París. En esta agenda se subrayan las necesidades de coordinación, armonización, apropiación y rendición de cuentas entre los donantes europeos y los países africanos, además de presentar el apoyo presupuestario como la principal herramienta para solucionar la crisis de recursos humanos en los sistemas de salud africanos.

Por nuestra parte creemos que la *Estrategia europea* (2005), el *Programa de acción* (2006) y el *Informe de evaluación* (2008) interpretan y actúan desde un prisma eminentemente técnico aplicado a la gestión de la crisis de recursos humanos. Así, aunque tales documentos afirman su interés por dar respuesta al flujo de profesionales sanitarios africanos hacia Europa creemos que no interpretan adecuadamente las causas de los mismos. Los tres documentos desconectan la producción de estos flujos migratorios de una realidad global, política e histórica más compleja por lo que promueven unas herramientas de actuación insuficientes para afrontar la raíz del problema. La excelencia técnica aplicada a la gestión de los recursos humanos y a la migración de los profesionales sanitarios africanos no puede despolitizar el problema prescindiendo de actuar sobre las relaciones de poder Norte-Sur que caracterizan las políticas globales de salud. Por ello, la crisis de recursos humanos y en concreto los flujos migratorios que la fortalecen no pueden ser abordados, como subraya el *Informe de evaluación* (2008), aplicando principalmente una

agenda de buen gobierno propia de la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La crisis de recursos humanos no es tanto una “crisis de AOD” como algunas redes tienden a presentar (APSG, 2010), si no el producto de unas desiguales relaciones de poder entre Europa y África. Estas desigualdades salen a la luz en los documentos analizados de la UE. En el *Programa de Acción* (2006) se convida a los estados africanos a no ejercer control fronterizo alguno para regular la migración de sus profesionales sanitarios mientras los mismos estados europeos despliegan una política de control cada vez más férrea en materia migratoria. Esta desigualdad en las relaciones de poder euro-africanas supone un claro riesgo para el fortalecimiento de los sistemas de salud africanos como muestra el acuerdo alcanzado en septiembre del 2008 por los ministros de Trabajo e Interior de la Unión por el que se crea una tarjeta azul para atraer trabajadores extracomunitarios altamente cualificados a Europa, facilitándoles residencia y movilidad. Aunque los estados europeos proclamen que evitarán extender la tarjeta azul a los profesionales del sector salud el Informe 2009 *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria* maneja otra hipótesis. Según este Informe la tarjeta azul es una medida que puede atraer a la UE a profesionales sanitarios de países de renta media quienes a su vez nutrirán sus necesidades de los países más empobrecidos. Es por ello que creemos que esta medida puede incentivar el flujo de profesionales sanitarios africanos a Europa. Esta desigualdad en las relaciones de poder también se expresa cuando el Programa de Acción de 2006 prioriza la solución local por encima de las dinámicas históricas globales que durante las tres últimas décadas han modelado los sistemas de salud africanos. Por ejemplo, los documentos

6/. Por ejemplo esta consideración late en el actual gobierno etíope que propone atraer intereses privados hacia su sector salud como forma de recuperar su diáspora médica. A su vez los donantes internacionales reclaman al gobierno etíope una mayor liberalización en todos sus sectores económicos. (The Ethiopian Herald, 2010)

analizados de la UE consideran que la emergencia de planes verticales enfocados a una sola enfermedad supone un riesgo para el fortalecimiento de los servicios de salud pero no dicen nada del riesgo que supone la liberalización de los servicios de salud africanos. En las últimas dos décadas del siglo XX la extensión de un sector privado a través de los Planes de Ajuste Estructural está profundamente vinculada a la salida de los profesionales de salud del sector público, a lo que también contribuyó el despliegue de las ONGs sanitarias en África. (Thrusan, 1999). El olvido de este pasado supone girar la vista ante los posibles efectos perversos de continuar liberalizando el sector salud en el marco de los acuerdos de libre comercio conocidos como EPAs (Munyuki, 2009). Otro riesgo de esta desconexión histórica es acabar sin argumentos ante el credo de que la extensión del sector privado al ámbito de la salud en África frenará la migración de sus profesionales sanitarios (OXFAM, 2009)⁶. Algunas reflexiones interesantes para no descontextualizar y despolitizar estos “flujos letales” son:

1. Interpretar el problema de la migración de profesionales sanitarios desde África a los países de la OCDE dentro del enfoque propuesto por el Informe de la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud “*Subsanar la desigualdad en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*”. Este enfoque comprende que la desigualdad global en salud está basada en; 1) las desiguales condiciones en que vive y trabaja la población, 2) la desigual distribución del poder y los recursos y 3) la falta de participación social. Trabajando dentro de esta interpretación los “flujos letales” que soportan los sistemas de salud africanos se contextualizaría dentro de la historia, la política y las relaciones de poder globales fortaleciendo,

77. Estos cálculos incluirían el gasto de formación y el coste de oportunidad del profesional africano que no ejerce en su país. De establecer un retorno de estas sumas éste debería ser considerado una retribución de los países de la OCDE/CAD y no grabar como AOD.

por ejemplo; a) la incorporación de las reclamaciones que llaman a calcular el ahorro que supone para los países de la OCDE el ejercicio de profesionales sanitarios africanos en sus sistemas de salud.⁷⁷; b) la defensa de una Atención Primaria en Salud frente a los intereses privados, articulando para ello, la migración de profesionales sanitarios, la crisis de recursos humanos, la atención a población vulnerable y el fortalecimiento del sistema de salud.

2. Limitar la reivindicación de la agenda de buen gobierno (París) como herramienta hegemónica ante cualquier problema de los estados o sociedades africanas. Atender en cambio a otras posibilidades que el presente de la historia de la salud global nos ofrece. Por ejemplo, la negativa en 2006 de la Ministra de Salud de Indonesia, Siti Supari, a compartir sus cepas de virus H5N1 con la OMS. La doctora Supari frenó esta cooperación al conocer que el organismo internacional facilitaba las cepas mandadas por su ministerio a industrias farmacéuticas del Norte. Indonesia alegaba que en el caso de haberse desarrollado una vacuna las condiciones del mercado global de patentes excluirían a su población del acceso a las mismas. En 2008 el gobierno indonesio había logrado el apoyo masivo de 112 países en el conflicto que mantenía con la OMS y las industrias farmacéuticas. (Elbe, 2010). Se abría una nueva línea que relacionaba la falta de cuidado a la población del Sur con las desiguales económicas globales, la transferencia tecnológica y las patentes farmacéuticas. Socializar los “flujos letales” dentro de una agenda contestaría a las relaciones de poder características a la salud global es una posibilidad que va más allá de la Agenda de París.

