

JUNIO 2014

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA CEDEAO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Equipo de trabajo:

*Jesús García-Luengos y Gema Serón Aires
Consultores del GEA*

DOCUMENTOS
DE TRABAJO

COOPERACIÓN ESPAÑOLA



cooperación
española

Autores:

GEA–Grupo de Estudios Africanos
(Universidad Autónoma de Madrid)

Consultores Principales de GEA:

Jesús García– Luengos y Gema Serón

Agradecimientos

Los autores agradecen a la AECID y en particular a la Dirección de Cooperación con África y Asia y al Departamento de Cooperación con África Subsahariana toda su colaboración en la realización de este estudio.

La disposición presentada por la Embajada Española en Nigeria, y por todas las personas que han sido entrevistadas en esta investigación – particularmente en la Comisión de la CEDEAO, en la Comisión de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior y en el Centro para la Democracia y el Desarrollo de Abuja–ha sido fundamental para la obtención de la información utilizada en este estudio.

Finalmente, agradecemos los valiosos comentarios realizados por Lourdes Benavides en la revisión del borrador del documento.

Fotografía de portada: © Salett Nogueira

Disponible en: <http://www.aecid.es>

Estudio supervisado por la Dirección de Cooperación con África y Asia.

Su contenido es responsabilidad del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA) y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Junio 2014

NIPO: 502-14-052-3

*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Avda. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid*

“The general view was that setting up a subregional cooperation entity in West Africa that cuts across differences in language, culture and the relative size and economic strengths was an idea whose time had come. And this seal was put on the determination to end the centuries of division and artificial barriers imposed on the people of West Africa from outside”.

*Prof. Adebayo Adedeji¹,
considerado “Padre de la CEDEAO”*

“La mission historique de l’Afrique occidentale consiste donc, dans une large mesure, à profiter des facilités que lui donne l’histoire pour devenir sans délai un Etat fédéré puissant...”

Prof. Cheikh Anta Diop²

“Si la CEDEAO no existiese, habría que inventarla”

*Frase que coincidían en repetir actores
externos –AFD, DFID, etc.– y de la CEDEAO en Abuja*

¹ *History and prospects for regional integration in Africa. The Third Meeting of the African Development Forum. Addis Ababa, 5 March 2002*

² *Les Fondements Économiques et Culturels d’un État Fédéral d’Afrique Noire. Ed. Présence Africaine, 1974*

ÍNDICE

I. Introducción	...6
1.1. Objetivos del estudio	
1.2. Contexto y referencias institucionales	
2. El apoyo de la Cooperación Española al proceso de integración regional en África Occidental	...8
2.1. Instrumentos programáticos y Acuerdos	
2.2. Principales apoyos de España a la CEDEAO	
3. Apropiación y alineación de las estrategias nacionales y regionales en los sectores y países más relevantes para la Cooperación Española	...13
3.1. Situación actual de las estrategias regionales de la CEDEAO en los sectores prioritarios para la Cooperación Española	
4. Progresos y obstáculos del proceso de integración regional	...27
4.1. Aspectos más relevantes en relación a los sectores prioritarios de la Cooperación Española	
5. Políticas de la Unión Europea	...41
Conclusiones	...48
Orientaciones	...52
I. Orientaciones a nivel intrarregional (CEDEAO) y referentes a la relación UE-CEDEAO:	
II. Orientaciones en relación con los STFs:	
III. Orientaciones específicas para la Cooperación Española:	

ACRÓNIMOS

ADB	Banco Africano de Desarrollo
ADRAO	Centro del Arroz para África
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APE	Acuerdo de Partenariado Económico
ARAA	Agencia Regional para la Agricultura y la Alimentación de la CEDEAO
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BCEAO	Banco Central de los Estados de Africa Occidental
BM	Banco Mundial
BOAD	Banco de Desarrollo de África del Oeste
CAADP	Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África.
CE	Comisión Europea
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CILSS	Comité Interestatal para la Lucha contra la sequía en el Sahel
CORAF	Consejo para la Investigación y el Desarrollo Agrícola de África del Oeste y Central
CSAO	Club del Sahel y de África del Oeste (CSAO)
EBID	Banco de Inversión y Desarrollo de la CEDEAO
ECOWADF	Fondo para el Desarrollo Agrícola de ECOWAP
ECOWAP	Política Agrícola de la CEDEAO
ECREEE	Centro para las Energías Renovables y la Eficiencia Energética de la CEDEAO
EEEP	Política de Eficiencia Energética de la CEDEAO
EEMM	Estados Miembros
EERR	Energías Renovables
EREF	Facilidad de Energías Renovables de la CEDEAO
EREI	Iniciativa de Inversión en Energías Renovables de la CEDEAO
EREP	Política de Energías Renovables de la CEDEAO
ERERA	Autoridad Regional de Regulación Eléctrica de la CEDEAO
ETLS	Esquema de Liberalización de Intercambios de la CEDEAO
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FODETE	Fondo Regional de Desarrollo y de Financiación de los Sectores de Transporte y Energía
GAFSP	Global Agriculture and Food Security Program
GFRP	Global Food Crisis Response Program
IFDC	Centro Internacional para el Desarrollo de Fertilizantes
ITF	Fondo UE-África para Infraestructuras
IWMI	Instituto Internacional para la Gestión del Agua
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PAPED	Programa de Desarrollo de los APE
PARI	Programa de Apoyo Regional a la Integración
PDC	Programa de Desarrollo Comunitario
PIDA	Programa de Desarrollo de Infraestructuras en África
PIR	Programas Indicativos Regionales
PNIA	Programas Nacionales de Inversión Agrícola
PPDU	Unidad para la Preparación y Planificación de Proyectos
PPP	Partenariado Público-Privado
PRIA	Programa Regional de Inversión Agrícola
ROPFA	Red de Organizaciones Campesinas y de Productores de África Occidental
STF	Socios Técnicos y Financieros
TEC	Tarifa Exterior Común
UCRE	Unidad de Coordinación de Recursos Hídricos
UEMOA	Unión Económica y Monetaria de África del Oeste
WAAP	Programa para la Productividad Agrícola en África Occidental
WAPP	West Africa Power Pool

I. INTRODUCCIÓN

I.1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

España y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) formalizaron su colaboración estratégica en 2005 con la firma de un *Memorandum* de Entendimiento. En 2007 ambas instituciones acordaron crear el Fondo España–CEDEAO sobre Migración y Desarrollo. Y en 2009 tuvo lugar en Abuja (Nigeria) la Cumbre España–CEDEAO, estableciéndose en la Declaración final un amplio programa de cooperación regional en diversos sectores. Tanto el Plan Director de la Cooperación Española anterior (2009–2012) como el actual (2013–2016) designan a África Subsahariana, y de forma especial a su **región occidental, como un área geográfica prioritaria, en la cual la CEDEAO desempeña un papel fundamental en los procesos de desarrollo sostenible e integración regional.**

En coherencia con esta apuesta prioritaria de la Cooperación Española por dicha región, plasmada en diversos programas durante los últimos años, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) entiende que es preciso ahondar en el conocimiento de los procesos de integración económica y política de la CEDEAO; especialmente en aquellos sectores que están siendo apoyados de forma destacada por la AECID, como son el de **agricultura y seguridad alimentaria, energías renovables y conectividad energética, e infraestructuras.** Respecto a estos sectores, en la versión completa del informe figuran además en anexo los principales aspectos relativos a la apropiación y alineación de las estrategias regionales por parte de los países socios prioritarios de la Cooperación Española (Senegal, Malí y Níger) y de los considerados de especial relevancia a nivel regional para España (Nigeria, Ghana, Cabo Verde y Burkina Faso).

En la última parte del estudio se analizan los avances y obstáculos de las diferentes vertientes de la integración regional, con atención especial a los tres sectores referidos, y se exponen los principales aspectos de las políticas de la Unión Europea (UE) y su impacto en los procesos de integración regional de la CEDEAO, en los ámbitos comercial, financiero y de desarrollo.

La información para la realización de este estudio ha procedido de la recopilación de diferentes fuentes primarias y secundarias y de la realización de entrevistas a actores e informantes clave durante la fase de trabajo de campo realizado en Abuja y Bruselas

I.2. CONTEXTO Y REFERENCIAS INSTITUCIONALES

La CEDEAO está compuesta actualmente por 15 países¹. La organización fue creada en 1975 (Tratado de Lagos) con el fin de promover la cooperación e integración económica y la

¹ Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. La página web de la organización es: <http://www.ecowas.int>

seguridad regional. Cabo Verde se incorporó en 1976 y Mauritania abandonó la organización en el año 2000. La agenda de integración regional de la CEDEAO cobró un impulso significativo con la firma del Tratado de Abuja (1991), que establece la Comunidad Económica Africana. En 1993 se ratificó el Tratado de Lagos, con el fin avanzar en la adopción de una tarifa exterior común (TEC), y se introdujo el principio de solidaridad entre estados. Las cuatro etapas previstas en el proceso de integración regional consisten en la creación de una Zona de Libre Comercio, una Unión Aduanera, un Mercado Común, y una Unión Monetaria y Económica.

África del Oeste es la región con indicadores de desarrollo humano más bajos del mundo. 13 de los países de la CEDEAO están clasificados por el PNUD en 2013 como de Desarrollo Humano Bajo y se estima que un 60% de la población de la región vive con menos de un dólar diario². Muchos de estos países destacan sin embargo por su riqueza en recursos naturales. Debido principalmente al precio alcista de los minerales e hidrocarburos, durante los últimos años los ratios de crecimiento del PIB han sido muy elevados (a modo de ejemplo, en 2012 Níger creció un 11%; Ghana 7,5%; Costa de Marfil 8,2% y Sierra Leona 20%). Este crecimiento económico ha ido en paralelo al crecimiento de las desigualdades sociales en todos los países de la región.

El avance en el proceso de integración regional ha estado fuertemente condicionado por la inestabilidad y los conflictos que han jalonado la historia reciente de la región (Liberia, Sierra Leona, Costa de Marfil, Togo, Guinea-Bissau y Guinea Conakry), con el consiguiente impacto socio-económico y el desplazamiento de millones de personas.

Pese a determinados avances en diversos ámbitos, que se exponen a continuación, existen todavía numerosos déficits y desafíos para el avance en el proceso de la integración regional. Una cuestión fundamental, identificada por la propia CEDEAO, ha sido la falta de apropiación por parte de los Estados miembros. Con la intención de implicar activamente a los EEMM en el proceso de integración regional, en 1982 el Consejo de Ministros de la CEDEAO recomendó la creación de una Célula Nacional en cada EEMM con la tarea de promocionar las actividades de la CEDEAO e impulsar la integración.

La otra gran organización regional, la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA, por sus siglas en francés) ha realizado avances institucionales importantes, como una unión aduanera (con una TEC establecida en 1997 y que entró en vigor en el año 2000), un mecanismo de supervisión multilateral de políticas macro-económicas, y otro de financiación basado en recursos propios³. La CEDEAO y la UEMOA han acordado una estrategia conjunta para acelerar el proceso de integración en África del Oeste, no exenta de obstáculos, como señalaremos a lo largo del informe.

² ECOWAS *Community Development Programme, Concept Note*.

³ La UEMOA está compuesta por Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo. La página web de la UEMOA es: <http://www.uemoa.int/Pages/Home.aspx>

2. EL APOYO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN ÁFRICA OCCIDENTAL

2.1. INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS Y ACUERDOS

Desde una perspectiva histórica, la Cooperación Española con África Occidental tiene un recorrido más breve que la de otros países de nuestro entorno (como Francia y Reino Unido), si bien desde principios del siglo XXI las relaciones con la región se intensificaron y evolucionaron considerablemente, a nivel bilateral y de cooperación regional, por diversos motivos⁴. El apoyo de la Cooperación Española a los procesos de integración regional en África –y de forma particular en África Occidental– se inserta en un contexto de relaciones cada vez más estrechas con los Estados de la región, con los que se comparten desafíos comunes; y se articula principalmente a través de la apropiación y alineación por parte de España respecto a la Política de Desarrollo de la Unión Europea (UE) y su apoyo a la integración de los diferentes bloques regionales.

En diciembre de 2005 se firma un **Memorandum de Entendimiento** entre España y la entonces Secretaría Ejecutiva de la CEDEAO, que institucionaliza la cooperación entre ambas entidades, estableciendo una serie de sectores prioritarios y acordando diversos compromisos⁵. Durante el II Plan Director (2005–2008) España aportó 250.000 € al Programa de Control de Armas Cortas y realizó una contribución voluntaria a la CEDEAO de 85.000 euros (2006); se creó el Fondo Migración y Desarrollo España–CEDEAO (2008), con una aportación de España de 10 M€ (lo cual refleja la importancia asignada a las cuestiones migratorias); y se estableció una antena de la Cooperación Española en la Embajada Española en Abuja para facilitar las relaciones de cooperación con la CEDEAO.

En los siguientes documentos programáticos (**III Plan Director 2009–2012, y II Plan África 2009–2012**) se mantiene el foco en la integración regional y se intensifica el apoyo a la CEDEAO. África Occidental es considerada región prioritaria –según AECID, entre 2006 y

⁴ Entre dichas razones destaca la cercanía geográfica, pero sobre todo los desafíos comunes ligados a cuestiones de seguridad, particularmente las cuestiones migratorias. Además, desde principios del siglo XXI aumentó la relevancia de África en la agenda política internacional, no sólo en el ámbito de desarrollo, sino también en materia de paz y seguridad; ampliándose, en consecuencia, las acciones por parte de España con motivo de sus compromisos internacionales.

⁵ Es el caso del apoyo de España al Programa de Control de Armas Cortas (ECOSAP), con 750.000 €; la colaboración en la formación de cuadros técnicos mediante la celebración de seminarios, el apoyo al Centro Kofi Annan de Formación en Mantenimiento de la Paz, con sede en Accra; y la coordinación de esfuerzos en materia de cooperación migratoria y lucha contra tráfico ilícitos.

2012 la AOD destinada a la región superó los 900 millones de euros⁶, y se prevé un programa regional de cooperación, con una vertiente multilateral (CEDEAO) y otra bilateral que centrará su atención en Estados en situación de fragilidad o posconflicto

El segundo hito en las relaciones entre España y la CEDEAO tuvo lugar, como se ha indicado, en 2009, mediante la celebración de una Cumbre Especial en Abuja, en la que se firmó la **Declaración Conjunta entre la Conferencia de los 15 Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO y el Gobierno de España**. Esta Declaración recoge compromisos específicos en los siguientes ámbitos: a) Gobernabilidad democrática y desarrollo institucional; b) Políticas públicas para la consecución de los ODM: apoyo a la política agrícola regional, acciones en materia de salud pública y género, etc; c) Infraestructuras y energía: apoyo a la puesta en marcha de la Unidad de Preparación y de Desarrollo de Proyectos de Infraestructuras (PPDU, por sus siglas en inglés) de la CEDEAO y al Centro Regional de Energías Renovables y Eficiencia Energética de la CEDEAO (ECREEE, por sus siglas en inglés); d) Otras inversiones, comercio y turismo; con mención expresa al impulso de las alianzas (“partenariados”) entre empresas africanas y españolas.

Por su parte, el **actual Plan Director (2013–2016)** recoge como uno de los elementos clave la **mejora de la articulación de los programas regionales de la Cooperación Española⁷**. La integración regional se considera una vía útil no sólo para la reducción de la pobreza y la consecución de los objetivos de desarrollo, sino también para promover la agenda de la eficacia de la ayuda, consolidar estructuras y sistemas de gestión de los sectores públicos de los países miembros, y favorecer la cooperación entre los estados y el intercambio de experiencias y buenas prácticas. En este sentido, el IV Plan Director refleja el deseo de **potenciar el apoyo a los programas regionales**. Cabe destacar que la CEDEAO es el único organismo regional africano que se cita expresamente en el documento, lo que refleja claramente la prioridad otorgada por España a esta institución. Según refiere el Departamento de Cooperación con África Subsahariana de AECID, el Consejo Rector ya ha adoptado una decisión para la creación de una Oficina Técnica de Cooperación en Abuja.

2.2. PRINCIPALES APOYOS DE ESPAÑA A LA CEDEAO

Antes de la Declaración de Abuja (2009), España mantenía ya una relación relevante en materia de cooperación con la CEDEAO derivada del *Memorandum* de 2005. En 2008 España aportó 10 M€ al Fondo España–CEDEAO de Migración y Desarrollo, y ese mismo año España promovió la creación de una línea apoyo a incubadoras de empresas a través del Fondo España–NEPAD para el empoderamiento de las mujeres africanas, (BIawe–*Business Incubator for African Women Entrepreneur*). Dirigida en principio a países del COMESA (Mercado Común del Este y África del Sur), dicha línea fue extendida al espacio CEDEAO, aportando finalmente 1 M€ a través de la Comisión CEDEAO.

Como respuesta a los compromisos contraídos en la Declaración de Abuja, la cooperación de España con la CEDEAO se intensificó a partir de 2009. Según se ha señalado, España se comprometió a apoyar la puesta en marcha de la Política Agrícola Regional (ECOWAP) y

⁶ A partir de los volcados AOD, según nuestros cálculos, la AOD Neta a la región superó los mil millones de euros.

⁷ MAEC–AECID (2013) Plan Director 2013–2016, p.41.

la Ofensiva Regional para la producción de alimentos y la lucha contra el hambre, con una contribución de 240 M€ en tres años (2009–2011). A través de este compromiso, **España se convirtió en el primer financiador del sector agrícola en la región**, y tras la Conferencia Internacional sobre la Financiación de la ECOWAP (2009) España fue designada país **líder de los socios técnicos y financieros**.

- En **2009** España canalizó su apoyo a la política agrícola de la CEDEAO a través de sendas **aportaciones a dos fondos del Banco Mundial (BM)**. En primer lugar, España aportó 80 M€ al **Global Food Crisis Response Program (GFRP)**, creado en 2008 para hacer frente a los efectos de la crisis alimentaria, y fortalecer a largo plazo la resiliencia de cara a futuras crisis a través del apoyo a políticas de precios y estabilización del mercado, protección social y producción doméstica de alimentos. En África Occidental fueron aprobados proyectos en Senegal (por valor de 20M\$), Guinea (10M\$), Liberia (10M\$), Sierra Leona (10M\$), Benín (9M\$), Níger (7M\$), Togo (7M\$), Guinea Bissau (5M\$) y Malí (5M\$). Los informes del BM señalan que hubo un impacto positivo en la mejora de los niveles de seguridad alimentaria y resiliencia, destacando que un 95% de los fondos se destinaron a países considerados “muy vulnerables” o “vulnerables”⁸. En este sentido, la contribución de España habría permitido el desarrollo de proyectos que mejoraron la seguridad alimentaria y aumentaron la resiliencia en los países citados de África Occidental.
- El segundo fondo del BM destinatario del apoyo de España fue el **Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP)**; al cual se aportaron 70 M€, asignados a la ventana destinada al sector público⁹. España promovió junto con EEUU la creación de este fondo multidonante en el marco de la Declaración de l’Aquila (2009). Uno de los compromisos de la Iniciativa de l’Aquila para la Seguridad Alimentaria era el apoyo al *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP, por sus siglas en inglés), de la NEPAD, lo que explica que de los 18 países beneficiarios del GAFSP, 11 son africanos. En África Occidental se aprobaron proyectos en Burkina Faso, Mali, Gambia, Senegal, Liberia, Níger, Sierra Leona y Togo, por un importe total de 310,8 M€ entre 2010 y 2013). La mayor parte de estos proyectos permitieron apoyar los programas nacionales de inversión agrícola previstos por la política regional, por lo que el apoyo de España a dicho Fondo fue claramente positivo en términos de alineación.
- **También en 2009, España cumplió con el compromiso reseñado respecto al ECREEE (con sede en Praia, Cabo Verde)**, a través de una contribución plurianual de 7 M€. En 2011 se financió además una asistencia técnica mediante la contratación de un experto que apoya la labor del Director del ECREEE y determinadas áreas del mismo. España, a través de la aportación referida, es uno de los principales impulsores de la creación y el desarrollo del ECREEE, sosteniendo el fortalecimiento de las capacidades del Centro, por un lado, y, por otro, financiando actividades estratégicas para la región, como la promoción de la inversión privada, la puesta en marcha del **Observatorio Regional de Energías Renovables y Eficiencia Energética (ECOWREX)**, o el lanzamiento de **la Facilidad de Energías Renovables de la CEDEAO (EREF)**.

⁸ Índice de categorización de vulnerabilidad desarrollado por el IEG (*Independent Evaluation Group*) del Banco Mundial.

⁹ Según el volcado AOD 2009, de los 70 millones destinados al GAFSP, 56 millones se recogieron bajo la indicación geográfica de “África No Especificado”, y los 14 millones restantes como “PVD NE” (países en vías de desarrollo no especificados”.

