



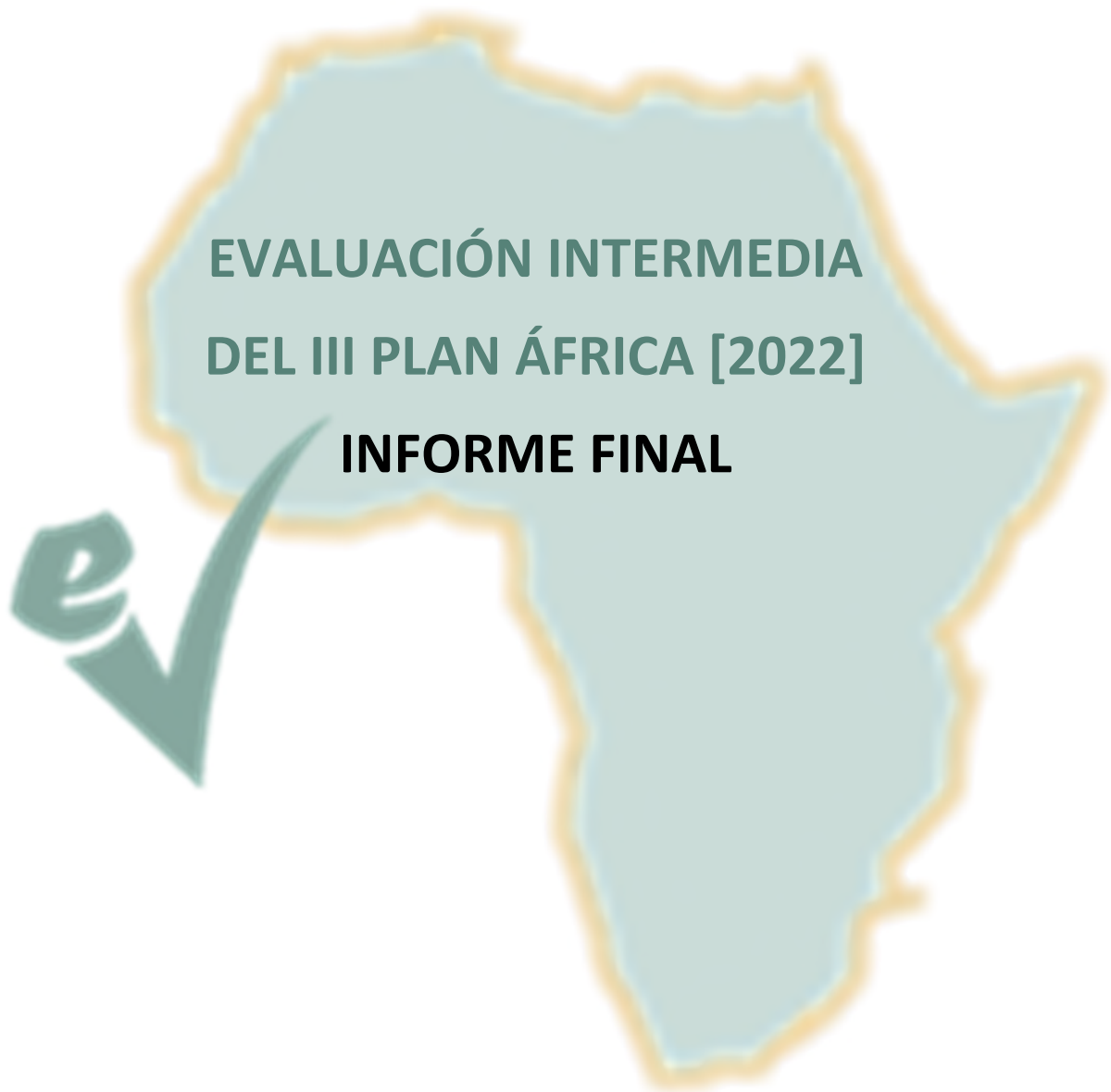
GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO PARA
LA EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NIPO: 137-23-001-3



**EVALUACIÓN INTERMEDIA
DEL III PLAN ÁFRICA [2022]
INFORME FINAL**

Ministerio de Hacienda y Función Pública
INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Madrid, diciembre de 2022

El **III Plan África** constituye el marco estratégico de la política exterior de España hacia el continente africano, en especial hacia África subsahariana, y pretende orientar de forma coordinada el despliegue y uso de los recursos de España y la acción exterior en torno a cuatro objetivos estratégicos: paz y seguridad, desarrollo sostenible, fortalecimiento institucional y por último movilidad ordenada, regular y segura. El Plan recoge la previsión de que el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) realice “una evaluación externa en cuanto al cumplimiento de sus objetivos e indicadores” que sirva como sustento a su revisión. La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) solicitó el 16 de diciembre de 2021 través de una carta a la Secretaría de Estado de Función Pública la colaboración del IEPP para la realización de una primera evaluación intermedia centrada en el diseño e implementación del Plan. Este documento busca dar satisfacción a las necesidades planteadas.

Equipo de evaluación:

Celia **Casillas Barral**, Dirección de la evaluación

Mónica **Macía González**, Dirección de la evaluación

José Francisco **Yarza Jordano**

María **Cuesta Azofra**



Directora del IEPP: *María José Gómez García de Soria*

Evaluación intermedia del III Plan África [2022]. Informe final.

© Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, Madrid, enero de 2023. Secretaría de Estado de Función Pública.

Esta **Evaluación Intermedia del III Plan África [2022]. Informe final** es propiedad del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Su contenido se puede reproducir, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite su procedencia, de forma completa y explícita:

Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas - IEPP -. (2023). *Evaluación Intermedia del III Plan África [2022]. Informe final.* Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion.html>.

NIPO: I37-23-001-3



Índice

Índice	3
Notas	5
CAPÍTULO 1. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN	6
1.1. Mandato.....	7
1.2. Objeto y alcance de la evaluación	7
1.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación	8
1.4. Complejidad de la evaluación	9
1.5. Enfoque y metodología de la evaluación	10
Enfoque	10
Metodología	12
1.6. Estructura del informe.....	14
CAPÍTULO 2. EL III PLAN ÁFRICA	15
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	20
3.1. Análisis del diseño del III Plan África	21
Las necesidades de la acción exterior en África subsahariana.....	21
Teoría y lógica del III Plan África.....	27
El III Plan África en el marco de otras intervenciones dirigidas a África subsahariana	36
Colaboración y participación de actores en el diseño del III Plan África.....	38
3.2. Análisis de la gobernanza del III Plan África.....	41
Estructura de gobernanza del III Plan África	41
Mecanismo de seguimiento del III Plan África	44
El sistema de indicadores de evolución del III Plan África	52
Colaboración y participación de actores en la implementación	56
Dificultades y barreras para la implementación del IIPA	57
La Comisión Interministerial para África (CIMA).....	58
La Mesa África	59
3.3. La implementación del III Plan África. Los planes de acción	65
3.3.1. Los Planes de Acción del III Plan África en las Representaciones Diplomáticas.....	65
Naturaleza y lógica de los Planes de Acción Anual de las RRDD	65
Estructura y contenido de los Planes de Acción Anual	66
Las iniciativas de los Planes de Acción Anual	68
Progreso de las iniciativas de los Planes de Acción Anual de las RRDD en África subsahariana ..	74
3.3.2. Los Planes de Acción del III Plan África en los Ministerios: Foco África 2020-2023.....	78



3.4. Resultados intermedios del III Plan África obtenidos para la evaluación.....	99
Datos recogidos en el ámbito de las representaciones diplomáticas de África subsahariana. Periodo 2020-junio 2022.....	100
Datos recogidos en el ámbito de los ministerios con actividades previstas en el Foco África 2023. Periodo 2020-junio 2022.....	101
Indicadores de evolución	102
Barreras y dificultades para la implementación de las acciones del IIIPA	103
Valoración de los resultados del III Plan África por parte de los actores.....	106
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	108
Sobre el diseño del III Plan África	109
Sobre la gobernanza del III Plan África.....	111
Sobre la implementación del III Plan África en las Representaciones Diplomáticas: Los Planes de Acción	116
Sobre la implementación del III Plan África en los Ministerios: Foco África 2023.....	118
Conclusiones sobre los resultados primarios con relación al cumplimiento de los objetivos....	119
<i>Glosario de siglas.....</i>	<i>121</i>
<i>Bibliografía y referencias.....</i>	<i>122</i>
<i>Referencias normativas.....</i>	<i>124</i>
<i>Índice de cuadros.....</i>	<i>125</i>
<i>Índice de gráficos.....</i>	<i>125</i>
<i>Índice de tablas.....</i>	<i>127</i>



Notas

- Las medidas que se recogen en el III Plan África se denominan de diferente forma según el documento de despliegue que se examine. Para tratar de evitar confusiones sobre lo que se está hablando, y al mismo tiempo respetar en lo posible los documentos originales, en este Informe de evaluación se usan los siguientes términos:

	Actuaciones agregadas	Nivel más operativo de actuación
Repr. Diplomáticas	Iniciativas	Actividades
Ministerios	Actividades	Acciones
Nivel principal de análisis		

- Si bien las Embajadas tienen un papel principal en el III Plan África, la Dirección General para África (DGA) sugirió la denominación “representaciones diplomáticas” (RRDD), que permite agregar también a las Antenas diplomáticas por lo que se ha optado por utilizar dicha denominación para ambas, de forma conjunta.



CAPÍTULO 1. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN





1.1. Mandato

El III Plan África (IIIPA), aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de marzo de 2019, constituye la estrategia en materia de política exterior de España en el continente africano. En su apartado de seguimiento y evaluación se dispone la realización de “una evaluación externa en cuanto al cumplimiento de sus objetivos e indicadores, por parte del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas” (MAUC, 2019:15).

Para hacer efectivo lo establecido en el Plan, la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) remitió el 16 de diciembre de 2021 una carta a la Secretaría de Estado de Función Pública a fin de que el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) realizara la primera evaluación del III Plan África en el año 2022. Considera la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales que “esta evaluación marcará un hito en los esfuerzos para incrementar la transparencia y el rigor en la actuación de las administraciones públicas, pues será la primera vez que se realice una evaluación externa en el ámbito de la política exterior”¹.

Se ha designado a la Dirección General para África como responsable de la intervención a los efectos de la evaluación. El plazo de presentación de la evaluación finaliza el 31 de diciembre de 2022.