Bibliografía

Migración de profesionales sanitarios africanos

José Luis de la Flor

- / Anyangwe, Stella y Mtonga, Chipayeni; "Inequities in the Global Health Workforce: The Greatest Impediment to Health in Sub-Saharan Africa". *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2007.
- / Comisión Europea. *Estrategia europea de acción en la crisis de recursos humanos de la salud en los países en desarrollo*. COM (2005) 642 final.
- / Comisión Europea. *Programa de acción para atajar el déficit de empleados de salud en los países en desarrollo 2007-2013*. COM (2006) 870.
- / Comisión Europea. *European programme for action to tackle the critical shortage of health workers in developing countries (2007 – 2013). Progress report on implementation*. SEC(2008) 2476.
- / Comisión Europea. *Libro verde sobre el personal sanitario europeo* (COM (2008) 725 final.)
- / Elbe, Stefan, "Haggling over viruses: the downside risks of securitizing infectious disease" en *Health Policy and Planning*, nº 25, 2010.
- / Lincoln C. Chen, y Jo Ivey Boufford, "Fatal Flows, Doctors on the Move" *English Journal Medicine* October 27, 2005.
- / Médicos del Mundo, Prosalus, Medicos Mundi. *Informe 2009 La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria*, Madrid; 2010.
- / Munyuki, E; "Protecting public health and equitable health services in the services negotiations of the EU-ESA economic partnership agreements" *EQUINET Discussion Paper 72*; Harare. 2009.
- / OMS. Comisión de Determinantes Sociales de la Salud "Subsanar la desigualdad en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud". OMS, 2008.
- / OMS, Informe Mundial sobre la salud en el Mundo 2006. *Colaboremos por la salud*, OMS, 2006.
- / OMS, 2010, 'Código de prácticas mundial de la OMS sobre contratación internacional de personal de salud', WHA63.16.
- / OMS, Global Health Work Force Alliance ("<http://www.who.int/workforcealliance/en/>" <http://www.who.int/workforcealliance/en/>)
- / OXFAM, *Blind Optimism*, Oxfam Briefing Paper, Febrero, 2009.
- / *The Ethiopian Herald*, septiembre 2010.
- / Turshen, Merediht. *Privatizing Health Services in África*, Rutgers, 1999.



/ Soberanía alimentaria y migraciones en África /

La sabiduría de los ancianos es como la arcilla mojada: Cuando uno salta sobre ella, corre el riesgo de resbalar y romperse los huesos.

(Proverbio Bámbara)

Juan Rivero

Ha trabajado en migraciones, desarrollo rural y despoblación en diversos proyectos tanto en España como en África. Como investigador ha participado dentro del GEA en los proyectos "Migraciones y Cooperación: el Plan Reva y la Ayuda española" y "El camino de Arena: crear redes para la vinculación entre migración y desarrollo". Es licenciado en Psicología (UNED) y máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos (UAM)

La soberanía alimentaria está en construcción como modelo alternativo de acceso y gestión social de la alimentación y los recursos naturales incorporando participativamente de lo local a lo internacional a todo tipo de actores. Para Paul Nicholson "la lucha por la soberanía alimentaria y por la existencia misma de la agricultura campesina es además una respuesta al desafío que presenta el éxodo más grande que haya presenciado la humanidad". Éxodo rural presente en Senegal y Cabo Verde, ejemplos significativos como estudio de caso: cuentan con diásporas relevantes en España y han sido destino de la cooperación en soberanía alimentaria y migraciones.

Desde el inicio de la descolonización a mediados del siglo XX el porcentaje de población rural en África disminuye pareja al crecimiento urbano. La ONU estimó que en 2010 el 51,3 % de la humanidad vivía en ciudades. Aunque el continente negro es todavía rural en un 63,90%, su tasa de urbanización anual del 4,87% es la mayor del mundo. En los últimos 50 años Cabo Verde pasó del 16,7 al 61% de población urbana y Senegal del 23 al 43% (en Europa alcanza el 73,9). La evolución del modelo territorial es también del sistema agroalimentario a nivel global en función de los procesos de crecimiento y acumulación propios del sistema económico dominante.

En la agricultura el deseo de aumentar la producción a corto plazo llevó a la revolución verde. Desde su inicio se discute el impacto socioambiental del llamado *milagro verde*. El modelo agroindustrial ha supuesto la destrucción de las economías campesinas, la caída de los precios de los alimentos, la salarización y finalmente la *fuga* de población por una parte. A la par que contribuye a lo largo de la cadena alimentaria entorno al 60% de las emisiones de CO2 responsables del cambio climático (desde la producción de insumos al kilometraje que supone la orientación principal hacia mercados exteriores). En Chiapas la *agro-maquilización* atrae mano de obra centroamericana en condiciones infrahumanas mientras continúa expulsando población local. El empobrecimiento de millones de familias campesinas en el Punjab ha elevado la tasa de suicidios. En el sureste español los mares de plástico y el chabolismo acompañan brotes xenófobos.

Con la revolución verde caen los precios de los alimentos pero sobretodo de las rentas del sector agrario. Manuel González de Molina valora en 1,3 billones de dólares la producción alimentaria mundial, la oferta por persona habría crecido el 24% desde 1961. Paradójicamente, los precios percibidos por las y los agricultores han disminuido un 40%. Se favorece “un aumento del esfuerzo extractivo y degradativo que la agricultura ejerce sobre el capital natural”. En un círculo vicioso se suceden erosión, empobrecimiento del suelo, deforestación, sobrepastoreo y prácticas agrícolas inadecuadas descendiendo la productividad y expulsando población.

En África postcolonial, la agricultura, con una industrialización desigual y la extensión del monocultivo de exportación promovida por las metrópolis, se encuentra con la presión del

“régimen alimentario corporativo”. Desde los 80 asistimos a la creciente concentración del control de los mercados agrícolas por un número reducido de grandes empresas beneficiarias de la progresiva desregulación del comercio internacional. Monsanto, Dupont y Syngenta poseen en torno al 50% del mercado de semillas patentadas y fitosanitarios. En la comercialización y venta quince empresas (Wal-Mart, Carrefour, etc.) controlan el 31% de la distribución mundial de alimentos. La imposible competencia lleva al abandono progresivo de pequeñas explotaciones y comercios en el medio rural. La emigración rural-urbana y rural-rural en busca de empleo es consecuencia de la destrucción de las economías campesinas a nivel global.

Los llegados en el *mbëkk* o travesía atlántica de Senegal a Canarias son, en parte, pequeños comerciantes o trabajadores de la economía popular, hijos de los inmigrantes que vieron frustradas sus sueños de progreso en las ciudades. Pero, además de este origen rural indirecto, la procedencia de la mayoría sigue siendo campesina. La antropóloga Mercedes Jabardo señala como la movilidad en, desde y hacia Senegal es paralela desde el s. XIX a la expansión del cacahuete. Los territorios del África Occidental Francesa se especializan en zonas expulsoras o atractoras de mano de obra para las plantaciones de cacahuete o cacao. En los 50 el reclutamiento de jóvenes rurales *haalpular* y *soninke* del valle del río Senegal y Tambacunda por la industria automovilística francesa marca el inicio de las tendencias actuales, siguiendo la lógica de las “migraciones coloniales”. La marcha al extranjero se convertirá en “la estrategia económica prioritaria de las familias campesinas”. Pero las etapas de incertidumbre económica, a partir de 1967 significan para las y los “trabajadores coloniales”

el endurecimiento de la entrada e inserción en el mercado de trabajo. Francia favorece la reorientación de las tendencias migratorias hacia otros países africanos. Mientras, se multiplica el número de entradas y estancias clandestinas en su territorio respondiendo a iniciativas individuales o familiares. “Entre un periodo y otro cambiaron los flujos, procedencias e incluso grupos étnicos de los migrantes senegaleses” que ahora vienen de las zonas rurales productoras de cacahuete y son, en su mayoría, *wolof* apoyados por redes transnacionales de carácter religioso.