- Igualmente, en 2009 se aportaron 21.975 € para el seguimiento y fortalecimiento de la cooperación con la CEDEAO; 635.000 € al Fondo Fiduciario para el Control de Armas Cortas de la CEDEAO (ECOSAP, por sus siglas en inglés); 500.000 € para la puesta en marcha de un programa regional de investigación y formación en malaria, a través del apoyo al *Malaria Research and Training Centre* de la Universidad de Bamako (Mali); y 200.000 € como contribución de AOD multilateral a la CEDEAO.
- **En 2010, y con cargo al FAD Cooperación, se asignaron 5 M€ a la PPDU de la CEDEAO, que fueron desembolsados al año siguiente.** No obstante, esta Unidad encargada de las infraestructuras (cuya creación se acordó en 2005) no está todavía operativa.¹⁰ En caso de que este apoyo finalmente se materializase, la AECID sería, por el momento, la única agencia de desarrollo que prestaría apoyo a la PPDU y el Fondo de Infraestructuras.
- **En 2010 España estableció la Facilidad Financiera España–FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola) para la Seguridad Alimentaria,** comprometiendo 300 millones de euros a través de un mecanismo de *blending*¹¹ (285,5 millones en forma de préstamo del Gobierno de España, y 14,5 millones en forma de donación).. En África Occidental obtuvieron financiación proyectos en Cabo Verde (7,10 M€), Níger (14 M€) y Senegal (7 M€)¹².
- En cumplimiento igualmente de los compromisos adquiridos, en la primera convocatoria del FONPRODE de 2011 se aprobó una contribución de 5 M€ para apoyar a la **Agencia Regional para la Agricultura y la Alimentación (ARAA) de la CEDEAO.** La propuesta de intervención, se concretó en dos ejes (ambos ejes están estrechamente vinculados, por lo que el óptimo desarrollo del segundo dependerá del adecuado funcionamiento del primero). El primer eje consistirá en el **apoyo al establecimiento de la ARAA**¹³, a través de la financiación de tres puestos de trabajo, el equipamiento de sus oficinas y los gastos de funcionamiento durante los primeros dos años¹⁴. Esta acción es complementaria de la realizada por otros socios, como la USAID o la FAO. El segundo eje apoyará la **puesta en marcha de las redes de seguridad social**, que es uno de los resultados previstos en el componente 3 del Programa Regional de Inversión Agrícola (PRIA), destinado a reducir la inseguridad alimentaria y a promover el acceso a los alimentos para la población vulnerable. **Esta acción responde al interés de la Cooperación Española en el enfoque de resiliencia.**

¹⁰ En el momento del trabajo de campo realizado en Abuja (en marzo de 2014) para este informe la mayor parte del personal seleccionado para la PPDU no había tomado posesión oficialmente de sus cargos. Esta demora ha provocado que por parte de España se considere una posible reasignación de los fondos previstos (siendo uno de sus posibles destinatarios el ECREEE). Por su parte, la Comisión de la CEDEAO garantizó que la PPDU estaría operativa en marzo de 2014

¹¹ El innovador mecanismo de la Facilidad Financiera España–FIDA puede constituir un ejemplo de cómo mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda de forma eficiente, extrayendo lecciones valiosas de la experiencia española. Para más información, véase: Albala, M.A (2012), *Una aplicación del blending a la financiación del desarrollo desde la eficacia de la ayuda: el caso de la Facilidad España–FIDA*, en *La cooperación financiera en España, Enero–Febrero 2012*, nº864. ICE: http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_864_85–100_75C7855CB295F9F6258FEA7C6375024E.pdf

¹² IFAD (2012) *Progress report. Spanish Food Security Co-financing Facility Trust Fund*. P.3: <https://webapps.ifad.org/members/eb/107/docs/EB–2012–107–R–27.pdf>

¹³ La ARAA, creada en 2011, fue oficialmente inaugurada el 27 de Septiembre de 2013 en Lomé (Togo)

¹⁴ El Consejo de Ministros de la CEDEAO de noviembre de 2008 estableció la prohibición a las instituciones de la CEDEAO de contratar personal con fondos propios.

- Asimismo, en diciembre de 2010 España aprobó una contribución de 3 M€ para un **proyecto, desarrollado por la FAO, de apoyo a la CEDEAO para la ejecución del PRIA, y de asistencia a los EEMM en la implementación de sus Programas Nacionales de Inversión Agrícola (PNIA)**. – En 2011 España apoyó el **fortalecimiento institucional de la CEDEAO** con una aportación de 1M€ al *Pool Fund* creado por los donantes para el Programa de Fortalecimiento de Capacidades de la CEDEAO. – En 2013 la UE anunció su apoyo a la **Reserva Regional para la Seguridad Alimentaria**, a través de un proyecto de 56 M€ millones de euros con cargo al I0°FED. Si bien no se han suscrito todavía las convenciones y acuerdos correspondientes, las agencias a cargo del proyecto en la modalidad de **cooperación delegada** serán la **Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la AECID**, lo cual implicará para esta última una experiencia conjunta de trabajo y aprendizaje con la Cooperación Francesa, con una trayectoria muy dilatada en la región.
- Cabe también señalar que en el marco del 25º Aniversario de AECID, en noviembre de 2013 ésta última organizó junto a Intermón Oxfam el seminario “**De la vulnerabilidad a la superación de las crisis: la resiliencia de las comunidades**”. El seminario contó con ponentes de alto nivel, representantes de la sociedad civil –particularmente sociedad civil africana–, y con la participación de diferentes socios de AECID, entre ellos la CEDEAO.
- El 28 de marzo de 2014, en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO, se firmó un **Memorandum de Entendimiento para concretar el apoyo de España a la Política Regional Agrícola en África Occidental**, definiendo la utilización de los 5 M€ aportados por España

3. APROPIACIÓN Y ALINEACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES Y REGIONALES EN LOS SECTORES Y PAÍSES MÁS RELEVANTES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

En este apartado se exponen los aspectos principales sobre el estado actual de las políticas regionales en los sectores prioritarios para la Cooperación Española (agricultura y seguridad alimentaria; energías renovables y conectividad energética; e infraestructuras).

3.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ESTRATEGIAS REGIONALES DE LA CEDEAO EN LOS SECTORES PRIORITARIOS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

3.1.1 AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

El desarrollo de la agricultura en África Occidental es determinante para la consecución de la seguridad alimentaria. La agricultura emplea al 60–65% de la población en la región, contribuye al 35% del PIB regional (llegando en algunos Estados al 60%), y produce el 15,3 % de los bienes y servicios exportados. La mayor parte de las explotaciones suelen ser pequeñas y familiares –o comunitarias–, desempeñando las mujeres un papel fundamental en el desarrollo y la seguridad alimentaria de las comunidades.

En África Occidental el sector agrícola se enfrenta a grandes desafíos, como los efectos del cambio climático, la degradación de los suelos y el acaparamiento de tierras. A esto se suma el crecimiento poblacional, que ha provocado que la baja productividad no fuese capaz de satisfacer la demanda. La agricultura es una de las áreas prioritarias de intervención consignadas en el Tratado de Lagos de 1975. Junto con la alimentación, es además una de las 8 áreas de intervención identificadas por el Tratado Revisado de la CEDEAO en 1993.

- Desde el año 2000 África Occidental ha impulsado un proceso de diálogo político orientado a la concepción de una Política Agrícola regional, en un contexto en el que coexisten numerosas instituciones subregionales. La UEMOA adoptó su propia política agrícola (PAU) en 2001¹⁵, con un fuerte componente de seguridad alimentaria. En esta etapa comienza a gestarse el CAADP de la NEPAD, que surge como un proceso y una

¹⁵ Para más información sobre la PAU, véase: UEMOA (2011) *Initiatives de la Commission de l'UEMOA en matière de sécurité alimentaire, de peuplement et de marché* ; <http://www.oecd.org/fr/csao/perspectivesouest-africaines/47427488.pdf>

herramienta para impulsar la agricultura africana y convertirla en motor para el crecimiento en el continente. En el año 2001 la FAO dinamizó el proceso organizando un taller sobre el rol de la agricultura en el recién creado NEPAD, que dos años después daría lugar al **Plan de Acción** del CAADP, elaborado por la FAO y la Secretaria de la NEPAD (aprobado en 2003 por la Asamblea de la UA en Maputo). Durante esa asamblea también fue adoptada la **Declaración de Maputo sobre Agricultura y Seguridad Alimentaria en África**, que implicó un fuerte apoyo político al CAADP y su Plan de Acción. Los Jefes de Estado y de Gobierno resolvieron que los estados dedicasen un 10% de su presupuesto a la agricultura, estableciendo como meta un 6% de crecimiento anual en el sector agrícola. La Declaración de Maputo incidía también en la importancia de apoyar a los pequeños productores –la mayor parte de los cuales son mujeres–, así como a las poblaciones más vulnerables.

- **El proceso consultivo para la puesta en marcha del CAADP se orientó también a las Comunidades Económicas Regionales.** Aprovechando el impulso del CAADP y su protagonismo creciente en las agendas internacionales, en 2002 los Jefes de Estado y de Gobierno dieron a la CEDEAO el mandato de coordinar y monitorear la puesta en marcha del CAADP en África del Oeste. **La CEDEAO decidió ubicar su futura Política Agrícola Regional, la ECOWAS Agriculture Policy (ECOWAP) en el marco del CAADP, en lugar de diseñar un proceso paralelo, lo que fortaleció su apropiación a nivel regional**¹⁶. Finalmente, **en enero de 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO adoptaron la ECOWAP**; siendo así la CEDEAO pionera en la implementación regional del CAADP. La ECOWAP se sustenta en un objetivo general y siete específicos, tal y como se detalla en el siguiente cuadro¹⁷.

CUADRO 1. ECOWAP, OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

ECOWAP: OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OBJETIVO GENERAL:	OBJETIVOS ESPECÍFICOS:
Contribuir de un modo sostenible a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, al desarrollo económico y social y a la reducción de la pobreza en los Estados Miembros, y de las desigualdades entre los territorios, zonas y países	1–La seguridad alimentaria de la población 2–La reducción de la dependencia alimentaria con una perspectiva de soberanía alimentaria 3–La integración de los productores en los mercados 4–La creación de empleo que garantice los ingresos y al mismo tiempo mejore las condiciones de vida y los servicios en el medio rural 5–La intensificación de los sistemas de producción 6–La reducción de la vulnerabilidad de las economías de África Occidental, limitando los factores de inestabilidad y de inseguridad regional 7–La adopción de mecanismos de financiación apropiados.

- A continuación, **en mayo de 2005, la CEDEAO elaboró el Plan de Acción ECOWAP/CAADP para el periodo 2006–2010**, con el fin de constituir un marco global y coherente, en el que la CEDEAO desempeñaría un rol de coordinador y

¹⁶ Haggblade, S. et al. (2012) *Regional Dimensions of South Africa's CAADP Process: Lessons from West Africa (Draft)*. p. 8.

¹⁷ Para más información sobre ECOWAP, vease : CEDEAO (2008) *La politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest: l'ECOWAP. Faire de l'agriculture le levier de l'intégration régionale*, p.9: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/01_ComCEDEAO.pdf

catalizador de las sinergias entre las diversas instituciones existentes¹⁸. **En documentos posteriores la CEDEAO¹⁹ reorganizó las líneas de acción recogidas en dicho Plan de Acción, buscando las sinergias con los cuatro pilares del CAADP.** Así, la ECOWAP se articulará a través de la formulación de planes nacionales y del plan regional, que se estructurarán en torno a 6 ejes: 1) la mejora de la gestión del agua, 2) la mejora de la gestión de otros recursos naturales, 3) el desarrollo sostenible de las explotaciones agrícolas, 4) el desarrollo de los sectores agrícolas y la promoción de los mercados; 5) la prevención y gestión de crisis alimentarias y riesgos naturales y 6) y el fortalecimiento institucional —eje que incluye específicamente la integración del enfoque de género—.

- **En el contexto de la crisis alimentaria de 2007–2008**, motivada por el aumento a nivel mundial de los precios de los alimentos, **los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO** adoptaron la **“Ofensiva regional para la producción de alimentos y la lucha contra el hambre”**, para ofrecer una respuesta eficaz a la situación de crisis (aumentando la producción, dinamizando el mercado y facilitando el acceso a alimentos para las poblaciones más vulnerables), y generar mecanismos resolutivos a largo plazo a través de los programas de la ECOWAP. **La crisis aceleró la puesta en marcha de la ECOWAP**, implicando a la Comisión y a los Estados en el desarrollo de programas de emergencia. La **“Ofensiva”** condujo a una revisión de las prioridades de intervención de la ECOWAP, buscando la coherencia y armonización a nivel estatal y regional, y a la formulación de **3 Programas Movilizadores**, que debían a su vez traducirse en iniciativas federativas para abordar los temas más pertinentes a nivel regional. La preparación de estos programas fue asignada a organizaciones subregionales especializadas.
- **En noviembre de 2009**, en el marco de la Conferencia Internacional sobre Financiación de la política agrícola regional celebrada en Abuja, **se firmó el Pacto Regional para la Implementación de la ECOWAS/CAADP**, aprobándose los Programas Movilizadores. Tras la firma del Pacto, **continuó el diseño regional y comenzó el proceso con cada uno de los estados para la elaboración de los PNIA**. La CEDEAO coordinó el diseño y la formulación de los PNIA a través del apoyo a los 15 EEMM.

El PRIA tiene un coste estimado de 900 M\$, de los que la CEDEAO se compromete a aportar 150 M\$ de sus recursos propios. Sus 3 programas movilizados son: a) La promoción de los sectores estratégicos para la soberanía alimentaria, orientada a la intensificación agrícola (399 M\$); b) La promoción de un entorno favorable para el desarrollo agrícola regional (283 M\$); y c) La reducción de la vulnerabilidad alimentaria y la promoción del acceso estable y sostenible a los alimentos (176 M\$)

El proceso seguiría avanzando tras el encuentro del Comité Ministerial que tuvo lugar en Accra en febrero de 2011, que estableció una serie de prioridades que pretendían responder a las expectativas a nivel nacional y regional. Entre esas prioridades se encontraba el establecimiento de **la ARAA; el Fondo Regional (ECOWADF)**, que sería

¹⁸ Para más información sobre este Plan, véase: CEDEAO (2005) *Plan d'actions régional 2005–2010 pour la mise en oeuvre de la Politique Agricole de la CEDEAO (ECOWAP) et du PDDAA/NEPAD en Afrique de l'Ouest* : http://www.hubrural.org/IMG/pdf/nepad_cedeao_ecowap_pddaa_plan_actions_2006_2010_version_juin_05.pdf

¹⁹ CEDEAO (2008) *La politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest: l'ECOWAP. Faire de l'agriculture le levier de l'intégration régionale*. p. 11.

hospedado en el EBID; el **Comité Consultivo para la Agricultura y la Alimentación; y el Comité Interdepartamental**²⁰.

También se abordó la necesidad de financiación de la ECOWAP, tanto a nivel regional como nacional, solicitando a los socios técnicos y financieros que cumplieren con los compromisos contraídos en L'Aquila²¹. Se remarcó además la importancia de la **coherencia de políticas por parte de la CEDEAO**, destacando la adopción prioritaria (en el marco de las negociaciones de la TEC) de **tarifas agrícolas adaptadas**, y de medidas orientadas a reducir los impactos regionales derivados de la **volatilidad de los precios** en los mercados internacionales.

- **La ARAA se creó en 2011**²² y fue oficialmente inaugurada el 27 de Septiembre de 2013 en Lomé (Togo), ciudad en la que tendrá su sede. Está configurada como una institución técnica dotada de autonomía financiera y administrativa, pero dependiente del Comisario de Agricultura, con mandato para la puesta en marcha de los programas regionales así como la implementación del plan regional de inversión. Su **misión** consistirá en: a) fortalecer las capacidades de intervención de la Comisión—y particularmente del Departamento de Agricultura— para la ejecución de los programas de inversión, en materia de orientación estratégica, de reglamentación y de dirección; b) coordinar las actividades de las instituciones técnicas especializadas en materia agrícola y agroalimentaria; c) contribuir al fortalecimiento de capacidades de los actores regionales en materia de preparación de propuestas y de la implementación de actividades.
- **El Fondo Regional para la Agricultura y la Alimentación (ECOWADF) se creó al mismo tiempo que la ARAA**²³. Este Fondo —configurado como una institución autónoma ubicada en el EBID y tutelada por el Comisario de Agricultura— asegurará la financiación del programa regional de inversión, y será complementario de los mecanismos de financiación nacionales puestos en funcionamiento por los EEMM para los PNIA. En el momento de la creación del Fondo, la CEDEAO aportó de sus recursos propios 38 M\$.

Los **recursos del fondo** estarán constituidos por subvenciones (de la CEDEAO, Socios Técnicos y Financieros – STFs –, sector privado); un Fondo de Garantía (financiado por la Comisión de la CEDEAO, los STFs, fundaciones, instituciones financieras, y los EEMM en forma de cofinanciación de programas); líneas de crédito de instituciones bancarias; y contribuciones directas del sector privado. **Estos recursos podrán financiar acciones a través de cuatro ventanas:** a) integración regional, b) seguridad alimentaria, c) innovación y fortalecimiento de capacidades, d) apoyo a los cuadros regionales políticos, institucionales y reglamentarios.

²⁰ CEDEAO (2012) *Memorandum on the assessment of activities carried out in 2011–2012 and work prospects for 2013–2015*. Department of Agriculture, Environment and Water Resources; http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Memorandum_Ecowap_2013–2015_EN.pdf

²¹ Cabe señalar que durante el *Business Meeting* de Dakar la mayor parte de los donantes evitaron comprometerse firmemente en la financiación, haciendo declaraciones demasiado ambiguas sobre sus intenciones de apoyo y sin promesas concretas, en un contexto de crisis económica con sus consiguientes condicionantes.

²² *Reglement c/Reg.1/08/11 portant creation de l'Agence Regionale pour l'Agriculture et l'Alimentation (ARAA)*. Soixante Sixieme Session Ordinaire du Conseil des Ministres. Abuja, le 17 – 19 août 2011.

²³ *Reglement c/Reg.2/08/11 portant creation d'un Fonds Regional pour l'Agriculture et l'Alimentation*. Sixieme Session Ordinaire du Conseil des Ministres. Abuja, le 17 – 19 août 2011.

- **La Reserva Regional para la Seguridad Alimentaria se creó en febrero de 2013**²⁴. Según el estudio de viabilidad detallado – realizado en 2012 con la participación de los principales actores regionales y nacionales del sector –, su objetivo será responder eficazmente a las crisis alimentarias en la región, contribuyendo así a la implementación de la ECOWAP, con una perspectiva de seguridad y soberanía alimentaria. La reserva regional se configuraría como una tercera línea de defensa, complementaria a los stocks de proximidad, y a las reservas nacionales de los EEMM.

A dicho fin, se contará con la Red Regional de Stocks de Seguridad Alimentaria (**RESOGEST**), gestionada a nivel técnico por el CILSS, que actuará de enlace con la reserva regional y facilitará la apropiación nacional.

- **En septiembre de 2013** tuvo lugar en Lomé un encuentro de Ministros de Agricultura de la CEDEAO, durante el que **se revisaron los principales resultados del PRIA y de los PNIA y aspectos sobre la operatividad de la ECOWAP**²⁵, destacando los siguientes:
 - En el área de **intensificación agrícola** (Objetivo 1 del PRIA), las principales actividades fueron la implementación de programas como el WAAP–Programa para la Productividad Agrícola en África Occidental (financiado por el CORAF/WECARD y el BM), el programa sobre semillas (implementado por CORAF/WECARD y financiado por la USAID), el programa sobre fertilizantes (implementado por el IFDC y financiado por Países Bajos y la USAID) la fase piloto de ECOAGRIS (completada con financiación de la UE), y el programa para promover las cadenas de valor en el sector ganadero y sus productos.
 - En el área de **promoción y establecimiento de un entorno global favorable al desarrollo agrícola** (Objetivo 2 del PRIA), se iniciaron los siguientes programas: Programa de Regulación del Mercado, Programa para el control de la mosca de la fruta (financiado por la UE y Francia), Programa para la Promoción del Comercio y la Agroindustria (financiado por USAID), y el Proyecto de un mercado regional de fertilizantes²⁶. Cabe destacar que **el Departamento de Agricultura participó en el proceso para la reclasificación de los productos agrícolas en las diferentes bandas tarifarias de la tarifa exterior común de la CEDEAO**, que se encontraba en fase de preparación.
 - En el área dedicada a la **mejora del acceso a la alimentación de las poblaciones más vulnerables** (Objetivo 3 del PRIA), la Comisión creó la **Reserva Regional de Alimentos**, y adoptó la **Carta para la Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias** (Véase Cuadro 2) y la iniciativa **Hambre Cero** (Véase Cuadro 3). También se finalizó

²⁴ Acte Addtionnel a l'Sa.2/02/13 relatif à la creation de la Reserve Regionale de Securité Alimentaire de la Cedeao. Quarante–deuxieme Session Ordinaire de la Conference des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Yamoussoukro, 27 – 28 février 2013.

²⁵ Véase: http://www.hubrural.org/IMG/pdf/communiqué_final_lomé_sept13_angl_.pdf

²⁶ También fueron puestos en marcha otros programas como NAP–SPSO & Veterinary Governance (implementado por IBAR–Bureau Interafricain pour les Ressources Animales y la UA), el programa para la gestión de la aflatoxina, o la Red para la Inspección y el Control de Calidad de los Laboratorios. Igualmente, fueron aprobadas diferentes regulaciones sobre semillas, fertilizantes, pesticidas, productos veterinarios, biodiversidad, etc ...

el programa de **Redes de Seguridad Social** (*Social Safety Nets*), y se continuó desarrollando el **Programa Cambio Climático** y el programa para la **Seguridad Alimentaria en África Occidental** (apoyado por Suecia y Francia). Se citaba también el lanzamiento de la ARAA (que había recibido financiación de USAID y de España), así como la cooperación de la CEDEAO con otras instituciones regionales y organizaciones socioprofesionales, colaboraciones entre las que se citaba la **Iniciativa AGIR** (Véase Cuadro 4), la **Ofensiva para la producción de arroz**, o el **Sistema Regional de Información Agrícola ECOAGRIS**. Además, se lanzó el proceso de implementación del **Sistema de Seguimiento y Evaluación**, financiado por el Fondo Multidonantes del CAADP, con el objetivo de apoyar la implementación de estos sistemas a nivel nacional y regional.