1.2. Objeto y alcance de la evaluación

La intervención objeto de evaluación es el III Plan África. Este Plan constituye el marco estratégico de la política exterior de España hacia el continente africano, que pretende orientar de forma coordinada el despliegue y uso de los recursos de España y la acción exterior. Considerando que el IIIPA no prevé un marco temporal determinado y está en una fase temprana de desarrollo, se realiza una evaluación intermedia centrada en su diseño e implementación (incluidos sus instrumentos y estructuras), abordando los resultados primarios que puedan haber empezado a evidenciarse.

Respecto al contenido, se han valorado todas las medidas implementadas a través de los planes de acción anual de las representaciones diplomáticas, las actividades dirigidas a los países de África subsahariana que llevan a cabo los ministerios en el Foco África 2023 y la actividad de la Mesa África. No han sido objeto de evaluación las actividades realizadas fuera del alcance geográfico del IIIPA, esto es, las realizadas en los países del norte de África (Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez).

En lo que se refiere al ámbito competencial, el IIIPA contempla actuaciones en el ámbito nacional que incluye a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. No obstante, para esta primera evaluación se han valorado solamente las actuaciones llevadas a cabo por la Administración General del Estado (AGE) y determinadas entidades del sector público institucional estatal que se han considerado relevantes a efectos del Plan, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Instituto Cervantes y la Casa África, vinculados al MAUC, pero también vinculadas a otros ministerios, como el Instituto de Comercio

¹ Carta de encargo de la evaluación de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales de 16 de diciembre de 2021.



Exterior (ICEX), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) o el Instituto Geológico y Minero (IGME), por poner solo unos ejemplos. Han quedado fuera del alcance de esta evaluación las actividades en el continente africano de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como otros actores públicos o privados.

El alcance temporal de la evaluación se fija en la actividad desarrollada en el marco del IIIPA entre 2020 y 2022 con el fin de ofrecer datos provisionales hasta el primer semestre cuando ha sido posible.

El destacado papel del Tercer Sector (ONGD) y de otros actores privados en la acción exterior española en África aconsejó tenerlos en cuenta como actores clave, principalmente a través de sus actuaciones en la Mesa África.

1.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación

El objetivo general de la evaluación y su justificación viene marcado en el propio IIIPA, que, en el apartado dedicado al seguimiento y evaluación, dispone que se realizará “una evaluación externa en cuanto al cumplimiento de sus objetivos e indicadores, por parte del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas” (MAUC, 2019:15). En el Plan se prevé que cada tres años será objeto de una revisión en profundidad, encomendada a la Comisión Interministerial para África (CIMA)², que se sustentará sobre la base de la evaluación realizada por el IEPP. Este informe de evaluación trata de ofrecer evidencias sólidas para mejorar la intervención y apoyar la toma de decisiones.

En cuanto a la utilidad de la evaluación, además de servir como herramienta de apoyo en la revisión en profundidad que va a realizar la CIMA, ha permitido detectar buenas prácticas entre las actuaciones que se están llevando a cabo, áreas de mejora y elementos inexplorados o pendientes de desarrollar.

Esta evaluación también tiene vocación de servir como elemento de aprendizaje en materia evaluativa para la Dirección General para África (DGA), como ejercicio pionero en la acción exterior española y como ejemplo de la evaluación colaborativa entre el IEPP y los ministerios. Sirve así, complementariamente, a varias de las líneas de acción del IEPP, ya que tiene entre sus funciones la realización de las evaluaciones de las políticas públicas y de los planes y programas cuya evaluación se le encomiende, en coordinación con los departamentos ministeriales, así como el fomento de la cultura de evaluación de las políticas públicas y de la formación de las empleadas y empleados públicos en esta materia³.

² Denominada en el III Plan África Grupo de coordinación interministerial sobre África (MAUC, 2019:40). Finalmente, se ha tramitado su creación como Comisión Interministerial para África (CIMA).

³ Artículo 14.6, del Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales).



1.4. Complejidad de la evaluación

El III PA se enmarca en la política exterior, pero tiene fuertes conexiones con otras políticas, como la económica, la de cooperación para el desarrollo, la social y de derechos humanos, la de seguridad, la de empleo, etcétera, ya que es una estrategia transversal con diferentes perspectivas y ópticas. Se trata, por tanto, de un plan de gran complejidad por varios factores:

1. Aunque tiene pretensión de ser un marco de actuación, incluye medidas concretas que deben llevar a cabo diversos actores, tanto dependientes del MAUC como de otros niveles competenciales que, además, tienen diferente naturaleza, alcance y relevancia.
2. La gran cantidad de actores implicados de distinto nivel y naturaleza: administraciones públicas, tercer sector, empresas, etcétera, que, además, se agrupan en distintos mecanismos (CIMA, Mesa África). Ello requiere el diseño de mecanismos de participación en la evaluación acordes con su papel en la intervención.
3. La variedad y número de beneficiarios de las acciones. La propia clasificación de los países del Plan revela esa complejidad: países prioritarios, países ancla, países de asociación, países del Sahel, etcétera.
4. El gran número de factores externos que pueden influir en la implementación de las medidas. En algunos casos, en especial las representaciones diplomáticas, han referido estos factores externos, sobre todo la situación particular de los países donde están situadas, como uno de los más importantes factores de complejidad para el diseño y la implementación de las acciones del Plan y en el factor principal de riesgo de incumplimiento de las previsiones.

Limitaciones de la evaluación

El impacto que ha tenido la epidemia de **COVID 19**, tanto en la programación de acciones, como en la ejecución de las mismas, y no solo en los meses de confinamiento y de restricciones para los viajes, en especial internacionales, sino en todo el periodo, ha causado dificultades para recoger información acerca de la necesaria “reprogramación” de algunas acciones previstas, en un efecto de desplazamiento temporal de muchas de ellas.

El **limitado nivel implementación** del Plan ha dificultado la obtención de resultados siquiera primarios, sobre las acciones emprendidas. Únicamente parece haber un poco más de desarrollo en el caso de las medidas que ya se venían llevando a cabo y que son *independientes* del Plan; es decir, que se hubieran realizado, aunque el III PA no hubiera existido.

El aún **incipiente desarrollo de los sistemas de información y seguimiento** del Plan no permite un análisis sencillo y rápido de las actividades y acciones ejecutadas ni sobre qué resultados respecto a los objetivos marcados se están produciendo. En el caso del flujo de información entre los ministerios con acciones en el FA2023 y la unidad responsable del Plan, la DGA, no se ha producido más que una solicitud de información sobre las acciones que tiene planificado cada departamento para recogerlas en un anexo del FA2023.

La propia **autolimitación en los planes de acción de las representaciones diplomáticas**, estipulada en un máximo de cinco iniciativas en cada una, tiene como consecuencia que en dichos planes de acción



anuales no se recoja la totalidad de las acciones que llevan a cabo, y una selección no siempre homogénea.

La *calidad del diseño y de las fuentes de información* de los indicadores de evolución del contexto para poner en relación los resultados primarios con la situación de cada país del África subsahariana tiene una amplia área de mejora. En numerosas ocasiones no se han podido recopilar los datos necesarios para poder realizar la evaluación, ni tampoco disponer de datos fiables y seguros sobre la ejecución de las iniciativas y actividades, lo que ha influido notablemente en el establecimiento de conclusiones y recomendaciones sobre el progreso del III PA en sus objetivos.

1.5. Enfoque y metodología de la evaluación

Enfoque

El IEPP aplica un enfoque integral, transversal y participativo a sus evaluaciones de políticas públicas. Ello implica las siguientes consideraciones.

Evaluación integral. La evaluación valora todo el ciclo de la política pública desde su diseño hasta los resultados obtenidos. En este caso, al tratarse de una política en un estado bastante embrionario respecto a su implementación, se ha puesto el foco en el diseño (en especial, en los elementos de coherencia tanto del propio Plan como de este con otros planes) y en los mecanismos y estructuras de implementación.

Evaluación con enfoque transversal. Se tienen en cuenta todas las perspectivas aplicables. En este caso, a solicitud de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales (SEAEG, MAUC), encargante de la evaluación, se ha centrado en la Administración General del Estado, ya que los mecanismos de cooperación y colaboración con las Comunidades Autónomas y las entidades locales están todavía en proceso de diseño. Se ha prestado especial atención al enfoque de género y a la protección y defensa de los derechos humanos, y al desarrollo de medidas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Evaluación pluralista y abierta a la participación. Se ha contado con los principales actores identificados, tanto de la Administración General del Estado y sus organismos vinculados, como de la sociedad civil (principalmente a través de las asociaciones con representación en la Mesa África). Además, se han valorado especialmente las herramientas de colaboración y participación, según lo solicitado por la SEAEG.

La principal *pregunta de evaluación* es la siguiente:

“¿En qué medida el III Plan África tiene un diseño coherente, está siendo implementado, y, en su caso, logrando resultados primarios que permitan alcanzar los objetivos definidos?”

Esta pregunta principal se descompone en diferentes subpreguntas en función de los criterios de evaluación empleados:



- **¿En qué grado las iniciativas y líneas de acción del Plan resultan coherentes con sus principios y con los objetivos que se pretende conseguir? (Criterio de coherencia).** Con este criterio se pretende valorar la relación que debe existir entre las medidas diseñadas e implementadas y los productos que se vayan produciendo, dentro de un esquema lógico, formal y racional, con una relación causa-efecto, referidas tanto al IIIPA como a las medidas en que se despliega (FA2023) y Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas.

Se ha realizado un **análisis de alineación** entre el Plan y su plan operativo de despliegue, el FA2023. Se ha estimado la alineación cuando se ha apreciado una coincidencia clara entre los ámbitos de las prioridades del FA2023 y los objetivos específicos del IIIPA, sin perjuicio de que algunas de las actividades del primero incidan indirectamente en áreas de objetivos específicos en los que *a priori* no se haya estimado una alineación clara. La alineación se ha realizado considerando si el contenido general de una prioridad de actuación del FA2023 coincide con el contenido general de uno o varios objetivos específicos del Plan. El resultado de este análisis se ofrece en el capítulo 3.