La soberanía alimentaria ha sido construida como síntesis conceptual por activistas, organizaciones no-gubernamentales, colectivos rurales, sindicatos agrarios, asociaciones ecologistas o sectores académicos e, incluso, administraciones públicas tanto del Norte como del Sur. Demandan unas políticas alternativas al modelo de desarrollo dominante al que atribuyen el progresivo deterioro y empobrecimiento del planeta. Como señala el ecologista Daniel López, más que alternativa “de desarrollo” lo es “al desarrollo” en sí. Ligada al debate sobre la erradicación del hambre y la pobreza, frecuentemente se la yuxtapone a la “seguridad alimentaria”, sus orígenes van más allá, al retomar desde la ruralidad antiguas resistencias y debates cuestionando el desarrollismo y la imposición del modelo civilizatorio de la modernidad occidental.

El concepto fue introducido por La Vía Campesina (LVC) en 1996 en la declaración de Tlaxcala (México). Se hacía urgente poner las bases de una alternativa al modelo agrícola dominante caracterizado, según LVC, por soluciones técnicas basadas en el corto plazo, las restricciones de las políticas comerciales, las distorsiones del mercado, la industrialización

de la agricultura y el control de las grandes corporaciones. La soberanía alimentaria se define en contraposición a todas ellas, reclamando el derecho a la alimentación, el acceso a los recursos productivos, la producción agroecológica y el comercio de ciclo corto basado en lo local. Comienza también su proyección internacional al ser incorporada por organizaciones campesinas de Latinoamérica y África del Oeste al debate paralelo ante la Cumbre Mundial de la FAO sobre Seguridad Alimentaria de Roma (1996). El concepto irá evolucionando y ampliando sus apoyos, fortaleciéndose desde la base a través de foros sociales y encuentros. En Nyéléni (Malí, 2007) se define como “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo”.

Frente a la seguridad alimentaria que acentúa el derecho al acceso, la soberanía implica “mantener la capacidad de producción alimentaria en base a un sistema de producción campesina diversificada”. El énfasis se pone en lo local y en el modo de producción que ha venido preservando la biodiversidad, la capacidad productiva de las tierras, su valor cultural y los recursos naturales. LVC considera que es una propuesta política en contraposición a la seguridad alimentaria al incidir en el modelo agroalimentario sus efectos socioambientales.

Las migraciones internacionales (Lorca, 2009) son “la consecuencia más visible del proyecto neoliberal y las políticas agrícolas anti-campesinas que han provocado la destrucción de sus economías, una infrenable desruralización y un desplazamiento como nunca se ha registrado en la historia

de millones de seres humanos que no pueden sobrevivir en sus tierras”. A partir de la 4ª Conferencia de Itaiçi (Brasil, 2004), la estrategia de LVC incluye la migración en interrelación con la meta de Soberanía Alimentaria. Desde esta perspectiva, el modelo de producción agroindustrial causa la degradación del medio rural provocando su despoblación y la masificación urbana. Además, es responsable de la pérdida de autoestima y motivación en el campo ante la falta de expectativas de los sectores más jóvenes de la población que se refleja también en la creciente feminización de las migraciones. Esta desmotivación ante la destrucción de los sistemas tradicionales de manejo y las dificultades de las pequeñas explotaciones agrarias provoca la emigración masiva tanto a las grandes ciudades como al exterior. También se culpa al modelo agroindustrial neoliberal de la violencia y de las “guerras de despojo y ocupación”, es decir, la apropiación de la tierra y de los territorios rurales, particularmente de los pueblos indígenas que, no sólo “agudiza la emigración humana sino que, además, representa la ofensiva más seria en contra del medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos, sobre todo del Sur”.

En Itaiçi se pone de manifiesto el hecho paradójico de que la inmigración constituya la mano de obra barata utilizada por la agricultura industrial y la producción de alimentos a gran escala. Lo que, a su vez, permite a unas pocas empresas inundar los mercados con productos agroalimentarios muy por debajo de los costes de producción de las pequeñas explotaciones familiares. Estas mercancías producidas por inmigrantes generan más desplazamientos al reducir la capacidad de autosuficiencia de los campesinos y campesinas en sus tierras. En palabras de LVC “los trabajadores agrícolas del Norte, que

son los/as mismos/as campesinos/as arruinados/as del Sur, producen para arruinar a más campesinos/as y convertirlos en inmigrantes”.

LVC incorpora las luchas de las organizaciones de migrantes y denuncia las miles de muertes al intentar pasar del Sur al Norte y las políticas de “criminalización, persecuciones, encarcelamiento y deportaciones, en la militarización de las fronteras y en los muros”. Para LVC hay una contra-paradoja y está en el movimiento de respuesta de los inmigrantes, “como no había presenciado la humanidad”, a un sistema que los ha acorralado y que a su vez erosiona el “modelo capitalista neoliberal” que lo desencadena y que se caracteriza por “favorecer a las multinacionales, concentra la riqueza en cada vez menos manos y empuja cada vez a más pueblos a la pobreza extrema” siendo las migraciones forzadas “el fallo más visible del sistema”.

El modelo agroindustrial tiene que ver con la dependencia de los combustibles fósiles e incide gravemente en el cambio climático. Los factores ambientales y migratorios (OIM, 2009) se relacionan bidireccionalmente: los primeros precipitan la movilidad, a la par que los desplazamientos masivos afectan al entorno. El cambio climático añadiría una complejización de este nexo acelerando la degradación. La OIM estima en 10 millones las personas emigradas o desplazadas en las últimas dos décadas en África debido a la degradación medioambiental y la desertificación. Los países menos avanzados, debido a su poca capacidad de adaptación y a su geografía particularmente susceptible, son los más vulnerables. Cabo Verde y Senegal se encuentran entre ellos. En Tambacunda (Senegal) la emigración se ha convertido en un fenómeno estructural alcanzando al

90% de los hombres entre 30 y 60 años. Región especialmente afectada por la erosión, la pérdida de mano de obra impide la rehabilitación del terreno debilitando la producción de alimentos para los que quedan. La OIM advierte: cuando la degradación ambiental se agrava la migración resultante puede volverse permanente y requerir la realocación de las poblaciones afectadas.

El archipiélago de Cabo Verde es un ejemplo singular de evolución de las dinámicas migratorias en el espacio atlántico y de esa relación dinámica con el medio ambiente y la sustentabilidad de un territorio, tejiendo una tupida red de conexiones entre diáspora (unas 700.000 personas) y residentes (450.000). Deshabitado a la llegada de los navíos portugueses en el s. XV se convertirá en punto estratégico de la trata negrera y será repoblada en gran parte por ésta. La presión humana sobre el frágil entorno llevó a periodos cíclicos de sequías causando hambrunas y muerte. Hasta la instauración de la cultura migratoria caboverdiana. “El Correo” de la UE en un monográfico dedicado a Cabo Verde afirmaba que “es un país que ha logrado la hazaña de salir del grupo de países menos desarrollados e integrarse en el de países de rentas medias.(..) La verdadera razón de ese éxito radica en su único recurso auténtico: la población”.

Los objetivos del milenio establecieron como meta para 2015 la reducción a la mitad el número de personas que padecen hambre. Compromiso asumido por la cooperación española, a partir de su II Plan Director 2005-2008 sus documentos principales adoptan la soberanía alimentaria como necesidad social básica (junto con educación y sanidad). Desarrollado en la “Estrategia de Lucha contra el Hambre” se parte de la

soberanía alimentaria en la acepción de LVC y la declaración de la Habana de 2001. El objetivo del IIPD es contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y soberanía alimentaria de los segmentos de población más vulnerables, en especial la del ámbito rural, favoreciendo procesos de desarrollo económicos locales. Según este punto de vista la disminución del hambre, la desnutrición y la pobreza pasa por la promoción de un desarrollo sostenible y con equidad. El foco se pone en la pequeña y media producción y en el respeto a la cultura y la diversidad de los modelos de producción campesinos, pesqueros e indígenas para la producción, comercialización y la gestión de los espacios rurales.

