

MEMORANDO OPEX Nº 240/2019

ASUNTO: LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO EN ÁFRICA Y LAS IMPLICACIONES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

AUTORÍA: BEATRIZ NOVALES, integrante del Panel África Subsahariana del OpeX y Responsable de Programas para África de Oxfam Intermon

FECHA: 22/02/2019

Panel: África Subsahariana

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>

INTRODUCCIÓN

La agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas aprobada en el año 2015 por 193 países constituye un nuevo marco de desarrollo que se caracteriza, a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por su integralidad al tratar de manera interconectada las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo. Pretende luchar contra las causas de la pobreza y las desigualdades, buscando además la paz, la prosperidad y la sostenibilidad del planeta. Además, se trata de una agenda global para todos los países firmantes que, sin embargo, requiere una aplicación diferenciada en función de los contextos regionales y nacionales en los que se despliega.

En todo caso, parece claro que el éxito de la Agenda 2030 pasa ante todo por impulsar el desarrollo sostenible en África, en especial si se quiere cumplir con el compromiso de “no dejar a nadie atrás”. En dicho continente se encuentran el 70% de los países menos avanzados (PMA) o la mitad de los llamados Estados frágiles y en conflicto¹. Seis de las diez crisis más olvidadas en el mundo se sitúan en África². En 2016, África albergaba el 60% de la población pobre del mundo y se estima que este porcentaje irá aumentando en los próximos años³. Los desafíos por tanto de los países africanos y de la comunidad internacional a la hora de avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son enormes.

El análisis de los retos de la aplicación de la nueva agenda de desarrollo africana sirve de marco para reflexionar acerca de las implicaciones para la estrategia de la cooperación española en África en los próximos años. Todo ello teniendo en cuenta la experiencia de la cooperación española en el continente africano en la última década y la oportunidad que abren la puesta en marcha del V Plan Director aprobado en 2018 y la futura aprobación del III Plan África⁴.

¹ Definición de la OCDE de Estados frágiles: ‘Fragility is defined as the combination of exposure to risk and insufficient coping capacity of the state, system and/or communities to manage absorb or mitigate those risks. Fragility can lead to negative outcomes including violence, the breakdown of institutions, displacement, humanitarian crises or other emergencies’

² The Norwegian Refugee Council (NRC) <http://www.nrcstories.no/the-worlds-most-neglected-displacement-crises/>

³ Kharas, H., Hamel K., and Hofer M, (2018) “Rethinking global poverty reduction in 2019”. Brookings Institute

⁴ Lo que se conoce hasta ahora es un borrador compartido para consulta en 2018.

LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO EN ÁFRICA (2063 Y 2030): DOS MARCOS QUE CONVERGEN. AVANCES Y DESAFÍOS PARA SU APLICACIÓN

La Agenda 2063, “el África que queremos”, fue aprobada en 2013 por los dirigentes africanos en el ámbito de la Unión Africana (UA). Según el documento constitutivo, “es un marco común para un crecimiento inclusivo y de desarrollo sostenible para África a llevar a cabo en los próximos 50 años. Es la continuación del camino panafricano seguido a lo largo de siglos hacia la unidad, la autodeterminación, la libertad, el progreso y la prosperidad colectiva en virtud del panafricanismo y del renacimiento africano”⁵. Una agenda pues anclada y que surge en el continente africano, que pretende además posicionar a África en el mundo basándose en un discurso propio. Una visión de un África integrada, próspera y pacífica impulsada por la ciudadanía africana.

Aunque los ODS de Naciones Unidas fueron aprobados en 2015 con posterioridad al marco africano, ambas agendas de desarrollo convergen en sus objetivos, metas e indicadores, constituyendo así un único marco de referencia. Así, los 20 objetivos de la Agenda africana 2063 encuentran su correspondencia en alguno o varios de los 17 objetivos de la Agenda 2030.

Esta voluntad de convergencia se evidencia también en la realización de los dos primeros informes de seguimiento conjunto —2017⁶ y 2018⁷— de la puesta en marcha de ambas agendas desde su aprobación. Dichos documentos muestran el avance en algunos de los ODS, pero dado el poco tiempo transcurrido desde su puesta en marcha y la dificultad en la disponibilidad de datos, la información mostrada sirve en algunos casos más de diagnóstico o línea de base que para poder contar con una valoración informada del progreso en la consecución de los mismos.