- **¿En qué medida la intervención está alineado con otros instrumentos planificadores con acción en la región de África subsahariana? (Criterio de coherencia).** Este criterio permite evaluar la alineación e interacciones, tanto *ad intra*, entre las medidas del IIIPA, (sinergias y antagonismos) como, *ad extra*, entre las medidas del Plan con otras medidas o políticas, contribuyendo a la mejor resolución del problema al que hace frente.
- **¿El desarrollo del Plan ha establecido y puesto en funcionamiento estructuras e instrumentos básicos satisfactoriamente? (Criterio de implementación).** Siguiendo la definición de AEVAL (2015:96), se valora la forma en que se ha implementado o puesto en práctica el IIIPA. Se centra en el análisis de las estructuras, procesos, actividades y lógicas desarrolladas para obtener los productos.

Además, se ha realizado un estudio práctico sobre la categorización de las iniciativas de las representaciones diplomáticas, recogidas en los Planes de Acción Anual para facilitar la elaboración de dichos planes y su seguimiento. Este análisis se recoge en el Anexo 6.

- **¿Cuál es el grado de utilización de las herramientas de coordinación? (Criterio de coordinación).** La coordinación afecta tanto las estructuras puestas en marcha para optimizar las necesarias relaciones entre gestores, unidades e instituciones, contribuyendo positivamente al mejor desempeño de las medidas-, como a las acciones llevadas a cabo en el marco de dicha coordinación.
- **¿Cuál es el grado de conocimiento de la intervención y la implicación de los actores interesados? (Criterio de participación).** Con este criterio se evalúa el papel los actores durante la implementación del IIIPA. Incluye el análisis de los mecanismos contemplados para esta participación, el grado y la forma de participación.
- **¿En qué medida la implementación del Plan está obteniendo resultados orientados a conseguir los objetivos programados? (Criterio de eficacia).** Se valora con este criterio la medida en que las acciones de despliegue del Plan están orientadas a lograr los objetivos programados. Todo ello teniendo en cuenta que el Plan aún no ha completado su despliegue.



- *¿En qué medida existe un consenso entre la DGA y los distintos grupos de actores sobre el diseño del Plan, su desarrollo y sus instrumentos de coordinación y participación? (Criterio de apropiación).* Con este criterio se pretende valorar el sentimiento compartido de una acción exterior común entre todos los actores.

Estas preguntas se descomponen en subpreguntas que se tratan de responder a través de indicadores basados en las evidencias obtenidas, recogidas en la matriz de evaluación (véase Anexo 1).

Metodología

El proceso de evaluación ha empezado con el análisis del encargo efectuado por la SEAEG, para continuar el diseño de la evaluación a partir del análisis de la lógica de la intervención, la realización del trabajo de campo y el análisis de los datos e información obtenidas y la redacción del informe final. Posteriormente se llevarán a cabo las fases de comunicación, difusión y seguimiento de los resultados de la evaluación.

A la hora de analizar el IIIPA se ha partido de la literatura disponible sobre la acción exterior de España en sus diferentes perspectivas, así como los documentos planificadores de dicha acción exterior. Con la metodología utilizada se ha tratado de comprender las razones del MAUC para diseñar y aprobar el IIIPA, analizar los elementos del problema o necesidad que pretende solucionar y buscar evidencias que permitan apoyar la toma de decisiones sobre una posible revisión del Plan para mejorar sus efectos y atajar, en su caso, fallos o dificultades en su implementación para que se aporten factores de éxito en sus resultados.

Herramientas y técnicas

Para llevar a cabo la evaluación del III África se han utilizado varias herramientas que combinan (1) el análisis documental, (2) la explotación de fuentes secundarias y (3) la recogida de datos primarios. De forma resumida, estas herramientas se recogen en el cuadro siguiente⁴.

⁴ Para una explicación más detallada, véase el anexo 3 de Metodología.

Cuadro 1. Herramientas y técnicas empleadas para la primera evaluación del IIIPA.

Análisis documental.	
1. Análisis documental. Revisión de la literatura y documentos relevantes relacionados con el III Plan África	
Explotación de datos secundarios	Ámbito/actores
2. Análisis de las iniciativas contenidas en planes de acción anual de las representaciones diplomáticas. Explotación de la base de datos (BDD) que la Dirección General para África utiliza con el fin de hacer el seguimiento de la actividad diplomática en el marco del III Plan África. Dicha BDD contenía un total de 389 iniciativas diseñadas por las representaciones diplomáticas durante el periodo 2020-2022. Las principales conclusiones extraídas del análisis de esta BDD están expuestas en el epígrafe 3.3.1. (Los Planes de Acción del III África en las Representaciones Diplomáticas) y, de forma más extensa, en el anexo 6.	Planes de acción e iniciativas de representaciones diplomáticas
Recogida de datos primarios	Ámbito/actores
3. Análisis de las actividades programadas por los departamentos ministeriales en el marco del documento operativo del III Plan África, el Foco África 2023. Comprende tanto el análisis de las actividades programadas en el Foco África 2023, como la recogida de datos primarios por parte del IEPP, por medio de cuestionario, sobre las actividades efectivamente planificadas por los departamentos ministeriales en el periodo 2020-2022. En total se preguntó por 545 líneas de actividad-país y se obtuvo información de 323 que, desagregadas por cada uno de los tres años de planificación, se convierten en 678 actividad-país-año. El epígrafe 3.3.2. (Los Planes de Acción del III África en los Ministerios: Foco África 2020-2023) analiza y da cuenta de los resultados de esta acción de investigación, así el anexo 7.	Ministerios con actividades en el Foco África 2023
4. Análisis de los indicadores de resultado Recogida, a través de cuestionario dirigido a los departamentos ministeriales y representaciones diplomáticas, de datos relativos a los indicadores de resultado establecidos por el III Plan África. Los resultados se reparten en el epígrafe 3.2 (El Sistema de Indicadores de Evolución del III Plan África) y el 3.4 (Valores de los Indicadores de Evolución del III Plan África), así como en el anexo 8.	Representaciones diplomáticas Ministerios con actividades en el Foco África 2023
5. Cuestionario web autoadministrado Cuestionario dirigido a una variedad de actores que aborda cuestiones relativas a la planificación y diseño del IIIPA, sus mecanismos de implementación y gobernanza, los mecanismos de cooperación y colaboración, los resultados que se están obteniendo con el Plan y, en su caso, la ejecución de acciones. Se enviaron 103 invitaciones para contestar la encuesta y se recogieron 50. Para apoyar las conclusiones extraídas del análisis en sus diferentes fases, a lo largo de todo el informe se hace mención a los datos recogidos mediante esta acción. Sin embargo, el anexo 4 hace un análisis más detallado.	DGA Representaciones diplomáticas Ministerios Organismos de la Mesa África
6. Entrevistas semiestructuradas Se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas a actores relevantes, con el objetivo de completar los datos recogidos con las demás técnicas y contrastar en ocasiones los resultados. Los modelos de entrevista y el listado de actores entrevistado se recoge en el anexo 3, Metodología. Las opiniones de los actores entrevistados están repartidas a lo largo del informe.	Variedad de actores

Fuente: Elaboración propia.



1.6. Estructura del informe

Este informe se presenta cuatro capítulos, además de este *primero dedicado al diseño de la evaluación*.

En el *segundo* se presenta muy brevemente el *III Plan África* y el marco de la acción española en África subsahariana.

En el *tercer capítulo* se ofrece lo más destacado del *análisis e interpretación de resultados*, repartidos en los siguientes apartados:

- Análisis del diseño del III Plan África.
- Análisis de la gobernanza del III Plan África.
- La implementación del III Plan África: los planes de acción. Este apartado recoge el análisis de los planes de acción anual de las representaciones diplomáticas y el Foco África 2023 como instrumento operativo del III Plan África.
- Resultados intermedios del III Plan África obtenidos para la evaluación.

El *cuarto capítulo* presenta las *conclusiones y recomendaciones*.

Para no alargar la lectura, el detalle de los análisis efectuados se ofrece en diversos anexos, que se presentan en un documento aparte. Los *anexos* son los siguientes:

- Anexo 1. **Matriz de evaluación.**
- Anexo 2. **Contexto y descripción del III Plan África.**
- Anexo 3. **Metodología.**
- Anexo 4. **Cuestionario web autoadministrado a representaciones diplomáticas, ministerios, organismos y representantes de organizaciones en la Mesa África. Análisis de resultados.**
- Anexo 5. **La Mesa África.**
- Anexo 6. **Los Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas.**
- Anexo 7. **El Foco África 2023.**
- Anexo 8. **Análisis del sistema de indicadores de evolución del III Plan África.**



CAPÍTULO 2. EL III PLAN ÁFRICA





El IIIIPA es el instrumento de planificación estratégica del MAUC para los países de África subsahariana, que pretende orientar de forma coordinada el despliegue y uso de los recursos de España y la acción exterior en torno a **cuatro objetivos estratégicos**: paz y seguridad, desarrollo sostenible, fortalecimiento institucional y por último movilidad ordenada, regular y segura.

Los cuatro objetivos estratégicos se desagregan cada uno en cuatro objetivos específicos y se operativizan a través de 91 líneas de acción, que contemplan distintas iniciativas o actividades⁵. Cinco principios transversales deben regir todas las actuaciones: los principios de diferenciación y asociación, el multilateralismo, la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género y finalmente el principio de unidad de acción en el exterior.

Para su **despliegue e implementación**, el IIIIPA prevé la elaboración de los Planes de Acción Anual (PAA) de las representaciones diplomáticas (RRDD), las actividades de los ministerios de su acción exterior hacia África subsahariana que, para la presente legislatura, se recogen en el documento Foco África 2023 (FA2023), y el plan de acción de la Mesa África.

Como **mecanismos centrales de coordinación** se presentan en el IIIIPA la Mesa África, la Comisión Interministerial para África (CIMA) y las reuniones sectoriales / regionales.

Para el **seguimiento del Plan** se contempla la realización de un informe de seguimiento anual que elabora en el último trimestre del año la DGA con la información de ejecución suministrada por las representaciones diplomáticas, la Mesa África y la CIMA “en relación con el grado de realización de las líneas de acción y los indicadores” (MAUC, 2019:40).

Como apoyo para recoger la información existe una **aplicación de seguimiento de los PAA** de las RRDD y de los informes que éstas remiten a lo largo del año. De acuerdo con la DGA, las RRDD deben remitir un informe de seguimiento semestral sobre la ejecución de sus planes de acción en junio y otro final antes de que termine el año natural. Hasta el momento se han elaborado dos informes de seguimiento anual (2020 y 2021), de acuerdo con una estructura y metodología estandarizada.