En el Documento de Estrategia País de Cabo Verde, el objetivo principal de reducción de la pobreza se vincula a la soberanía alimentaria. Entre las previsiones de actuación para el año 2006 destacan las que se dirigen al fomento de la soberanía alimentaria que se “llevarán a cabo desde la óptica de lo local” y del respeto y defensa de las culturas y tradiciones alimentarias”. También están presentes los proyectos de codesarrollo. Cabo Verde se ha convertido en experiencia piloto del “enfoque global” de las migraciones para “una movilidad reglamentada”. En 2008 firmó el primer “acuerdo de movilidad” con terceros países (junto con el de Moldavia) con la UE. Sin embargo, poco se ha hecho para “fortalecer la migración legal” y las alternativas de arraigo. Lo que sí se ha implementado es Frontex para “mejorar la gestión de la emigración clandestina de África a Europa”.

En África “el desarrollo comenzó mal” como señaló René Dumont en su clásico ensayo. A pesar de que numerosos

líderes de las independencias como Nyerere o Nkrumah hicieran una apuesta por eliminar dependencias externas y potenciar los recursos propios, pocos como Amilcar Cabral en Guinea Bissau y Cabo Verde subrayaron la necesidad de construirlo desde la identidad y la cultura local. En los 70, los enfoques comunitaristas demuestran que la falta de eficacia del desarrollo se debe a la desconexión entre los proyectos y la base social que debe sustentarlos, al olvido de su cultura, prácticas y conocimientos tradicionales, priorizando mercancías y técnicas sobre las personas que deben protagonizar el cambio social necesario. En los 80 -la llamada década perdida del desarrollo en África- las políticas de ajuste estructural suponen creciente empobrecimiento y hambrunas. Las antiguas urbes coloniales crecen exponencialmente a la par que el éxodo rural.

Los discursos de la ayuda al desarrollo y, entre ellos singularmente de la cooperación española, hicieron suyo el término soberanía alimentaria. Sin embargo, la adopción del mismo no incluye la aplicación de sus contenidos en lo que sería una estrategia coherente de políticas hacia personas y territorios empobrecidos del planeta. Tal vez se deba a que la soberanía alimentaria ha sido fuertemente contestada por la clase política e intelectual que, con la industria agroalimentaria, prioriza la producción como solución a las necesidades alimentarias de la humanidad. Desde este punto de vista se la ha menospreciado como una construcción del idealismo esencialista de los altermundialistas del Norte.

Sin embargo, en África ya en los años de las independencias habían surgido voces críticas al modelo productivista. Cabral puso en evidencia la relación entre identidad y cultura con la

lucha por la liberación. No sólo como vía para la independencia sino, sobre todo, al desarrollo de los pueblos. La articulación teórica y práctica de su pensamiento es fruto de su trabajo en la realización del primer censo agrario de Guinea Bissau y la labor que realiza como extensionista resaltando la importancia de construir el cambio social desde el diálogo con lo local y su historia, anticipándose a perspectivas teóricas como las de la extensión agroecológica en la búsqueda de estrategias de desarrollo rural sustentable.

Desde el paradigma de la soberanía alimentaria, el énfasis en lo local implica el mantenimiento de la biodiversidad y de los conocimientos campesinos entendidos como el conjunto de información, metodologías de trabajo práctico y teórico y sabiduría que ha acompañado las actividades de la producción agroalimentaria a la humanidad. El debate de hoy se centra en la respuesta a los retos del desequilibrio territorial provocado por la desestructuración social y degradación ambiental en el medio rural. Desde las migraciones debemos analizar hasta qué punto es apropiado favorecer uno u otro modelo, el arraigo y la autosuficiencia locales o la movilidad de la mano de obra y la dependencia del exterior en función de las necesidades de los mercados.

En nuestra investigación en Senegal y Cabo Verde poniendo en relación migraciones, desarrollo rural y cooperación aparece recurrentemente la sensación de que ni la soberanía alimentaria ni el codesarrollo están presentes en la práctica en el terreno aunque ambos con distintas denominaciones han ocurrido “espontáneamente” a lo largo de la historia. El trabajo de extensión sería el medio por el que en diálogo con la sabiduría local, que desarrolló unos sistemas agro ecológicos adaptados,

se adquieren conocimientos e ideas en áreas rurales a fin de lograr cambios que mejoren la calidad de vida. Dentro de la tradición de los estudios campesinos, el rol de la extensión rural supone el acompañamiento para fortalecer los procesos participativos locales a la par que respeta la coevolución del territorio. La extensión alternativa parte de las teorías de la dependencia y las experiencias de educación popular y de la investigación participativa que contrastan con las propuestas autoritarias de la extensión convencional. El desarrollo rural sustentable podría facilitarse desde las estrategias de este modelo en las actuaciones de la cooperación internacional, que ya reconoció la validez del paradigma, pero que no parece haberlo materializado coherentemente.

La construcción de la soberanía alimentaria no ha estado exenta de sombras. Su legitimidad como proceso participativo desde abajo ha sido cuestionada por la burocratización y profesionalización de algunos de sus líderes. Por otra parte se critica la falta de consistencia de su desarrollo teórico y el idealismo esencialista de algunas visiones. Ferran Iniesta alerta de las tendencias bolivarianas en África. Pero lo cierto es que se trata de un proceso dinámico que continúa la tradición del pensamiento africano y su relación con el medio así como los aportes de figuras como Cabral, Achile Mbembe o Ngugui wa Thiong'o y su apuesta por el desarrollo auto centrado.

Senegal y Cabo Verde cuentan con una presencia notable de la cooperación española. Sus diásporas tienen un peso indudable en el estado español. Sin embargo en las actuaciones implementadas desde el “enfoque integral de las migraciones” han primado los aspectos securitarios. No sólo se han relegado los cauces a la migración legal, el codesarrollo u otras

medidas desincentivadoras de fenómenos como el *mbëkk* o la clandestinidad masiva. También, a partir del III PD, se ha desactivado la potencialidad de la soberanía alimentaria que aportaba una alternativa al éxodo rural, reforzando el derecho a no emigrar al defender la conservación del medioambiente y la construcción del desarrollo rural en base a las economías campesinas y la sabiduría local. El análisis del Plan Anual de 2008 de la cooperación española apunta la lucha contra el hambre y el papel que pueden jugar en ella las conexiones de las diásporas con el origen que propone el codesarrollo.

La soberanía alimentaria tiene un amplio camino por recorrer en el ámbito de las migraciones y el desarrollo de la cooperación adaptándola a las realidades locales más allá de los discursos. Se configura como alternativa al construir un modelo de desarrollo territorial sustentable y equitativo. También evidencia la íntima conexión entre el desarrollo rural del Sur y del Norte, no sólo por las migraciones o la agricultura y nuestro papel de la producción al consumo, sino como alternativa desde una perspectiva de derechos incluyendo a la alimentación, medioambientales, laborales o la de libre circulación. Su desarrollo teórico va creciendo como demuestra la proliferación de cátedras, grupos de investigación, estudios académicos etc. en nuestro país gracias a la labor de Eduardo Sevilla, Ángel Calle, Esquinas o Marta Soler entre otros muchos. Tal vez los pasos atrás en el apoyo institucional se deban al ansia de resultados visibles en el corto plazo propios de la modernidad. Los saltos “verdes” pueden acabar en resbalones como decía el proverbio Bámbara. Dialoguemos con la sabiduría del territorio para evitar fracturas irreparables. La sustentabilidad exige pasos cautos.

