

Anuario Internacional CIDOB 2008

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2007

Las relaciones España-Nigeria, una mirada desde España

Lourdes Benavides de la Vega

Las relaciones

España-Nigeria, una mirada desde España

Lourdes Benavides de la Vega,
consultora independiente,
miembro del Grupo de Estudios Africanos
de la Universidad Autónoma de Madrid
y doctoranda en Relaciones Internacionales
y Estudios Africanos

El marco de las relaciones de España con África Subsahariana ha sufrido una rápida transformación en la última década. Partiendo de unos vínculos prácticamente insignificantes o excepcionales, la tendencia viene marcada por la creciente interdependencia y el mayor conocimiento mutuo. Más concretamente, el Plan África 2006-08 prevé intensificar las relaciones de España con el continente en el ámbito político, económico, comercial, cultural y en la lucha contra la pobreza, mediante una serie de líneas y medios de acción de la política exterior. Este decidido impulso político, que incluye igualmente una fuerte proyección institucional, llega después de que el gobierno de José María Aznar (que publicó el primer Plan de Acción para el África Subsahariana 2001-2002) iniciara el movimiento, aunque incontestablemente de modo más tímido.

África Subsahariana, y de forma más evidente su vertiente occidental, se ha ido acercando gradualmente hacia el centro de la agenda de la política exterior española paralelamente al incremento de inmigrantes subsaharianos. Aunque la proporción en el total de inmigrantes sea muy reducida, las relaciones con el continente vienen marcadas en gran medida por esta aceleración. De ahí, por ejemplo, que el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación organizara una ronda de visitas, pocos meses después de iniciarse la legislatura socialista, para tratar de temas migratorios

con varios países de la región, incluida Nigeria. España impulsa en África del Oeste marcos estratégicos de asociación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, que prevén diversas líneas potenciales, desde el refuerzo de la representación diplomática, la asignación de fondos, la firma de acuerdos bilaterales y la cooperación para el desarrollo.

De hecho, entre los marcos bilaterales de cooperación negociados con Nigeria, un paso fundamental fue la firma, en noviembre de 2001, de un Acuerdo Bilateral de Inmigración, que representa en realidad un acuerdo de readmisión de inmigrantes irregulares a cambio de contratación de trabajadores nigerianos¹. Con 140 millones de habitantes, según los datos del Banco Mundial, Nigeria es el país más poblado de África y uno de los principales emisores de emigrantes hacia la Unión Europea. En España hay actualmente alrededor de 23.500 nigerianos² y en 2005, 3.500 inmigrantes irregulares habían sido devueltos a su país (Cruz, 2005). Uno de los episodios más dramáticos del año 2007 fue la muerte de un nigeriano en el vuelo en el que era repatriado.

Las migraciones representan un ámbito que España ha liderado en el marco de la política de la UE para África Subsahariana, con la adopción de un Enfoque Global sobre Migración (Guerrero, 2008). En él se ha integrado una visión más amplia del vínculo entre migraciones y el desarrollo, y se han incluido cuestiones como la lucha contra el tráfico de seres humanos, especialmente de niños y mujeres, que en el caso de Nigeria cobra una especial relevancia.

Más allá de las cuestiones migratorias, en la actualidad, las relaciones bilaterales son calificadas como favorables por Nigeria y España y la firma de una Alianza Estratégica en 2005 constituye un marco que permitirá el refuerzo de la cooperación bilateral, en especial en los ámbitos definidos como estratégicos para ambas partes: recursos energéticos, comercio, inversión e inmigración.

El diálogo político España-Nigeria

El Plan África 2006-2008 sitúa a Nigeria en la lista de los países de interés prioritario, por constituir, al igual que Sudáfrica, “motores de desarrollo económico además de una referencia obligada como factores de estabilidad e impulso” para los programas de desarrollo continentales (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación –MAEC–, 2006). Ya para entonces se había formalizado el Diálogo Político España-Nigeria, después de varios encuentros al más alto nivel. En 2005, el presidente Obasanjo visitó oficialmente España y seguidamente el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación viajó a Abuja. Ese año representa sin duda un salto cualitativo en la institucionalización de las relaciones entre los gobiernos, gracias a la firma de un “Memorando de Entendimiento para establecer



una alianza estratégica entre la República Federal de Nigeria y España”, que prevé la celebración de consultas políticas con periodicidad anual.