El Plan prevé, por último, la realización de una **“evaluación externa** en cuanto al cumplimiento de sus objetivos e indicadores” que se encomienda al IEPP (MAUC, 2019:15). Para facilitar el proceso de evaluación, la DGA, a través de la Subdirección General de Asuntos Multilaterales y Horizontales en África subsahariana (SGAMHAS), ha trabajado con el IEPP en el despliegue e implementación del Plan en el ámbito de las representaciones diplomáticas.

El cuadro siguiente resume los cuatro objetivos estratégicos y los objetivos específicos del IIIIPA. En el anexo 2 se ofrecen más detalles, y en el apartado 3.1. se presenta un análisis de estos objetivos.

⁵ En el Anexo 2 se presenta un cuadro más detallado con los objetivos estratégicos y específicos y sus líneas de acción correspondientes, elaborado a partir de la información del apartado 5 “Anexo” del IIIIPA (MAUC, 2019:58-67).



EVALUACIÓN INERMEDIA DEL III PLAN ÁFRICA [2022] INFORME FINAL



Cuadro 2. Objetivos estratégicos, objetivos específicos y principios transversales del III Plan África.

OBJETIVO 1	Paz y seguridad	Contribuir a la aplicación del concepto de seguridad compartida entre España y sus socios africanos privilegiando la actuación preventiva en el marco de la Estrategia de acción exterior, la Agenda 2030 y la Estrategia global y de seguridad de la UE.	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Contribuir a reforzar las capacidades de los países de África subsahariana en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada y los tráficó ilícitos de todo tipo así como en la prevención del extremismo violento y la lucha contra la radicalización. 1.2. Favorecer el fortalecimiento de las estructuras regionales de seguridad y el enfoque preventivo en la resolución de crisis. Particular atención a nuestra implicación y presencia e implicación en el Sahel con objeto de contribuir a la seguridad regional. 1.3. Coadyuvar al fortalecimiento de la seguridad marítima y la lucha contra la piratería en el Cuerno de África, en el Golfo de Guinea y el África Occidental. 1.4. Potenciar y defender el papel de las mujeres y de la juventud en la solución de conflictos y la consolidación de la paz.
OBJETIVO 2	Desarrollo sostenible, crecimiento económico inclusivo y resiliente	Impulsar el crecimiento económico compartido, inclusivo y sostenible de nuestros socios africanos y luchar contra la pobreza en todas sus dimensiones, con mayor énfasis en el comercio, la inversión, la creación de empleo, la colaboración científica y técnica y fomentando una mayor presencia de las empresas españolas en África y una cooperación reforzada, apoyando de este modo la Agenda 2030 y la Agenda 2063.	<ol style="list-style-type: none"> 2.1. Contribuir al fortalecimiento institucional, tanto de los distintos procesos de Integración, intensificando nuestra cooperación e implicación con las distintas organizaciones regionales económicas africanas, como reforzando el marco de la gobernanza económica en los países socios y promoviendo el fortalecimiento institucional de las aduanas como elemento clave en la facilitación del comercio, mediante asistencias técnicas que ayuden a la implementación de los principios establecidos en el Acuerdo de facilitación del comercio. 2.2. Consolidar, reforzar el impacto y visibilizar el papel de la Cooperación Española en la implementación de la Agenda 2030 y profundizar en la combinación acción humanitaria + cooperación + inversión + investigación, contando con todos los niveles territoriales (central, autonómico y local). 2.3. Promover la utilización de los instrumentos nacionales, europeos e internacionales de fomento de la inversión, el comercio y la creación de empleo, en particular el PEIE y los acuerdos comerciales (Acuerdos de Asociación Económica o EPAs) suscritos entre la UE, las organizaciones económicas regionales y los países africanos. 2.4. Apoyar la internacionalización de la economía española en la región subsahariana identificando oportunidades de negocio, integrando los ODS en las estrategias de negocio y reforzando los mecanismos de coordinación y colaboración con las oficinas económicas y comerciales en el exterior en aquellos países donde el consejero económico y comercial no es residente, así como estudiar mecanismos que permitan, en la medida en que los recursos presupuestarios y humanos lo hagan posible, la presencia de un consejero económico y comercial o agregado comercial en las 14 embajadas españolas en África subsahariana que carecen de oficina comercial, de acuerdo con la estrategia de la Secretaría de Estado de Comercio, basada en nuestros intereses comerciales en dichos países.
OBJETIVO 3	Institucionalidad	Contribuir a crear sociedades política y económicamente abiertas e inclusivas, así como a incrementar la presencia institucional de España en el subcontinente.	<ol style="list-style-type: none"> 3.1. Contribuir al fortalecimiento de las estructuras institucionales nacionales, regionales y locales de nuestros socios africanos e incrementar nuestra interlocución con los organismos multilaterales africanos en este ámbito. 3.2. Propiciar una mayor participación de la sociedad civil africana, incluida la mujer y su juventud en los procesos de transición y consolidación democráticas así como reforzar el diálogo con la diáspora africana en España. 3.3. Consolidar y dotar de mayor visibilidad a la acción exterior, y a la presencia política, institucional y cultural de España en la región, con especial atención a apoyar la difusión de la lengua española. 3.4. Promocionar el conocimiento educativo y cultural mutuo, como factor dinamizador de las relaciones entre nuestras sociedades, y la activación en este sentido de las comunidades españolas en África y africanas en España.
OBJETIVO 4	Movilidad ordenada, segura y regular	Apostar por un enfoque global del fenómeno migratorio que integre migración, seguridad y crecimiento económico, de acuerdo con el Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular.	<ol style="list-style-type: none"> 4.1. Seguir promoviendo un enfoque global del fenómeno migratorio tanto a nivel bilateral como en el seno de la UE y los distintos foros e iniciativas que afecten a la región subsahariana. 4.2. Apoyar la articulación de canales de migración ordenada, legal y segura con fines educativos y de formación económica y profesional en sectores en los que España tiene valor añadido así como, con fines laborales, previo análisis de capacidades y demandas de los operadores económicos y sociales en nuestro país y de los países de origen, mediante la cooperación con los países de origen. 4.3. Contribuir eficazmente a evitar los flujos migratorios irregulares y luchar contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes. 4.4. Reforzar los lazos entre las instituciones educativas españolas y africanas, en especial los universitarios y de formación profesional e investigación, con el fin de promover una política activa de movilidad de estudiantes, investigadores y profesores y la mejora progresiva de los sistemas locales.
PRINCIPIOS TRANSVERSALES			
<p style="margin: 0;">Principio de diferenciación</p> <p style="margin: 0;">Principio de asociación</p> <p style="margin: 0;">Multilateralismo</p> <p style="margin: 0;">Promoción y protección de los derechos humanos y la igualdad de género</p> <p style="margin: 0;">Unidad de acción en el exterior</p>			

Fuente: Elaboración propia a partir del III Plan África.

Marco normativo y de planificación del III Plan África

El marco competencial y normativo en el que se elabora el III Plan África tiene como clave de bóveda los artículos 97 y 149.1.3 de la Constitución Española. Así, corresponde al Gobierno la dirección de la política exterior y la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. El desarrollo reglamentario se había llevado a cabo a través de los reales decretos de organización de la Administración del Estado en el exterior (RD 632/1987, de 8 de mayo) y del Consejo de Política Exterior, (RD 1412/2000, de 21 de julio).

La Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE) establece la obligación del Gobierno de definir las prioridades y objetivos a medio plazo de la acción exterior española en la Estrategia de Acción Exterior (artículo 34), y reconoce a los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales como sujetos de esta.

Otros instrumentos planificadores relacionados con la acción exterior en África subsahariana son:

- 1) La Estrategia de Acción Exterior (EAE). Se establecen tres objetivos principales para la acción exterior española en África subsahariana (MAUC, 2014: 120): responder a la necesidad de paz y seguridad, apoyando soluciones africanas a los conflictos africanos; contribuir al avance de la democracia y los derechos humanos; y promover una asociación económica entre África y Europa. El IIIPA desarrolla la EAE en la región de África subsahariana.
- 2) Por su parte, el V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021, actualizado en 2021 hasta 2024) es el marco político de la cooperación para el desarrollo.
- 3) La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) es el marco de referencia de la política del Estado en materia de seguridad. La Estrategia de 2017 cuenta con tres objetivos estratégicos: la neutralización del terrorismo yihadista, contribuir a la seguridad marítima y a la ordenación de flujos migratorios seguros.

En el anexo 2 se lleva a cabo una descripción más específica y detallada de los principales instrumentos planificadores relacionados con la acción exterior en África subsahariana.

Actores clave del IIIPA

Los actores clave que el IIIPA identifica son: las Administraciones Públicas (General del Estado, autonómicas y locales), la sociedad civil, el mundo académico y el sector empresarial.

Son relevantes por su implicación en la gobernanza del plan: La DGA, responsable de la coordinación, y el Embajador en Misión Especial para África (EME) en su ámbito competencial y en especial para la Mesa África. Los órganos gestores del IIIPA son las representaciones diplomáticas en África subsahariana y los ministerios y organismos que cuentan con acciones en el marco del Plan. Participan en el diseño de las actividades del Plan, con el fin de garantizar su alineación con los objetivos, y son los encargados de su ejecución sobre el terreno.

Corresponde a la **DGA**, bajo la dirección y supervisión de la SEAEG, la propuesta y ejecución de la política exterior de España en su área geográfica correspondiente; el impulso de las relaciones bilaterales con los países que engloba y el seguimiento de las iniciativas, foros multilaterales y asuntos



horizontales del área geográfica de su competencia, y, por ende, el impulso, desarrollo y coordinación de la puesta en práctica del IIIPA⁶.

De esta dirección general dependen dos subdirecciones generales, una dedicada al seguimiento de los asuntos bilaterales y otra al seguimiento de temas horizontales y multilaterales, con un total de 13 funcionarios, de los que dos están adscritos a la SGAMHAS. Según el Informe de seguimiento del IIIPA de 2020, también cuenta con “dos embajadores en misión especial, uno para el Sahel y otro para el III África” (MAUC, 2020: 4).