Bibliografía

Soberanía alimentaria y migraciones en África

Juan Rivero

/ Mercedes Jabardo Senegaleses en España. Conexiones entre origen y destino. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2006 Descargable en "<http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/SenegalesesEspana.html>" <http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/SenegalesesEspana.html>.

/ Iniesta, Ferrán: *El pensamiento tradicional africano. Regreso al Planeta negro*. La Catarata 2010.

/ Santamaría, Antonio: "Desarrollo y subdesarrollo en África". En Muñoz, E y Santamaría, A: *África en el Horizonte*. La Catarata 2007. pp 140-164.

/ Datos de población: "<http://esa.un.org/unup/p2k0data.asp>" <http://esa.un.org/unup/p2k0data.asp>.

/ El Correo de la UE "<http://www.acp-eucourier.info>" www.acp-eucourier.info (última consulta en enero de 2011).

/ OIM Organización Internacional de las migraciones. "<http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1>" <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1>.

/ La Vía Campesina: "<http://viacampesina.org/sp/>" <http://viacampesina.org/sp/>. También ver "<http://www.nyeleni.org>" www.nyeleni.org.

/ Alianza por la Soberanía Alimentaria de los Pueblos "<http://www.alianza-soberania-alimentaria.org/>" <http://www.alianza-soberania-alimentaria.org/>.

/ Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas <http://www.soberaniaalimentaria.info>.

/ FIAN internacional: "Combatiendo el hambre con los derechos humanos" "<http://www.fian.org>" www.fian.org.

/ AECID/ MAEC: Documentos de la Cooperación Española para el Desarrollo "<http://www.aecid.es/web/es/publicaciones/>" <http://www.aecid.es/web/es/publicaciones/>.

/ Migreurop: "<http://www.migreurop.org/>" <http://www.migreurop.org/> o Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. "<http://www.apdha.org>" \t "_blank" www.apdha.org.

/ GRAIN organización de apoyo a campesinos y agricultores a pequeña escala y a movimientos sociales. "<http://www.grain.org>" \t "_blank" www.grain.org.

Africa cuenta:
Reflexiones sobre la cooperación
española con África

/ Bonus Track /





/ ¿China en África?: ¿Desafío a la cooperación occidental? /

Iraxis Bello

Doctoranda del
Departamento de Ciencia
Política y Relaciones
Internacionales UAM,
Máster en Relaciones
Internacionales y Estudios
Africanos UAM, Máster en
Relaciones Internacionales
y Comunicación UCM,
Licenciada Comunicación
Social UCV, periodista.

1/. Lafargue, F., La guerre
mondiale du pétrole. Etats-Unis,
Chine et Inde à la conquête de
l'or noir, Paris, 2008, p. 76

Desde la apertura económica China en 1978, la política africana del país asiático se suele presentar en términos desafiantes respecto a las potencias occidentales, ya que para 2008 China pasó a ser el segundo socio comercial de África “por delante de Francia, Italia, y Reino Unido”¹. Las estimaciones del primer ministro chino, Wen Jiabao, suponían una inversión en el continente de 100.000 millones de dólares en 2010, pero ya para 2009, las inversiones rondaban los 106.800 millones. La razón estriba en el aprovechamiento que ha hecho China de la crisis financiera mundial y la consecuente vulnerabilidad de los actores occidentales en sus antiguas colonias.

Sin embargo, las perspectivas históricas y causales que explican el vertiginoso avance de China en África van más allá de la actual coyuntura del sistema de mercado. Se explican, inicialmente, a través de las milenarias redes comerciales trasatlánticas del Índico en las cuales África jugó un papel de primer orden al igual que el resto de sus socios. Otra referencia retrotrae las relaciones sino-africanas a la Dinastía Ming (1368-1644) a través de los legados del almirante Zheng Hi en sus expediciones por África Oriental (1417-1433). Lo que evidencia que las relaciones entre ambos actores no son actuales.

En el siglo XX y en el contexto de la Guerra Fría, los lineamientos de la relación entre China y África se inspiran en el espíritu de solidaridad de Bandung (1955) y se fortalece en los años 60 cuando Pekín se pronunció a favor de la igualdad,

2/ Harel, X., *Afrique, pillage à huis clos*, Fayard, Paris, 2006, p. 229

3/ Bello, I., "La política China en África Subsahariana", en *Revista de Relaciones Internacionales*, nº 11, Madrid, junio 2009, p. 88

4/ Spitaels, G., *Chine-USA. La guerre aura-t-elle lieu ?*, Éditions Luc Pire, Bruselas, 2007, p. 241

5/ Véase el documento oficial China 2004, que fundamenta la política exterior de China en los principios siguientes: la multipolarización mundial, la promoción de la globalización económica desplegando sus puntos positivos y evitando sus puntos desfavorables, la diversidad del mundo, la democratización de las relaciones internacionales, la defensa de los intereses de los países en desarrollo y la diversificación de los modelos de desarrollo.

6/ Bello, I., op cit, p.88

7/ Zhou, X., "Eight economic and trade initiatives to Africa declared by China at the Beijing Summit of China-Africa Cooperation Forum in 2007", en *Looking Back at 2009 International Economic Cooperation*, China Intercontinental Press, 2009, p. 24.

el respeto a las soberanías, la no injerencia y la reciprocidad², ganándose la simpatía de los dirigentes africanos, sobre todo, de aquellos cuestionados por las potencias occidentales. Además, China reivindica haber sido fuente de inspiración de algunos movimientos de liberación africanos y de haber apoyado a otras iniciativas socialistas así como en materia agrícola³.

Tan sólo 30 años después de su apertura económica, China convertida en la segunda potencia económica mundial (detrás de EEUU y tras desplazar a Japón) celebra la primera edición del Foro China-África (FOCAC), en 2000, el cual tuvo como premisa: la "lucha común contra la hegemonía y la dominación occidental" y la "instauración de un nuevo orden mundial"⁴. En el FOCAC 2006, bajo el slogan: "Amistad, Paz, Cooperación y Desarrollo" se concretó la Declaración de Beijing⁵, la cual definió el nuevo patnerariado estratégico entre los socios⁶. Esta relación fue consolidada en el FOCAC 2009, realizado en Sharm el-Sheikh (Egipto), donde asistieron los representantes de 49 estados africanos. Para darnos una idea de la magnitud de esta asociación en este último encuentro se acordó⁷: el desarrollo de un centenar de proyectos de renovación de energía y control del medio ambiente, la puesta en marcha de igual número de centros científicos y tecnológicos, la eliminación de aranceles y mayor acceso al mercado de los productos africanos, asistencia técnica en agricultura, dotación de equipo médico y sanitario en la lucha contra la malaria y cooperación en materia de educación e investigación.

8/ El investigador Xulio Ríos explica que la presencia de China en África está generando controversia, ya que se teme que el pragmatismo sin sensibilidad social y ambiental pudiera extenderse al continente africano. Ver Ríos, X. "China y su papel en África". *Anuario CEIPAZ*, nº 2, 2008-2009, pp. 207-220 www.ceipaz.org/images/contenido/10.%20xulio%20rios.pdf

9/ Según Robert Kagan, para el gobierno chino, "la autocracia es mejor que la democracia y esencial para prevenir el caos y el colapso". Por lo tanto, "los dirigentes chinos serán siempre reticentes a imponer sanciones a autócratas cuando ellos mismos siguen sujetos a sanciones por su comportamiento autocrático". Cf. Ortega, A., "Impotencia mundial", en *Foreign Policy* (edición española), FRIDE, Madrid, diciembre-enero de 2008, p. 3

/ La lógica de la cooperación china frente al modelo occidental /

El incremento significativo de la presencia de China en África a partir del 2000, con su pragmática y multiforme política de cooperación, ha suscitado importantes controversias⁸, que se reflejan en construcciones discursivas y bibliográficas deterministas, las cuales califican mayormente dicha presencia como una acción neocolonizadora y eminentemente negativa para el Continente, o como una dimensión reivindicativa de la Relación Sur-Sur, más allá de la lógica comercial y con una clara inversión en los aspectos sociales y de desarrollo humano.