El primer informe de 2017⁸ subraya el lento progreso en la reducción de la pobreza en África a pesar del crecimiento acelerado del último decenio. Según el

⁵ En este vínculo se pueden encontrar los principales documentos de la agenda 2063 <https://au.int/en/documents/20141012/key-documents-agenda2063>

⁶ African Union, Economic Commission for Africa; African Development Bank and United Nations Development Programme (2017) “Africa Sustainable Development Report: Tracking progress on Agenda 2063 and the Sustainable Development Goals”

⁷ African Union, Economic Commission for Africa; African Development Bank and United Nations Development Programme (2018) “Africa Sustainable Development Report: Towards a transformed and resilient continent”

⁸ El informe 2017 se centra en los siguientes ODS: el 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero) ,3 (salud y bienestar), 5 (igualdad de género), 9 (industria, innovación e infraestructuras) y 14 (conservar y utilizar de forma sostenible los mares, océanos y recursos marinos)

**Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África
y las implicaciones para la cooperación española**

informe, en 2013 en África Subsahariana, y a pesar de una reducción de un 15% desde 1990, el porcentaje de personas que aún viven con menos de 1,9\$/día es del 41%⁹ constituyendo la región del mundo con los mayores índices de pobreza extrema. Además, la mayoría de los países de África Subsahariana no avanzan suficientemente en el cumplimiento del objetivo de terminar con la pobreza extrema. De hecho, se estima que 13 de ellos verán un aumento en números absolutos hasta 2030¹⁰.

Se subraya que ese crecimiento no inclusivo ha provocado una prevalencia desproporcionada de la pobreza en las mujeres y los jóvenes. Además, el informe destaca la falta de sostenibilidad de un crecimiento impulsado fundamentalmente por la explotación de los recursos naturales y llama a los países a acelerar esfuerzos para diversificar sus economías a través de inversiones sostenibles en agricultura, manufacturas, innovación tecnológica e infraestructuras.

El informe hace algunas recomendaciones como abordar la reducción de la pobreza y la desigualdad de manera conjunta siguiendo las orientaciones del ODS 10, la creación de empleos para responder al rápido crecimiento de la población africana y, la promoción del mercado interior y exterior eliminando barreras al comercio a través de una mayor integración regional.

En este primer documento de seguimiento, la seguridad alimentaria sigue apareciendo como uno de los principales desafíos en muchos países africanos debido en parte a la limitada inversión en agricultura y la baja productividad de la misma. De hecho, según el informe, ninguna subregión africana cumple con el objetivo de dedicar el 10% de su presupuesto nacional a la agricultura tal y como fue acordado en la Declaración de Maputo de 2003. Además, se señala la urgencia de llevar a cabo reformas agrarias que garanticen el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra.

Aunque se ponen de manifiesto algunos avances en materia de derechos de las mujeres como la paridad en la matriculación en los niveles de primaria y secundaria o las mejoras significativas en la representación de las mujeres en los parlamentos nacionales, los altos niveles de mortalidad infantil y materna y la violencia que sufren las mujeres, en el ámbito doméstico y el público y en escenarios de conflictos siguen siendo inaceptables. El informe insiste en la necesidad de luchar

⁹ Ver nota 6

¹⁰ Ver nota 3

**Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África
y las implicaciones para la cooperación española**

contra las normas sociales, tradiciones y creencias que impiden la participación plena e igualitaria de las mujeres en la educación, la economía y la vida social.

Por su parte, el segundo informe de 2018¹¹ identifica algunos de los principales retos que tiene el continente africano para avanzar en la construcción de sociedades más resilientes y sostenibles. Entre ellos destacan el acceso a la energía, al agua potable y el saneamiento poniendo al mismo tiempo en evidencia la desigualdad entre países del continente en el acceso a estos servicios básicos.

El documento constata que África es el continente con el mayor ritmo de crecimiento urbano del mundo. Aprovechar este potencial para la reducción de la pobreza y la desigualdad requiere de una adecuada planificación y gestión del dicho crecimiento urbano. Sin embargo, señala que el actual modelo de crecimiento urbano basado en la proliferación de “suburbios” e importantes concentraciones de población, aumenta la vulnerabilidad de las ciudades a los impactos de desastres y limita los potenciales beneficios de dicho crecimiento.

Finalmente se señala la importancia de respaldar las inversiones en ciencia, tecnología e innovación con una arquitectura institucional coherente que facilite la colaboración entre Gobiernos, sector privado y la comunidad científica para garantizar que las ideas innovadoras se transforman en soluciones concretas orientadas al desarrollo.