Las RRDD en África subsahariana suman **22 embajadas y dos antenas diplomáticas**, donde existen 48 estados reconocidos. No se han producido cambios en esta estructura a lo largo de la implementación del IIIPA (salvo la creación de dichas antenas en Gambia y Chad). Varias embajadas están acreditadas ante múltiples países, lo que, unido al reducido tamaño medio de la representación diplomática de la región, condiciona las relaciones con los países que no tienen embajada española residente (MAUC, 2020: 4).

Cuadro 3. Representaciones diplomáticas de España incluidas en el III Plan África. Embajadas y Antenas diplomáticas y sus países de acreditación.

REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS DE ESPAÑA EN ÁFRICA	PAÍS SEDE / Otros países de acreditación
LUANDA	ANGOLA
PRAIA	CABO VERDE
YAUNDÉ	CAMERÚN / República Centroafricana
YAMENA (Antena)	CHAD
ABIDJAN	COSTA DE MARFIL / Liberia
ADDIS ABEBA	ETIOPÍA / Seychelles, Yibuti
LIBREVILLE	GABÓN / Santo Tomé y Príncipe
BANJUL (Antena)	GAMBIA
ACCRA	GHANA / Togo
BISSAU	GUINEA BISSAU
CONAKRY	GUINEA CONAKRY / Sierra Leona
MALABO	GUINEA ECUATORIAL
NAIROBI	KENIA / Uganda, Somalia
BAMAKO	MALÍ / Burkina Fasso
MAPUTO	MOZAMBIQUE / Swazilandia Swatini
WINDHOEK	NAMIBIA / Botswana
NIAMEY	NÍGER
ABUJA	NIGERIA / Benín
KINSHASA	REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO / Congo Brazzaville
DAKAR	SENEGAL
PRETORIA	SUDÁFRICA / Comores, Lesoto, Madagascar, Mauricio
JARTUM	SUDÁN / Sudán del Sur, Eritrea
DAR ES SALAAM	TANZANIA / Burundi, Ruanda
HARARE	ZIMBABWE / Malawi, Zambia

Todos ellos, junto con las unidades representantes de otros ministerios, entre las que destacan las Oficinas comerciales y las Oficinas técnicas de cooperación (OTC), constituyen la arquitectura institucional de la acción exterior en África.

⁶ Art. 6.1. del Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (Boletín Oficial del Estado, 2022).



CAPÍTULO 3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS



En este capítulo se aborda el análisis del diseño, implementación y resultados del III Plan África en el periodo objeto de evaluación, con el siguiente esquema:

- Análisis del diseño del III Plan África. Este análisis recoge las necesidades de la acción exterior en África subsahariana, la teoría y lógica del IIIPA, así como su relación con otras intervenciones en la región.
- Análisis de la gobernanza del IIIPA. Este análisis incluye las estructuras e instrumentos para el desarrollo del Plan, el mecanismo de seguimiento y su sistema de indicadores y el análisis de la colaboración y la participación de los actores. Se hace una especial referencia a la Comisión Interministerial para África y la Mesa África.
- Análisis de la implementación del III PA, a través de los principales elementos de despliegue, como son los PAA de las representaciones diplomáticas y el FA2023 para la actividad de los ministerios.
- Resultados intermedios del III Plan África obtenidos para la evaluación.

3.1. Análisis del diseño del III Plan África

Las necesidades de la acción exterior en África subsahariana

El contexto de los países africanos⁷

El III Plan África tiene como foco de sus acciones los países de África subsahariana. El continente africano, como indica el diagnóstico del Plan, se encuentra en un momento crucial de su crecimiento económico, político y social, que plantea grandes oportunidades y retos para su población y también para los intereses de España. Además, es una ocasión para tener un papel significativo en la región (MAUC, 2019: 16), de la misma forma que tuvo influencia en América Latina en 1980 (“España contribuyó decisivamente a esa transformación [de América Latina] y puede hacer lo mismo en África” (MAUC, 2019: 10)).

El intenso crecimiento demográfico es un factor de gran relevancia actual y futura para la región. Actualmente viven en África 1.200 millones de personas, y se espera que en 2050 duplique su población y que a finales de siglo uno de cada dos niños nacerá en un país africano (MAUC, 2019:16). Según las estimaciones que baraja la OCDE, se precisará la creación de entre 15 y 20 millones de empleos anuales hasta 2035 para absorber el futuro aumento de demandantes de empleo.

Justamente la creación de empleo es una de las asignaturas pendientes de las economías de los países africanos. El IIIPA considera que el empleo existente suele estar vinculado a la precariedad, de modo que carece de fuerza suficiente para actuar como un nivelador social (MAUC, 2019: 29). En todo caso, se confía en la capacidad de los cambios tecnológicos para acelerar el desarrollo de los países subsaharianos, que en términos generales han registrado en los últimos años un crecimiento por encima de la media mundial, aumentando su número de países de renta media y el número de hogares integrantes de la clase media.

⁷ En el Anexo 2 de este informe se detalla el contexto de África subsahariana.



En el plano político se destaca, a la vista de los resultados del índice Mo Ibrahim, el progreso global de los países africanos en diversas dimensiones (participación, estado de derecho, desarrollo humano, etc.). Cuarenta de los 54 países pertenecientes a la Unión Africana (UA) muestran una progresión sostenida en los últimos diez años (MAUC, 2019: 27). No obstante, todavía queda camino por recorrer en el fortalecimiento de la separación de poderes, la consolidación de la inclusividad y representatividad de las democracias, la protección de los derechos humanos, etc.

En el ámbito de la seguridad, África subsahariana ha experimentado una disminución de los conflictos violentos de alta intensidad: de una media de 10 conflictos en 1990 ha pasado a cinco en la actualidad). Todavía existen grandes amenazas en la región, como el terrorismo, los grupos armados, la piratería o las redes criminales. Según el IIPA, el número de refugiados subsaharianos ha aumentado hasta los 5 millones, y se contabilizan 10 millones de desplazados internos.

Tabla 1. Indicadores de contexto del IIPA.

INDICADORES DE CONTEXTO DEL III PLAN ÁFRICA					
INDICADOR		2019	2020	2021	2022
Número de conflictos violentos en África subsahariana/Número de conflictos resueltos	Nº de conflictos violentos	5	11	16	X
	Nº de incidentes violentos	1.021	1.549	20.520	16.552
	Nº de conflictos resueltos	0	1	0	0
Número de muertos violentos (en conflictos o no - se incluye criminalidad violenta) en África subsahariana	Nº de muertes violentas	29.220	35.537	43.888	37.591
	· Nº de muertes violentas en conflictos	28.136	34.061	5.167	X
	· Nº de muertes en otros incidentes violentos	1.084	1.476	38.721	X
INDICADOR		2019	2020	2021	2022
Evolución del IDH	IDH	0.547	0.547	0.547	X
Evolución del empleo/desempleo en África subsahariana y de indicadores de comercio e inversión intraafricano	Desempleo como % de la población activa	7,50%	13,3%	9,8%	7,5%
	Comercio intraafricano como % del comercio total	15,20%	X	X	X
	Comercio intraafricano (en millones de USD)	339.798M\$	291.772M\$	394.540M\$	X
	Inversión intraafricana	X	X	X	X
INDICADOR		2019	2020	2021	2022
Índice Mo Ibrahim de democracia en África subsahariana	Índice Mo Ibrahim	48.4	X	X	X
Índice de apertura económica del World Economic Forum (ease of doing business)	Índice de apertura económica del WEF	39.8	X	X	X
INDICADOR		2019	2020	2021	2022
Crecimiento demográfico en África subsahariana	Población total (millones)	1.060M	1.090M	1.100M	X
	Tasa de crecimiento en %	2,63%	2,60%	2,57%	X
Número de españoles residentes en África subsahariana	Nº total de residentes CERA en África subsahariana	6.167	6.177	6.253	X
		0,29%	0,28%	0,29%	X

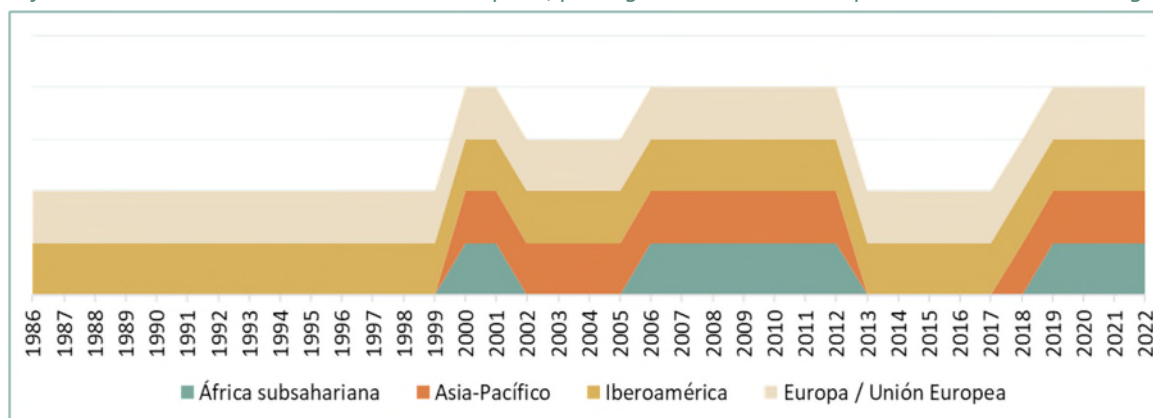
Fuente: SGAMHAS.

También se abordan los flujos migratorios, pero desde una perspectiva global, que enfatiza el carácter estructural e intraafricano de su circuito (70%-80%), así como su naturaleza multidimensional y multilateral, que la UE debe afrontar de manera conjunta con los países africanos en los foros internacionales (MAUC, 2019: 28).

La acción exterior de España en África subsahariana

El desarrollo de la política exterior española ha experimentado en el tiempo un proceso secuencial de proyección, desenvolviéndose de manera progresiva en distintas regiones; comenzando por Europa e Iberoamérica, y, posteriormente, en el Mediterráneo y Norte de África hasta llegar de manera más tardía a otras zonas como Asia-Pacífico o África subsahariana.

Gráfico 1. Evolución de la acción exterior de España, por regiones. Existencia de planes relativos a cada región.



Fuente: Elaboración propia.