Intentaremos explicar algunos fundamentos de la cooperación china frente a lo que ha sido, en la práctica, la lógica de la cooperación occidental, lo más objetivamente posible evitando caer en juicios de valores.

A la par de los importantes avances conseguidos por la cooperación china en África —construcción de escuelas, hospitales, vías públicas, viviendas, institutos tecnológicos, servicios médicos, centros deportivos, capacitación técnica y profesional, préstamos sin interés, condonación de deuda, becas, etc., ganándose el interés de los africanos—, las principales críticas a la cooperación china recaen en la poca o nula consideración a los principios democráticos y los Derechos Humanos, los cuales considera demasiados individualistas y occidentales⁹, y poco adaptados a los desafíos de los nuevos tiempos, según ha declarado reiteradamente el presidente Hu Jintao.

Esta situación se explica, en parte, por la separación estratégica que China establece, en su cooperación, entre la esfera política y la económica, y por fundamentar su política exterior en cinco principios básicos: la no injerencia en los asuntos internos, el respeto a la soberanía e integridad territorial, la no agresión, la igualdad, el beneficio mutuo (win-win) y la coexistencia pacífica.

China aboga claramente por las soluciones políticas o las negociaciones para resolver los conflictos internos a los que están enfrentados los gobiernos africanos bajo la lupa internacional, en detrimento de las sanciones económicas y políticas que les imponen Occidente y las Naciones Unidas. De ahí, por ejemplo, su veto (junto a Rusia), a las sanciones del Consejo de Seguridad contra Sudán. El gobierno chino manifestó, más tarde, una actitud positiva presionando al gobierno sudanés para que actúe de conformidad con la legalidad internacional en el Darfur sin menoscabo de su relación diplomática y comercial en dicho Estado africano.

Las principales críticas a las aproximadamente 900 empresas chinas que operan en África son: el no respeto a los derechos del individuo y las normas laborales, tanto de los trabajadores chinos como de los africanos, generando manifestaciones populares, la venta de armas, la calidad de sus productos, y el coste medioambiental de la presencia de sus extractivas en aras de mantener su vertiginoso proceso de industrialización.

Los casos más controvertidos de la presencia China en África son Zimbabue, RDC y Sudán cuyos regímenes son acusados de ejercer la represión para con sus propios pueblos y que brevemente repasaremos a continuación.

10/. Cf. ACIDH (Action Contre l'Impunité pour les Droits de l'Homme), Les investissements privés et publics chinois dans le secteur minier au Katanga: bonne gouvernance et droits de l'homme, Lubumbashi, mayo de 2010.

11/. Rocha, J., "Un paso más en la explotación de los recursos naturales en África: La irrupción de China", en China en África. La nueva frontera China, Casa Asia-Casa África, Barcelona, 2008, p.165

El caso particular de la RDC pone de manifiesto las denuncias siguientes de violación de los derechos humanos por las empresas chinas en la provincia de Katanga: el uso directo y/o indirecto del trabajo de los niños y de las mujeres en condiciones inhumanas, el nulo impacto social en las comunidades alrededor de las minas (aldeas, municipios), o de transparencia en la gestión, la ausencia de contratos regulares de trabajo, el no respeto de condiciones de higiene en los lugares de trabajo, la ausencia de seguridad social y de evaluación de impactos medioambientales de la explotación minera, aspectos denunciados por la ONG congoleña ACIDH, en su informe de 2010¹⁰, tras investigaciones realizadas en las ciudades de Lubumbashi, Likasi, Kolwezi y Luisha.

De la RDC, China importa cobre, cobalto y oro a través de una polémica política de concesiones mineras a cambio de infraestructuras para el país africano. Como ejemplo, "Feza Mining, una empresa de la China Wambao Resources Corporation y de algunos hombres de negocios congoleños, están tras una planta metalúrgica que prevé una producción de mil toneladas de cobalto puro cada año¹¹. Además, la ayuda china también se traduce en inversiones en sectores como las telecomunicaciones y la tecnología.

En Zimbabue, el presidente Robert Mugabe es cuestionado por capitalizar a su favor el discurso anticolonial de la década de los 70 para mantenerse en el poder, pese a las responsabilidades de su gestión en el fracaso económico generalizado del país africano donde, además, han involucionados los avances sociales conseguidos décadas anteriores. Mientras el sistema internacional intenta sancionar los métodos de Mugabe, por considerarlos antidemocráticos y violatorios al individuo,

12/. Tamames, R., El siglo de China: De Mao a primera potencia mundial, Editorial Planeta, Barcelona, 2007, p 324

13/. Bello, I., op cit, p 91

China afianza sus relaciones comerciales a través de inversiones millonarias en infraestructuras, tecnología y materia agrícola, a la vez que se asegura casi la totalidad de las exportaciones de tabaco, nickel y algodón, así como una parte sustancial de hierro. Una diplomacia que le ha valido al dirigente africano la construcción, por parte de China, de un palacio presidencial valorado en 9 millones de dólares¹². La actitud complaciente del gobierno de Mugabe hacia los asuntos del país asiático tiene, entre sus consecuencias, la resistencia de sectores de la población a la presencia china.

Sudán constituye 25% de las exportaciones petroleras chinas y al menos 7,5 % del total de importaciones chinas provienen de este país. El potencial descubrimiento de petróleo en el Darfur explica, en buena medida, el drama actual de esta región donde el gobierno arremete contra las poblaciones pertenecientes a las etnias negroafricanas por las milicias yanyawids interpuestas, y se sortea las sanciones internacionales y condicionalidades del sistema internacional gracias a las inversiones millonarias chinas. Actualmente, la mayor empresa petrolera en el Darfur es la China Nacional Petroleum

Corporation (CNPC)¹³. Por otra parte, se le recrimina a China que sus intereses estén detrás de las políticas gubernamentales de desplazamientos forzados de la población vulnerando a las comunidades locales.

Estos tres casos, con sus matices, evidencian las características cuestionables de la política africana de China basada en la apuesta total al liberalismo económico y la selección estratégica y puntual de las acciones políticas y jurídicas.

14/. Chambon, J-L., "L'énigme de l'économie socialiste de marché", en La Chinamérique. Un couple contre-nature (dir: Jean-Louis Chambon), Eyrolles, Paris, 2010, p. 126.

15/. Aunque autores como Edgar Morin sostienen que lo expuesto se explica por el fracaso de los métodos de desarrollo traídos por Europa en África. Lo cierto es que el colapso del desarrollo y del Estado en África también se explica por los factores históricos, externos y estructurales, tales como: la esclavitud, el colonialismo, el imperialismo, el neocolonialismo, la extroversión, la explotación económica y la globalización. Leer Morin, E., «Au cœur de la crise planétaire», en Braudrillard, J. y Morin, E., La violence du monde, IMA-Éditions du Félin, Paris, 2003 y Martin, G., Africa in World Politics. A Pan-African Perspective, AWP, Asmara, 2002.