Aunque ninguno de los dos primeros informes de seguimiento se ocupa aún del avance del ODS 16 de promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas, merece la pena abordarlo por su relevancia en el contexto africano. El ODS 16 —objetivo novedoso y de gran sensibilidad política de la agenda 2030— aborda dos ámbitos de gran relevancia en contextos de fragilidad y conflicto: la reducción de la violencia en todas sus formas y, el buen gobierno —que incluye entre otras cosas la promoción del Estado de derecho, la transparencia y rendición de cuentas, la participación en la toma de decisiones y la lucha contra la corrupción¹²—.

¹¹ El informe de 2018 analiza el avance en los siguientes ODS: 6: Agua limpia y saneamiento; 7: Energía asequible y no contaminante; 11: Ciudades y comunidades sostenibles; 12: Producción y consumos responsables; 15: Vida de ecosistemas terrestres

¹² Sanahuja, J.A. y Tezanos, S. (2016) “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”

Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española

Además, se destaca la enorme interdependencia entre que los avances en el ODS 16 para el logro de otros ODS¹³. No en vano, algunos de los países con proyecciones de índices más altos de pobreza son países afectados por conflictos de larga duración como la República Centroafricana, Somalia o Sudán del Sur¹⁴. Conviene recordar asimismo que cinco países africanos (República Democrática del Congo, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Nigeria) están entre los que albergan mayor población desplazada forzosamente en 2017, un total de más de 17 millones de personas¹⁵.

Por su parte, los propios líderes africanos identifican, entre los riesgos o amenazas para el logro de la agenda 2063, los conflictos, la inestabilidad e inseguridad, el crimen organizado, el tráfico de drogas y los flujos financieros ilícitos y la corrupción. Aspectos todos ellos vinculados a la fragilidad y vulnerabilidad de muchos Estados africanos.

Según el último informe de la Fundación Mo Ibrahim sobre buen gobierno en África 2018¹⁶, la "seguridad y el Estado de derecho" continúan deteriorándose en el continente africano debido especialmente a un empeoramiento de indicadores relacionados con la "seguridad personal y nacional", el malestar o disturbios sociales, la implicación de Gobiernos en conflictos armados y la violencia ejercida contra civiles y actores no estatales. El informe señala también el empeoramiento de los indicadores vinculados al llamado cierre de espacios para la sociedad civil. Las libertades fundamentales de asociación y de expresión de la sociedad civil se han visto limitadas de forma creciente en varios países africanos en los últimos años.

LOS DESAFÍOS DE LA APLICACIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO EN ÁFRICA

El éxito de una agenda tan transformadora depende de su aplicación. Los aprendizajes de la puesta en marcha de los ODM ya señalaron la dificultad de trasladar los objetivos en medidas concretas exitosas. Adaptar la agenda a cada contexto priorizando los objetivos más urgentes, contar con una clara voluntad

¹³ Mokleiv, H. (2017) "Achieving the sustainable development agenda: The governance – conflict nexus". Peace Research Institute Oslo (PRIO)

¹⁴ Manuel, M., Desai H., Samman E., Evans M. (2018) "Financing the end of extreme poverty". Overseas Development Institute

¹⁵ United Nations High Commissioner for Refugees (2018) "Global Trends: Forced displacement in 2017"

¹⁶ Mo Ibrahim Foundation "2018 Ibrahim Index of African Governance"

Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española

política, desarrollar las capacidades institucionales adecuadas¹⁷ y disponer de los recursos necesarios son algunas de las claves para una aplicación eficaz de los ODS.

Empezando por los **desafíos institucionales** de la aplicación de las agendas 2063 y 2030, se señala la importancia de contar con un enfoque armonizado e integrado entre ambos marcos de desarrollo para evitar duplicidades y conseguir una coherencia en el diseño de políticas y su implementación. Para facilitar dicha tarea en enero de 2018 se firmó un acuerdo de asociación entre Naciones Unidas y la Unión Africana para la puesta en marcha de programas y proyectos conjuntos.

Tal y como se desprende de los aprendizajes de la aplicación de la agenda de los ODM, se requieren instituciones sólidas y transparentes capaces de adecuar las agendas a cada contexto nacional y convertirlas en políticas y planes nacionales¹⁸. Además, dada la interconexión de los ODS, se necesitan mecanismos a nivel nacional y subnacional que faciliten la gestión colaborativa entre instituciones responsables de las distintas políticas públicas implicadas en el logro de los objetivos de ambas agendas. En esta línea en algunos países africanos ya se han adoptado enfoques “en clúster” para abordar conjuntamente desde varios ministerios objetivos que tocan ámbitos de competencia de varias entidades.