En lo referente a África subsahariana, la acción exterior española se había basado en el nodo de dirección e implementación contemplado en la Constitución Española y su desarrollo reglamentario, como se ha visto en el capítulo anterior. Es con el nuevo milenio cuando comienza a cobrar importancia la acción exterior hacia la región subsahariana con la aproximación estratégica de la política exterior española recogida en el Plan de Acción para África subsahariana 2001- 2002, que priorizaba y concentraba temáticamente los intereses españoles a través de dos ejes fundamentales, los acuerdos de pesca y convenios relativos a los movimientos migratorios, y en el que se planteaba una “optimización y racionalización de los recursos para la defensa de nuestros intereses nacionales” (MAUC, 2019:20).

A partir del año 2006, coincidiendo con la conocida como “crisis de los cayucos”, se evidenció la necesidad de elaborar un plan específico para África, en especial la región subsahariana. Se consolida así la proyección de la acción exterior española con los dos Planes África (Plan África 2006-2008 y II Plan África 2009-2012) que mantuvieron esa primera aproximación estratégica de la política exterior hacia la región subsahariana. No obstante, esta continuidad se vio interrumpida durante los años posteriores, período en el cual la acción exterior española en África subsahariana no se concreta mediante ningún instrumento de planificación estratégica, hasta la aprobación en 2019 del III Plan África.



El IIPA cambia la visión estratégica tradicional orientada a la cooperación internacional a una orientada al desarrollo de las oportunidades de la región y a la situación actual de África y de España. Las diferencias entre los tres planes de acción para el África subsahariana que se muestran en el siguiente cuadro se resumen en:

- En lo que respecta al **ámbito geográfico**, las acciones se concentran en la región de África subsahariana, que deja fuera del alcance del Plan a los países del Norte de África y el Magreb. Sin embargo, el I y II Plan África recogen una mención especial a Mauritania, definido como país “bisagra” entre el Magreb y la región saheliana y occidental, por su particular importancia estratégica, una referencia, no obstante, que no aparece en el III Plan África.

Por otra parte, cabe advertir una evolución en la categorización y priorización geográfica en la región. En el primero de los casos, se ha alternado entre un enfoque mediante categorías referidas a países prioritarios, preferentes, de especial seguimiento, etc., con otro puramente geográfico (recogido en el II Plan África). A pesar de ello, todos los Planes han incluido una mención a las distintas regiones consideradas como prioritarias, manteniendo claramente definidas las áreas de África Occidental y Central, África Oriental y África Austral. Al mismo tiempo, algunos Estados se han mantenido como constantes a lo largo de la evolución de los Planes. Entre ellos, cabe destacar algunos como Nigeria, Senegal, Ghana o Costa de Marfil en África Occidental y Central; Kenia, Etiopía y Tanzania en África Oriental y Angola o Sudáfrica en África Austral.

- En lo referente al **ámbito temático**, es necesario advertir una progresiva concentración de objetivos generales, de siete en el I Plan África a cuatro en el actual III Plan África. Esta concentración, sin embargo, no ha significado con carácter general un cambio en los temas prioritarios con cuestiones constantes, aunque con mayor protagonismo de la cooperación internacional en los dos primeros planes respecto a otros como el mantenimiento de la paz y seguridad; la lucha contra la pobreza, el desarrollo sostenible y el fomento de los intercambios económicos; la cooperación en asuntos migratorios o cuestiones relativas a la presencia y fortalecimiento institucional en el continente (agrupando desde la proyección política española y europea hasta la cooperación cultural y científica).

Complementarios a los objetivos generales, a partir del II Plan África se opta por recoger asimismo un conjunto principios transversales que se proyecten en todo el conjunto de actuaciones en una clara alineación con los principios básicos de la política exterior enunciados en la Estrategia de Acción Exterior del año 2014 (actualmente sustituida por la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024). Mientras que en el II Plan África se mencionan únicamente tres de ellos, en el III Plan África aumentan hasta ser un total de cinco.

- En cuanto al **alcance temporal**, la diferencia está en la ausencia de un periodo de vigencia del IIPA justificada por el cambio de visión estratégica. El IIPA tiene la finalidad de servir de marco estratégico de orientación para los actores definiendo objetivos muy generales y líneas de acción que son posibles elecciones para encuadrar las medidas. Por ello se configura como una intervención de carácter permanente y flexible para adaptar los objetivos y la planificación de acciones a la situación de la región y de los intereses de España en cada momento. Es en los planes de acción u operativos que se desarrollan en el marco del IIPA en los que se define este alcance temporal.
- Existen también diferencias en elementos de gobernanza como los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación de cada plan.

Cuadro 4. Comparación de las características de los tres Planes para África subsahariana.

	I PLAN ÁFRICA	II PLAN ÁFRICA	III PLAN ÁFRICA
ÁMBITO TEMPORAL	2006-2008	2009-2012	Sin límite temporal
ALCANCE GEOGRÁFICO	ÁFRICA SUBSAHARIANA1	ÁFRICA SUBSAHARIANA	ÁFRICA SUBSAHARIANA
OBJETIVOS GENERALES	1. Afianzamiento de la democracia, respeto a los DDHH, paz y seguridad 2. Lucha contra la pobreza y la contribución a la agenda de desarrollo en África 3. Fomento de la cooperación para regular adecuadamente los flujos migratorios 4. Participación en el desarrollo de la Estrategia de la UE hacia África 5. Refuerzo y diversificación de los intercambios económicos y fomento de las inversiones 6. Cooperación cultural y científica 7. Proyección política y presencia institucional de España en la región	1. Apoyo a los procesos de consolidación de la democracia y construcción de la paz y la seguridad en África. 2. Contribución a la lucha contra la pobreza en África. 3. Promoción de las relaciones comerciales y de inversión entre España y África, y del desarrollo económico africano. 4. Consolidación de la asociación con África en materia migratoria. 5. Refuerzo de la relación España-África por la vía multilateral y UE. 6. Consolidación de la presencia política e institucional española en África. Casa África y otras formas de diplomacia.	1. Paz y seguridad 2. Desarrollo sostenible 3. Fortalecimiento institucional 4. Movilidad ordenada, regular y segura
PRINCIPIOS TRANSVERSALES	NO HAY	Derechos Humanos-DDHH; Igualdad de género; Sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático	Diferenciación; Asociación Multilateralismo; Promoción y protección de los DDHH y la igualdad de género; Unidad de acción en el exterior.
ENFOQUE REGIONAL/ CATEGORÍA PAISES	África Occidental y Central: Países Prioritarios: Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí, Nigeria y Mauritania. Países interés específico: Ghana, Camerún, Níger, República de Guinea, Guinea-Bissau, Gambia, Gabón, Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe. Países especial seguimiento: Costa de Marfil, Sudán y Chad.	África Occidental: Mauritania, Senegal, Malí, Gambia, Costa de Marfil, Níger, Nigeria, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guinea, Ghana y Cabo Verde. África Central: Camerún, Gabón y Santo Tomé y Príncipe.	África Occidental y Central: Socios Prioritarios Países Ancla: Nigeria. Socios Prioritarios Países Asociación: Senegal. Socio Preferente: Ghana y Costa de Marfil.
	África Oriental: Países prioritarios: Kenia y Etiopía. Países IE: Tanzania y Seychelles. Países ES: Ninguno	África Oriental: Etiopía, Tanzania, Kenia y Sudán. África Austral: Sudáfrica, Namibia, Mozambique, Angola, Zimbabwe y RDC.	África Oriental: Socios Prioritarios Países Ancla: Etiopía. Socios Prioritarios Países Asociación: Ninguno. Socio Preferente: Mozambique, Tanzania y Kenia.
	África Austral: Países prioritarios: Angola, Namibia, Sudáfrica y Mozambique; Países IE: Países ES: Zimbawe, y RDC.		África Austral: Socios Prioritarios Países Ancla: Sudáfrica. Socios Prioritarios Países Asociación: Angola. Socio Preferente: Ninguno (Tal vez Mozambique, dependiendo de la clasificación). Subregiones Preferentes: África occidental, Sahel.
MECANISMOS COORDINACIÓN	Creación Mesa África	Mesa Africa Grupo Trabajo Técnico Interministerial de Coordinación	Relanzamiento Mesa África. Creación Comisión Interministerial para África. Mecanismos intercambio con y entre Embajadas. Mecanismos intercambio de información en red.
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	Informe previo equivalente a plan de acción. Informes semestrales, anuales de seguimiento. Evaluación: Informe Final grado de cumplimiento objetivos	Informe anual. Marco de resultados con indicadores generales por objetivos. Evaluación de cumplimiento objetivos e impacto	Planes de Acción Embajadas. Informe Seguimiento Anual Indicadores de evolución Evaluación cada tres años

Fuente: Elaboración propia.



La necesidad de reforzar la acción exterior en África subsahariana

A pesar de los esfuerzos con los sucesivos planes, el papel de España en el terreno está limitado por dos causas identificadas en el IIIPA y para las que existe un consenso entre los actores: una propia de la región, y es que el crecimiento económico, inclusivo y resiliente de los países subsaharianos depende de un contexto regional pacífico, con estructuras institucionales democráticas y un sistema de flujos migratorios seguro para las personas y beneficioso para los países de origen, destino y tránsito. Una segunda causa es la capacidad de influencia de la acción exterior de España. El Gobierno “carece de los recursos públicos necesarios para producir un impacto significativo en el crecimiento y el desarrollo de África” (MAUC, 2019: 8) y “España no puede pretender un impacto decisivo en todos y cada uno de los países de África, ni dentro de estos países en todos los ámbitos” (MAUC, 2019: 14).

En la contribución a la mejora del *contexto subsahariano*, de gran complejidad y dinamismo, requiere para su abordaje la adaptación de la acción española. El reto es dar respuesta a las tendencias transnacionales en el conjunto del continente, como el rejuvenecimiento de su población, la dinamización de sus economías y la extensión y consolidación de la democracia en un contexto menos violento. En lo referente a las *capacidades limitadas de la acción exterior de España*, las raíces del problema son numerosas, pero pueden resumirse en la compartimentalización y la dispersión de la aún incipiente acción exterior en una región que presenta un contexto muy complejo y volátil; la acreditación múltiple de representaciones diplomáticas normalmente pequeñas, la presencia ministerial escasa y concentrada solo en determinados países⁸; la escasa coordinación entre los actores institucionales y privados y, finalmente, un contexto que cambia constantemente suponen barreras considerables para el impulso de acciones de envergadura, con enfoques integrales y adaptadas a regiones o contextos específicos que lleven a la integración de respuestas hasta ahora compartimentadas.