16/. Kabunda, M., "La Unión Africana y el NEPAD. Apuestas para la integración externa y para la integración interna", África-América Latina. Cuadernos n° 40-41, Sodepaz, Madrid, primer semestre de 2006, p. 25.

En definitiva, China considera que el desarrollo económico debe anteponerse a la democracia y los derechos humanos, negando a Occidente la autoridad moral en estos aspectos por haber construido históricamente su modelo económico sobre la explotación de otros pueblos y sus propias poblaciones. Es decir, el rechazo de la democracia liberal y del debilitamiento del sector público a favor de las fuerzas del mercado. Equipara la concepción occidental de derechos humanos y de democracia con las apariencias y las dictaduras disfrazadas de democracias.¹⁴

Una de las ventajas competitivas que tiene China frente al resto de las potencias occidentales que operan en África, es que el país asiático no tiene sobre su espalda la responsabilidad del fracaso¹⁵ de los planes de cooperación al desarrollo occidental pese al compromiso y buenas intenciones detrás de algunos actores cooperantes. De acuerdo con Mbuyi Kabunda, parte de las razones que explican el fracaso de los programas de desarrollo aplicados en África tienen que ver con "la ausencia de un marco institucional adecuado, la falta de una dimensión panafricana y de voluntad política, y sobre todo por la exclusión de los pueblos en su concepción y ejecución. Lejos de conducir a los países africanos en el camino del desarrollo, estas iniciativas profundizaron la crisis económica".¹⁶

Al contrario del "Consenso de Washington" que vincula la cooperación con los países africanos a la adopción y aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y que les da lecciones de buena gestión, el "Consenso de Beijing" encuentra un claro éxito ante los dirigentes africanos, que lo consideran positivo pese a las reacciones negativas en países

17/. Peñas, F. J., "Diplomacia Humanitaria, protectorado y política de cañonera. África Subsahariana, Estatalidad, soberanía y tutela internacional", en África en el Sistema Internacional (ed: Peñas, F.J), Catarata, Madrid, 2000, p. 74

18/. Entrevista al especialista Chris Alden en <http://www.intermonoxfam.org/es/page.asp?id=3503>, consultado noviembre 2010

19/. Bello, I., op cit, p 95

como Senegal, Zambia y Sudáfrica por la competencia desleal a los productos locales. La única condición que se impone a los socios africanos para tener acceso a la ayuda china, además del acceso a sus recursos naturales, es el reconocimiento de la "China única".

Y es que aunque la cooperación occidental ha cambiado de forma desde la Guerra Fría hasta la actualidad, ésta sigue dominada por la lógica que dictan los intereses económicos, comerciales, políticos y de seguridad de los donantes que ven en dicha ayuda un instrumento de sus respectivas políticas exteriores, y que desde hace más de una década se expresan bajo ciertos condicionantes como la promoción de la democracia liberal y los Derechos Humanos. Es lo que Francisco Peñas denomina "la tutela activa de los países occidentales sobre los estados africanos. Las comunidades de donantes, en solitario, o en compañía o tras bastidores de las organizaciones internacionales, no sólo retiran la ayuda a los estados donde se producen sistemáticas y escandalosas violaciones a los DDHH, sino que participan activamente en la reorganización de la vida política y económica de los estados africanos a imagen y semejanza de los países occidentales".¹⁷

Según Christopher Alden, otro aspecto a considerar es que Occidente "ha fallado en llevar a cabo las promesas de desarrollo que el Continente necesita. Este fallo ha devenido en la apertura de una parte de África a una de las grandes historias de éxito de desarrollo económico: China".¹⁸

/ Alternativas y consideraciones finales /

China necesita satisfacerse de las materias primas africanas

20/. De acuerdo con Massonnet sería demasiado pronto afirmar que la China está saqueando a su vez los recursos naturales africanos o que está contribuyendo a ayudar a los africanos a salir del subdesarrollo. Esto lo dirá el tiempo, al margen de consideraciones e interpretaciones actuales que van del cinismo hasta el optimismo. Massonnet, Ph., Pour en finir avec le miracle chinois, Éditions Philippe Picquier, Mas de Vert, 2008, p. 268.

21/. Bello, I., op cit, p 79

para mantener su proceso de industrialización, conquistar su mercado, ampliar su zona de influencia, ganar aliados políticos y resguardar sus intereses geoestratégicos como potencia emergente¹⁹. Para ello, la apertura económica del país asiático desde 1978, cuando apostó por la globalización económica como mecanismo de desarrollo, vino de la mano con una ofensiva diplomática pacífica, que rompe con la retórica de confrontación directa y apuesta, por los momentos, hacia la multipolaridad.

En este contexto, China convertida en una potencia económica y comercial, además de hacerse con un espacio entre las grandes potencias en la lucha contra las amenazas y desafíos de la agenda occidental, surge como abanderada de los países en vías de desarrollo a través de su pragmático proyecto de cooperación, contribuyendo así la reconfiguración de poder en el tablero internacional.

Actualmente, la relación entre China y África escapa de la discusión determinista²⁰ sobre si es un actor explotador/neocolonizador (según el discurso de los representantes de las propias potencias occidentales susceptibles al desplazamiento promovido por la presencia asiática e invisibilizando los agravios de su propia historia en el Continente) o un agente reivindicativo de la Relación Sur-Sur. La podemos definir, por lo pronto, como una asociación estratégica perfectible, de complementariedad, a largo plazo y con resultados importantes para las partes²¹.

Ciertamente, se presenta a los africanos la oportunidad de elegir y negociar frente a la imposición que supone la lógica colonizadora de los actores occidentales en el Continente.

22/. Estas zonas industriales (Zambia, Isla Mauricio, Dar es-Salaam y una prevista en África Occidental), con las que China quiere trasladar su modelo de crecimiento en el Continente, están concebidas en el marco de la integración horizontal del Continente, pues se prevé que estarán vinculadas por carreteras, ferrocarriles y vías marítimas, además de la rehabilitación de ferrocarriles de Tanzam (que vincula Zambia y Tanzania) y de Benguela (que vincula Angola con la región del copperbelt congolo-zambiana), para vincular la parte oriental y occidental del Continente y favorecer el comercio interafricano. Cf. Leonard, M., Que pense la Chine?, Plon, Paris, 2008, pp. 164-165.

China tiene la oportunidad de satisfacer su demanda de materias primas, a la vez que demuestra al mundo el éxito de su modelo de desarrollo cuya adaptabilidad o no es discutible por los costes que supone, sobre todo, en materia medioambiental.

Lo novedoso de la cooperación china en África es que además de ofrecer un modelo de desarrollo y financiación alternativo a los africanos, intenta concentrarse en los aspectos descuidados por los donantes tradicionales y en los que los africanos tienen más sensibilidades y necesidades. A lo expuesto, tenemos que añadir la construcción de zonas económicas especiales (o zonas industriales)²², que podrían crear las bases de la futura industrialización de África.

China dio otro paso importante al comprometerse en la cumbre entre los cancilleres de China y de 42 naciones africanas, en septiembre de 2010 en Nueva York, a seguir apoyando el desarrollo en África, además de fortalecer el entrenamiento del personal africano y la capacidad del Continente en las operaciones de mantenimiento de la paz. Asimismo, China dejó claro, en dicha cumbre, su intención de dar la máxima prioridad al “apoyo al proceso de integración africano y su respeto por las decisiones independientes tomadas por las naciones africanas sobre la manera de lograr la integración”. Es decir, todo lo contrario de la integración extrovertida impuesta por la Unión Europea, a través de los Acuerdos de Paternariado Económico (APEs), que asfixian cualquier posibilidad de los africanos de conseguir políticas nacionales de desarrollo y de lucha contra la pobreza, al convertirlos en mercados del Norte con la pérdida de sus derechos aduaneros.