Aunque un fuerte liderazgo político es absolutamente necesario por parte de los Gobiernos africanos para la aplicación de ambas agendas, también es esencial la implicación de un abanico diverso de actores —administraciones públicas, sociedad civil, sector privado empresarial, academia y organizaciones confesionales, líderes tradicionales y socios de cooperación internacional— en la búsqueda conjunta de soluciones a los grandes desafíos que suponen la nueva agenda de desarrollo¹⁹. Las instituciones públicas encargadas de la aplicación de los ODS tienen que promover espacios de concertación y colaboración entre dichos actores en los que cada una contribuya, desde su especificidad y experiencia, a la identificación de objetivos comunes, el establecimiento de prioridades y acciones concretas y la movilización de recursos.

Por último, la capacidad de dichas instituciones para poder desplegar políticas públicas eficaces y basadas en evidencias depende de la existencia de

¹⁷ Novales B. y López-Dóriga J. (2015) “¿Qué tipo de instituciones necesita España para aplicar los ODS?”

¹⁸ United Nations. Economic Commission for Africa (2018-01). “AU-UN framework for the implementation of agenda 2063 and the 2030 agenda for sustainable development”

¹⁹ Dohlam E. (2017) “Policy Coherence for Sustainable Development and Multi-stakeholder Involvement”. SGD Knowledge Hub

**Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África
y las implicaciones para la cooperación española**

adecuados sistemas de seguimientos y evaluación —que puedan ir mostrando lo que funciona y lo que no— y de la disponibilidad a tiempo de datos de calidad. Sin embargo, en la mayor parte de los países africanos contar con bases de datos y sistemas estadístico robustos sigue siendo aún un desafío importante. Esta debilidad afecta en especial a la capacidad de asignar recursos de manera eficaz a las personas más necesitadas. De ahí la recomendación de invertir en sistemas que puedan contar a todas las personas y recoger datos desagregados por ingresos, género, localización geográfica o edad.

La **financiación** de la agenda de desarrollo sostenible requiere movilizar de forma estratégica todas las diversas fuentes de recursos —pública, privada, local, nacional e internacional— poniendo en valor el rol diferencial que cada una de ellas tiene²⁰. El peso de cada uno de los distintos tipos de financiación depende una vez más del contexto de cada país.

La estructura de financiación prevista en la Agenda 2063, concede un peso importante a la movilización de recursos domésticos, entre un 70-90%, mientras que entre el 10-30% provendrán de recursos externos (inversión externa directa, ayuda oficial al desarrollo y la cooperación financiera con nuevos socios de desarrollo como los países emergentes o el mundo árabe)²¹.

Es cierto que los recursos domésticos (públicos y comerciales) constituyen la principal fuente de financiación de los países en desarrollo y una herramienta clave de los Gobiernos para la reducción de la pobreza y la desigualdad. En el continente africano en 2016 los ingresos fiscales representaban tres veces la financiación combinada de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la inversión directa extranjera (IDE) y las remesas. No obstante, el porcentaje de los mismos sobre el producto interior bruto (PIB), un 18%, sigue siendo bajo, comparado con otras regiones²².

La realidad muestra la dificultad de muchos países africanos para movilizar suficientes recursos domésticos que puedan financiar los ODS. De hecho, los países considerados en riesgo de quedarse atrás en la consecución de los ODS²³, cuentan con los niveles más bajos, en valores absolutos, de recursos públicos domésticos y

²⁰ Development Initiatives (2018) « Investments to end poverty 2018: meeting the financing challenge to leave no one behind »

²¹ Union Africana (2015) « Financement du premier plan décennal de l'agenda 2063 financement de l'agenda 2063, mobilisation des ressources internes et stratégie de partenariats »

²² Elhiraika A. "Domestic Resource Mobilization crucial for Africa to successfully implement SDGs" Economic Commission for Africa. United Nations

²³ Ver nota 20

**Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África
y las implicaciones para la cooperación española**

se estima que crecerán más despacio que en el resto de los países en desarrollo²⁴. Es más, estudios recientes²⁵ demuestran que, en los Estados frágiles ni siquiera un esfuerzo máximo en sus ingresos fiscales sería suficiente para financiar los tres sectores sociales básicos —educación, salud (incluida nutrición) y protección social— que más impactan en la reducción de la pobreza extrema. La mayoría de los países que no llegarían ni si quiera a cubrir el 50% de los costes de los tres sectores básicos son africanos.