La DGA identificó una serie de elementos que describen la situación existente en el momento de aprobación del IIIPA en marzo de 2019, respecto a la cual el III PA se compromete a actuar y desarrollar que se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Necesidades detectadas por la Dirección General para África en la acción exterior española en África.

Carencias de la acción exterior española en África previas al IIIPA identificadas por la DGA en el momento de su elaboración
1. Inexistencia de un Plan África en vigor. El período de vigencia del Plan previo era de 2009 a 2012.
2. Inexistencia de un marco estratégico de la política exterior española que diese respuesta a la nueva realidad del continente africano y las profundas transformaciones políticas, económicas, sociales y de seguridad experimentadas desde 2012.
3. Inexistencia de un programa de acción en aplicación del Plan África.
4. Inexistencia de planes de acción anuales de las embajadas de España en África subsahariana o de la DG para África.
5. Inexistencia de una herramienta informática soporte para la elaboración de los planes de acción, así como para el seguimiento de su ejecución y base para su futura evaluación.
6. Inexistencia de una evaluación del Plan África.
7. Inexistencia de prácticas de coordinación entre departamentos ministeriales respecto a la acción exterior en África.
8. Inexistencia de un espacio de diálogo con la sociedad civil española. El II PA estableció la “Mesa para África”, que pronto se demostró una plataforma inadecuada y disfuncional, que dejó de existir.
9. Inexistencia de interlocución institucional entre este Ministerio y representantes afrodescendientes de la sociedad civil española.
10. Inexistencia de una sección en la página web del Ministerio dedicada a la Política Exterior con África; por lo tanto, a través de ese medio no se divulgaban los instrumentos de planificación ni programáticos, ni los informes de seguimiento de la actividad de los mecanismos establecidos en ellos.
11. Inexistencia de un mecanismo o plataforma de coordinación entre actores de la AGE.
12. Inexistencia de un mecanismo o plataforma de coordinación con actores de las Administraciones territoriales.

Fuente: Dirección General para África.

⁸ Precisamente, algunos de esos países quedan fuera del campo de acción del III Plan África: el Magreb y Mauritania.



En la diferencia entre las capacidades de la acción exterior española y los objetivos de mejorar la eficacia de la defensa de los intereses de España en la zona y de contribuir al mismo tiempo a su desarrollo, reside el problema y el reto de mejorar la coordinación de la acción exterior española en África subsahariana con el fin de superar dichas limitaciones y concentrar sus esfuerzos de forma estratégica, adaptándose a los factores y las peculiaridades, nuevas y antiguas, del contexto. Además, es necesaria la adaptación a los cambios del contexto estratégico internacional, europeo y nacional, de transformación del enfoque de la cooperación internacional al enfoque de desarrollo de las regiones.

Cuadro 6. Factores relevantes en el contexto del III Plan África.

1)	África subsahariana ha tenido tradicionalmente un peso reducido en la historia de la acción exterior española.
2)	La política exterior hacia la región ha estado centrada principalmente en la cooperación al desarrollo, la seguridad y los movimientos migratorios.
3)	La política de la UE había mostrado hasta la fecha intereses y preocupaciones similares, aunque estaba diversificando su enfoque ante el empuje de China y Rusia en la región.
4)	La agenda internacional del continente estaba creciendo rápidamente: Unión Africana, Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), Área Continental Africana de Libre Comercio (AfCFTA, en sus siglas en inglés), etc.
5)	El África subsahariana combina un desarrollo económico, político y social vertiginoso con retos (nacionales y transnacionales) de gran envergadura.

Fuente: Elaboración propia.

De ahí surgen cuatro necesidades básicas (MAUC, 2019:22):

- Reforzar la coordinación y eficacia a los desafíos transnacionales, como el cambio climático, las pandemias, la trata, etcétera.
- La integración y reordenación de las dimensiones y medios propios de la acción exterior española en la región en torno a objetivos estratégicos.
- Sumar esfuerzos a las líneas estratégicas de la relación de la UE con África.
- Afianzar la relación con los países de África subsahariana a partir de un diálogo sobre intereses comunes y responsabilidades compartidas.

Teoría y lógica del III Plan África

A partir del diagnóstico e identificación de necesidades, el IIPA define como objetivo general servir de marco común para el conjunto de la acción pública y privada en la región y mejorar la coordinación entre los actores, concentrando los recursos en determinados países prioritarios, lo que debe aumentar la eficacia de sus actuaciones. Ello lograría un doble propósito a largo plazo: “maximizar la contribución de nuestro país a la transformación de África en un continente de oportunidades, próspero, democrático y en paz” (MAUC, 2019:10) y proyectar “nuestros intereses y valores de forma cada vez más eficaz” (MAUC, 2019:13).

La hipótesis de partida se resume en que la agrupación en un único marco de acción coherente de recursos y acciones potenciará las principales actividades e iniciativas en África de los diferentes actores, tanto públicos como privados y la sociedad civil, mejorando las posibilidades de éxito de dichas actividades e iniciativas, lo que redundaría en la mayor proyección española, en la protección eficaz de los intereses españoles y en una contribución mayor y más eficaz al progreso de la región.



Mobilización y aprovechamiento agrupado de recursos en el terreno

El enfoque centrado en la promoción de la inversión pública y privada en el continente de manera estructurada y orientada al aprovechamiento conjunto de recursos para fines concretos debería tener como impacto el aumento del empleo y contribuir al crecimiento sostenible. Los recursos, dice el Plan, “existen, y son considerables, pero ya no se encuentran exclusivamente en los actores públicos y aún menos en el MAUC”. El Plan pretende movilizar, pues, no solo los recursos presupuestarios tradicionales de las administraciones públicas nacionales, sino también canalizar los recursos financieros de diversos fondos nacionales e internacionales públicos y privados, como los de la Unión Europea, facilitando además a la sociedad civil y a los actores públicos españoles y africanos el acceso a más fuentes de financiación. En especial, subraya el III PA el papel reservado “al sector privado empresarial, particularmente en materia de creación de empleo y con capacidad para movilizar recursos alternativos a la Ayuda Oficial al Desarrollo” (MAUC, 2019:50).

Sin embargo, la visión del III PA ofrece algunas dudas para los actores de la intervención. No hay acuerdo entre todos los actores sobre la eficacia añadida que el III Plan África proporciona a la hora de aprovechar mejor los recursos al actuar conjuntamente las distintas administraciones públicas⁹.

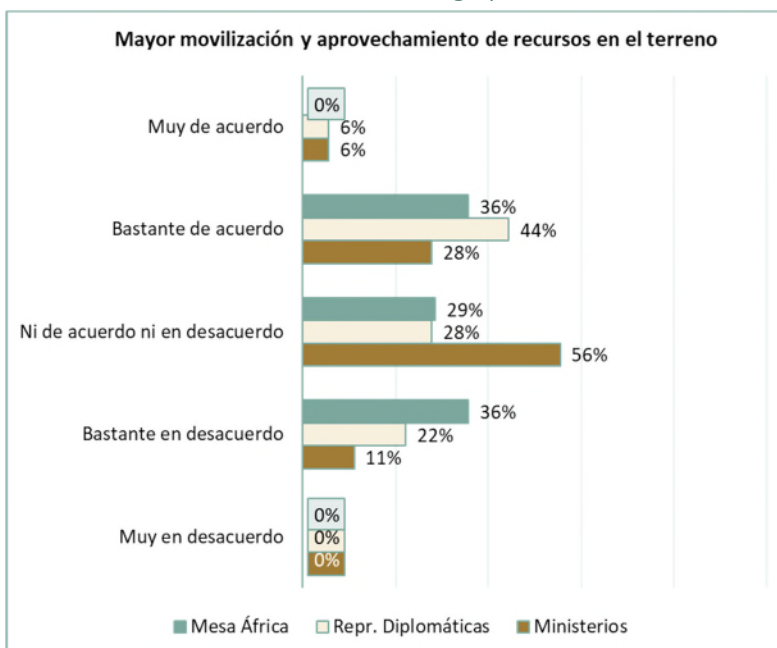
En la encuesta realizada en el marco de la evaluación, un amplio porcentaje de actores no se posicionaron ni a favor ni en contra de sobre si el III PA favorece dicha movilización y aprovechamiento conjunto de recursos: más de la mitad de los ministerios y organismos, y casi un tercio de las representaciones diplomáticas y de la Mesa África se quedaron en el punto medio (“ni de acuerdo ni en desacuerdo”).

En el rango positivo, el 44% de las representaciones diplomáticas, el 36% de los representantes de la Mesa África y el 28% de los ministerios y organismos, han seleccionado la opción “bastante de acuerdo”. Un 6% de los ministerios y de las representaciones diplomáticas están “muy de acuerdo con la afirmación”.

En el rango contrario, “bastante en desacuerdo” están el 36% de los representantes de la Mesa África, el 22% de las representaciones diplomáticas y el 11% de los ministerios y organismos.

⁹ Dado que las administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) quedan fuera del ámbito de esta evaluación, las conclusiones sobre este aspecto se ciñen al ámbito estatal.

Gráfico 2. El diseño del plan favorece la movilización y el aprovechamiento conjunto de recursos en el terreno, tanto nacionales, como internacionales, para conseguir mayor eficacia de las acciones/iniciativas. Grado de acuerdo o desacuerdo de cada grupo de actores. %.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Marco estratégico común de acciones

Como se ha visto, el IIPA conjuga dos perspectivas para la definición de los objetivos y sus acciones: 1) los intereses de España en la región y, 2) el aprovechamiento de las oportunidades que existen en los países africanos para su desarrollo.