Pero estas consideraciones no deben ocultar el complejo contexto político nigeriano. Las terceras elecciones estatales y nacionales desde el final de las sucesivas dictaduras militares en 1999 tuvieron lugar en abril de 2007³ y debían representar la consolidación de la transición democrática y asegurar un cambio de liderazgo. Umaru Musa Yar'Adua, candidato del partido en el gobierno, el Partido Democrático Popular (PDP), salió vencedor de unas elecciones que, tal y como ocurrió en 2003, no superaron los estándares internacionales. La UE envió una misión de observación de las elecciones, cuyo informe detalla irregularidades masivas y numerosas pruebas de fraude. El Grupo de Monitores de la Transición, coalición de la sociedad civil que desplegó 50.000 observadores, pidió la anulación de los comicios y la intervención del Parlamento (Navarro, 2007). La propia Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), prudente habitualmente en estas cuestiones, denunció los fallos de la Comisión Nacional Electoral Independiente en todas las fases del proceso electoral.

“Las migraciones representan un ámbito que España ha liderado en el marco de la política de la UE para África Subsahariana con la adopción de un Enfoque Global sobre Migración”

A pesar del compromiso de la UE y los Estados miembros con la promoción de la democracia y el buen gobierno, formalizado en la nueva Estrategia para África y más recientemente en la Estrategia Conjunta UE-África, no se tomaron medidas políticas después de las elecciones. Únicamente se votó una resolución en el Parlamento Europeo que exigía la suspensión de la ayuda a las instituciones federales y estatales de Nigeria hasta que se celebrasen nuevas elecciones⁴, pero los gobiernos europeos no se mostraron de acuerdo y no recurrieron a los mecanismos previstos en el Acuerdo de Cotonou para llamar a consultas especiales (Khakee, 2007).

En este escenario, la visita a España del ministro de Asuntos Exteriores nigeriano el 8 de febrero de 2008 reviste un significado especial, puesto que se produce unos meses después de la investidura del nuevo presidente Yar'Adua. El Plan África prevé en su primer apartado la “participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África”, en particular en materia de “gobernanza democrática y fortalecimiento institucional” (MAEC, 2006). No obstante, como en el caso europeo, ha primado, sobre los criterios democráticos y de buen gobierno, el mantenimiento de las buenas relaciones con un socio con el peso político y económico de Nigeria. Sobre todo, si se mira desde la perspectiva de su potencial energético.

Los recursos energéticos

Nigeria es el mayor productor de petróleo del continente africano y la séptima reserva de gas natural mundial. En 2006, el país produjo más de 2,4 millones de barriles diarios y generó una exportación neta de 2 millones de barriles, que le convierte en el octavo mayor exportador de petróleo mundial (sexto en 2005 con 2,3 millones de barriles exportados netos) (EIA, 2008). Varias empresas españolas están implicadas en el mercado nigeriano de la energía: Gas Natural e Iberdrola compran gas natural y Repsol-YPF y Cepsa compran crudo.

En la actualidad, el sector energético representa la inmensa mayoría de las relaciones comerciales de los dos países. España es el segundo cliente para Nigeria en el sector petrolífero, superada únicamente por Estados Unidos. De otro lado, para España, Nigeria también se ha convertido en un socio estratégico: el 25% del petróleo y del gas importados por España provienen de aquel país.

La apuesta por unas relaciones fortalecidas con África Subsahariana y particularmente con Nigeria tiende también a asegurar y diversificar un suministro energético que garantice la cobertura de las necesidades del mercado español, en constante crecimiento y altamente dependiente del petróleo y del gas. Sin embargo, desde principios de los años noventa, la violencia dirigida contra los intereses de las grandes empresas petroleras crece en la región del Delta del Níger, convertida hoy en una fuente de energía considerable para España. En los meses previos a las elecciones de 2007, la escalada de la violencia llevó a protestas cada vez más incontroladas, robos y sabotajes de oleoductos, secuestros de trabajadores, etc. Hasta el punto de que la EIA (Agencia para la Información sobre Energía de la administración norteamericana) estima en un 20% la reducción de la producción total de la principal zona productora debida a la creciente violencia (EIA, 2007).