Por su parte, los países africanos llamados “graduados” como Ghana, Nigeria o Kenia, considerados ahora países de ingresos medios, han perdido acceso a AOD en especial a créditos con alta concesionalidad (IDA, *International Development Association*). Esto implica un aumento considerable de su deuda que, en algunos casos puede comprometer las inversiones en servicios sociales básicos, y sobre todo un escaso margen para movilizar ingresos domésticos adicionales²⁶.

La financiación externa puede servir de complemento a los recursos domésticos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, teniendo en cuenta que cada modalidad tiene objetivos y ventajas comparativas distintas. En el caso de los países más pobres y frágiles la AOD sigue siendo esencial en el logro de los ODS. Por un lado, estos países, excluyendo la AOD, son los que menos cantidad de flujos de recursos internacionales reciben²⁷ comparados con el resto de los países en desarrollo. Por el otro, la ayuda se destina a sectores, como puede ser el caso de la inversión en programas de protección social, que no suelen ser siempre destino de los otros tipos de flujos externos. Es por ello que no solo es necesario aumentar los niveles de inversión de AOD hasta el 0,7% de la RNB comprometido, sino que además se estima que habría que destinar la mitad de la misma a los llamados PMA, que agrupan el 95% de la población de los Estados frágiles (Manuel et al., 2018a). Sin embargo, entre 2009 y 2015 los miembros del CAD destinaron en promedio alrededor del 25% de su AOD bilateral neta al grupo de 50 Estados frágiles según la clasificación que esta entidad utiliza²⁸.

Finalmente, además de un aumento de los fondos disponibles, también son esenciales la calidad y eficacia de las inversiones asegurando una adecuada

²⁴ Ver nota 20

²⁵ Ver nota 14 y 20

²⁶ Brahim S. Coulibaly and Dhruv Gandhi (2018) “Mobilization of tax revenues in Africa” Africa Growth Initiative at Brookings Institution

²⁷ Ver nota 20

²⁸ Ver nota 20

asignación de los mismos a las áreas decididas como prioritarias y a los grupos de población más vulnerables.

RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Ante este panorama, ¿de qué forma la cooperación española podría contribuir al logro de los ODS y la agenda 2063 en África en el marco del V Plan Director aprobado en 2018 y del III Plan África?

La cooperación española (CE) ha mostrado tradicionalmente dificultades para adaptarse a la evolución de la agenda internacional de desarrollo acontecida en las últimas décadas, más allá de la retórica expresada en los sucesivos Planes Directores²⁹. Las estrategias de la CE no suelen definir con claridad el perfil propio y diferenciador de la misma ni el camino para orientar transformaciones estructurales. Ha habido más bien una tendencia a la dispersión, tanto geográfica como en cuanto a la cantidad de sectores o ámbitos en los que invierte, y con importantes vaivenes a lo largo de los años en la cantidad y asignación de la AOD.

Este patrón se repite en el caso de la cooperación con África que experimentó un crecimiento exponencial de la AOD concentrado en apenas cuatro años, entre 2007-2011, con inversión en todas las subregiones del continente africano, en más de 20 países y en múltiples sectores, para pasar a continuación a una inversión mínima a partir del 2012³⁰. En efecto, si en 2009 y 2010 la AOD bruta a África superaba los 1.000 millones de euros anuales, la media desde 2011 no superó los 250 millones de euros y en 2016 se redujo a poco más de 237 millones de los cuales 156M€ fueron para África Subsahariana.

A modo de comparación, si observamos la AOD bilateral de los donantes del CAD en África, los principales inversores en orden decreciente son EE. UU., Reino Unido, Alemania, Francia y Japón. La media de los desembolsos netos anuales entre los años 2014 y 2016 es respectivamente de 9.500M\$, 4.100M\$; 3.200M\$, 2.300M\$ y 1.600M\$. España ocupa, en esos mismo años, la posición 20 de los 29 países del CAD en con un desembolso medio inferior a 100M\$³¹. En cuanto al peso relativo de

²⁹ Alonso J.A. (2018) "El juego de las apariencias"

³⁰ Oxfam Intermon (2018) "La realidad de la ayuda en 2016"

³¹ OCDE (2018) "Development aid at a glance. Statistics by region. Africa"

Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española

la AOD (bruta) al continente africano sobre el total de AOD española, durante el periodo comprendido entre 2007 y 2014, fue entre el 15% y el 23%³².

Al observar la distribución regional de la AOD (bruta) total desembolsada por España en el continente africano, aparecen dos contextos diferenciados: entre los años 2007 y 2011, la región que recibió más fondos de la AOD española fue África del Norte, mientras que, a partir del año 2012, la región que recibe la mayor parte de la muy reducida AOD española pasa a ser con mucha diferencia África Occidental³³.