CUADRO 2. CARTA PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CRISIS ALIMENTARIAS

ECOWAP: OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS²⁷

En Febrero de 1990 los **países miembros del CILSS y los países donantes miembros del Club del Sahel** adoptaron la “Carta de la Ayuda Alimentaria” surgida como respuesta a una propuesta de la RPCA–Red de Prevención de Crisis Alimentarias, con el objetivo de minimizar los posibles efectos adversos de la ayuda alimentaria, y de conseguir su desaparición a largo plazo. Entre 2007 y 2011 se lleva a cabo un proceso de revisión participativo que tiene como objeto adaptar la Carta al nuevo contexto, bautizándola como “Carta para la Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias”, **siendo adoptada en febrero de 2012 por los países miembros de la CEDEAO, Mauritania y Chad**. Guiada por una serie de principios basados en la dignidad humana y el Derecho a la Alimentación, la Carta pretende ser un código de buenas prácticas que permita ofrecer una ayuda eficaz, de forma eficiente y coordinada entre todos los actores presentes en la acción.

CUADRO 3. INICIATIVA HAMBRE CERO (CEDEAO)

INICIATIVA HAMBRE CERO²⁸

La **Iniciativa Hambre Cero** de la CEDEAO surge en **septiembre de 2012 con la intención de federar a gobiernos, parlamentos, sociedad civil y organizaciones de productores, en torno a un objetivo principal: erradicar el Hambre en 2020, y obtener avances significativos en 2015**. El enfoque de la Iniciativa parte del reconocimiento del carácter multisectorial de la seguridad alimentaria, y de la ineficacia de los enfoques parciales. La iniciativa pretende apoyarse sobre los programas y políticas existentes para evitar duplicidades, reformar dichos programas cuestionando el modo en que recogen el componente de lucha contra el hambre y la desnutrición, y desarrollar iniciativas complementarias en caso de que se detecten lagunas. La CEDEAO ha establecido un diálogo con Brasil en el marco del Centro de Excelencia contra el Hambre (Brasilia) con el objetivo de intercambiar experiencias, profundizar contenidos y mejorar la estrategia “Hambre Cero”.

²⁷ RPCA (2012) Carta para la Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias: <http://www.oecd.org/fr/csao/publications/41281118.pdf>

²⁸ CEDEAO (2012) *Note d'orientation strategique. Vers une securité alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest* : « Faim Zero en Afrique de l'Ouest ». Véase : http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Faim_Zero_FR.pdf

CUADRO 4. AGIR – ALIANZA GLOBAL PARA LA INICIATIVA DE RESILIENCIA EN EL SAHEL (impulsada por la Comisión de la UE)

AGIR– ALIANZA GLOBAL PARA LA INICIATIVA DE RESILIENCIA EN EL SAHEL²⁹

La Iniciativa AGIR es impulsada por la Comisión de la UE, junto a los gobiernos, agencias de NNUU, y organismos humanitarios y de desarrollo. Propone una hoja de ruta que permita mejorar la coordinación de la ayuda humanitaria y de la ayuda al desarrollo con objeto de llegar a las poblaciones más vulnerables, acompañando la implementación de las políticas del Sahel y de Africa Occidental. Se propone mejorar las sinergias, coherencia y efectividad de las acciones para la resiliencia implementadas en la región. Liderada por la CEDEAO, UEMOA y el CILSS, su objetivo es reducir estructuralmente la vulnerabilidad alimentaria y nutricional, con el objetivo de llegar a la meta “Hambre Cero” en 20 años.

Sus prioridades, apoyadas en la agenda regional de seguridad alimentaria y nutricional, se organizan en cuatro pilares: 1) restauración y fortalecimiento de los medios de vida y protección social de los más vulnerables; 2) fortalecimiento de la salud y la nutrición; 3) aumento de la producción de alimentos, de los ingresos de la población más vulnerable y de su acceso a los alimentos; y 4) fortalecimiento de la gobernanza en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

- **En cuanto al proceso de implementación de los PNIA, 14 de los 15 EEMM (con la excepción de Guinea Bissau) han completado el proceso hasta la fase de organización del *Business Meeting*.** Según las conclusiones del encuentro de Lomé, el proceso de elaboración e implementación de los PNIA permitió cambiar los métodos de planificación agrícola y mejorar los procesos de seguimiento y evaluación, promovió espacios para el diálogo entre actores, mejoró la implicación del sector privado en el desarrollo agrícola, incrementó los recursos estatales dedicados a la agricultura, y mejoró la producción y la productividad de ciertos cultivos. Sin embargo, se reseñaban también desafíos importantes, como el bajo nivel de funcionamiento de las estructuras encargadas de la coordinación de los PNIA en algunos países; el desarrollo de iniciativas paralelas; la insuficiente consideración de temas emergentes (como la nutrición, el cambio climático, la investigación, la gestión de riegos, o la resiliencia); la debilidad de los sistemas de seguimiento y evaluación; las dificultades para conseguir movilizar recursos para la implementación de los PNIA; y la baja capacidad de los actores no estatales para asegurar un mejor seguimiento en la implementación de los PNIA.

3.1.2 ENERGÍAS RENOVABLES Y CONECTIVIDAD ENERGÉTICA

Al igual que sucede en otras partes del mundo, la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones africanas tiene una relación directa y creciente con la mejora y ampliación del acceso a la electricidad y el desarrollo de fuentes de energía renovables (EERR). La vinculación entre la mejora de los sistemas energéticos sostenibles y la de los servicios sociales básicos (salud, agua y saneamiento, educación) es un aspecto que cobra cada vez mayor relevancia en la Cooperación Internacional al desarrollo y por parte de los donantes (como es el caso de la UE), y que tiene además una incidencia directa en el ámbito de la agricultura y la seguridad alimentaria, y en la expansión comercial e industrial. En el continente africano unos 550 millones de personas no tienen acceso a electricidad. Los vastos recursos energéticos (tanto

²⁹ Alliance globale pour l'Initiative résilience – Sahel et Afrique de l'Ouest (AGIR). Déclaration commune. Ouagadougou, le 6 décembre 2012.

fósiles como en EERR) de África Subsahariana se traducen sin embargo en una capacidad de generación eléctrica equivalente a la de España. En el caso de África del Oeste, se estima que 175 millones de personas (de un total de 300) no pueden acceder a ningún tipo de suministro eléctrico; 25% de los cuales viven en áreas urbanas y 75% en el medio rural.

A nivel internacional la iniciativa de referencia es la **Sustainable Energy for All (SE4All)**³⁰, promovida por el Secretario General de la ONU. **Los 3 objetivos establecidos para 2030 consisten en proporcionar acceso universal a servicios energéticos modernos; duplicar el ratio global de eficiencia energética; y duplicar la participación de las EERR en el mix energético global.** Todos los países de la CEDEAO forman parte de la SE4All (que agrupa actualmente a más de 80 Estados).

3.1.2.1 Marcos e iniciativas regionales en el sector de la energía de los países de la CEDEAO

Las carencias en términos de seguridad energética y los múltiples retos en este ámbito han suscitado desde hace tiempo, sobre todo a partir de los años 80, la atención de las instituciones de la CEDEAO y de los EEMM. Las principales referencias son las siguientes:

- En diciembre de 1982 se adoptó la **Política Energética de la CEDEAO** y en 1989 se establecieron las bases para crear un mercado regional de la energía. Posteriormente, en 2003, se adoptó el **Protocolo de Energía**, y en 2006 el **Master Plan para la Generación y Transmisión de Energía**. De este último año data también la creación del **West Africa Power Pool (WAPP)**³¹, con sede en Cotonú (Benín). Su objetivo es integrar las capacidades y sistemas nacionales de generación de electricidad en un mercado regional unificado, con el fin de impulsar el desarrollo económico y **que los ciudadanos de los países de la CEDEAO puedan disponer de un suministro seguro y estable, y a un coste asequible, en el horizonte de 2018**. Para ello, es clave el desarrollo de proyectos regionales con una dimensión adecuada, y que se realicen las interconexiones precisas de las redes de alto voltaje transnacionales entre los países de la CEDEAO, con el fin de compensar a todos los países que tengan carencias de electricidad. Tras su revisión en 2011, **el Master Plan del WAPP** prevé el desarrollo de toda una serie de proyectos prioritarios, **con el fin de duplicar la capacidad regional de generación eléctrica para 2025**. Se prevé también un aumento de las EERR para esta fecha, de tal forma que **el 36% de la capacidad total instalada de la ECOWAS provendría de fuentes de energía renovable** (con un 28% procedente de proyectos grandes y medianos de centrales hidroeléctricas y un 8% de otras energías renovables). – También en 2006, y de forma conjunta con la UEMOA, se aprobó el **Libro Blanco para una política regional orientada a ampliar el acceso al suministro energético para las poblaciones rurales y periurbanas**, con el fin de alcanzar los ODM (en adelante, **ECOWAS/UEMOA White Paper**). Su objetivo es promover la integración regional, a través de marcos de trabajo y programas coherentes, mejorar el acceso a los servicios energéticos y reducir la pobreza. Para 2015 al menos el 20% de las nuevas inversiones para generar electricidad en el medio rural deberían basarse en fuentes de EERR.

³⁰ Véase <http://www.se4all.org>

³¹ Véase <http://www.ecowapp.org>

- Los pasos siguientes por parte de la CEDEAO consistieron en la creación, en 2007, de la **Autoridad Regional de Regulación Eléctrica (ERERA)**, por sus siglas en inglés)³², con sede en Accra (Ghana) y, en 2008, del ya mencionado **Centro para las Energías Renovables y la Eficiencia Energética (ECREEE)**, por sus siglas en inglés)³³, con sede en Cabo Verde; que inició sus actividades en 2010 con el apoyo de los gobiernos de España y Austria, y la asistencia técnica de la *United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)*.
- En julio de 2013 se aprobó por parte de los Jefes de Estado y Gobierno de la **Política de la CEDEAO de Energías Renovables** (la *Ecowas Renewable Energy Policy*; en adelante, EREP) y la **Política de la CEDEAO de Eficiencia Energética** (la *Ecowas Efficiency Energy Policy*; en adelante, EEEP). La AECID, UNIDO, el *Global Environment Facility – Strategic Program for West Africa (GEF–SPWA)*; iniciativa conjunta del BM y NNUU) y la *International Renewable Energy Agency (IRENA)* están apoyando el proceso de la EREP. El ECREEE ha desempeñado un papel fundamental en la elaboración de ambas políticas.
- Otras iniciativas que tienden a la integración regional se refieren sobre todo a **proyectos hidroeléctricos**, y se han realizado a través de las Autoridades interestatales, como la Organización para el Desarrollo del Río Senegal, la equivalente para el Río Gambia, La Autoridad del Río Volta o la de la Cuenca del Níger.

3.1.2.2 Procesos de integración regional en el ámbito de las EERR

El ECREEE está integrado en la estructura institucional de la CEDEAO y desempeña un papel clave en la promoción y apoyo al desarrollo de las EERR y la eficiencia energética a nivel regional. Sus principales objetivos son la promoción del desarrollo sostenible a través de la mejora del acceso a servicios modernos de energía, la seguridad energética y la mitigación del cambio climático; además de fomentar la elaboración de un marco apropiado para el desarrollo de mercados regionales de servicios y tecnología sobre EERR, sustentados en la eficiencia energética. El ECREEE es también el **encargado de coordinar todas las acciones de los estados miembros de la CEDEAO para la consecución de la iniciativa SE4All.**

Tal y como indican numerosos estudios realizados³⁴, **el margen de expansión de las EERR en África del Oeste, especialmente de las “nuevas EERR” (o también denominadas “EERR no convencionales”, como la eólica, fotovoltaica, electricidad a partir de biomasa e hidroeléctrica a pequeña escala), es muy considerable**, ya que existen abundantes fuentes de de alta calidad, ampliamente infrautilizadas. Según la Cooperación alemana (GIZ)³⁵, un 64% del suministro relativo a las EERR en la región de la CEDEAO lo cubren las centrales de energía térmica, un 31% proviene de las centrales hidroeléctricas (sobre todo de las grandes), y solo un 5% proviene de otras fuentes de EERR.

³² Véase <http://www.erera.arrec.org>

³³ Véase <http://www.ecreee.org>

³⁴ Puede consultarse el informe *Prospects for the African Power Sector*, IRENA, 2012; además de otros que figuran en el Anexo correspondiente a la bibliografía del presente informe.

³⁵ *Renewable Energies in West Africa*, GIZ, 2009.

Los aspectos más relevantes en la actual fase de progresiva integración regional son los siguientes:

- **La EREP parte de los esfuerzos desplegados por el WAPP, la UEMOA y el CILSS.** La EREP se basa en **cinco principios**: subsidiariedad, enfoque participativo, optimización del uso de los recursos disponibles, promoción de las asociaciones público–privadas, y apoyo a la igualdad de género.

CUADRO 5. PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA EREP

- Aumentar el **porcentaje de EERR** (incluyendo la hidroeléctrica a gran escala) en el conjunto de la región hasta un **35% en 2020**, y hasta un **48% en 2030**.
- Aumentar la participación de las “**nuevas EERR**” en el **mix energético de la región** hasta un **10% (2.425 MW) en 2020**, y hasta un **19% (7.606 MW) en 2030**.
- **Dotar en 2030** (y en concordancia con el objetivo de acceso universal de la SE4All) con **suministro eléctrico al 75% de la población rural** (a través de las redes eléctricas) y **al otro 25% a través de EERR alimentadas por mini redes y sistemas híbridos autónomos**; lo que implicaría la instalación de 60.000 mini redes en 2020 y 68.000 entre 2020 y 2030.
- **Además, en 2020 toda la población de la ECOWAS debería tener acceso a mejores sistemas de cocina**, bien a través de cocinas mejoradas, o sustituyendo el gasóleo por otras formas de energía más modernas como el Gas Licuado de Petróleo. En 2030 en torno al 50% de todos los centros de salud y un 25% del sector de industrias agroalimentarias y hotelero deberían contar con sistemas termo–solares para sus necesidades de agua caliente.

La apuesta de la EREP consiste en aprovechar aquellas fuentes menos costosas, e incentivar la instalación de mini redes que no están conectadas a la red general para mejorar el acceso a la electricidad en el mundo rural. Países como Malí, Burkina Faso y Senegal y Ghana cuentan ya con proyectos muy interesantes en mini redes híbridas. La EREP aspira además, entre otros objetivos, a fomentar la creación de un mercado competitivo de EERR para reducir la utilización de otras fuentes contaminantes; ampliar su capacidad EERR a través de proyectos de gran escala; e incentivar las inversiones privadas en EERR. Actualmente, **todos los países de la CEDEAO están abordando sus Políticas Nacionales sobre EERR y la puesta en práctica de las mismas, y diseñando sus Planes Nacionales de Acción sobre Energías Renovables** (por un período de 5 años, y con un presupuesto acorde), orientados al cumplimiento de los objetivos de la EREP. Todos los Planes Nacionales deberían estar elaborados a finales del 2014.

- También forma parte de este proceso a cargo del ECREEE la coordinación de las actividades relativas a la implementación de la **Valoración del grado de Preparación en Renovables** (*Renewables Readiness Assessments*; RRAs), respecto a los 11 países de la CEDEAO que no han iniciado todavía este ejercicio, y que permitirá identificar las barreras tecnológica existentes y realizar propuestas resolutorias. Esta valoración se ha efectuado ya respecto a Senegal, y está en curso respecto a Ghana, Níger y Gambia.
- **El trabajo del WAPP es también determinante para el avance en la integración regional.** Para la creación del mercado regional de la electricidad previsto es preciso el establecimiento de un sistema regional que permita el seguimiento y control en tiempo real

de los flujos energéticos y que esté conectado directamente con los operadores nacionales. El WAPP ha previsto la creación de este Centro de coordinación técnica en Cotonú (Benín).

- **La ERERA debería desempeñar también un papel fundamental.** Conforme a la EREP, la ERERA necesita desarrollar competencias en aspectos financieros, económicos y sobre tarifas en el sector de las EERR, entre otros aspectos. Además, es preciso que desarrolle una estrecha colaboración con las autoridades de cada país para la implementación de las políticas nacionales en EERR y su armonización a nivel regional. En 2013 se validó el borrador para regular las tasas y pagos en el comercio transfronterizo de la electricidad a nivel de la región de la CEDEAO.
- **En todo este proceso hay que tener en cuenta los grandes déficits que tiene la región en materia de acceso a servicios energéticos modernos.** Con frecuencia las instituciones tanto públicas como privadas no tienen capacidad para diseñar, ejecutar y realizar un seguimiento (que es fundamental en un sector en continua evolución) de las políticas de EERR y eficiencia energética, y de sus normas reguladoras. Estos déficits existen también a nivel técnico, en relación a los estudios previos de viabilidad de cierta calidad y ejecución de algunos proyectos, y a la capacidad para desarrollar a nivel nacional un sector de producción y manufactura de los componentes tecnológicos precisos. En concordancia con estos déficits el ECREEE está ejecutando un **Programa Regional para la Construcción de Capacidades** en diversos aspectos relativos a las EERR y la eficiencia energética, abordando particularmente las experiencias con enfoque de género (en línea con el programa de la CEDEAO para la inserción del Género en el acceso a la energía) y el trasvase de experiencias y conocimientos de otras latitudes.
- El ECREEE tiene previsto en 2014 el desarrollo de actividades para la promoción regional de diversas EERR, incluida la **hidráulica a pequeña escala** (hasta 30 MW). La CEDEAO considera que este tipo de energía es clave para cubrir las necesidades de zonas urbanas y periurbanas, y también de las zonas rurales aisladas. A dicho fin está implementando su programa *Small Scale Hydro Power Programme* (SSHP), de cuya gestión se encarga el ECREEE, en colaboración con la ONUDI. Existen múltiples barreras para el desarrollo de este tipo de energía hidráulica a pequeña escala (institucionales, financieras, técnicas, de capacidad y de conocimiento y concienciación; que, por otro lado, no son exclusivas de las SSHP) que implican otros tantos retos para la consecución de los objetivos de desarrollo e integración regional. Tanto el ECREEE como diversos actores regionales han extraído igualmente un buen número de lecciones aprendidas en este ámbito que deberían contribuir a mejorar los procesos en curso³⁶.
- **Uno de los retos principales para el desarrollo de las “nuevas EERR”** (también denominadas “EERR no convencionales”) **es la financiación de los proyectos de inversión**, cuyo coste inicial es alto, y requiere una visión y apuesta a largo plazo. El contexto de mayor o menor estabilidad política y los marcos normativos orientados a la seguridad jurídica y a los incentivos a la inversión son por tanto decisivos. Las cifras de inversión en el cómputo total de inversión en el sector energético están muy por debajo de su potencial, con un 5% de inversión en EERR y un 3,5% por parte de Productores Independientes de Electricidad.

³⁶ Energías renovables en África Occidental. Estado, experiencias y tendencias. Vilar (Ed), 2012. M. Kappia y M. Lugmayr, p. 235.

Para abordar esta cuestión, el ECREEE gestiona **dos programas de apoyo a proyectos procedentes de los 15 países de la CEDEAO**, el ya reseñado EREF (*ECOWAS Renewable Energy Facility*)³⁷ y el EREI (*ECOWAS Renewable Energy Investment Initiative*)³⁸. Ambos programas se desarrollan en el marco del **Programa de la CEDEAO de promoción de inversiones** (el *ECOWAS Renewable Energy Investment and Business Promotion*). **El EREF está vinculado con el White Paper CEDEAO/UEMOA** y está orientado a conseguir financiación para unos 200 proyectos, y prestar apoyo a empresas locales de fabricación y servicio. Se centra en proyectos de pequeña y mediana escala, y sobre todo en zonas rurales y periurbanas. **El EREI es la gran apuesta de la CEDEAO para facilitar la construcción de infraestructuras de EERR en la región**, aminorando las barreras financieras para la inversión. Está orientado hacia las centrales energéticas de EERR de media y gran escala y tiene como objetivo ofrecer apoyo para la implementación de proyectos de EERR mediante la creación de una plataforma que vincule a promotores y potenciales financiadores.

- Por otra parte, ante la gran dependencia del consumo de biomasa y la utilización no sostenible de los recursos naturales **se han redoblado los esfuerzos para mejorar el potencial bioenergético de la región**, a través del fomento de cocinas y combustibles menos contaminantes y eficientes, y la utilización de residuos agroindustriales (mediante, por ejemplo, el biogás o la generación de electricidad a partir de la biomasa).
- **Otro componente relevante del proceso de integración regional es el Observatorio del ECREEE**³⁹, que tiene como objetivo paliar las grandes carencias en información y conocimiento en el ámbito de las EERR. La creación del observatorio es fruto de la colaboración con UNIDO⁴⁰ y del apoyo de la Cooperación Española y Austriaca.

3.2.3 INFRAESTRUCTURAS

En el caso de regiones como la de África del Oeste, con países y áreas muy enclavadas, y mercados de pequeña entidad y muy disgregados, el principal objetivo de la creación de una red regional de infraestructuras (en los sectores del transporte, energía y telecomunicaciones) es configurar un soporte que, a través de diversas sinergias y de economías de escala, facilite y promueva los mercados regionales competitivos y eficientes.