En Nigeria, la lucha por el control del petróleo contribuye a la inestabilidad de la organización política y del sistema federal multiétnico. La resistencia en la zona de producción energética está relacionada con el reparto de los beneficios del sector entre gobiernos federal y estatal y con las fuertes desigualdades sociales. Esta crisis de legitimidad y gobierno en el Delta del Níger está contribuyendo al surgimiento de grupos armados “de línea dura” (Obi, 2007), a las que hay que sumar el aumento de actividades criminales, ampliamente interrelacionadas con los movimientos políticos (*Financial Times*, 2006).

Teniendo en cuenta el peso de Nigeria en el suministro español de petróleo y gas, la inestabilidad regional podría afectar los niveles de vulnerabilidad energética, si crecen las importaciones de un país que, como se ha mencionado, se caracteriza por un alto grado de déficit

democrático y por su fragilidad interna (Isbell, 2006). Además, China emerge como un actor privilegiado en el escenario nigeriano, como en el resto del continente, con un volumen comercial y de inversiones en constante y rápido aumento. Ambos factores podrían afectar los términos en los que se desarrolla el comercio de hidrocarburos con España, razón por la que la búsqueda de unas relaciones bilaterales fortalecidas con Nigeria ha prevalecido sobre otras consideraciones como el buen gobierno y la participación democrática.

Las relaciones económicas y comerciales

En 2005, España era el segundo socio comercial de Nigeria, con un total de 8,2% de las exportaciones totales del país africano, detrás únicamente de Estados Unidos, que atrajo en ese año más de la mitad de las exportaciones nigerianas netas.

Actualmente, España presenta una balanza comercial ampliamente deficitaria frente a Nigeria debido al alto peso de las compras españolas de productos energéticos. Se importó de Nigeria en 2007 por valor de más de 3.200 millones de euros y se exportó por valor de 173,4 millones⁵. A pesar de ello, sin duda Nigeria representa un mercado atractivo para las empresas españolas. Es un mercado considerable y con gran potencial de consumo. Especialmente, según el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), en sectores como los bienes de equipo y maquinaria, materiales de construcción, materiales eléctricos, algunas manufacturas de plástico y agroalimentarios transformados. En la mencionada entrevista con su homólogo nigeriano en febrero de 2008, el ministro Moratinos expresó claramente la voluntad del gobierno de incrementar el volumen de intercambios comerciales y manifestó su interés por la próxima entrada de más empresas españolas en Nigeria⁶.

Sin embargo, Nigeria, que entró como miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, ha mantenido protegida su capacidad de producción nacional. Dispone de un régimen de importaciones muy variable, que incluye una larga lista de productos sometidos a aranceles y de importaciones prohibidas, publicadas anualmente por el Consejo Ejecutivo Federal. Los procesos aduaneros y la aplicación de la normativa complican igualmente los trámites para la importación.

Nigeria es considerada además como un país de muy alto riesgo para el mundo del negocio, negativamente condicionado por la corrupción, las acusaciones de fraude o las prácticas mercantiles incorrectas. A pesar de cierta mejora debida a las recientes reformas internas, los informes publicados por Transparency Internacional aún sitúan a Nigeria en la cola en su Índice de Corrupción Percibida.

España y Nigeria cuentan con un Acuerdo en materia de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, firmado en 2002, un Acuerdo Bilateral de Servicios Aéreos, firmado en 2004 y gracias al cual

se reiniciaron las operaciones de Iberia (que vuela a Lagos tres veces por semana) y, por último, un Convenio para la Evitación de la Doble Imposición, aún pendiente de ratificar.

Por último, el alto riesgo de inestabilidad política también ha motivado una gran desconfianza de las empresas españolas, que no están prácticamente implicadas en inversión directa. Sirva mencionar como excepción un proyecto futuro de envergadura, el de Repsol-YPF y Gas Natural que, a través de su *joint venture* dedicada al negocio internacional de Gas Natural Licuado (GNL), firmaron un acuerdo con el Gobierno de Nigeria para la futura construcción y operación de una planta de licuefacción de gas natural.