Por su parte, el peso de la AOD española destinada a los países más vulnerables ha sido tradicionalmente bajo. En 2016 los países menos adelantados recibieron el 18,8% de la ayuda bruta española³⁴. Entre 2010 y 2015, España dedicó menos del 15% en promedio de su AOD a tan solo seis países frágiles, cuatro de ellos en África Subsahariana (Etiopía, Mali, Mauritania y Níger)³⁵. Un dato que contrasta con el 25% de media del CAD. Las perspectivas de los presupuestos generales del Estado de 2019 del nuevo Gobierno socialista siguen sin romper una tendencia de casi estancamiento de la AOD española desde 2012 que no logra superar el 0,2% de la RNB. No es de extrañar así que en el ranking del índice de eficacia de los donantes³⁶ que combina el porcentaje de asignación de ayuda a los países más necesitados (29 países con graves deficiencias financieras, de los cuales 26 son africanos) y el esfuerzo en términos de porcentaje sobre la RNB (Renta Nacional Bruta), España se sitúe entre los tres últimos del conjunto de los donantes del CAD en ambas categorías por separado y combinándolas.

Por tanto, si España quiere demostrar un compromiso claro con la reducción de la pobreza extrema, las desigualdades, la construcción de sociedades en paz, justas y sin violencia tiene ante todo que comenzar por aumentar de manera significativa la ayuda que destina a África Subsahariana, focalizando el mayor esfuerzo financiero en aquellos países considerados más frágiles y necesitados y en los sectores que más impactan en la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Desde el punto de vista de las **prioridades geográficas**, la nueva agenda de desarrollo en África impulsa la necesidad de definir estrategias de carácter regional y subregional que permitan abordar de una manera más eficaz desafíos compartidos

³² Informe Oxfam aún no publicado "Una década de la cooperación española en África"

³³ Ver nota 30

³⁴ Ver nota 30

³⁵ Freres C. (2017) "La cooperación en contextos de fragilidad: la trayectoria de AECID y retos de futuro" Documentos de trabajo Cooperación Española

³⁶ Ver nota 20

Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española

entre países. Así es el caso por ejemplo del Sahel donde varios donantes —Francia y Naciones Unidas— han diseñado estrategias regionales reconociendo la existencia de factores interdependientes entre los países de la subregión como la extrema pobreza, los efectos del cambio climático, los conflictos armados o la inseguridad que requieren soluciones de carácter regional conectadas con los niveles nacionales.

La CE aborda en el Vº Plan Director (VPD)³⁷ las prioridades geográficas a dos niveles. Primero, a través de estrategias bilaterales prioriza algunos países en base a cuatro variables (pobreza, desarrollo humano, desigualdad y vulnerabilidad). Así, la cooperación con África Subsahariana se concentra en seis países —Etiopía, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger y Senegal— de los denominados Países de Asociación Menos Avanzados y dos países —Cabo Verde y Guinea Ecuatorial— de los considerados de Cooperación Avanzada. A esta lista se añaden tres del Norte de África —Marruecos, Túnez y Egipto— y la población saharauí refugiada.

Segundo, a través de la dimensión regional, selecciona África del Oeste, el Sahel y el Magreb como regiones prioritarias. Asimismo, se mantiene la voluntad de seguir apoyando los procesos de integración del continente a través de la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), considerando ambas instituciones como socios privilegiados. Además, se señala que “se estudiarán fórmulas de colaboración con los proyectos de estabilidad y desarrollo en el Sahel”³⁸. Finalmente se identifican una serie de ámbitos en los que la cooperación española trabajará desde un enfoque regional con dichas organizaciones: paz y seguridad, género, seguridad alimentaria, migraciones, energía y sectores transversales (género, medioambiente, cambio climático, fenómenos meteorológicos adversos, derechos humanos y diversidad cultural).

Sin embargo, esta clara voluntad de cooperación regional no explicita cómo capitaliza e incorpora los aprendizajes de la intensa cooperación regional desplegada por la CE en el último decenio, en especial con la CEDEAO³⁹. Tampoco queda clara la conexión entre las estrategias bilaterales y regionales a pesar de que, en la evaluación de la CE con dicha institución regional se señalaba la importancia de generar adecuadas sinergias entre ambos niveles a fin de maximizar la eficacia de la AOD⁴⁰.