23/. Tampoco tiene mucho sentido pedir a China exigir el respeto de la democracia a los países africanos cuando ella misma, según puntualiza Sorman, está en manos de un gobierno, que “no es elegido” y de un Partido Comunista, “que se nombra a sí mismo”. Cf. Sorman, G., China. El imperio de las mentiras, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2007, p. 166. Como demuestra el caso africano, la democracia no es la condición para el desarrollo, sino uno de los instrumentos que crean las bases de la confianza en el desarrollo.

Sin embargo, también es un hecho cierto que podría estarse reproduciendo un modelo que lejos de atender a las necesidades africanas fortalezca las economías rentistas, poco contribuya a la diversificación de las economías africanas y el consecuente bienestar de la gente. El desarrollo de esta relación dependerá, en buena medida, de los propios africanos, sobre todo, de la responsabilidad de sus élites políticas, no sólo para con sus pueblos, sino en la tarea de insertar a África en la globalización.

Además, en este contexto en el que la presencia China es una realidad para el continente frente a la verticalidad occidental, corresponde el fortalecimiento de la sociedad civil africana en aras de que los resultados de esta asociación estratégica cristalice en mejoras sustanciales y perdurables para su gente, sobre todo, en los aspectos relativos a la capacitación, tecnología, infraestructura, salud y educación. Es decir, es la oportunidad de presionar para la construcción de un modelo popular e internamente orientado, cuya sumatoria le permita al continente sacar tanto provecho como China de esta relación.

Por otra parte, es el momento para que la comunidad donante y su representación a través de las ONG revisen su acercamiento a África.

Para hacer frente a la ofensiva china en África, la cooperación europea debe, además de sus exigencias de democracia y derechos humanos ineludibles²³, poner fin a las incoherencias de su política de cooperación tales como: la cancelación publicitaria de las deudas a la vez que mantiene los mecanismos que las generan²⁴; el aumento de la ayuda mientras se adoptan reglas y prácticas asimétricas que aniquilan sus aspectos

**Africa cuenta:
Reflexiones sobre la cooperación
española con África**

24/. Ello viene ilustrados por la decisión del G8 de cancelar 40 mil millones de dólares o la deuda total de los 18 países pobres altamente endeudados (PPTe), en Gleneagles, en julio de 2005. Estos países habían sido elegidos por haber aplicados fielmente los PAE. En realidad, esta cancelación se refería a la deuda multilateral (BM, FMI, BAD), dejando intacta la deuda bilateral y privada, la más importante. Es decir, se canceló un monto que apenas representa el 10% de las necesidades financieras africanas. En cuanto a los APEs de la Unión Europea, además de crear una situación peor que el anterior sistema de Lomé (al suprimir las ayudas preferenciales de las que se beneficiaban los países africanos (ACP) y al convertirlos en mercados de la UE), dividen a los países africanos con la creación de áreas de libre comercio que les impone una integración extrovertida. Cf. Tandom, Y., "Le XXI^e siècle sera un siècle de l'Afrique", en 50 ans après, quelle indépendance pour l'Afrique? (dir: Makhily Gassama), Philippe Rey, Paris, 2010, pp. 544-552).

positivos de la misma; las subvenciones agrícolas asfixiando a los pequeños productores africanos; el cierre de las fronteras a la inmigración y la prioridad dada a la "inmigración selectiva", que vacía a los países africanos de su personal cualificado (médicos, ingenieros, informáticos). A ello es preciso añadir, en algunos casos, la rivalidad entre la cooperación pública y la cooperación privada, entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral, lo que ha generado importantes desequilibrios pendientes de rectificar.

Bibliografía

¿China en África?:
¿Desafío a la cooperación
occidental?

Iraxis Bello

/ ACIDH (Action Contre l'Impunité pour les Droits de l'Homme), Les investissements privés et publics chinois dans le secteur minier au Katanga: bonne gouvernance et droits de l'homme, Lubumbashi, mayo de 2010.

/ Bello, I., "La política China en África Subsahariana", en Revista de Relaciones Internacionales, nº 11, Madrid, junio 2009.

/ Chambon, J-L., "L'énigme de l'économie socialiste de marché", en La Chinamérique. Un couple contre-nature (dir: Jean-Louis Chambon), Eyrolles, París, 2010.

/ Harel, X., Afrique, pillage à huis clos, Fayard, París, 2006.

/ Kabunda, M., "La Unión Africana y el NEPAD. Apuestas para la integración externa y para la integración interna", en África-América Latina. Cuadernos nº 40-41, Sodepaz, Madrid, primer semestre de 2006.

/ Lafargue, F., La guerre mondiale du pétrole. Etats-Unis, Chine et Inde à la conquête de l'or noir, París, 2008.

/ Leonard, M., Que pense la Chine?, Plon, París, 2008.

/ Massonnet, Ph., Pour en finir avec le miracle chinois, Éditions Philippe Picquier, Mas de Vert, 2008.

/ Martin, G., Africa in World Politics. A Pan-African Perspective, AWP, Asmara, 2002.

/ Morin, E., «Au cœur de la crise planétaire », en Braudrillard, J. y Morin, E., La violence du monde, IMA-Éditions du Félin, París, 2003.

/ Ortega, A., "Impotencia mundial", en Foreign Policy (edición española), FRIDE, Madrid, diciembre-enero de 2008.

/ Peñas, F., "Diplomacia Humanitaria, protectorado y política de cañonera. África Subsahariana, Estatalidad, soberanía y tutela internacional", en África en el Sistema Internacional (ed: Peñas, F.J), Catarata, Madrid, 2000.

/ Ríos, X. "China y su papel en África". Anuario CEIPAZ, nº 2, 2008-2009.

/ Rocha, J., "Un paso más en la explotación de los recursos naturales en África: La irrupción de China", en China en África. La nueva frontera China, Casa Asia-Casa África, Barcelona, 2008.


/ Sorman, G., China. El imperio de las mentiras, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2007.

/ Spitaels, G., Chine-USA. La guerre aura-t-elle lieu ?, Éditions Luc Pire, Bruselas, 2007.

/ Tamames, R., El siglo de China: De Mao a primera potencia mundial, Editorial Planeta, Barcelona, 2007.

/ Tandom, Y., "Le XXI^e siècle sera un siècle de l'Afrique", en 50 ans après, quelle indépendance pour l'Afrique? (dir: Makhily Gassama), Philippe Rey, París, 2010.

/ Zhou, X., "Eight economic and trade initiatives to Africa declared by China at the Beijing Summit of China-Africa Cooperation Forum in 2007", en Looking Back at 2009 International Economic Cooperation,, China Intercontinental Press, 2009.

A photograph of a person from behind, wearing a white t-shirt. The t-shirt has a message printed on it in bold, black, sans-serif capital letters. The person is also wearing a white headscarf with a fringed edge. The background is a blurred crowd of people, and the entire image has a green color cast.

**POOR PEOPLE WORKING
TOGETHER TO IMPROVE
THEIR LIVING
CONDITIONS**



/ África cuenta:
Reflexiones sobre la cooperación
española con África /



(*)

(*) Esta publicación forma parte de un proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de "NOMBRE ENTIDAD" y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.