La lucha contra la pobreza

A pesar de su potencial económico y de los ingentes recursos naturales que posee, Nigeria está situada en el puesto 158 de los 177 países incluidos en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La pobreza se extiende por todo el país: la esperanza de vida es de 46,5 años (PNUD, 2007), el PIB por habitante equivale a 752 dólares y un 54% de su población vive por debajo del umbral de la pobreza (Banco Mundial, 2008).

La economía es completamente dependiente del sector del petróleo, que representa más del 95% de ingresos por exportación y alrededor del 52% del PIB (Banco Mundial, 2008). Nigeria ha diseñado una Estrategia Nacional de Potenciación y Desarrollo Económico 2004-07 (NEEDS, en las siglas inglesas), con el objetivo de acelerar el crecimiento económico, reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Estrategia introduce, entre otras, reformas económicas encaminadas a promover el crecimiento del sector no petrolífero —en particular para incrementar la producción agrícola, que ha sido la gran olvidada de los últimos años— y a promover un entorno propicio para el sector privado. Estos documentos de reducción de la pobreza representan los marcos de cooperación para los donantes.

En el ámbito de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, el Plan Director de la Cooperación Internacional 2005-2008 no incluye a Nigeria como país receptor de ayuda. Sin embargo, por países de destino, si se tienen en cuenta las operaciones de deuda, los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo y los microcréditos, en 2006 Nigeria aparece entre los principales receptores de AOD, únicamente detrás de Guatemala e Irak. La explicación se encuentra en una amplia operación de cancelación de deuda de 108,7 millones de euros (MAEC, 2007).

En el marco de unas negociaciones del Club de París sin precedentes, se firmó en 2005 una importante operación de condonación de deuda, que totalizó alrededor de 18.000 millones de dólares, o lo que es lo



mismo, el 60% de la deuda de Nigeria con varios países acreedores. A finales de 2006, además, el Parlamento nigeriano aprobaba la liquidación de la deuda con el Club de Londres por valor de 1.400 millones de dólares. Estos respiros presupuestarios deberían permitir la financiación de inversiones y de los programas de lucha contra la pobreza (BAfD/OCDE, 2007).

Nigeria y su contexto regional

Es obligado mencionar el papel que Nigeria juega en el contexto continental y regional. En el ámbito continental, aparte de su peso demográfico, Nigeria es la segunda potencia económica detrás de Sudáfrica y concentra el 41% del PIB de la región subsahariana. Desde la perspectiva regional, representa cerca de la mitad de la población de la CEDEAO/ECOWAS y más del 60% de su PIB. Por último, por su gran peso demográfico, económico y político, aspira a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Políticamente, Nigeria es un líder político que ha impulsado diversas iniciativas transfronterizas. Junto con Argelia, Egipto, Senegal y Sudáfrica, es uno de los impulsores de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), el marco de desarrollo socioeconómico con el que se dotó la Unión Africana (UA) en el cambio de milenio y que España ha apoyado desde sus inicios.

Nigeria también ha jugado un papel capital en la pacificación y resolución de conflictos en África Occidental y en otras regiones del continente. Las fuerzas nigerianas son sobre todo el pilar de la Fuerza de Interposición y de Control del CEDEAO (ECOMOG). Europa reconoce el papel decisivo de Nigeria para la paz y la seguridad en un contexto en el que “los europeos quieren ver más fuerzas africanas dedicadas a mantener la paz en el continente”: Nigeria contribuye con personal en 12 de las 14 operaciones de pacificación de las Naciones Unidas y además cerca de 3.000 soldados nigerianos participan en las operaciones de la UA en Sudán y Somalia (Khakee, 2007). Al igual que Europa, que ha renovado el fondo de la UA destinado al mantenimiento de la paz continental, España ha anunciado recientemente una contribución de 30 millones de euros destinada al fortalecimiento de las instituciones de la UA y los esfuerzos para alcanzar la paz y la seguridad en el continente⁷.

España también ha mostrado su interés por los esfuerzos de integración regional de la región, cuyos principales órganos directivos se encuentran en Abuja. Firmó un Memorando de Entendimiento con el Secretariado

Ejecutivo de la CEDEAO/ECOWAS, en 2005, que abarca desde la lucha contra la pobreza o el empoderamiento de las mujeres al mantenimiento de la paz y la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas. Con este fin se ha creado recientemente un fondo dotado con 10 millones de euros para programas de migración y desarrollo, que fue anunciado en la Cumbre de Lisboa.