³⁷ MAEC (2018) “V Plan de la Cooperación Española 2018/2021”

³⁸ MAEC (2018, p.53) “V Plan de la Cooperación Española 2018/2021”

³⁹ Ver nota 30

⁴⁰ García Luengos, J. y Serón, G. (2014) “Los procesos de integración regional de la CEDEAO y la cooperación internacional” Documentos de trabajo AECID

Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española

La agenda de los ODS abre oportunidades estratégicas a España para hacer una cooperación más centrada en las causas de la pobreza, las desigualdades, las crisis y los conflictos. Además, la nueva agenda de desarrollo en África, la 2063 y 2030, constituye un marco que recoge de manera amplia los principales desafíos a los que se enfrenta el continente en los próximos años introduciendo así con fuerza ámbitos poco tratados por la cooperación española hasta ahora como la desigualdad, la creciente urbanización, los efectos del cambio climático, el buen gobierno o la resolución de conflictos⁴¹. Algunos de los retos de la nueva agenda son al mismo tiempo oportunidades que la estrategia de la CE en África tendría que poner en valor como es el caso del crecimiento demográfico, los desplazamientos de personas, los activos movimientos sociales o la expansión vertiginosa de las nuevas tecnologías.

La amplitud de la agenda de los ODS requiere sin embargo que los países africanos y los donantes hagan un esfuerzo de selección estratégica priorizando aquellos objetivos más urgentes en función de los contextos. Este ejercicio de selección es aún más necesario en el caso de la CE que cuenta con escasos recursos de AOD y capacidades institucionales limitadas. En este sentido, la CE en África necesita apoyarse en un conocimiento más sólido de la realidad africana mejorando así su diagnóstico⁴² y la pertinencia de sus prioridades y el diseño de sus estrategias. En todo caso, el diálogo con los países socios e instancias regionales y la coordinación con otros donantes es esencial en la identificación de aquellos nichos y necesidades de financiación en los que la CE podría focalizarse y posicionarse.

El compromiso de los ODS con “no dejar a nadie atrás” obliga a los donantes a poner un énfasis especial en el trabajo en los países frágiles y en conflicto, no solo en cuanto a un aumento de las inversiones de AOD sino también en cuanto a la calidad y eficacia de sus actuaciones. En esa línea, la CE ha de incorporar de una manera más decidida en su trabajo con los seis países africanos priorizados considerados frágiles — Etiopía, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger y población saharai— el debate abierto en la cooperación internacional sobre cómo mejorar la eficacia de las intervenciones en dichos países. Está surgiendo un nuevo paradigma sobre cómo abordar la fragilidad en el que se integran ideas como la necesidad de desarrollar el vínculo y la coherencia entre las acciones humanitarias y de desarrollo⁴³, la necesidad de rediseñar enfoques para gestionar mejor los riesgos, un mayor foco en la construcción de resiliencia o la necesidad de abordar las causas

⁴¹ Ver nota 30

⁴² Varios autores (coordinador Arteaga, F.) (2014) “España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel” Real Instituto Elcano

⁴³ lo que se denomina en inglés el *humanitarian-development nexus*

Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española

profundas de los conflictos y las crisis y no limitarse solo a acciones de carácter humanitario de corto plazo. Sin embargo, más allá de una voluntad expresa en el VPD desde el ámbito de la acción humanitaria de mejorar la vinculación con las acciones de desarrollo, o de la reciente y oportuna publicación de las directrices para la cooperación española sobre “Construcción de resiliencia para el bienestar”⁴⁴ se sigue sin definir un enfoque claro de trabajo en los llamados Estados frágiles —algo ya señalado por el CAD en su último examen de pares de 2015⁴⁵—.

La aplicación de la nueva agenda de desarrollo sostenible ofrece una clara oportunidad a la CE de reforzar el rol de facilitador que parece querer potenciar en los próximos años, promoviendo espacios de concertación y colaboración entre diversos actores locales e internacionales para debatir sobre la mejor forma de aplicar los ODS en los países africanos. Dentro de los nuevos actores conviene destacar el rol clave de las organizaciones de la sociedad civil local en la aplicación de los ODS. El protagonismo de la sociedad civil africana en el diseño, implementación y sobre todo en el seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y local para el logro de los ODS es vital para asegurar que se dirigen a las poblaciones más necesitadas y vulnerables. El apoyo a dichas organizaciones, en especial de jóvenes y feministas, fortaleciendo sus capacidades, apoyando la creación de redes transnacionales, pero también acompañando su lucha para asegurar que sus libertades de expresión y asociación no se vean limitadas puede ser un ámbito claro de actuación de la CE del futuro.