- **A nivel continental, la iniciativa de referencia es el Programa de Desarrollo de Infraestructuras en África** (PIDA, por sus siglas en inglés), a cargo de la UA y del NEPAD. El Plan de Acción Prioritario se enmarca en la Arquitectura Institucional para el Desarrollo de Infraestructuras en África de la UA y contempla una serie de proyectos en la región de África del Oeste (inicialmente hasta I6), fundamentalmente en los sectores del transporte y la energía, por su potencial para la integración regional. **La CEDEAO ha creado una Unidad de Preparación y Desarrollo de Proyectos** (PPDU, por sus

³⁷ Véase <http://ecreee.vs120081.hl-users.com/website/index.php?ecowas-renewable-energy-facility-eref>

³⁸ Véase <http://www.ecreee.org/page/ecowas-renewable-energy-investment-initiative-erei>

³⁹ Véase <http://www.ecreee.org/page/observatory-renewable-energy-and-energy-efficiency-ecowrex>

⁴⁰ En el marco del proyecto *Promoting Coordination, Coherence and Knowledge Management under Energy Component of the Strategic Program for West Africa*).

siglas en inglés). Esta Unidad, con sede prevista en Lomé (Togo) está en su fase inicial, y su Director ha sido seleccionado recientemente⁴¹.

Los proyectos del PIDA más relevantes son el *West African Power Transmission Corridor*; la presa Sambangalou ; el *Abidjan–Ouagadougou–Bamako Multimodal Corridor*; el *Praia–Dakar–Abidjan Multimodal Corridor* ; y el *Abidjan–Lagos Coastal Corridor*⁴². Este último proyecto complementarí las dos principales autopistas regionales, la Dakar–Lagos y la Dakar–Yamena. En febrero de 2014 China anunció su apoyo a la CEDEAO en sus proyectos regionales y transnacionales de infraestructuras, indicando un posible apoyo para la construcción de la vía Dakar–Lagos. Ambas partes suscribieron ya un acuerdo para el desarrollo de las infraestructuras regionales en 2012.

- **El programa de infraestructuras del WAPP se estableció para el período 2005–2020**, y está sustentado en cinco componentes: el *Coastal Transmission Backbone*; el *Inter-zonal Transmission Hub*; el *OMVG/OMVS Power System Development* ; el *North–core Transmission*; y la red de energía Costa de Marfil–Liberia–Sierra Leona– Guinea Conakry.
- En el marco del WAPP, **uno de los proyectos de referencia ya implementados es la Interconexión realizada entre las Autoridades de Nigeria y la Comunidad Eléctrica de Benín**, (que suministra también electricidad a Togo), financiado por el AfDB, el BAfDOE y la CEDEAO. El proyecto se finalizó en 2007 y ha contribuido a dotar de energía a numerosas áreas rurales de Togo y Benin, con impactos positivos en el medio agrícola.. Ha permitido también compensar los problemas de suministro para estos dos países, sobre todo en relación a sus importaciones energética de Ghana y Costa de Marfil. Es considerado como una referencia de cara al proceso de integración regional emprendido por el WAPP⁴³.
- **Además del WAPP y su Master Plan, a nivel regional el proyecto transnacional más relevante es el West African Gas Pipeline (WAGP)**, consistente en un gaseoducto de 681 Km que parte del Delta del Níger (Nigeria) con el objetivo de suministrar gas a Togo, Benín y Ghana. . Otro de los objetivos del proyecto es reducir de forma considerable la quema de gas en el Delta del Níger. La ubicación del WAGP en esta región, donde viven más de 30 millones de personas, no está exenta de riesgos y tensiones, dado que la zona ha sido sometida durante décadas a gravísimos impactos sociales y medio ambientales. El WAGP ha tenido también problemas para el suministro y el cumplimiento de los volúmenes contractuales previstos, y no ha estado exento de tensiones políticas.
- Por su impacto en la economía, el comercio, las capacidades productivas y la seguridad alimentaria, **una de las prioridades regionales por parte de la CEDEAO (y de la política de la UE hacia la región) está centrada en el desarrollo y rehabilitación de las infraestructuras de transporte terrestre**. El sector de carreteras representa

⁴¹ A fecha de realización del trabajo de campo en Abuja (marzo 2014), el Director de la PPDU todavía debía tomar oficialmente su cargo, si bien ya desempeñaba funciones.

⁴² Las características de estos proyectos se pueden consultar en <http://www.au-pida.org/node/206>

⁴³ Véase *Aid for Trade: case story; NEPA–CEB Interconnection Project, AfDB Group*. Por otro lado, en el último informe disponible del WAPP (2012) se relacionan todos los proyectos previstos y algunas acciones implementadas, como la línea de interconexión entre Costa de Marfil y Malí.

entre el 80 y 90% del transporte de mercancías y pasajeros, y es vital para el acceso a las áreas rurales.

Tanto la UEMOA como la CEDEAO disponen, cada uno de ellos, de una estrategia y un plan de acción para las infraestructuras de carreteras y el transporte; y ambos comparten un programa interestatal (el *Regional Inter–State Road Transport and Transit Facilitation Programme UEMOA/ECOWAS*) para mejorar la red de carreteras y reducir los costes del transporte. Los costes del transporte de mercancías por carretera en la región son de los más altos del mundo.

La construcción de redes de autovías y autopistas es una de las prioridades, destacando la “Trans costera” Lagos–Nouakchott y la “Trans saheliana” Dakar–Yamena. Otro programa conjunto de ambas organizaciones, junto con el NEPAD, aspira a facilitar el tráfico inter–fronterizo (mejora de puestos fronterizos, creación de un observatorio, interconexión de sistemas informáticos) y reducir su coste. Existe también todo un armazón jurídico e institucional para armonizar la normativa y coordinar la gestión en el sector del transporte por carreteras⁴⁴.

⁴⁴ Véase *Emerging Issues in West Africa: Developments in Regional Integration in 2012*, Economic Commission for Africa, United Nations, 2012.

4. PROGRESOS Y OBSTÁCULOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Los países de la CEDEAO han realizado desde su creación avances significativos en el proceso de integración regional a través de sus diferentes componentes, si bien existen todavía grandes retos y un margen muy amplio para su desarrollo y consolidación. La firma del Tratado Revisado (1993) pretendió revitalizar el proceso de integración. Desde entonces todas las políticas y programas de integración regional se han orientado hacia una convergencia política y económica, sustentada fundamentalmente en el libre movimiento de personas y bienes, un Mercado Común, el desarrollo de las infraestructuras, la adopción de políticas comunes primordiales y los avances en materia de paz, democracia y buen gobierno.

La CEDEAO, se ha caracterizado por carencias evidentes a la hora de aplicar las políticas y protocolos aprobados; insertar las políticas y visión regional en las agendas nacionales y alinearlas (es decir, establecer el nexo regional–nacional, y apropiarse a nivel nacional de los proyectos regionales); y elaborar un marco regional de referencia que guíe la articulación y ejecución de los planes de desarrollo nacional. Esta última cuestión se ha intentado paliar a través de la “Vision 2020” de la CEDEAO, de la cual se desprende el Plan de Desarrollo Comunitario (PDC, pendiente de ejecución), que cuenta entre sus ejes estratégicos el desarrollo de políticas agrícolas e industriales comunes, la interconexión de infraestructuras de transporte, comunicación y energía, y las políticas comunes para la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. Este Plan es la piedra angular sobre la que se pretende sustentar una parte fundamental del proceso de integración regional y sus diferentes dimensiones; activando además la participación ciudadana y del sector privado⁴⁵. A dicho fin, la CEDEAO desarrolla el Plan Estratégico Regional 2011–2015, que pretende ser “un mecanismo proactivo para el cambio”⁴⁶, y El Plan de Acción Regional a Medio Plazo, que establece los programas a desarrollar en cada área de acción y sus resultados e indicadores⁴⁷.

Por otra parte, uno de los grandes retos actuales del proceso de integración está además vinculado al nuevo escenario que se ha configurado en la región subsahariana a partir del año 2000 con el desembarco de China – cuya política exterior en la región se basa en la obtención de materias primas, especialmente minerales y petróleo – y otras potencias emergentes (como India o Brasil); cuyas agendas bilaterales con los EEMM de la CEDEAO están desprovistas por el momento de un enfoque regional. Esta cuestión ha alterado considerablemente los parámetros geopolíticos en sub–regiones como la de África Occidental, y tiene su correspondiente reflejo en la estrategia de la UE, cuya capacidad de negociación e influencia política se ha visto sensiblemente devaluada, especialmente respecto a aquellos países ricos

⁴⁵ El Plan de Desarrollo Comunitario (PDC–CEDEAO) cuenta con 242 proyectos y/o programas (72 promovidos por los EEMM; 161 a iniciativa de diversas Organizaciones Intergubernamentales y 9 a cargo de actores no estatales). El presupuesto global estimado es de 28.400 M\$ (7.000 de los cuales están ya comprometidos).

⁴⁶ CEDEAO (2010) *Plan Stratègique Regional 2011–2015*.

⁴⁷ CEDEAO (2010) *Plan d’action Regional a Moyen Terme 2011–2015*.

en recursos naturales de la CEDEAO y cuyo PIB está creciendo en los últimos años de forma exponencial.

El crecimiento económico sostenido que la región experimenta desde 2005 (con una media regional de aumento del PIB en 2012 del 6%), presenta un escenario de oportunidades para el desarrollo sostenible, siempre y cuando exista voluntad política para imprimir esa orientación al proceso. Como se ha apuntado, este crecimiento no ha ido acompañado de mejoras equivalentes en términos de desarrollo, como muestra su lento avance en relación a los indicadores de los ODM y ha propiciado, por el contrario, un aumento de las desigualdades sociales.

A continuación se analizan los ámbitos más relevantes sobre este proceso, y sus progresos y condicionantes.

- **Los conflictos y la inestabilidad, que han afectado a amplias zonas de la región durante largos períodos, han sido un lastre determinante para el avance de la integración regional.** En 1999, la CEDEAO adoptó el Mecanismo para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos, Mantenimiento de la Paz y Seguridad. La vertiente de paz y seguridad ha dado lugar a diversas intervenciones, tanto de presencia de fuerzas en terreno como de mediación para la prevención de conflictos, con resultados en varios casos positivos.

Las amenazas sobre la seguridad que se derivan de los déficits de gobernabilidad regional y a nivel estatal constituyen por tanto uno de los principales desafíos que afronta la región. A día de hoy, diversas zonas de la región están afectadas por altas cotas de inseguridad, tensiones y conflictos, como en la franja saheliana (norte de Malí y una parte de Níger), Guinea-Bissau (con importantes redes criminales vinculadas al narcotráfico) y el Norte de Nigeria (con una onda expansiva de violencia que trasciende esta zona). El Delta del Níger (Nigeria) – de donde brota todo el petróleo del país – es, además, el epicentro del que ha irradiado toda la inestabilidad que atraviesa el Golfo de Guinea.. Con motivo del reciente conflicto de Malí se pusieron de manifiesto las limitadas capacidades logísticas y, operativas de sus fuerzas de mantenimiento de la paz cuando se trata de conflictos que revistan una importante complejidad.

- En el plano político, y como sucede en todo proceso de integración, uno de los grandes condicionantes ha sido la **resistencia a ceder soberanía en determinadas áreas** por parte de los EEMM. **La CEDEAO se ha mostrado claramente deficitaria en cuanto a capacitación institucional y organizativa, y circulación de la información** – tanto a nivel interno como externo–, lo que ha limitado su desempeño en el proceso de integración, y en la propia gestión y ejecución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La falta de capacidad técnica, la insuficiencia de recursos humanos, y la lentitud e inadecuación de los procedimientos internos dificultan y retrasan la implementación de las decisiones, y por lo tanto obstaculizan el desarrollo de las diferentes estrategias regionales. Y ello pese a que **el fortalecimiento de capacidades institucionales ha sido una de las necesidades detectadas por la propia Comisión de la CEDEAO.** En 2012, la Comisión de la CEDEAO valoró la necesidad de realizar un estudio sobre su organización, estructura, procedimientos, políticas y prácticas para detectar las necesidades a partir de las

cuales elaborar un proyecto de reforma institucional. El estudio debería haber finalizado a principios de 2014, pero todavía no hay información al respecto.

- **Estas limitaciones fueron puestas en evidencia a raíz de la duplicación de la ayuda destinada a la integración regional entre el 9° y 10° FED.** Ante las irregularidades existentes en materia de gestión (con un exiguo 3% de ejecución de estos fondos por parte de la CEDEAO en 2011–2012), la UE encargó una auditoría para valorar a la CEDEAO en términos de transparencia, gestión y rendición de cuentas. Debido al resultado negativo de la misma, la CEDEAO dejará de ser destinataria directa de los fondos del FED. Si bien continuará figurando en ocasiones como signataria de los acuerdos, la implementación se realizará a través de agencias y organismos internacionales, o bien a través de los EEMM de la CEDEAO⁴⁸.
- Por el momento, **la única reforma institucional realizada ha sido el aumento del número de miembros de la Comisión, de 8 a 15**⁴⁹. Esta nueva estructura ha conllevado la reorganización de funciones y de los diferentes Departamentos. El objetivo es favorecer la representación de todos los EEMM en la Comisión para hacerla más participativa e inclusiva. Otro condicionante del proceso de integración regional es la **existencia de varias organizaciones regionales con mandatos y competencias coincidentes**. El caso de la UEMOA (con una impronta histórica, cultural y de influencia francófona) y el de la CEDEAO (liderada por Nigeria, país anglófono) es el más paradigmático. **Las tensiones, solapamientos y falta de convergencia entre ambas organizaciones han sido numerosos y todavía persisten, pese a avances importantes**. Es el caso de la reciente intención de la UEMOA de elaborar por su cuenta un mecanismo en materia de seguridad y prevención de conflictos, pese a que existía un preacuerdo por parte de ambas organizaciones para abordar conjuntamente estas cuestiones en el marco del Mecanismo existente de la CEDEAO⁵⁰. Los intereses geopolíticos y económicos de las dos grandes potencias vinculadas a cada una de ambas organizaciones (Francia y Reino Unido) no favorecen tampoco los procesos unívocos de integración regional, y **nada indica que esa situación vaya a cambiar a medio plazo**.
- **En relación al objetivo del futuro Mercado Común, con la meta final de una Unión Monetaria y Económica, el proceso está resultando muy complejo, si bien existen algunos avances**. El primero de ellos fue la adopción del **Protocolo sobre el Libre Movimiento de Personas** (1979). La CEDEAO consiguió suprimir los visados de entrada en todos los EEMM, y establecer un pasaporte biométrico en 13 de los 15 EEMM (a excepción de Cabo Verde y Gambia). En materia de mercancías, los progresos realizados durante los últimos años se plasmaron en la **aprobación de la estructura y textos regulatorios de la TEC en octubre de 2013**, así como de sus medidas complementarias previstas (denominadas *Medidas Suplementarias de Protección, y Tasa de*

⁴⁸ Los resultados de la reciente auditoría a la que se sometió la CEDEAO no han sido facilitados a los socios, ni la información ha circulado públicamente. Las carencias informativas reseñadas tienen un claro reflejo en la página web de la CEDEAO, que no recoge la mayor parte de la información y los documentos generados; y muchos de ellos ni siquiera se distribuyen a los socios presentes en Abuja.

⁴⁹ Decisión tomada por los Jefes de Estado y Gobierno en Julio de 2013.

⁵⁰ En un reciente encuentro sobre financiación, desde la UEMOA se ha asegurado a los STFs que el documento diseñado a tal fin ha sido elaborado conjuntamente con la CEDEAO. Véase: <http://www.sidwaya.bf/quotidien/spip.php?article18732>

Ajuste a la Importación), diseñadas para permitir un ajuste armonioso en la aplicación del TEC. La entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2015.

- **El *Ecowas Trade Liberalisation Scheme (ETLS)*⁵¹ constituyó un primer paso para la circulación de mercancías y la creación de dicho Mercado Común⁵².** Este sistema de liberalización propició la creación de comités nacionales; la inclusión de los productos “de origen” para facilitar su libre circulación sin derechos de aduana entre EEMM; y la colaboración entre la Comisión y los EEMM para solucionar los conflictos acaecidos, entre otras cuestiones. Sin embargo, **la aplicación del ETLS ha sido limitada. Si bien la mayor parte de los países han eliminado barreras tarifarias a las materias primas, no ha ocurrido lo mismo en relación a los productos manufacturados.** Una vez más, en la zona de la UEMOA la aplicación está más avanzada en lo relativo a certificados de origen, nomenclatura estadística, o declaraciones de aduana, entre otros aspectos. En cuanto a la CEDEAO, por ahora se han conseguido algunos avances en cuanto a armonización de códigos y de tasas aduaneras, y está en proceso de finalización el código de aduanas regional.

Pese a los avances citados, ciertas cuestiones han seguido obstaculizando la libertad de circulación de personas y mercancías. **La libre circulación de personas se ve dificultada por la existencia de numerosos puntos de control de diferente tipo** (inmigración, aduanas, seguridad), **la falta de información de los agentes de control, la falta de voluntad política en los EEMM y el trato discriminatorio que algunos países dan los ciudadanos de otros EEMM**, entre otras cuestiones⁵³. **En relación a las mercancías, la situación es similar.** Algunos EEMM carecen de directivas o se niegan a aplicar el ETLS, y se establecen **barreras tarifarias ilegales** (tasas ilícitas en la frontera o a lo largo de las rutas), o **barreras no tarifarias** (no reconocimiento de documentos, prohibiciones a la importación de determinadas mercancías, medidas de intimidación o engaños por parte de los diferentes agentes de control). Todos ellos son **desafíos importantes en un contexto que se caracteriza por mercados muy fragmentados y poco diversificados; con países muy desiguales económicamente y a nivel de estabilidad política e institucional; y con importantes déficits en las administraciones nacionales.** Por otra parte, el gran **tráfico informal transfronterizo** –que constituye la mayor parte del comercio intrarregional– y los intereses y dinámicas sociales y culturales conformadas al respecto suponen un gran obstáculo para la regularización normativa y fiscal de esta cuestión⁵⁴. Dado que **la correcta aplicación del ETLS es una prioridad para el avance en el proceso de integración regional**, en la Cumbre de octubre de 2013 los Jefes de Estado y Gobierno de la CEDEAO designaron al presidente de Burkina Blaise Compaoré como Responsable del seguimiento e impulso de estas cuestiones; y se han planteado una serie de **acciones a corto y medio plazo** – para lograr una mayor implicación de los EEMM.

⁵¹ Véase <http://www.etls.ecowas.int>

⁵² Protocole A/P1/1/03 du 31 janvier 2003.

⁵³ A la complejidad derivada de aspectos internos de la CEDEAO se suman los condicionantes derivados de la política migratoria de la UE y de algunos países miembros, tal y como se señala más adelante.

⁵⁴ Un ejemplo muy significativo (entre Nigeria y Benín) sobre esta cuestión se analiza en el informe *Political Economy of Regionalisation in West Africa. ODI 2013* (que tiene como destinatario a la Agencia de Cooperación del Reino Unido, DFID)

- Respecto al **Impuesto para la Integración Regional**, aunque los Jefes de Estado y Gobierno de la CEDEAO mantuvieron su compromiso de llegar a establecer un impuesto único para la región, **por el momento se mantendrán los que están vigentes en la CEDEAO (del 0,5%) y en la UEMOA (del 1%) durante un periodo transitorio de 5 años.**
- **Otro aspecto clave es el del desarme arancelario, en el marco del mencionado APE (Acuerdo de Partenariado Económico)** cuyo proceso de negociación se desarrolla desde el año 2000, atravesando diversas tensiones y debates.
- **El Programa de Cooperación Monetaria, orientado a la consecución de una moneda única en 2020** (precedida del establecimiento de una segunda zona monetaria, la Zona Monetaria de Africa del Oeste –ZMAO–, que integraría a los países no miembros de la UEMOA), **la integración financiera y el libre movimiento de capitales en la región, tampoco ha conseguido demasiados avances.** Otra cuestión relevante que puede suponer bloqueos significativos en la hoja de ruta hacia la moneda única tiene que ver con el **nexo político y económico de Francia con la zona UEMOA (FCFA).** El funcionamiento del FCFA se basa en su convertibilidad garantizada por el Tesoro francés –la UE respetó estos acuerdos tras la entrada en vigor del euro–, que en contrapartida, debe conservar un porcentaje de las reservas externas de la BCEAO –antes un 65%, y actualmente un 50%–. A esto se suma que Francia mantiene todavía un representante en el comité de Política Monetaria de la BCEAO⁵⁵.

Además, la adopción de una moneda única y de una zona monetaria común requerirá no solo la adopción de medidas macroeconómicas sino el **establecimiento de mecanismos para compartir los riesgos y un soporte institucional a nivel regional muy sólido y con competencias adecuadas.** En este sentido, la experiencia actual de la UE debería ser considerada una lección aprendida.