Por último, Nigeria juega un papel central en los acuerdos comerciales regionales. El Tratado de CEDEAO/ECOWAS prevé la creación de un mercado común (mediante la liberalización de los intercambios comerciales, el establecimiento de un Arancel Exterior Común y una política comercial común) y la creación de una Unión Económica. Nigeria ha suscrito el esquema de liberalización del comercio intracomunitario y comenzó en 2005 la implementación del Arancel Exterior Común. Pero en las aceleradas y finalmente fallidas negociaciones con la Comisión Europea para la firma del Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y CEDEAO/ECOWAS, que debía entrar en vigor en 2008 y poner fin a las relaciones preferenciales no recíprocas, Nigeria jugó un importante papel, que llevó al Comisario Europeo de Comercio, Peter Mandelson, a compararla a “un elefante sentado en el medio de la carretera”.

Notas

1. Cabe mencionar que este acuerdo bilateral ha servido para diseñar posteriores acuerdos con otros países de África del Oeste, como Gambia, Senegal o Malí.

2. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales *Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración*, N° 15, Enero 2008.

3. Elecciones el 14 de abril de 2007 para elegir a gobernadores y asambleas a nivel estatal y el 21 de abril para la presidencia y las legislativas federales.

4. “European Parliament resolution on the recent elections in Nigeria” (“Resolución del Parlamento Europeo sobre las recientes elecciones en Nigeria”), B6 0201, punto 16. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B6-2007-0201&language=EN>

5. Red de Oficinas Económicas y Comerciales en el Exterior, “Balanza Comercial de España con Nigeria en el año 2007”.

http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controler/pageOfcomes/0,5310,5280449_5307910_5309111_0_NG,00.html

6. Presidencia del Gobierno, “El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación recibe al ministro de Asuntos Exteriores de Nigeria”, Nota de prensa, 08-02-08.

http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/_2008/ntpr20080208_Nigeria.htm

7. Presidencia del Gobierno (op. Cit.)

Referencias bibliográficas

Banque Africaine de Développement / Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) “Nigeria. Perspectives économiques en Afrique”. Paris: Centre de Développement OCDE. Mai 2007.

CRUZ, Marisa. “Nigeria exportará el acuerdo de readmisión que tiene con España”. *El Mundo*. 10/12/05.

<http://www.elmundo.es/2005/12/10/espana/1900584.html>

Energy Information Administration (EIA), “Nigeria Energy Profile”, 24/03/2008

http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=NI

Energy Information Administration (EIA), “Nigeria Country Analysis Brief”, April 2007

<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Nigeria/Background.html>

Financial Times, “Special report Nigeria”, 16/05/2006.

GUERRERO, Federico “Las relaciones España-África subsahariana: ¿a remolque o en la vanguardia de la UE”. En BARBÉ, Esther (Coord.) “España en Europa 2004-2008”, *Monografías del Observatorio de Política Exterior*

Europea no4. Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d’Estudis Europeus. Febrero 2008.

ISBELL, Paul “La dependencia energética y los intereses de España” *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI) no 32/2006. 03-03-2006.

KHAKKEE, Anna “La UE y la promoción de la democracia en Nigeria: Entre la política realista y el idealismo”. *Documento de Trabajo*, FRIDE. Diciembre 2007.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) “Plan África 2006-08”. Dirección General de Comunicación Exterior. Junio 2006.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) “Seguimiento del PACI 2006”. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. 2007.

NAVARRO, Lucía “Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España”. *Opex* no41/2007, Fundación Alternativas. 11/05/2007.

OBI, Cyril I. “Elecciones en Nigeria ¿‘Petrolear’ la democracia?”. *Política Exterior No117 Vol XXI*. Madrid. Mayo/Junio 2007, pp.111-122.

United Nations Development Programme (PNUD) “Human Development Report 2007-2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world”. New York: United Nations Development Programme. 2007.

World Bank “Country Brief Nigeria”. March 2008.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/NIGERIAEXTN0,,menuPK:368906~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:368896,00.html>

