

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: 502-14-054-5

*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*

RESUMEN EJECUTIVO

En coherencia con la apuesta prioritaria de la Cooperación Española por África del Oeste, plasmada en diversos programas durante los últimos años, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) pretende a través del presente estudio 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** – ; así como en relación a determinados **países considerados como prioritarios o de especial relevancia**; y en la valoración de los efectos e impactos de las **políticas de la UE** hacia la región.

A dicho fin, las líneas que siguen exponen además los **principales aspectos del apoyo de la Cooperación Española al proceso de integración regional**; y los **progresos y obstáculos** del mismo.

Las principales **conclusiones** del estudio realizado 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 **Centro para las Energías Renovables y la Eficiencia Energética (ECREEE)** – cuyo desempeño en el ámbito de las energías renovables (EERR) se puede considerar modélico – **los resultados son tangibles**; respecto a la **Agencia Regional para la Agricultura y la Alimentación (ARAA)**, se ha apoyado su **reciente lanzamiento y continuará apoyándose** su funcionamiento, del que 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 Programa General para el desarrollo de la Agricultura en África (CAADP)**, a través de la Política Agrícola de la CEDEAO (**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 Socios Técnicos y Financieros (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 Programas Nacionales de Inversión Agrícola (PNIA) y el Programa regional de Inversión Agrícola (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. La Política de Energías Renovables de la CEDEAO (EREP) y la Política de Eficiencia Energética de la CEDEAO (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 West Africa Power Pool (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 cometido¹, 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 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 Esquema de Liberalización de Intercambios de la CEDEAO (ETLS) es una clara una prioridad para eliminar progresivamente las numerosas barreras tarifarias y no tarifarias. La aprobación de la estructura de la tarifa Exterior Común (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

¹ 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.

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 redunda 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 Acuerdos de Partenariado Estratégico (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. **Por lo que respecta a la UE,** la proyección de su propia experiencia y modelo a 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.**

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.

Por último, y con el fin de abordar de forma práctica todo lo analizado, el informe se cierra con una serie de **orientaciones** –algunas de orden general y otras 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 dependen de la firma del presidente de la Comisión, 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-CDEAO 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. 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.. 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 género² deberá ser incluido efectiva y transversalmente** en las políticas y 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.**

² 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.

- 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 Desarrollo³. 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 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

³ Para más información, véanse los Anexos II y III en la versión original del Informe.

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.
- 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**⁴ y colabora con el **Fondo Africano de Mercados Inclusivos**⁵, 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 gobernanza)⁶

⁴ http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/partners/private_sector/

⁵ http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/partners/private_sector/AFIM.html

⁶ 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

- 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 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 PNIAs 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 (PNIAs 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