- El proceso basado en el cumplimiento de los **criterios de convergencia macroeconómica**⁵⁶ establecidos marca objetivos de equilibrio presupuestario, estabilidad de precios, financiación monetaria y sostenibilidad de la deuda pública. Sin embargo, **la falta de armonización regional en cuanto a marcos comunes normativos, contables y estadísticos** dificulta de forma importante la tarea. A nivel interno, tanto UEMOA como la ZMOA han realizado esfuerzos, pero todavía no se ha conseguido la armonización en el conjunto de la CEDEAO. Además, los EEMM presentan una **elevada heterogeneidad económica, con un grado de asimetría de choques muy elevado.**
- **Por lo que respecta a la inclusión de las iniciativas regionales en las agendas nacionales, su logro depende en gran parte del adecuado funcionamiento de las**

⁵⁵ Según Daniel Bach –director de investigación del CNRS–Centro Nacional de Investigaciones Científicas, y profesor en Sciences Po Bordeaux–, hay que recordar que la zona CFA surgió como resultado de una **decisión de los Estados Miembros de no obtener soberanía monetaria tras su independencia**, y así dicha integración “no procede de transferencias de soberanía sino de la transición de una lógica imperial hacia otra de dominación hegemónica”. Véase Bach, D. (2009), *Régionalismes, régionalisation et globalisation* ; Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot, dirs., *L’Afrique en Science Politique*, Paris, Karthala, p.353 ; http://www.durkheim.sciencespobordeaux.fr/pdf/la_politique_en_afrique_bach.pdf

⁵⁶ Se trata de un triple proceso de convergencia. Véase: UNECA (2013) *Socio-economic situation in West Africa*. p. 29: http://www.uneca.org/sites/default/files/uploads/socio-economic_situation_in_west_africa.pdf

Células Nacionales⁵⁷. Su misión es facilitar la participación de los EEMM en el proceso de integración regional, promoviendo las actividades de la CEDEAO a nivel nacional, asegurando la coordinación gubernamental, y facilitando la participación de diversos actores. **En agosto de 2013 finalizó la validación de un Manual Operacional** (en desarrollo desde 2011) **que ofrece una serie directrices para armonizar y uniformar su modo de operar**⁵⁸.

- **En relación a los donantes y los STFs, existe también un claro margen de mejora de las intervenciones en este ámbito.** Diversos factores – como una coordinación deficiente por parte de los actores implicados, procedimientos complejos, intereses económicos y geopolíticos incompatibles con la coherencia de las políticas de cooperación para el desarrollo – inciden negativamente en determinados aspectos de la integración regional. Los donantes utilizan sus propios **procedimientos**, lo que implica, por otra parte, un esfuerzo adicional importante para la CEDEAO. En este sentido, cabe señalar la experiencia del **Pool Fund**, creado en 2006 por Canadá, DFID y AFD (y dotado con 4 M\$) para apoyar **el fortalecimiento institucional de la CEDEAO (CBP-Plan de Fortalecimiento de Capacidades)**, creando un único Fondo para las aportaciones de los donantes, que la CEDEAO gestionaría según una serie de procedimientos propios. España se incorporó en 2010 aportando 1M€. El fondo fue suspendido en 2011 por las debilidades en materia de justificación por parte de la CEDEAO.
- Por último, y en relación al nuevo escenario geopolítico reseñado, dado que **no existe ningún tipo de coordinación entre los grandes actores externos presentes en la región** (es el caso evidente de la UE y China), lo que a priori podría ser una gran oportunidad para potenciar el desarrollo sostenible y la integración regional se convierte en muchos aspectos en **riesgos de impactos negativos, derivados de la rivalidad entre dichas potencias y la falta de coordinación**. Por lo que respecta a la CEDEAO y China, los esfuerzos bilaterales se centran en que la primera tenga amplio acceso a la actual línea de crédito de 20.000 M\$ abierta por la segunda en beneficio de los países africanos.

4.1. ASPECTOS MÁS RELEVANTES EN RELACIÓN A LOS SECTORES PRIORITARIOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

4.1.1 AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Como se ha señalado, la CEDEAO ha sido la primera comunidad regional africana en implementar el CAADP a través de ECOWAP. Se ha diseñado por tanto una política regional con una fuerte lógica de soberanía alimentaria, organizada en base a un plan de inversión regional y a planes de inversiones nacionales; se han desarrollado multitud de programas

⁵⁷ En la web de la CEDEAO se puede acceder al listado de las Células Nacionales y sus datos de contacto, si bien la última actualización del documento es de 2006: http://www.comm.ecowas.int/ecowas1/ecowas_unit/Ecowas-National-Unit-Directory.pdf

⁵⁸ Hasta el momento la labor de las Células no ha sido sencilla en algunos casos debido a la falta de apoyo financiero del Estado, o a la falta de compromiso político (Entrevista a Jonas Hemou, Dpto. de Relaciones Exteriores de la CEDEAO).

e iniciativas en estos marcos con diferentes actores y financiadores; se han establecido los mecanismos institucionales necesarios, y se han adoptado reglamentos específicos.

- **La puesta en funcionamiento del Grupo de Trabajo de agricultura liderado por España puede ser considerada como ejemplo de buena práctica en la generación de un espacio de conocimiento mutuo, intercambio y coordinación**, que ha permitido además crear sinergias y evitar duplicidades. El trabajo realizado por la Cooperación Española ha recibido una excelente consideración por parte del Departamento de Agricultura de la Comisión de la CEDEAO⁵⁹. El Grupo de Trabajo –en el que también participa el Departamento de Agricultura–, fue creado en abril de 2010 a iniciativa de España para cumplir con los compromisos derivados de la Declaración de Abuja, orientándose al apoyo de la política agrícola de la CEDEAO a través de la coordinación, armonización y alineación de la ayuda al sector. Los principales miembros son la UE, la FAO, la AFD, USAID, *Hub Rural*, y la Cooperación Suiza. La Cooperación Alemana ha mostrado su interés por incorporarse al Grupo de Trabajo y otros donantes como Canadá, Corea del Sur y Japón podrían apoyar la política agrícola regional.
- Sin embargo, el proceso de desarrollo de la política agrícola regional no ha estado exento de dificultades. **La elaboración de los PNIA ha demandado tiempo y recursos considerables**, y todavía no ha incorporado correctamente la visión regional. Además, en ocasiones los PNIA **adolecen de una línea de base consistente** (que refleje adecuadamente la situación del sector agrícola en todas sus variantes) y de indicadores sólidos para la medición de los resultados previstos⁶⁰. **Tampoco recogen adecuadamente los temas emergentes** (resiliencia, nutrición, cambio climático), y **tanto a nivel nacional como regional, los sectores de la ganadería y la pesca tienen una presencia mínima**⁶¹. – La dimensión del proceso ha favorecido **el diálogo entre diferentes actores del sector** –EEMM, Comisión de la CEDEAO, organizaciones intergubernamentales, organizaciones de productores y de la sociedad civil– y ha permitido **impulsar el proceso de integración**. A nivel estatal el proceso ha variado entre EEMM; en algunos casos con procesos inclusivos que han favorecido la participación, pasando por otros que han creado tensiones entre instituciones nacionales y donantes –como es el caso de Burkina⁶²–, y otros que deben facilitar todavía la inclusión de las organizaciones de productores y de la sociedad civil –como es el caso de Senegal–. Sin embargo, el proceso no ha propiciado un espacio de intercambio para que los actores implicados a nivel nacional participen conjuntamente en la identificación de las **cuestiones regionales clave** – que, como se ha señalado, fue una tarea encomendada a organizaciones especializadas de la región. El resultado han sido unos PNIA **demasiado centrados en cuestiones internas nacionales**, sin un enfoque enriquecido con la perspectiva regional.

⁵⁹ Entrevista a Alain Sy Traore, Director del Dpto. de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión de la CEDEAO.

⁶⁰ Subsol, S. *Les filières vivrières dans les PNIA*s ; www.cilss.bf

⁶¹ No obstante, se está realizando un esfuerzo por incorporar estos temas a los PNIA y PRIA, como muestra el ejemplo del Foro que tendrá lugar en Mayo de 2014 en Mali (*Forum of National and Regional Stakeholders on Climate-Smart Agriculture in West Africa*) para analizar cómo integrar instrumentos que permitan a la región adaptarse al cambio climático: http://www.hubrural.org/IMG/pdf/ecowas7-30_2014_eng_v5.pdf

⁶² Para más información véase: Crola, J.D y Sauliere, S. (2011), *Coordinación y alineación de la ayuda: ¿mito o realidad? El ejemplo de la puesta en práctica de la política agrícola regional de la CEDEAO*. Informe de Investigación. OXFAM Internacional, p. 16: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-aid-coordination-alignment-ecowas-141111-es.pdf>

- En este sentido, también existen críticas sobre la forma de considerar el principio de **subsidiariedad** en algunas acciones previstas en el **PNIA**, que deberían ser abordadas a nivel nacional y local, como es el caso de las redes de seguridad social; u otras que pueden generar mayores tensiones, como es el caso de la **tenencia de la tierra**. En el marco de la ECOWAP se prevé la elaboración de un borrador de **Directiva sobre Tenencia de la Tierra basado en los principios rectores de la UA para asegurar una gobernanza responsable**, y la creación de un Observatorio Regional sobre esta materia. En 2010 se produjo la primera reunión del Grupo de Trabajo de la CEDEAO encargado de estas cuestiones⁶³, pero por ahora el borrador de Directiva no se ha elaborado. La consideración en la misma del **acaparamiento de tierras** será fundamental, al tratarse de un fenómeno que afecta negativamente a toda la región – particularmente Senegal, Mali, Burkina Faso, Guinea, Costa de Marfil y Sierra Leona– y que está **estrechamente relacionado con la seguridad alimentaria, la supervivencia de las explotaciones familiares, y el desarrollo local y rural**. En este sentido, es fundamental que la futura Directiva incluya una **perspectiva de género**, teniendo en cuenta que los ingresos de las mujeres y su productividad se ven afectados por la inseguridad en materia de acceso y tenencia de la tierra –a lo que influyen los usos y costumbres que limitan el derecho de la mujer a la propiedad–.
- Respecto a la financiación, en los PNIA cada Estado realizó una previsión de la asignación de recursos a cada una de las seis prioridades regionales en las que se integran los programas de desarrollo nacionales. **Las prioridades a las que se asignó mayor volumen de inversión fueron las relativas a la prevención de crisis –aumento de la producción– y la gestión del agua. Las medidas relativas a la promoción de los mercados y las cadenas de valor fueron infradotadas en casi todos los casos; –** Otras críticas a los PNIA tienen que ver con la opacidad presupuestaria, la **calidad de las inversiones** (qué parte de la inversión en agricultura se destina a gastos administrativos o pago de funcionarios), la todavía **débil inversión destinada al apoyo a la agricultura familiar**, o el **escaso reflejo de enfoques de género**
- Desde la **Declaración de Maputo en 2003 hasta 2010 el mayor crecimiento en el sector agrícola se produjo en África Occidental (4,4%), si bien los únicos países que cumplieron con el objetivo del 6% fueron Burkina, Gambia, Guinea Bissau, Nigeria y Senegal**. Además, cabe señalar que el porcentaje destinado a agricultura ha disminuido sustancialmente desde los años 80. **Entre 2003 y 2010 sólo 4 países de la CEDEAO (Burkina, Níger, Malí y Senegal) dedicaron al menos un 10% de su presupuesto público a la agricultura**. Además, la mayor parte de la financiación del sector agrícola procedió de fuentes externas (en el caso de Burkina Faso, por ejemplo, un 70%)⁶⁴. A esta situación se unen las dificultades derivadas de las **lagunas de financiación** existentes en casi todos los PNIA (a excepción del caso de Liberia), que en algunos casos (como Benin, Gambia, Ghana, Senegal o Togo) llega al 50% de la previsión de inversión⁶⁵.

⁶³ ECOWAS (2010) *Meeting of the Task Force on rural land issues in the ECOWAS region 4–6 October 2010, Dakar. Report* : http://www.hubrural.org/IMG/pdf/CR_task_force_ECOWAS_foncier_3_ANGLAIS_FINAL.pdf

⁶⁴ Según se mostró en el Encuentro Ministerial sobre Agricultura de Septiembre de 2013 en Lomé, en base a un estudio realizado por ROPPA. Este estudio señala también la dificultad para acceder información actualizada, fiable y con datos desagregados; por lo que es preciso un adecuado sistema de seguimiento, recogida y análisis de la información.

⁶⁵ Benin, S. y Yu, B (2013) *Trends in Public Agricultural Expenditures in Africa. Issue Note No. 22. November 2013. Resakss*: <http://www.resakss.org/node/2053>

Asimismo, **la situación de inseguridad alimentaria sigue afectando drásticamente a la región**. Según la FAO, 13 millones de personas se encuentran en situación de inseguridad alimentaria en África Occidental. Y según los datos del IGH, algunos países todavía mantienen elevados niveles de desnutrición, como Liberia (31,4%), Sierra Leona (28,8%), Burkina (25,9%), Costa de Marfil (21,4%), Senegal (20,5%) o Níger (12,6%). En otros países (como Benín, Guinea Bissau, Malí y Nigeria) la situación de desnutrición afectaría aproximadamente a un 8% de la población; y en Ghana a un 3,4% (con la mejor situación a nivel regional).

Para hacer frente a esta situación se están diseñando y desarrollando diferentes iniciativas orientadas al acceso a la alimentación para las poblaciones más vulnerables y a la construcción de la resiliencia: mecanismos de **alerta temprana**, sistemas para el seguimiento de **precios y disponibilidad de alimentos**, coordinación de las reservas locales y nacionales con la futura reserva regional –organizando las **diferentes líneas de defensa**–, puesta en marcha de redes de seguridad social, etc... Además, algunas de las recientes iniciativas como **AGIR o Hambre Cero** han sido lanzadas para introducir **temáticas emergentes** (nutrición, resiliencia, cambio climático...) en las políticas nacionales y regional, partiendo de los marcos existentes con intención de mejorarlos, y con voluntad de reforzar las organizaciones regionales. AGIR es percibida como una iniciativa exógena –liderada por la UE–, mientras que **Hambre Cero** ha generado enormes expectativas y podría servir para impulsar un proceso de coordinación y **mejora cualitativa** de las políticas nacionales y regional.

- Por otro lado, **a nivel institucional existen todavía déficits significativos**. El **Comité Interdepartamental para la Agricultura y la Alimentación**, que debe facilitar la coordinación entre departamentos, **todavía no ha sido creado**, por lo que las reuniones se concretan *ad hoc* en función de las necesidades. Además, **el ECOWADF está por el momento paralizado**, lo que impide la implementación del resto de acciones que dependen de esos fondos. **El motivo reside en la ubicación del ECOWADF en el EBID, entidad financiera que no posee por ahora las capacidades para gestionar un fondo de estas características**. El Departamento de Agricultura de la CEDEAO ha solicitado la apertura de una cuenta en un banco comercial para desbloquear esta situación y activar la gestión del Fondo⁶⁶. La decisión de situar el Fondo en el EBID tuvo un carácter fundamentalmente político, dado que en términos técnicos la CEDEAO ya tenía información sobre la falta de capacidades de dicha entidad, en virtud de un informe elaborado por la Agencia de Cooperación de EEUU (USAID)⁶⁷.
- **Existe también una evidente necesidad de incrementar el personal para la implementación de la Política Agrícola Regional**. El Departamento de Agricultura está infradotado, ya que dispone solo de 3 funcionarios y recurre para el resto de tareas a consultores externos. De los 52 nuevos puestos ofrecidos por la CEDEAO para fortalecer la Comisión, sólo un puesto se destinará a agricultura. Según han referido las

⁶⁶ En el momento del trabajo de campo realizado para este informe en Abuja (marzo de 2014) la resolución de esta solicitud estaba pendiente por parte del Departamento de Finanzas.

⁶⁷ USAID (2011) *West Africa institutional assessment. Ecowas and related institutions*: <http://www.donorplatform.org/component/downloads/finish/15-ecowas/113-ecowas-assessment-final-report-6-27-11.html>

personas entrevistadas, no hay mecanismos de promoción interna, ni se invierte en las competencias del personal, lo cual no permite la capitalización de la experiencia profesional y los conocimientos adquiridos, y obviamente termina afectando a la calidad del diseño e implementación de la política regional.

- Por otro lado, a pesar de los esfuerzos de armonización y alineación impulsados por España en el Grupo de Trabajo de Agricultura, y tras la experiencia fallida del *Pool Fund*, **los socios mantienen sus propios procedimientos de seguimiento y justificación**, debido en parte a los déficits de la CEDEAO, que no ha cumplido con los acuerdos en materia de justificaciones técnicas y económicas.
- Sobre las orientaciones de la Política Agrícola Regional, por ahora los esfuerzos se han centrado en el **incremento de la producción** (objetivo 1 del PRIA) y en el desarrollo de **acciones para la seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables** (objetivo 3 del PRIA)⁶⁸. El componente de acceso a los mercados (objetivo 2 del PRIA) todavía no ha sido desarrollado, aunque ya se han implementado algunas acciones en este eje⁶⁹. Para ello, **es fundamental considerar los nexos entre la política agrícola y otras políticas de integración regional, como la gestión de recursos naturales, el ETLs, comercio, o infraestructuras**, puesto que las sinergias consiguientes pueden potenciar los impactos de la política agrícola en el desarrollo y la seguridad alimentaria en la región
- **Otro de los avances producidos en esta línea ha sido la participación del Departamento de Agricultura en la elaboración del TEC, habiéndose conseguido proteger adecuadamente al sector agrícola**, ya que el 50% de los productos se sitúan en las bandas 20% o 35%, y ninguno ha sido colocado en la banda 0%. Además, el 90% de los productos situados en la quinta banda son productos agrícolas⁷⁰. No obstante, el proceso de industrialización en la región probablemente conllevará a una modificación en la actual estructura del TEC.
- La libertad de movimiento de personas y mercancías en el interior del espacio regional es una garantía para la seguridad alimentaria.⁷¹ Por ello, **será necesario que los EEMM apliquen el ETLs y respeten la normativa existente** (reglas de origen, protocolos de libre circulación, etc...). **Las medidas proteccionistas nacionales pueden producir desequilibrios que impacten negativamente en la seguridad alimentaria**. En este sentido, es muy importante el rol que puede jugar Nigeria para la seguridad alimentaria de la región. En un contexto de crisis alimentaria **cualquier acción por parte de los países**

⁶⁸ Según las conclusiones del taller de revisión de los PNIA en Junio de 2013 (Ouagadougou), se había producido un aumento de los recursos presupuestarios destinados a agricultura y seguridad alimentaria, y como resultado, también habría aumentado la productividad agrícola.

⁶⁹ Por ejemplo, además de las diferentes regulaciones (sobre semillas, pesticidas, fertilizantes, servicios veterinarios...) cabría mencionar algunos programas como el *Regional Program to Support Ecowas Markets Regulation*; *Ecoagris Support Project*; *Support Project to regional action plan to combat fruit flies*; *Regional Input Market Project* y *West Africa Agribusiness and Trade promotion Program*.

⁷⁰ Roquefeuil, Q. et Plunkett, D. (2014) *The impact of closer regional economic integration on food security in West Africa. Discussion Paper.n° 154, ECDPM*; <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP-154-Impact-Regional-Economic-Integration-Food-Security-West-Africa-2014.pdf>

⁷¹ Vease: USAID (2013) *Agribusiness and Trade Promotion Project. "Conference Proceedings: Food Across Borders."* Prepared for the ATP Project by Abt Associates Inc., Bethesda, MD, February 2013; <http://www.agribizafica.org/sites/default/files/resourcefiles/Jan13/Food%20Across%20Borders%20-%20Conference%20Proceedings.pdf>

más fuertes económicamente puede afectar muy negativamente a otros más vulnerables⁷².

- Finalmente, un elemento fundamental es el avance de la política agrícola –a nivel regional y nacional– en términos de **gobernanza alimentaria**. La **participación** efectiva de todos los actores implicados en el sector en los diferentes niveles es un **elemento imprescindible para la apropiación y el avance en el proceso de integración**, así como para garantizar una verdadera gobernanza. Además, más allá de situar a la población en categorías (calificándolas de vulnerables) se trataría de **avanzar hacia las causas que impiden que las personas puedan hacer un uso efectivo de sus derechos**, en este caso el derecho a la alimentación, lo cual implica profundizar en todas las claves políticas relativas al buen gobierno –responsabilidad de los Estados, gestión de los recursos, transparencia, medidas efectivas anticorrupción, etc...

4.1.2 ENERGÍAS RENOVABLES Y CONECTIVIDAD ENERGÉTICA

Todos los países de la CEDEAO tienen un alto grado de dependencia de las importaciones de gas y petróleo. Además, la demanda energética se caracteriza por una elevada dependencia de la biomasa tradicional, que supone en la mayoría de los países un 78% de la demanda energética total. En torno a un 90% de la población utiliza madera y carbón para la cocina doméstica, con los consiguientes impactos medioambientales (destrucción de los bosques) y para la salud (inhalación de humo).

Las **principales cuestiones** que mejor reflejan el grado de avance y los posibles obstáculos en este sector son los siguientes:

- **Una cuestión primordial, y que condiciona todas las demás, es la seguridad jurídica y el riesgo político**, ámbitos en los que muchos países de la CEDEAO son claramente deficitarios.
- **El trabajo del ECREEE está propiciando múltiples sinergias e incidiendo en un cambio de mentalidad respecto a las EERR y diversos avances a nivel de cada país**. Esto es especialmente importante en un sector que reviste todavía un carácter bastante novedoso y que exige un cambio de actitud; y que cuenta con la oposición de algunas elites políticas y empresariales con intereses inmovilistas sustentados en posiciones adquiridas en torno al sistema energético actual y sus dinámicas de importación de combustibles fósiles.
- Tanto a nivel regional como de algunos países, **los logros conseguidos hasta la fecha están de hecho propulsando un cierto modelo con capacidad de réplica en otras regiones y generando diversas sinergias**. En 2012 los ministros de energía de la organización regional austral (*Southern African Development Community*) y de África del Este (*East African Community*), acordaron seguir el modelo de la CEDEAO para la promoción

⁷² Como fue el caso de los intercambios entre Níger y Mali durante la crisis de 2005. Véase: Ba Diao, M., *Le rôle du Nigeria dans la sécurité alimentaire au Niger, Grain de sel n° 51 — juillet – septembre 2010* : http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_p25-26_Niger.pdf

regional de las EERR y la eficiencia energética (tomando como referencia la EREP y la EEEP). El WAPP es considerado en muchos aspectos como el mejor organismo regional continental en su ámbito y el ECREEE es un centro modélico en el continente africano.