Por último, y aunque la necesidad de una mayor **coordinación y coherencia entre las políticas españolas que impactan en países africanos** (AOD, comercial, pesca, migraciones, seguridad) ha sido reiterada en los distintos diagnósticos de la CE de los últimos años, conviene insistir en ello ya que en el caso de los ODS es un aspecto absolutamente central dada la interdependencia entre los distintos objetivos. Sería pues deseable crear una verdadera “agenda integral conjunta pro-desarrollo”⁴⁶ que aúne los compromisos de España con los ODS, la agenda del Cambio Climático y del Pacto Global para las Migraciones. Ello exige por un lado una clara voluntad y comprensión política de las interdependencias y desafíos globales compartidos inherentes a la agenda 2030 sin caer en la fácil tentación de priorizar agendas políticas nacionales —por ejemplo, la instrumentalización de la AOD

⁴⁴ DGPOLDES (2018). Construcción de Resiliencia para el Bienestar. Directrices para la Cooperación Española Subdirección General de Planificación, Coherencia de Políticas y Evaluación. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

⁴⁵ Ver nota 35

⁴⁶ Marín, A. (2017) “La estrategia de la UE con África: nuevos enfoques y perspectivas” Fundación Alternativas

Memorando Opex N° 240/2019. La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española

para temas migratorios—. Por el otro, requiere avanzar hacia una acción más colaborativa y menos compartimentada entre los distintos departamentos ministeriales encargados de las distintas políticas concernidas.

En definitiva, la nueva agenda de desarrollo en África abre importantes oportunidades de evolución y cambio para la cooperación española que requieren por su parte un esfuerzo de reflexión estratégica y operativa que va más allá de simplemente incorporar los ODS en sus marcos de planificación estratégica. Pero sin duda la gran dificultad que tiene la CE para definir una estrategia de cooperación para contribuir al logro de los ODS en el continente africano es la escasez de recursos financieros y de capacidades institucionales adecuadas. Esto cuestiona seriamente la voluntad real del Gobierno español de cumplir su compromiso de “no dejar a nadie atrás”.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 239*/2019: **The Union for the Mediterranean (UfM) ten years after its foundation - How to overcome the frustrated ambitions.** Inès Abdel Razek y Claudia Del Prado Sartorius.
- 239/2019: **La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas.** Inès Abdel Razek y Claudia Del Prado Sartorius.
- 238/2019: **Elecciones en la República Democrática del Congo: ¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?** Iker Zirion Landaluze.
- 237/2018: **Situación económica en EEUU y su impacto en las Mid Term Elections 2018.** Alexandre Muns Rubiol.
- 236/2018: **La situación en Yemen y la respuesta europea al conflicto.** Leyla Hamad Zahonero.
- 235/2018: **Menores extranjeros no documentados en la UE: situación y pautas para abordarlo.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 234/2018: **El desafío de la insurgencia yihadista en Mali.** David Nieves Bullejos.
- 233/2018: **Elecciones presidenciales en Colombia: previsiones y desafíos tras la primera vuelta.** Erika Rodríguez Pinzón.
- 232/2018: **Putin: nuevo mandato y su impacto para la política exterior de Rusia.** Javier Morales Hernández.
- 231/2018: **La estrategia de la UE con África: nuevos enfoques y perspectivas.** Ainhoa Marín.
- 230/2018: **Las guerras comerciales de Trump: China, México y Europa. Posibles escenarios y consecuencias.** Alexandre Muns Rubiol
- 229/2018: **¿Qué pasa en Turquía? Restricción de libertades y desequilibrio de poderes.** Antonio Ávalos Méndez
- 228/2018: **La cuestión kurda en Siria e Irak tras caída de ISIS.** David Meseguer
- 227/2018: **La Inversión Socialmente Responsable en España como herramienta de transformación social: Una aproximación al estado de la cuestión.** Realizado por ECODES, y coordinado por Cristina Monge y Leo Gutson.
- 226/2018: **La Argentina de Macri: perspectivas para el nuevo año político.** Mario Scholz
- 225/2018: **Qatar, Arabia Saudí y la redefinición del Golfo Pérsico.** Ignacio Gutiérrez de Terán.
- 224/2018: **La Reforma Fiscal de Trump y su impacto en EEUU y en Europa.** Alexandre Muns Rubiol
- 223/2017: **Trump y la capitalidad de Jerusalén.** Itxaso Domínguez de Olazábal
- 222/2017: **La crisis de gobierno en Arabia Saudí y sus derivaciones regionales.** Itxaso Domínguez de Olazábal

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externa-opex/documentos/memorandos>