- **Cabo Verde se ha convertido en un modelo internacional por su apuesta y desarrollo de las EERR. Y el marco normativo de Ghana (sus enfoques, mecanismos e incentivos) es considerado como modélico en África Subsahariana.** Estos dos países están desempeñando un papel fundamental a juicio del ECREEE en el entorno de la CEDEAO, ya que los casos ejemplares son fundamentales para motivar a otros países vecinos en sus políticas de ampliación de las EERR. Algunos países como Costa de Marfil, Cabo Verde, Ghana, Nigeria, Malí y Senegal han desarrollado **marcos normativos y mecanismos de apoyo para alcanzar objetivos nacionales de EERR.** Por otro lado, **hay una serie de países que destacan por sus ratios de acceso a la electricidad**, siendo el primero de ellos Cabo Verde (que dispone casi de un 100% de cobertura), seguido de Ghana (66.7%), Nigeria (50%), Costa de Marfil (47.3%), Senegal (42%) y Mali (27%).
- **El sector de las EERR atraviesa un proceso de continua evolución en regiones como la de África Occidental**, y está a su vez generando importantes atractivos, propiciados por la progresiva reducción de los costes de producción de las EERR (con el abaratamiento de algunas tecnologías, como la fotovoltaica). Existen además numerosos modelos de negocio que han demostrado la viabilidad de las tecnologías en países en vías de desarrollo (si bien persisten percepciones negativas sobre la posible rentabilidad). Estos factores están propiciando un interés creciente del sector privado, tal y como lo demuestran los programas y licitaciones que se están desarrollando en la región. Lo cual muchas veces no es acorde con la calidad de los proyectos presentados o las capacidades técnicas y recursos profesionales disponibles para ejecutarlos. En cuanto al marco regulador, algunos de los retos actuales implican la elaboración y puesta en práctica de **marcos normativos que incentiven a los Productores Independientes de Electricidad.**

La conformación de **Partenariados Público–Privados (PPP)** ofrece igualmente oportunidades potencialmente interesantes, y será una vertiente que se acrecentará en los próximos años, siempre y cuando la región y cada país generen las condiciones propicias. Cabo Verde es el único país que ha desarrollado un proyecto de EERR en PPP (el de Caboecólica). Y Ghana es el único miembro de la CEDEAO con una normativa específica sobre los PPP; la cual no existe a nivel de la CEDEAO. La experiencia en otras latitudes indica que **es de extrema importancia que exista una supervisión de todo el proceso de negociación de los contratos de PPP por parte de terceros independientes que velen por la transparencia** (normalmente inexistente) y porque se preserve el interés público y social. La complejidad técnica de estos proyectos y las necesidades financieras acuciantes de los poderes públicos desequilibra con cierta frecuencia la balanza a favor de las empresas privadas, consiguiendo contratos a largo plazo excesivamente onerosos para el erario público. Actualmente el WAPP tiene un proyecto sustentado en un PPP⁷³.

⁷³ En el curso de una de las entrevistas realizadas en Bruselas sobre el sector energético y los proyectos del WAPP se apuntó que uno de los mayores desafíos (y preocupaciones) sobre este organismo es que ejerza su labor de forma transparente.

- Otro aspecto favorable para la expansión de las EERR y el logro de los objetivos regionales es **el papel que están desempeñando algunas entidades financieras y donantes**. En el marco del entramado de apoyos institucionales y de iniciativas internacionales a las EERR en África Subsahariana cabe también destacar la SE4A, cuya gestión está a cargo del ECREEE en el espacio de la CEDEAO. El BAfD – que auspicia el *Sustainable Energy Fund for Africa* – ha multiplicado exponencialmente desde 2005 los **fondos financieros destinados a EERR**. Los **seguros de riesgo** son igualmente determinantes en las inversiones en EERR de una cierta dimensión. El BAD dispone de una garantía de riesgo parcial, y estima que un 80% de la asignación para 2012–2017 será destinada a proyectos de EERR⁷⁴.
- Pese a las ingentes carencias en el ámbito rural, en los últimos años muy pocos países **han establecido como prioridad nacional la conexión eléctrica para la población rural**. El gran reto en este sector es que todos los proyectos regionales aporten un **suministro energético asequible, seguro y de calidad para la población local**.

4.1.3 INFRAESTRUCTURAS

El desarrollo del sector de las infraestructuras es uno de los grandes retos regionales. Una parte importante de la población de la CEDEAO no tiene acceso a infraestructuras de base, con el consiguiente impacto sobre sus condiciones de vida. El comercio intrarregional está severamente limitado por esta cuestión. Los **aspectos más relevantes** son los siguientes:

- Los principales factores que condicionan el desarrollo de las infraestructuras son los **déficits en materia de financiación pública; la falta de marcos normativos y reglamentarios, tanto a nivel nacional como regional; los escasos recursos profesionales por parte de los EEMM de la CEDEAO; y condicionantes burocráticos de todo orden, además de problemas importantes de coordinación institucional**. Por otra parte, **tampoco existe a nivel de los EEMM** (salvo en algunos países, sobre todo los más enclavados) **una visión regional en este ámbito** y su adecuada traslación a las políticas nacionales. La implicación del sector privado en el desarrollo de infraestructuras es también muy débil.
- Por otra parte, **la inexistencia o mala situación de las infraestructuras en la región dificulta el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria**. Una de las vías de mejora consistiría en la **construcción de ejes secundarios que vinculasen zonas rurales de producción con los mercados, interconectados a su vez con los corredores nacionales y regionales**. Los *Development Corridors*, en los que trabaja desde hace tiempo la UA y el NEPAD, son la gran apuesta en este ámbito a nivel continental⁷⁵.
- Resulta igualmente clave **un enfoque integral** que aborde las carencias en relación a los sistemas de agua, infraestructuras post–cosecha polivalentes (almacenes, centros de

⁷⁴ Para cubrir el riesgo político o comercial (incidentes graves e imprevistos) una de las entidades de referencia es el Organismo multilateral de Garantías de Inversiones y la Agencia Africana de Seguros del Comercio, en casos de fuerza mayor

⁷⁵ Véase Kuhlmann, K., Sechler, S., y Guinan, J., *Africa's Development Corridors as Pathways to Agricultural Development, Regional Economic Integration and Food Security in Africa A Draft Working Paper*. 2011.

acondicionamiento o procesamiento de materias primas, cámaras frigoríficas), y los sistemas de energía (preferentemente renovables) que permitan un funcionamiento sostenible. **La gestión del agua es fundamental en un contexto marcado por las sequías y el cambio climático, más aún cuando este tipo de infraestructuras apenas existen en la región**⁷⁶. El PRIA aborda específicamente en su resultado 2.2 la adaptación al cambio climático y la gestión integrada de recursos compartidos –ecosistemas transfronterizos, cuencas fluviales, etc– por lo que es imprescindible la mejora en la coherencia y coordinación nacional–regional.

- **Algunos de los avances que se han generado en los últimos años se han concretado en el sector de las carreteras**, hasta el punto que la UE considera que es uno de los mayores logros en el proceso de integración regional. Otros avances que cabe destacar se refieren a la eliminación de puestos de aduanas (sobre todo en Ghana–Burkina Faso) y a otras iniciativas vinculadas. **Otras infraestructuras que son vitales para el desarrollo regional, como las redes ferroviarias y los denominados “puertos secos”** (que consisten en terminales intermodales en algún punto del interior de un país, y que conectan por carretera o vía férrea con uno o varios puertos marítimos) **están demorando mucho su activación y/o han progresado de forma muy lenta**. Es el caso del referido trayecto ferroviario entre Cotonú (Benín) y Parakou (Níger) activado en 2014, y de la construcción de “puertos secos” en ambos países, marcado por tensiones e intereses de diversos grupos de cada lado.
- Es preciso también que se desarrollen con urgencia marcos normativos sólidos que prescriban el cumplimiento por parte de las empresas de **los estándares internacionales laborales, de derechos humanos y sobre medio ambiente**. Esta cuestión es extrapolable a todos los sectores económicos.

⁷⁶ Roquefeuil, Q. et Plunkett, D. (2014).

5. POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

El marco estratégico de trabajo entre la UE y los países ACP para la integración regional de estos últimos países está vertebrado por los actuales acuerdos de Cotonú, suscritos en 2000, y precedidos desde 1975 por los Acuerdos de Lomé (a través de 4 diferentes Convenciones)⁷⁷. La experiencia de la UE ha ejercido como influencia y modelo para la CEDEAO, lo que explica que el énfasis se haya puesto fundamentalmente en profundizar tanto a nivel institucional como económico⁷⁸.

En la región de la CEDEAO la UE ha intentado favorecer los procesos de integración regional sobre todo a partir del 8º y 9º FED. A partir del 10º FED los Programas Indicativos Regionales (PIR) adquirieron una nueva orientación, en virtud de la negociación de los APE y del fortalecimiento de los mandatos políticos de las organizaciones regionales africanas. En términos presupuestarios este punto de inflexión implicó la duplicación de la ayuda de la UE a nivel regional. Este FED comprometió 587 M€ a África Occidental, de los cuales 411 M€ se asignaron al objetivo de profundizar en el proceso de integración regional, incluyendo el refuerzo de la capacidad institucional, la integración de los mercados y medidas de acompañamiento para apoyar la implementación de los APE. El otro sector prioritario ha sido el de la Cooperación Política.

Algunos de los **aspectos principales** relacionados con las políticas de la UE y el proceso de integración regional de la CEDEAO son los siguientes:

- La UE prestó un **apoyo decisivo para la consolidación de la Unión Aduanera de la UEMOA, la cual está sirviendo de referente a la CEDEAO**. En líneas generales se puede considerar que el apoyo técnico prestado por la CE ha contribuido al desarrollo de un marco reglamentario para la integración de las economías a nivel regional. Sin embargo, este apoyo **no se ha traducido hasta la fecha en un aumento significativo de las inversiones y los intercambios comerciales intrarregionales** (estos últimos se estiman en un 10–15%).
- Por lo que respecta al sector de las infraestructuras, el Documento de Estrategia Regional y del PIR 2008–2013 destaca la **aportación de la UE a la construcción y rehabilitación de la red de carreteras regional y a la armonización legislativa y reglamentaria**. Por entender que hay otros actores externos implicados y otras prioridades, la apuesta por el desarrollo de las carreteras por parte de la UE disminuirá netamente a partir del 11º FED, estando solo prevista la rehabilitación y construcción de pequeños tramos.

⁷⁷ En 2008 la Comisión Europea emitió su Comunicación “Integración Regional para el Desarrollo en los países ACP”.

⁷⁸ Véase *Sanoussi Bilal, External Influence on Regional Integration in West Africa, the role of third . West Africa Institute–ZEI, P.33 y ss*. En la página 40 de este documento figura un cuadro con los objetivos específicos, resultados previos y áreas de intervención del PIR de África del Oeste 2008–2013.

- Actualmente, la UE está implementando un proyecto con un coste total de 9,8 M€ (aportando la UE 8,9 M€ con cargo al I0^aFED)⁷⁹, cuyo objetivo es el **apoyo a la Comisión de la CEDEAO para una correcta implementación de su estrategia regional** de modo que pueda desarrollar su mandato adecuadamente, a través de una gestión eficaz de los recursos.
- **Por lo que respecta al APE regional, la Comisión Europea (CE) considera que estos acuerdos ofrecen nuevas oportunidad para consolidar la estructura económica de los países de la región y establecer las bases de un crecimiento estable.** Por otro lado, la CE concibe los APE como un instrumento que potencia el **compromiso conjunto entre la UE y la CEDEAO para acelerar la reducción o la eliminación de obstáculos al comercio tanto entre los EEMM de la UE y los de la CEDEAO como (según el discurso de la UE) en el interior del espacio de la CEDEAO; y consolidar la integración económica de los EEMM de la CEDEAO y la UEMOA y entre ambas organizaciones.**
- Desde que la UE realizó su propuesta, los APE han suscitado un gran debate. **Los países de la CEDEAO decidieron en 2003 negociar un APE conjuntamente, excepto dos de ellos –Ghana y Costa de Marfil–, que decidieron negociar por separado acuerdos interinos** para preservar sus intereses económicos ante la expiración (fijada por la CE inicialmente para diciembre de 2007) del régimen transitorio del Acuerdo de Cotonú. Salvo estos dos países, **el resto de los EEMM de la CEDEAO han mantenido en mayor o menor grado, una postura de reticencia y/u oposición**⁸⁰. Los enfrentamientos entre Ghana y Costa de Marfil, por un lado, y el resto de países de la CEDEAO, por otro, afectaron negativamente el proceso de integración regional. La posición inicial de la UE, planteando un contacto unilateral informal con la UEMOA (que comunicó a aquella su disposición a suscribir un APE con la UE) también perjudicó dicho proceso. Existen numerosos informes indicando las desventajas que implicaría para los países africanos el progresivo desarme arancelario.. 13 de los 15 países de la CEDEAO se rigen además, debido a su condición de Países Menos Adelantados (PMA), por el Acuerdo Todo Salvo las Armas (EBA, por sus siglas en inglés), que les permite exportar sus productos a la UE exentos de aranceles⁸¹. **Todos estos análisis coinciden en subrayar que los APE bajo su formato actual no son el marco adecuado para vincular el comercio con el desarrollo sostenible de los países africanos.**

Algunos de los aspectos expuestos en dichos informes hacen referencia a la evidente **desigualdad económica de ambas partes (UE–países africanos)**, y advierten de que **el beneficio de la liberalización comercial está relacionado directamente con el grado de desarrollo económico e institucional de cada país y región**. Otros temas conflictivos han sido los retos derivados de las barreras no comerciales (por ejemplo, las reglas sanitarias y fitosanitarias) y las denominadas “reglas de origen”. Otros aspectos

⁷⁹ *Support ECOWAS Public Finance Management Reforms CRIS number: ROC/FED/021–523.*

⁸⁰ Destaca el caso de Nigeria, que en 2008 se opuso tajantemente al APE, hasta el punto de bloquear las negociaciones con la UE.

⁸¹ Si bien esta opción se ve constreñida por la capacidad de muchos EEMM de hacer uso de ella, debido a los obstáculos que representan diversos estándares europeos que precisan de capacitación y especialización por parte de los exportadores de la región, lo que limita sus posibilidades de acceso al mercado europeo.

reseñados en contra de los APE son su **potencial para deteriorar el principio de soberanía alimentaria en el que se ha basado la ECOWAP, los perjuicios en términos de propiedad intelectual y la disminución de ingresos fiscales;** y el hecho de que **no favorecerán el comercio intrarregional y su valor añadido.** Los supuestos impactos de los APE para diversificar el comercio también se cuestionan, y se destacan además los impactos negativos para el sector empresarial y comercial local a resultas de una importación muy voluminosa de productos europeos⁸².

Por lo que respecta a los hipotéticos beneficios de los APE, más allá de las ventajas generales expuestas por la UE – y de los beneficios directos para las empresas europeas (muchas de las cuales ya están implantadas y exportando desde África) –, **no existe disponible ningún informe que ahonde en el análisis detallado de los posibles impactos,** lo cual es, por otra parte, muy complejo, ya que la liberalización prevista es sobre diferentes líneas tarifarias y de forma escalonada y a medio y largo plazo, por lo cual hay un sinfín de variables en juego⁸³.

- Actualmente existe un **acuerdo suscrito entre los representantes de la UE y la CEDEAO para la negociación del APE,** en virtud del cual el APE UE–CEDEAO consistiría en un **desarme arancelario de un 75% en 20 años.** Este acuerdo, al igual que el protocolo del **PAPED** (el programa destinado a compensar los impactos de los APE a la CEDEAO, vía “Ayuda para el Comercio”) es confidencial. **Respecto a este último en marzo de 2014 la CE anunció una aportación de 6.500 M€ para el período 2014–2019:** 3.000 M€ del 11º FED (vinculado con el PIR y el PIN, y los instrumentos pertinentes del presupuesto general de la UE); 1.200 M€ del BEI; y el resto de los EEMM. La posible convalidación del APE UE–CEDEAO estaba en el orden del día de la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada a finales de marzo de 2014 en Yamoussoukro (unos días antes de la cumbre UE–África), pero finalmente no tuvo lugar. Nigeria, que se caracteriza por ser un país muy proteccionista fue el principal opositor a dicha convalidación.

Las 3 cuestiones que a día de hoy todavía suscitan un bloqueo para la convalidación del APE regional hacen referencia a: 1) **la oferta de acceso al mercado de la CEDEAO por parte de los EEMM de la UE** (en relación a productos y porcentajes a lo largo del período establecido), ya que hay productos que se liberarían inmediatamente y otros, como los agrícolas, que se demorarían hasta 2034; 2) **el importe de la ayuda relativo al PAPED** (considerado como una cuestión fundamental por los países de la CEDEAO); y 3) **la cláusula de la no ejecución del APE en caso de que se produzcan graves violaciones de los derechos humanos.** En caso de que no tuviese lugar la convalidación y posterior ratificación del APE–CEDEAO (cuya fecha límite es el mes de octubre de 2014) y Ghana y Costa de Marfil acordasen la ratificación de sus respectivos acuerdos, **el proceso de integración regional se vería claramente distorsionado.** Las mercancías procedentes de la UE y con destino a África Occidental se importarían

⁸² La importación masiva de productos procedentes de China con destino a los mercados africanos ha suscitado ya muchas tensiones en diversos países africanos. Un caso emblemático ha sido el del textil en Sudáfrica, con la pérdida de miles de puestos de trabajo debido a la competencia los productos chinos.

⁸³ En una de las entrevistas mantenidas en la CE se apuntó que en el período 2009–2011 se elaboró un estudio entre la UE y la CEDEAO analizando cuestiones relativas al impacto de los APE en África del Oeste, si bien, según dichas fuentes, se decidió no publicarlo por indicación de la CEDEAO.

previsiblemente a través de Ghana y Costa de Marfil, lo cual alteraría de raíz el proyecto de Mercado Común que conforman estos dos países con el resto de EEMM de la CEDEAO.

- **Otra iniciativa de la UE no exenta de polémica es la *Raw Materials Initiative*⁸⁴ (2008)**, motivada por la gran dependencia de la importación de materias primas (la UE solo produce el 3% de los metales minerales que consume) y su trascendencia económica. Los 3 pilares de esta iniciativa consisten en asegurar el acceso a materias primas en los mercados internacionales; promocionar la extracción de materias primas de fuentes europeas; y reducir el consumo de las mismas. El primero de estos objetivos y su articulación – orientada a obtener las máximas ventajas para el suministro de materias primas sin procesar y libres de gravámenes a la exportación⁸⁵ – ha sido criticado por poner el foco únicamente en el apoyo a los intereses de las corporaciones europeas y prescindir de los intereses de los países exportadores, muchos de ellos africanos. Máxime si se tiene en cuenta que **uno de los grandes déficits económicos y empresariales de los países africanos es su limitadísima capacidad de procesamiento y manufacturación**, tal como señalan numerosos expertos⁸⁶
- En el marco del I I° FED y por lo que respecta a la CEDEAO, **el Programa Indicativo Regional está en proceso de preparación** y los Programas Indicativos Nacionales de la CEDEAO están en fase avanzada de elaboración. África Occidental es la región que más fondos tiene asignados de la región ACP: 6.400 M €, de los cuales 1.200 M€ irían destinados al **Programa Indicativo Regional**. En el nuevo FED se aplicarán las **líneas directrices de la Agenda por el Cambio de la UE**, con el fin de mejorar la eficacia e impacto de la ayuda, la coordinación de los diversos actores implicados y la coherencia de sus políticas, entre otros objetivos. **La ayuda se concentrará en un máximo de 3 sectores en cada país** (si bien en el caso de algunos PMA puede que sean 4 o 5; según una fuente de la UE consultada).
- **La cuestión de la coherencia de políticas para el desarrollo en ámbitos como el comercial, seguridad energética, migraciones y prevención de conflictos es una de las grandes asignaturas pendientes de la UE y sus EEMM**, por lo que su articulación en el marco del I I° FED será determinante para mejorar la eficacia e impacto de la ayuda.
- De cara al I I° FED se prevé también que **un porcentaje mayor de los recursos se canalicen a través de instrumentos financieros, ya existentes o relativamente nuevos, como el denominado *blending*** (que consiste en combinar donaciones y préstamos) y otros mecanismos de riesgo compartido, con el fin de recabar más recursos y por tanto incrementar el impacto. El *blending* desempeñará por tanto un **papel preponderante como mecanismo de financiación**. La eficacia de este mecanismo para realizar contribuciones en términos de innovación y aumento del impacto en el

⁸⁴ Véase http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/index_en.htm

⁸⁵ Por otro lado, y con el fin de compensar las ventajas excesivas en beneficio de los inversores extranjeros, durante los últimos años numerosos Estados africanos ricos en minerales han modificado sus códigos de inversión, aumentando diversos gravámenes impositivos.

⁸⁶ Esta es una de las cuestiones en las que más incide la *Africa Mining Vision* (adoptada por la UA en 2008), ya que tiene repercusiones de todo orden a nivel social y económico.

desarrollo no está garantizada directamente, sino que **requiere la incorporación del aprendizaje previo y un sólido ejercicio de coordinación, monitoreo y evaluación**⁸⁷.

En relación a los **sectores analizados en este informe**, cabe señalar las siguientes acciones e iniciativas:

- Como respuesta a la crisis alimentaria de 2008 la UE estableció una **Facilidad Alimentaria**, que fue dotada con 1.000 M€ para países en desarrollo –entre los que se encontraban Estados de África Occidental–, en la que se preveían medidas orientadas a la disponibilidad de alimento y el acceso al mismo para las poblaciones más vulnerables. Desarrollada entre 2009 y 2011, su evaluación –realizada en 2013– ha permitido extraer recomendaciones que están siendo incorporadas en las actuaciones de la UE (enfoque de resiliencia, fortalecimiento de capacidades, relación entre gobernanza y seguridad alimentaria, etc)⁸⁸. En el marco del **Programa Indicativo Regional 2008–2013** la UE establece su **apoyo a África Occidental –tanto a la CEDEAO como a la UEMOA–** para hacer frente a la crisis alimentaria que en aquel momento afectaba a la región, a través del PRIA y de acciones de transformación y gestión de recursos naturales y agrícolas, orientadas a mejorar la productividad agrícola, facilitar el comercio e introducir sistemas de información (particularmente estadísticas, y sistemas de asistencia en la toma de decisiones). La UE ha financiado el proyecto regional para combatir la mosca de la fruta, y ha apoyado el proyecto ECOAGRIS, así como programas de apoyo al establecimiento de estándares sanitarios, fitosanitarios y veterinarios.

En la actual fase, la UE va a apoyar la **Reserva Regional de Alimentos** dedicando 56 M€ a un proyecto de Cooperación Delegada – que, como se ha señalado, implementarán la AECID y la AFD– en torno a varios componentes: apoyo al sistema de gobierno de la reserva regional, apoyo a los sistemas de almacenamiento nacionales y locales, y apoyo al sistema de información agrícola, particularmente orientado a la vulnerabilidad. **La UE está liderando la Iniciativa AGIR para mejorar la resiliencia en el Sahel y África Occidental**, con objeto de romper el círculo vicioso de las sequías, el hambre y la pobreza. La UE ha anunciado una ayuda de 5.000 M€ para AGIR (con cargo al 11º FED para el período 2014–2020) , que incluye 3.900 M€ para ayuda bilateral a los países del Sahel (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Níger y Senegal) y 1.150 M€ para los programas regionales.

- En el marco de los intercambios comerciales agrícolas, la UE importa desde África Occidental productos como cacao, bananas, o el algodón. La UE y Africa han establecido una asociación para el desarrollo del sector algodonero⁸⁹, que pretenden potenciar. Desde **organizaciones de productores y de la sociedad civil** se cuestiona el **impacto de este tipo de cultivos en el desarrollo sostenible de las comunidades, particularmente en lo que respecta a la seguridad alimentaria.**

⁸⁷ Bilal S. & F. Krätke, *Blending loans and grants for development: an effective mix for the EU?* ECDPM, 2013.

⁸⁸ Para más información, véase: *European Commission (2013) Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Final Report on the implementation of the EU Food Facility.*

⁸⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 12 de febrero 2004, «Propuesta de asociación UE–África en apoyo del desarrollo del sector algodonero» [COM (2004) 87 final – no publicada en el Diario Oficial].

- **Respecto a la pesca, cabe señalar las controversias generadas por los acuerdos pesqueros**, que según activistas y algunas ONG favorecen a la UE pero perjudican a largo plazo el desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo, aumentando la desnutrición en la subregión e incrementando la presión sobre los recursos terrestres⁹⁰. La influencia de la opinión pública y las acciones de incidencia de algunas organizaciones sociales provocaron que la UE modificase sus acuerdos pesqueros para hacerlos más sostenibles, suspendiendo además, temporalmente, la actividad en algunas zonas costeras para permitir su recuperación.
- **En el sector de la energía, La colaboración entre la UE y África se ha articulado desde 2007 a través del Africa–EU Energy Partnership. – El apoyo de la UE al sector de EERR ha ido creciendo progresivamente durante los últimos años.** En 2010 se lanzó la **EUEI PDF** para apoyar la implementación del *Africa–EU Renewable Energy Cooperation Programme*⁹¹. La UE ha creado también una **línea financiera, dotada con 65 M€, para aportar asistencia técnica a los países en vías de desarrollo en relación a la SE4All**, sobre todo a los países de África Occidental y Central.
- **En 2013 la CE anunció además una ayuda de 95 M€ destinada a 16 proyectos en 9 países africanos (entre ellos, Burkina Faso, Senegal, Liberia, y Sierra Leona) para suministrar energía en las áreas rurales**, que deberá ser completada (hasta un total de 155 M€) con aportaciones de las entidades beneficiarias. Uno de los ejemplos más destacados por la UE sobre sus acciones en el sector de las EERR consiste en el apoyo de en **Burkina Faso la construcción de la futura central fotovoltaica más grande de África Occidental**, que generará 32 GV/hora al año, cantidad equivalente a un 6 % de la actual producción de electricidad del país y al consumo de energía de unos 400.000 habitantes.
- **Con el paso de los años la política de la UE de apoyo a infraestructuras ha ido adquiriendo un enfoque más regional**, en concordancia además con los postulados de la Agenda para el Cambio de la UE. A nivel presupuestario los volúmenes destinados a la región para infraestructuras en los sucesivos Fondos Europeos de Desarrollo se han ido incrementando.
- **En el 10º FED la estimación del importe asignado a infraestructuras de energía y transporte en África del Oeste es de unos 300 M€.** Hay **3 proyectos todavía en curso**: el proyecto de apoyo a las Comisiones de la CEDEAO y la UEMOA para facilitar los transportes (dotado con 27 M€); la rehabilitación de un tramo de carretera con proyección regional en Burkina Faso (25,4 M€); y la rehabilitación de la carretera transahariana entre Zinder (Níger) y la frontera con Nigeria (19,5 M€).
- En el ámbito de la energía, en relación al 10º FED **se asignaron 141,5 M€ al EU–Africa Infrastructures Trust Fund (EU–AITF)**, destinados a proyectos bajo la modalidad de *blending* de la SE4All. Para el 11º FED además del apoyo al WAPP y al Programa África del Oeste para la *ACP–EU Energy Facility* (30 M€), se han aprobado una serie de proyectos

⁹⁰ Véase como ejemplo: Greenpeace (2011) Until the very last fish. The absurd model of deep sea fisheries. Ocean Inquirer. Issue n°2

⁹¹ Se puede consultar esta iniciativa en <http://www.africa-eu-renewables.org/index.php?lang=eng&page=117>

(cocinas domésticas, conexión energética, extensión de la red eléctrica en Niamey, Níger) por un valor total de cerca de 200 M€. **El ITF ha apoyado diversos proyectos en África del Oeste (a finales de 2013 el 23% del total de este fondo había sido destinado a esta región)** relacionados con el acceso a la energía, las infraestructuras energéticas, la financiación de EERR y el apoyo a compañías privadas inversoras en EERR y eficiencia energética.

- **Las previsiones del 11º FED según las fuentes consultadas son de 400 M € (repartidos probablemente entre transporte y energía en un 50%).** El apoyo del FED irá destinado sobre todo a 3 grandes corredores, ya reseñados (el trans–costero, el trans–saheliano y la vía ferroviaria entre Abidjan–Ouagadougou y Yamena). **En septiembre de 2013 se preseleccionaron 10 proyectos regionales susceptibles de financiación, por un valor aproximado de 740 M€,** destacando los de rehabilitación de las vías férreas Bamako–Dakar y Abidjan–Ouagadougou.
- La experiencia de trabajo entre la UE y la CEDEAO arroja también un buen número de reflexiones que es clave tener en cuenta. En líneas generales, y según el punto de vista de la CE, **pese al aumento de los fondos dedicados a programas regionales bajo el 10º FED, el progreso en términos de integración regional en África ha sido muy limitado durante los últimos cuatro años,** así como el volumen de ejecución de dichos fondos.. La CE alude en este sentido a una responsabilidad compartida y cita los **mid–term review de los PIR** realizados como un instrumento necesario para mejorar la programación de la ayuda y su operatividad, e incorporar la experiencia al 11º FED⁹². En este sentido, si bien cada Comunidad Económica Regional de África tiene sus propias especificidades, **la CE señala cinco cuestiones fundamentales** aplicables a todas ellas, y que se refieren, además de otras cuestiones ya señaladas, a un **mandato inadecuado** de las organizaciones regionales; la existencia de **solapamientos a nivel de organizaciones regionales y mandatos;** una **débil implementación de los acuerdos de integración económica;** la **fuerte dependencia de la** exportación de un reducido número de productos; y la **ineficiente interconexión de las infraestructuras.**

⁹² Comunicación de Andris Piebalgs, Comisario de la UE para Desarrollo, 2013.

CONCLUSIONES

Las **principales conclusiones** son las siguientes:

1. España mantiene una política exterior y de cooperación orientada a reforzar los procesos de integración regional y la estabilidad de África Occidental, considerada como **región de interés prioritario en el ámbito de la seguridad y el desarrollo humano sostenible**. La Cooperación Española se ha centrado hasta la fecha en los **sectores de agricultura y seguridad alimentaria, energías renovables y conectividad energética e infraestructuras, y migración y desarrollo**. En el primero de los sectores España ejerce un liderazgo en la región, ha destinado un volumen de fondos muy considerable y mantiene un **compromiso y una trayectoria coherente –configurada progresivamente–**, en un ámbito primordial para los países de la CEDEAO.

Los apoyos dirigidos a diversos organismos para el fortalecimiento de sus capacidades se encuentran en fases diferentes. **En el caso del ECREEE – cuyo desempeño en el ámbito de las EERR se puede considerar modélico – los resultados son tangibles**; respecto a la **ARAA**, se ha realizado un esfuerzo considerable para **apoyar su reciente lanzamiento y hacerla operativa**, porque de su funcionamiento **dependerá la implementación del PRIA**; y la **activación de la PPDU se ha demorado en exceso, mostrando carencias institucionales importantes**.

2. **En el sector agrícola la CEDEAO es pionera a nivel continental en implementar el CAADP**, a través de la **ECOWAP**, lo que ha permitido apoyar el proceso de integración movilizando actores a diferentes niveles en torno a una agenda común. Se ha diseñado una **política regional** basada en una lógica de soberanía alimentaria, vertebrada a través de un **plan de inversión regional y de planes de inversión nacionales**; se han desarrollado multitud de programas e iniciativas con diferentes actores y financiadores; se han establecido los mecanismos institucionales necesarios, y se han adoptado reglamentos específicos. **El trabajo de España como líder de los STFs en el sector ha sido clave**, generando un espacio de coordinación y armonización entre donantes orientado a la alineación con las prioridades regionales.

Los PNIA y el PRIA han propiciado **espacios de diálogo** y cierto incremento de la inversión en el sector, si bien la mayor parte de los países siguen sin cumplir los objetivos de la Declaración de Maputo. **Los PNIA deberán responder al desafío de la incorporación de las temáticas emergentes** (resiliencia, nutrición, cambio climático), **incluir transversalmente el género** en todas las actuaciones en el sector y profundizar en el enfoque regional superando un diseño orientado a lo interno–nacional. Las iniciativas regionales (AGIR, Hambre Zero, entre otras) servirán para apoyar esta tarea. En todo caso, será prioritario evitar duplicidades y gestionar de forma eficaz los medios disponibles. En relación al **PRIA** si bien por ahora se ha incidido en los componentes sobre aumento de la producción y seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables, **todavía no se ha avanzado en la misma medida en el componente relativo al acceso**

a los mercados. **El vínculo entre los tres componentes es fundamental**, con el fin de incrementar la productividad orientándola al desarrollo rural; asegurar la previsión y prevención de riesgos y el enfoque de resiliencia; facilitar la implementación de redes sociales de seguridad; diversificar ingresos y apoyar las cadenas de valor y el acceso a los mercados; incorporar adecuadamente la seguridad alimentaria y la nutrición en las políticas nacionales y regional; y mejorar la investigación, así como el análisis y recogida de información en estos ámbitos. Para ello, **es clave también revisar los nexos entre la ECOWAP y otras políticas regionales** (gestión de recursos naturales, comercio, ETLs, infraestructuras) y fomentar las sinergias.

3. **En el ámbito de las EERR, la EREP y la EEEP son dos políticas bien fundamentadas**; las instituciones focales nacionales están desarrollando sus planes de acción nacional; la valoración actualizada y completa del potencial de recursos de cada país está en curso; y hay toda una serie de programas promovidos por el ECREEE y la CEDEAO (además de la UEMOA y otras organizaciones regionales) orientados a la consecución de los objetivos regionales en EERR y eficiencia energética. Además, **la EREP y el WAPP son complementarios**. El WAPP está orientado hacia el sector hidroeléctrico a gran escala, y la EREP aspira a añadir un volumen significativo de nuevas EERR al *mix* energético.
4. **En el sector de infraestructuras** – considerado por la CEDEAO y por la UE, entre otros donantes, como prioritario para la integración regional – la región ha experimentado progresos en materia de **carreteras**. Existen también algunos **proyectos regionales en el sector de la energía** que ya están operativos y una planificación a cargo del WAPP que, de llevarse a cabo, implicaría un punto de inflexión de grandes dimensiones a nivel regional. Muchos de estos proyectos han experimentado **retrasos muy considerables** por divergencia de intereses entre actores públicos y privados. **El mundo rural ha sido tradicionalmente marginado**, si bien los organismos internacionales y regionales están orientando durante los últimos años sus políticas y programas a paliar las ingentes carencias que existen. **El desarrollo de infraestructuras que permitan el transporte de los productos agrícolas y el trasvase entre zonas** es primordial, al igual que todas aquellas infraestructuras (por las cuales apuesta la UE y otros donantes) que faciliten el tránsito de personas y mercancías entre países (y conecten a los países enclavados con los puertos marítimos).
5. **El gran reto en el proceso de integración regional sigue siendo la traslación de las políticas regionales al contexto nacional y el diseño de las políticas nacionales orientado a los intereses regionales**. Cabe señalar la relevancia del nuevo Manual Operativo para las **Células Nacionales de Integración**, que ofrecerá unas directrices para armonizar y uniformar su modo de operar. Si estas Células cumplen con su cometido⁹³, el proceso de integración podría verse impulsado.
6. El Tratado Revisado de la CEDEAO creó nuevas instituciones regionales e impulsó la integración a través de la armonización de políticas, el desarrollo de infraestructuras, y

⁹³ Según hemos señalado en este informe, su tarea consiste en facilitar la participación de los EEMM en el proceso de integración regional, promoviendo las actividades de la CEDEAO a nivel nacional, asegurando la coordinación gubernamental, y facilitando la participación de diversos actores.

la liberalización regional, lo que ha permitido algunos **avances hacia la convergencia política y económica, respecto al libre movimiento de personas, y en el diseño de políticas regionales** (agricultura, medio ambiente, gestión de recursos hídricos, EERR). **El proceso de integración económica y monetaria es muy lento.** La aceleración artificial del ritmo para que los EEMM alcancen los criterios de convergencia macroeconómica establecidos, podría generar impactos negativos para los Estados y su población, en detrimento de un crecimiento inclusivo, imprescindible para el desarrollo de los EEMM y de la región.

7. **La libre circulación de personas y mercancías**, requisito básico para un futuro mercado común, **sigue presentando numerosos desafíos para su operatividad efectiva.** La correcta implementación del ETLS es una clara una prioridad para eliminar progresivamente las numerosas barreras tarifarias y no tarifarias. La aprobación de la estructura del TEC y de sus medidas complementarias deberá acompañarse del esfuerzo de los EEMM para hacer converger sus bandas tarifarias. La TEC ha permitido profundizar el diálogo entre los EEMM y, por otra parte, aumentar la protección de los productos agrícolas.
8. **En el ámbito político y de la seguridad, la estabilidad sigue siendo la gran cuestión de la que dependen en buena medida los avances en los procesos analizados** en este informe. La CEDEAO y sus fuerzas de mantenimiento de la paz (ECOMOG) han contribuido a la resolución de algunos conflictos en la región. No obstante, su capacidad logística y operativa es limitada ante emergencias complejas.
9. Los obstáculos de la CEDEAO analizados se derivan, por un lado, de la **resistencia a la cesión de soberanía en algunos ámbitos por parte de los EEMM** y, por otro, de las propias **debilidades institucionales** de la CEDEAO. La falta de capacidad técnica, la insuficiencia de recursos humanos, y la lentitud e inadecuación de los procedimientos internos dificultan y retrasan la implementación de las decisiones, y por lo tanto obstaculizan el desarrollo de las diferentes estrategias. Las debilidades de la CEDEAO en materia de **gestión de fondos, transparencia y rendición de cuentas han llevado recientemente a la UE a canalizar la ayuda a través de agencias u organismos internacionales, o directamente a través de los EEMM**, en detrimento de una alineación y apropiación centrada directamente en la CEDEAO y sus instituciones.
10. **La existencia de dos grandes organizaciones regionales (la CEDEAO y la UEMOA; con mandatos y competencias coincidentes) tampoco ha facilitado el avance en la integración regional.** Las tensiones, solapamientos y falta de convergencia entre ambas organizaciones han sido numerosos y, pese a avances importantes, todavía persisten, lo que incide negativamente en el proceso de integración, además de impedir la optimización de unos recursos escasos. El apoyo político y económico de Francia a la UEMOA ha facilitado su consolidación, siendo la organización que ha adquirido un mayor nivel de integración en el continente africano –si bien su trayectoria no parece tender hacia la subsunción de la UEMOA en la CEDEAO. Ambas organizaciones han coordinado su trabajo en diversas áreas, pero mantienen claras divergencias en otras.
11. **La existencia de diferentes instituciones intergubernamentales e iniciativas a nivel regional redundan en un complejo marco de actores, programas y proyectos**, que dificulta la apropiación y alineación. **La multitud de estrategias,**

organizaciones y STFs (cuyos procesos operativos son complejos y divergentes) tampoco facilita la tarea. La **falta de coordinación** de estos últimos ha perjudicado el avance de diversos programas o procesos. Lo mismo cabe decir de las presiones que se ejercen en ocasiones por intereses políticos y económicos. El **compromiso de fondos que finalmente no fueron desembolsados** ha mermado también en ocasiones la capacidad y eficacia de intervenciones, en muchos casos fundamentales para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones locales. **Al igual que la falta de programación plurianual de la ayuda**, en detrimento de su previsibilidad y, por tanto, de su impacto.

- 12. Otro factor que ha contribuido a generar distorsiones en el proceso de integración ha sido la negociación de los APE por parte de la UE, y las tensiones generadas entre los miembros del propio espacio regional derivadas de los APE provisionales de Ghana y Costa de Marfil.** El año 2014 debería ser decisivo para clarificar el escenario generado ante la posible validación del APE regional por parte de la CEDEAO. Si no se produjese esta validación y Ghana y Costa de Marfil ratificasen sus APE respectivos, cabe augurar implicaciones negativas para el proceso de integración. Lo cual resulta paradójico, si se tiene en cuenta que el APE ha suscitado **tensiones y debates severos entre la UE y la CEDEAO, debido a la oposición de algunos EEMM de la CEDEAO y de numerosas organizaciones de productores y de la sociedad civil** (tanto internacionales como locales), que perciben dichos acuerdos como perjudiciales para el desarrollo de los países de África Occidental.
- 13.** La proyección de la experiencia de la UE como modelo para la CEDEAO se ha traducido en un **apoyo al fortalecimiento de capacidades institucionales, el desarrollo económico (a través de la herramienta clave de los APE) y la mejora de la gobernanza y estabilidad regional.** El 9º, 10º y 11º FED reflejan una trayectoria progresiva de apuesta por la integración regional y el desarrollo económico de la región, con una importancia creciente de algunos sectores esenciales como el de la energía. **El balance arroja algunos logros en determinadas áreas** (infraestructuras, desarrollo normativo e institucional, políticas agrícolas y en otros sectores, como el de las EERR) **y algunos fracasos** (el más importante, al menos hasta la fecha, el del proceso de negociación del APE con la CEDEAO y sus numerosos obstáculos). La experiencia bilateral acumulada entre ambas organizaciones – con el punto de inflexión a partir del resultado final de los APE – indica la necesidad de generar entre ambos una **reflexión sobre la conveniencia de extrapolar determinados modelos de integración regional.**
- 14.** La presencia de las nuevas **potencias emergentes** en la región, cuya agenda se centra sobre todo en las relaciones e intereses bilaterales (sin que existan enfoques por el momento orientados al desarrollo regional) exige además un **esfuerzo y voluntad añadida** para que las políticas y acciones de todos los actores externos presentes en la región confluyan en aras del interés y prioridades de desarrollo del conjunto de las poblaciones de los EEMM de la CEDEAO.

ORIENTACIONES

Las siguientes orientaciones derivan del análisis expuesto en el presente informe. Algunas son de orden general y otras van dirigidas de forma específica a los STFs y en particular a la Cooperación Española.

I. ORIENTACIONES A NIVEL INTRARREGIONAL (CEDEAO) Y REFERENTES A LA RELACIÓN UE-CEDEAO:

- I.1. En línea con la Declaración de París, todos los países socios deben comprometerse a emprender las acciones que sean necesarias para **mejorar sus capacidades institucionales, aumentar su transparencia y luchar contra la corrupción**. En este sentido, España (al igual que sus socios europeos) debería **reforzar los medios de incidencia a su alcance para que la CEDEAO implemente las reformas precisas para ejecutar adecuadamente su mandato**. Si bien se han realizado esfuerzos considerables en materia de utilización de los procedimientos y sistemas de la CEDEAO, las debilidades de la institución han impedido avanzar en esa vía por el incumplimiento de sus compromisos de justificación (lo cual impide responder a la rendición de cuentas mutua orientada al desarrollo).
- I.2. A corto plazo, es urgente la **modificación de mecanismos** y procedimientos internos de la CEDEAO que están bloqueando la puesta en marcha y el desarrollo de los programas y estrategias regionales. Cabe destacar el caso de los procedimientos internos de autorización, que al depender de la firma del presidente de la Comisión se demoran en exceso, o la lentitud de los procesos de contratación de consultores. Además, la prohibición del Consejo de Ministros de la CEDEAO de noviembre de 2008 que impide a ésta contratar a personal con fondos propios, obstaculiza la adecuada dotación de personal para la implementación de los programas. Esta prohibición podría ser levantada en base a los resultados de la auditoría de la CEDEAO, pero por ahora no ha habido novedad oficial al respecto. **Los donantes deberían plantearse alternativas viables, tal y como ha hecho España en la ARAA, para cubrir provisionalmente los puestos necesarios para la gestión y con una perspectiva de fortalecimiento institucional de la CEDEAO.**
- I.3. Ante la importante **carencia en la CEDEAO en materia de datos, estadísticas e información (documentos, informes, estudios) disponibles, actualizados, rigurosos, contrastados y centralizados**, la inversión en su mejora redundaría en beneficio de la toma de decisiones y en el seguimiento, valoración y evaluación de los proyectos y programas.
- I.4. La **necesidad de profundizar en el conocimiento de todas las claves relativas al desarrollo en todas sus facetas, y a la integración regional**. En este sentido, una

cuestión primordial es el **APE UE–CEDEAO y sus posibles efectos adversos** sobre los EEMM de la CEDEAO. El año 2014 se presenta crucial por lo que, en función de la resolución final de esta cuestión los STFs deberán incorporar las lecciones aprendidas y adoptar las decisiones precisas para **no distorsionar la integración regional** y, sobre todo, **fomentar el desarrollo humano sostenible del conjunto de EEMM de la CEDEAO y de sus poblaciones**.

- I.5. La **UE** podría ejercer un **rol federativo como coordinadora de los STFs de sus EEMM**. Ello disminuiría la carga de trabajo para los receptores, profundizaría el propio proceso de integración europeo, y permitiría un mayor impacto de la ayuda. Las modalidades alternativas, como la **cooperación delegada**, son un ejemplo de buena práctica. En este sentido, la participación de AECID –junto a la AFD– en el proyecto de cooperación delegada de la UE para la reserva regional para la seguridad alimentaria es totalmente pertinente.
- I.6. Por otra parte, la CEDEAO y sus EEMM deberían realizar los esfuerzos necesarios para reducir progresivamente la dependencia externa de la ayuda. Para ello, es fundamental recuperar la **inversión pública** en los sectores reconocidos como fuente de desarrollo –como es el caso de la agricultura–, y mejorar las dotaciones y la gestión de los presupuestos públicos relativas sobre todo a servicios sociales básicos destinados a los más pobres. Cabe recordar que varios países de la región poseen ingresos importantes debido al precio alcista de los minerales e hidrocarburos en los mercados internacionales y a la demanda de las potencias emergentes. Las **políticas redistributivas e inclusivas** construidas sobre una base de **transparencia** podrían modificar radicalmente la situación de la región en términos de desarrollo sostenible.
- I.7. Debido a esta deficiente gestión y en un contexto de grandes retos de desarrollo – a lo que se une la crisis económica y financiera que ha afectado a muchos donantes – **la tendencia al alza a establecer Partenariados Públicos y Privados** debe ser analizada caso por caso y con un enfoque que priorice el interés público y los impactos positivos en términos de desarrollo sostenible para la región. Los casos que ya están aconteciendo en África en algunos sectores como el de la agricultura (en el que existe además un fenómeno muy amplio de acaparamiento de tierras) indican la necesidad de verificar previamente **qué tipo de reformas se propugnan para fomentar la inversión privada; qué derechos y obligaciones la regulan; qué tipo de consultas se realizan a las poblaciones y actores locales y cuáles son sus posibles impactos; y qué códigos (voluntarios y, sobre todo, prescriptivos) de responsabilidad social corporativa existen**.
- I.8. **La experiencia indica que el respeto a la autonomía de los procesos endógenos, y a sus propias particularidades culturales, exige evitar injerencias que pretendan acelerar u orientar artificialmente (o de forma más o menos forzada) la integración regional**. Los tiempos y formas que puedan resultar ajenos a los ritmos y características de la CEDEAO y sus EEMM corren el riesgo de ser ineficaces y de incidir además negativamente en la apropiación regional y nacional. Conciliar la prudencia necesaria con la voluntad de generar avances es ciertamente complejo, pero de la máxima pertinencia. En este sentido, la UE podría servir de referencia sobre los

riesgos de forzar la convergencia cuando las situaciones de los EEMM presentan un elevado grado de heterogeneidad.

- I.9. La necesidad de profundizar en el conocimiento de las citadas claves, identificar adecuadamente los futuros apoyos y fundamentar lo mejor posible las decisiones aconseja igualmente **acometer por parte de los EEMM de la UE y de sus Agencias de Cooperación el estudio riguroso de todos aquellos aspectos y ámbitos que lo precisen.**

A modo de ejemplo, una de las temáticas cuyo estudio puede ser pertinente es la relativa al **papel de la sociedad civil** y los **movimientos sociales** de los diversos EEMM de la CEDEAO, sus posicionamientos sobre la integración regional y su capacidad de incidencia política e institucional. Su escasa participación hasta la fecha y la desconexión de la ciudadanía de estas cuestiones fue ya identificada como una cuestión clave para la elaboración de la “Visión 2020” de la CEDEAO. La reforma prevista del **Parlamento** de la CEDEAO debería orientarse a facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional, constituyéndose así en una institución verdaderamente representativa.

Otra cuestión interesante es la del papel que están desempeñando países como Burkina Faso, Malí y Níger para el avance de las cuestiones regionales en el marco de la UEMOA. La **identificación previa de posibles temas de estudio** es una cuestión que ya ha sido abordada por algunas Agencias de Desarrollo (como el caso citado del estudio realizado por la ODI para la DFID)

- I. 10. Como telón de fondo de todo lo expuesto, es preciso reiterar la **imperiosa necesidad de que se aborden por parte de la UE y sus EEMM, junto con la CEDEAO y sus EEMM, cuestiones centrales, tanto para la paz y estabilidad regional como para el desarrollo humano sostenible.** Estas cuestiones – como el respeto y protección de los derechos y libertades fundamentales, la gestión transparente y responsable de los recursos naturales, las acciones contra el cambio climático, las medidas de cohesión social y la prestación de servicios sociales básicos a los más desfavorecidos – son, en primer lugar, de orden político, y están a su vez condicionadas por intereses económicos y empresariales de actores tanto europeos como africanos. **El futuro de la región** – percibida desde diversos foros, junto con el resto de África Subsahariana, como el nuevo El Dorado por sus ratios de crecimiento del PIB – y de sus procesos de integración **depende de que se aborden dichas cuestiones de forma coherente y resolutiva** para que el crecimiento se traduzca en desarrollo.

Las mujeres son un actor clave para el desarrollo de la región –particularmente en algunos sectores en los que desempeñan un papel fundamental, como es el caso de la agricultura familiar y las pequeñas explotaciones, que contribuyen al desarrollo y la seguridad alimentaria de las comunidades, o la salud–, por lo que **el enfoque de género⁹⁴ deberá ser incluido efectiva y transversalmente** en las políticas y

⁹⁴ El perfil de la nueva Comisaria de Género de la CEDEAO, Fatimata Dia Sow permitirá atender adecuadamente estas cuestiones si el Departamento recibe el apoyo necesario por parte de la CEDEAO, sus EEMM, y los STFs. El primer desafío consistiría en el fortalecimiento de capacidades del mismo. Una estrategia basada en la transversalización del enfoque de género permitiría su aplicación integral y efectiva.

programas regionales y nacionales, de modo que se generen procesos inclusivos que atiendan a la situación particular de las mujeres.

II. ORIENTACIONES EN RELACIÓN CON LOS STFS:

- II.1. **Por parte del conjunto de los STFs hay toda una serie de acciones, relacionadas con los déficits reseñados que tienen un claro margen de mejora.** Los espacios de concertación y coordinación (entre STFs, y entre éstos y la CEDEAO) contribuyen a la mejora de la eficacia de la ayuda y al avance de los procesos de integración regional. Los donantes deberán contribuir en lo posible a la generación de **espacios de diálogo, concertación y coordinación**, manteniendo su apoyo en aquellos espacios orientados a la **alineación y armonización** en los que los resultados positivos son patentes –como es el caso del **Grupo de Trabajo de Agricultura** liderado por España–, y facilitando su creación en aquellos ámbitos en los que no existan, siempre y cuando se trate de sectores en los que los STFs puedan aportar un valor añadido y una especialización sectorial.
- II.2. Es también importante contar con las **Células Nacionales de la CEDEAO**, integrándolas en los procesos a cargo de los STFs, y fortaleciendo su rol, que es clave en el proceso de integración.
- II.3. En el caso de las Agencias de Cooperación como la AECID, la actual posición y experiencia acumulada debería propiciar la mejora de aspectos como la **elaboración de líneas de base y de indicadores (objetivos y verificables) consistentes que faciliten la gestión, monitoreo y evaluación de sus intervenciones a nivel regional** y, por tanto, el fortalecimiento de su capacidad para reorientar sus acciones y extraer lecciones y buenas prácticas.
- II.4. Por lo que respecta a los donantes, una cuestión ya reseñada es la necesidad de **cumplir con los compromisos internacionales** y la relevancia de la previsibilidad de la ayuda. **La ayuda eficaz y bien orientada en África del Oeste es una herramienta tremendamente valiosa para un país como España**, teniendo además en cuenta todos los frentes abiertos en la región, de especial interés estratégico. Pese a la crisis y sus impactos, en **coherencia** con estos **intereses** y con los **compromisos de desembolso adquiridos por España**, la ayuda destinada a **sectores vitales para la lucha contra el hambre y la pobreza en una región fundamental para España no debería sufrir ningún recorte.**
- II.5. En los diferentes sectores analizados en este informe **las experiencias de Cooperación Sur–Sur y la Cooperación Triangular son vertientes de relevancia creciente**, que cabe tener en cuenta de cara a futuros apoyos por parte de actores externos. A modo de ejemplo, la experiencia desarrollada en torno a la energía eólica por parte de Cabo Verde puede ser de gran utilidad para los proyectos en curso en este sector en Senegal; y los contactos de la CEDEAO con Brasil en el marco de la iniciativa Hambre Cero son un medio de intercambio de experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la seguridad alimentaria.

III. Orientaciones específicas para la Cooperación Española:

Por lo que respecta al caso concreto de España y su trayectoria en la región, procede destacar las siguientes cuestiones:

- III.1. **La concentración sectorial y la intervención con un enfoque regional ha situado a España en una buena posición regional, reconocida por la CEDEAO y por otros donantes** –como es el caso del sector agrícola y de las EERR–, y merece un esfuerzo continuado y sostenido, manteniendo por parte de la AECID la buena coordinación interna que ha demostrado hasta la fecha en materia de políticas regionales, y **favoreciendo a nivel bilateral una adecuada circulación de la información; elaborando igualmente directrices sobre aquellas cuestiones que deberían ser apoyadas desde el nivel bilateral para reforzar y completar el nivel regional**, con objeto de crear sinergias y lograr la máxima eficiencia y eficacia.
- III.2. La experiencia hasta la fecha indica, por otra parte, **que se deben sopesar detenidamente todas aquellas decisiones que conciernen a los organismos que no están demostrando una capacidad y solvencia adecuadas**. Es el caso de la **PPDU** y de los estudios de viabilidad cuyo apoyo está previsto por parte de la Cooperación Española. También es preciso tener en cuenta lo reseñado sobre el **ECOWADF**, cuyo funcionamiento se encuentra bloqueado debido a su ubicación en el **EBID** y la falta de operatividad de éste. Lo cual podría afectar también al FODETE (en vías de creación), si finalmente se asigna la gestión de este fondo para infraestructuras y energía al EBID, como está previsto.
- III.3. **España ha trabajado para mejorar la coordinación y armonización de los STFs en el sector agrícola a través del Grupo de Trabajo de Agricultura, y se ha convertido en un referente para la CEDEAO**. Esta tarea fundamental para **optimizar recursos y evitar duplicidades** debe continuar e intensificarse. Por un lado, impulsando el funcionamiento efectivo de los **espacios de coordinación** de STFs existentes, y apoyando su creación en los casos en que estos espacios no existan. Y, por otro, orientando los esfuerzos hacia una disminución de las iniciativas y valorando la pertinencia de programaciones conjuntas.
- III.4. El trabajo realizado hasta la fecha con la CEDEAO permite identificar algunas **lecciones aprendidas** derivadas de los primeros programas de la Cooperación Española con la institución. Tal es el caso del Proyecto *Biawe* o del Fondo Migración y Desarrollo⁹⁵. Del **proyecto Biawe** se desprende la importancia de evaluar cuidadosamente las capacidades reales de implementación de la contraparte seleccionada, valorando siempre otras alternativas posibles que permitan ejecutar el proyecto de modo efectivo. También revela el riesgo de intervenir en materias en las que España no disponga de la suficiente experiencia acumulada, lo que puede llevar a diseños de proyecto y dotaciones presupuestarias inapropiadas.

El Fondo Migración y Desarrollo es un ejemplo del riesgo de interferencia de otras agendas en la agenda de desarrollo, y de la necesidad de concreción de las

⁹⁵ Para más información, véanse los Anexos II y III en la versión original del Informe.

prioridades o líneas de actuación para conseguir resultados. El Fondo hubiera podido ser un buen instrumento para impulsar la correcta implementación del ETLIS – incidiendo en la libertad de movimiento y en el desarrollo intrarregional, que a su vez disminuye las migraciones externas–, pero la posición prioritaria que el control migratorio ocupó en las agendas (tanto de España como de la UE) y los discursos derivados de la misma, determinaron el tipo de propuestas presentadas –muchas de ellas sobre lucha contra la migración irregular o contra el tráfico de seres humanos–. Además, la posibilidad de elegir entre diferentes prioridades o líneas de intervención, dio lugar a un abanico de pequeños proyectos desconectados que no han tenido el impacto deseado.

- III.5. El apoyo de España a la CEDEAO en el sector de la **agricultura** se ha alineado con las prioridades regionales, y ha incidido en mejorar las capacidades públicas a través de acciones de **fortalecimiento institucional** – actuación característica de España y reconocida por la CEDEAO. Se ha apoyado la construcción de una política prioritaria, se están fortaleciendo las capacidades, se está trabajando para mejorar la alineación de los donantes, y se está facilitando el establecimiento de los mecanismos institucionales necesarios para garantizar la implementación de una política fundamental para el desarrollo de la región y para la lucha contra la pobreza. Este esfuerzo debe ser continuado, para permitir el acompañamiento de la CEDEAO hacia la consolidación de dicha política.
- III.6. Teniendo en cuenta la situación en la región y la persistencia de las crisis, la elección del subsector de concentración ha sido pertinente, porque permitirá mejorar la capacidad de las poblaciones para hacer frente a dichas crisis (**resiliencia**), y también **aportará el valor añadido de la Cooperación Española en materia de seguridad alimentaria e inclusión del enfoque de derechos (Derecho a la Alimentación)**. Si bien podrían ser necesarias actuaciones en relación al componente 2 del PRIA **para avanzar hacia el desarrollo rural, esta tarea podría apoyarse a través de las acciones en EERR e infraestructuras de apoyo a la agroindustria** (corredores de desarrollo, infraestructuras de almacenamiento y transformación, energía accesible y sostenible...) complementando la labor de otros actores especializados en este ámbito (FAO, USAID, y otros) y evitando duplicidades.
- III.7. En este sentido, las iniciativas regionales como **AGIR y, especialmente (por tratarse de un proyecto que parte de la CEDEAO) Hambre Cero** deberán servir para introducir en las agendas nuevas temáticas que mejoren la ECOWAP (**resiliencia, seguridad alimentaria, nutrición, cambio climático...**), pero evitando duplicidades que dispersen esfuerzos.
- III.8. Para evitar contradicciones con la **lógica de soberanía alimentaria que emana de la ECOWAP**, cualquier acción orientada a la liberalización del mercado regional (como es el caso de los APE) deberá contener un componente consistente de desarrollo y las medidas necesarias para garantizar la alineación con dicho principio. En caso contrario, partiendo de las diferencias de poder y de la asimetría económica entre bloques, los impactos serían negativos para la región, y podrían implicar un aumento de los niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad alimentaria; cuestiones directamente relacionadas con la estabilidad en la región.

- III.9. **La apuesta de la Cooperación Española por el refuerzo de capacidades del ECREEE puede considerarse plenamente acertada**, a juzgar por el papel que este Centro está desempeñando y por los logros y sus correspondientes sinergias que refleja su labor en el conjunto de las EERR y en materia de eficiencia energética. Este apoyo es igualmente sustancial de cara al futuro, tal y como evidencian los retos tanto regionales como globales relativos al desarrollo humano sostenible y a los efectos del cambio climático.
- III.10. En términos de pertinencia, una de las áreas donde más se precisa un apoyo por parte de los actores y agencias de desarrollo es la de **la coordinación entre ellas y la expansión de las EERR en el mundo rural**. La progresiva reducción del coste de la tecnología y el éxito de diversos proyectos, sobre todo fotovoltaicos, a través de mini redes, indican que existe claramente una gran oportunidad de cara a futuro y un amplio margen de acción. La Cooperación Española cuenta además con la experiencia de las empresas españolas de EERR, a la vanguardia mundial en el sector eólico y fotovoltaico, un valor añadido reconocido por la CEDEAO que demandó específicamente a España su apoyo en el sector de EERR. Los **proyectos de EERR de pequeña escala en el medio rural** y todos aquellos relacionados con el desarrollo rural **en diversos sectores** (agrícola, micro y pequeñas empresas diversas) son también propicios para el establecimiento de Alianzas Público–Privadas orientadas a Resultados de Desarrollo.
- III.11. Otro modelo de participación para la empresa privada en proyectos que mejoran las condiciones de vida de las capas sociales más desfavorecidas es el denominado “negocio inclusivo”, orientado a la incorporación de estas personas en procesos y proyectos empresariales. El PNUD dispone de la iniciativa **Crecimiento de Mercados Inclusivos**⁹⁶ y colabora con el **Fondo Africano de Mercados Inclusivos**⁹⁷, para fomentar mercados que favorezcan a los más pobres **con enfoque de desarrollo**, especialmente en los sectores agrarios, EERR y turismo, destacando algunos casos de referencia con EERR en Malí y Senegal y en agroindustria en Ghana. La inclusión del enfoque de mercados inclusivos, apoyando a empresas locales, en los **PNIA y PRIA** es otro de los retos actuales. Además, este enfoque contiene un componente de **infraestructuras**, como es el caso de los **corredores de desarrollo** (algunos ejemplos relacionados con la agroindustria en Tanzania y Mozambique podrían estudiarse para extraer lecciones aprendidas y mejorar en lo relativo a cuestiones de gobernanza⁹⁸).
- III.12. La **conectividad y la expansión de las infraestructuras energéticas regionales** es también un ámbito primordial y prioritario para la Cooperación internacional, por sus efectos directos en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones locales. Los proyectos deben estar orientados al **suministro asequible, fiable y de calidad al ciudadano medio y a las capas sociales más vulnerables**. Esta sería por tanto otra posible vertiente de apoyo para la Cooperación Española, tomando como referencia los proyectos que está desarrollando el WAPP, y en la que también podrían tener cabida las

⁹⁶ http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/partners/private_sector/

⁹⁷ http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/partners/private_sector/AFIM.html

⁹⁸ http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Partnerships/Private%20Sector/Resume%20Analytique_Les%20roles%20et%20les%20opportunities%20pour%20le%20secteur%20prive%20de%20l%27industrie%20agroalimentaire.pdf

empresas españolas con experiencia en el sector. En este caso, convendría **examinar en detalle cada proyecto y sus posibilidades y viabilidad**, teniendo en cuenta todos los intereses en juego, el comportamiento responsable de todas las partes implicadas, y sus posibles impactos en términos de desarrollo.

- III.13. Un planteamiento general que podría ser interesante explorar es aprovechar la experiencia de la Cooperación Española en los diversos sectores analizados y, **a través de un enfoque holístico, vincular la seguridad alimentaria, las infraestructuras y las EERR en el medio rural**. Más allá de realizar posibles experiencias piloto concretas, se trataría de favorecer la inclusión de estas sinergias en las políticas en curso –por ejemplo, en el diseño e implementación de los programas previstos en los PNIA y PRIA–, apoyando la adopción de enfoques institucionales que incorporen plenamente la visión intersectorial y la apliquen de un modo efectivo en sus actuaciones. La región presenta un enorme potencial para desarrollar proyectos que, basados en la **solidaridad y el equilibrio**, permitan la **gestión de recursos comunes**, preferiblemente buscando las **sinergias entre políticas** (agricultura, EERR, infraestructuras). Por ello, es importante orientar los esfuerzos de la Cooperación Española hacia el refuerzo de la inserción de la **perspectiva regional en ECOWAP (PNIA y PRIA)** a través de las acciones en las que participe (reserva regional, redes de seguridad social), facilitando las conexiones entre diversos actores de los EEMM de la CEDEAO a través de sus oficinas en terreno en los casos en que sea posible, e incorporando a las Células Nacionales.



Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España

Tel. +34 91 583 81 00
www.aecid.es