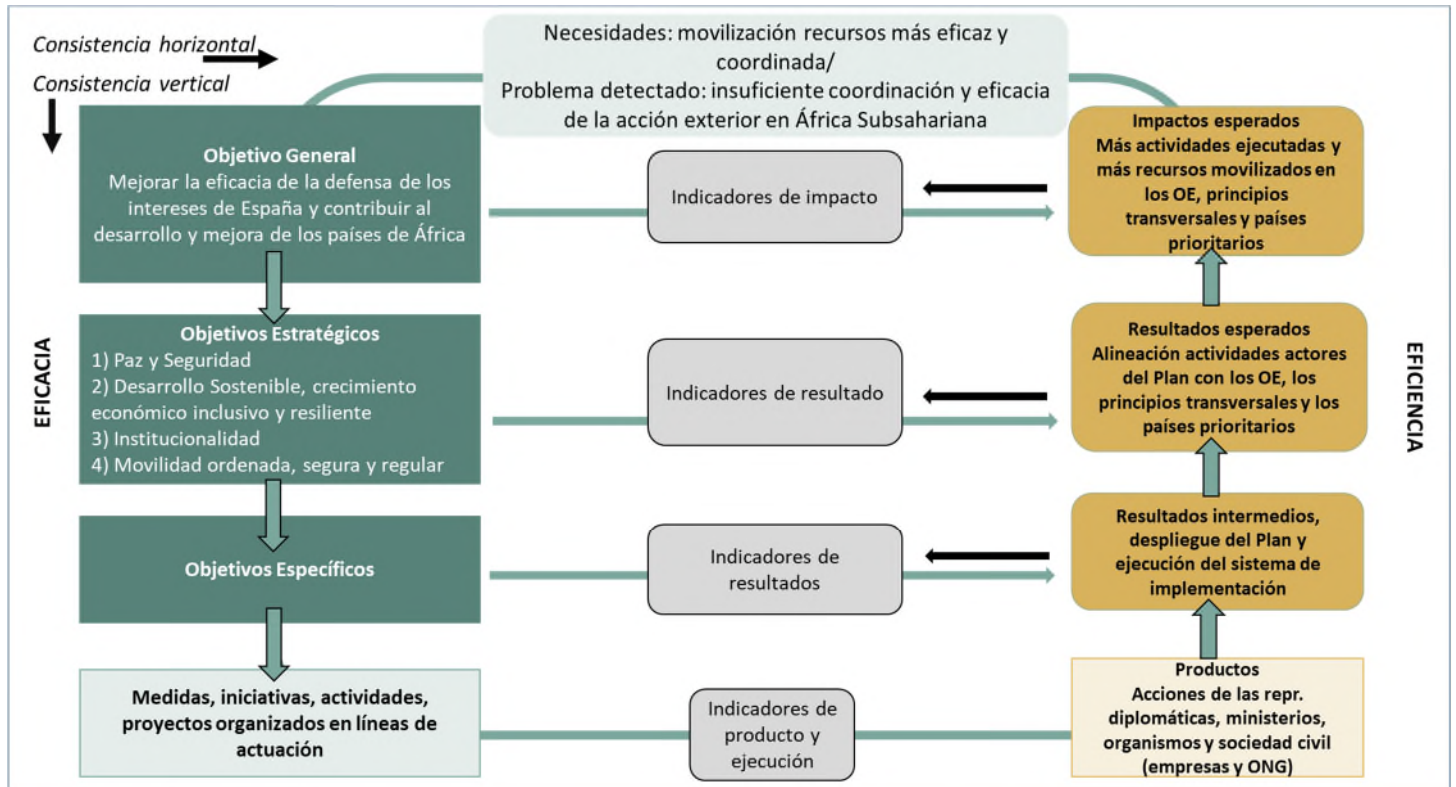
La base de la lógica del IIPA en relación con los intereses de España es que el refuerzo de la defensa de los intereses de España en la región depende del crecimiento de su presencia institucional, de una actividad más intensa a nivel bilateral, regional y en organizaciones internacionales, de la profundización de los lazos culturales y lingüísticos con los países subsaharianos y de la penetración en la región de un sector privado español, de cooperación, empresarial e inversor, comprometido con el desarrollo sostenible.

Desde la perspectiva de los países africanos, la lógica del IIPA es que la acción exterior debe orientarse al aprovechamiento de las oportunidades que presenta África, cubriendo sus necesidades en materia de paz y seguridad, de desarrollo económico, fortalecimiento institucional de los países y de movilidad ordenada como contribución para su desarrollo. Esta lógica es compartida por los actores clave entrevistados, si bien con matices o con centros de atención diferentes dependiendo de los intereses de cada tipo de actores. Los actores más económicos ponen el acento en el refuerzo económico como palanca y tracción para el desarrollo del resto de países, mientras que los actores sociales, por ejemplo, ponen la atención en elementos que favorezcan el desarrollo con enfoque de derechos humanos.

Estructura analítica de objetivos

Basándose en esta lógica, el Plan recopila las principales actividades e iniciativas que llevan a cabo los distintos agentes en África subsahariana y los agrupa en los cuatro objetivos estratégicos estrechamente interconectados y los 16 objetivos específicos¹⁰.

Gráfico 3. Lógica del III Plan África.



Fuente: Elaboración propia.

La desagregación vertical en objetivos estratégicos y específicos no presenta en general contradicciones ni introduce elementos heterogéneos, aunque a nivel de las líneas de acción sí se evidencian diferencias que influyen en la coherencia del diseño, como:

La influencia desigual de las agendas internacionales y nacionales en sus líneas de acción. En algunos casos, como en el objetivo específico 1.3 (coadyuvar al fortalecimiento de la seguridad marítima y la lucha contra la piratería en el Cuerno de África, en el Golfo de Guinea y el África Occidental) o el 1.4 (potenciar y defender el papel de las mujeres y de la juventud en la solución de conflictos y la consolidación de la paz), la formulación de las líneas de acción responde casi completamente a compromisos internacionales o planes determinados: en el primer caso, se trata de las operaciones de la UE de lucha contra la piratería; en el segundo, de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.

Cuando no se produce una traslación de una agenda determinada, el IIIPA se limita a mencionar planes internacionales o nacionales, ya sea a nivel de objetivo específico o de línea de acción, pero con un desarrollo mucho menor. Tal es el caso de la Agenda 2030, a la que se reserva una mención específica en el objetivo 2.2.: consolidar, reforzar el impacto y visibilizar el papel de la Cooperación Española en la implementación de la Agenda 2030 y profundizar en la combinación acción humanitaria +

¹⁰ En el Anexo 2 se recoge el detalle de los objetivos estratégicos, específicos y líneas de actuación principales del III Plan África.



cooperación + inversión + investigación, contando con todos los niveles territoriales (general, autonómico y local), pero carece de un desarrollo adecuado en las líneas de acción.

La desigual desagregación de los objetivos en líneas de acción: La mayor o menor desagregación en líneas de acción produce desequilibrios en la orientación de la actividad a determinados objetivos. Los objetivos estratégicos 1 (paz y seguridad) y 4 (movilidad ordenada, regular y segura) son notablemente más sencillos que los objetivos 2 (desarrollo sostenible, crecimiento económico inclusivo y resiliente) y 3 (fortalecimiento institucional), en los que las líneas de acción son más numerosas y detalladas.

En el objetivo 1, paz y seguridad, se aprecia la influencia de los compromisos internacionales de España en operaciones de seguridad. Define 22 líneas de acción que articulan los objetivos específicos en torno a la participación en determinadas operaciones de seguridad de la UE o planes de la ONU, lo cual es comprensible, dado que la presencia militar y de cuerpos de seguridad españoles en la región suele deberse a este tipo de compromisos.

El objetivo 2, desarrollo sostenible, crecimiento inclusivo y resiliente, es el objetivo más complejo del IIIIPA, por los diversos ámbitos sectoriales que abarca y por la cantidad de líneas de acción, con una formulación algo desequilibrada en sus objetivos específicos. Recoge en 31 líneas de acción el refuerzo de la presencia española y el desarrollo institucional africano, la investigación y la innovación y la lucha contra la pobreza, el fomento de las inversiones y la Agenda 2030. La implementación de la Agenda 2030 y la combinación de la acción humanitaria con la investigación, la cooperación y la innovación queda desdibujada.

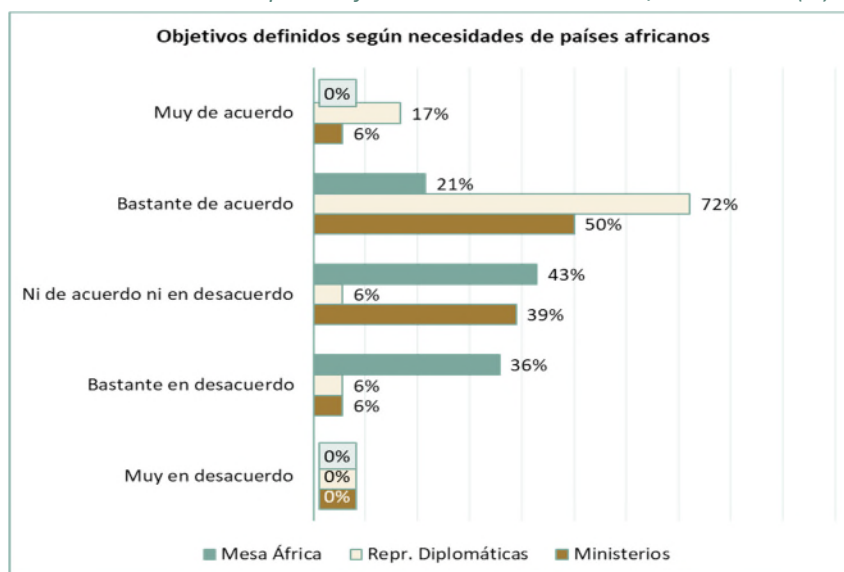
El objetivo 3, fortalecimiento institucional, se plantea “contribuir a crear sociedades política y económicamente abiertas e inclusivas, así como a incrementar la presencia institucional de España en el subcontinente”. Con 38 líneas de acción, muestra un planteamiento no muy desarrollado en la cooperación con organizaciones de la sociedad civil africana, que cuenta con tres líneas de acción (mayor participación de la sociedad civil africana, mayor diálogo con la diáspora africana y fomentar la cooperación y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil).

El objetivo 4, movilidad ordenada, segura y regular, es el que cuenta con el desarrollo más sencillo de la estructura del IIIIPA con 16 líneas de acción, si bien está condicionado por la gran implicación en definición de actividades, presencia y participación en la región de los ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de Educación y Formación Profesional.

Valoración de los actores sobre la adecuación de los objetivos a las necesidades

Existen visiones críticas acerca de la estructura de objetivos del IIIIPA relacionadas con su alineación a las necesidades de los países subsaharianos, en especial dentro de la Mesa África y en los departamentos ministeriales. En opinión de algunos actores de la Mesa África, los objetivos se orientan especialmente hacia los intereses económicos y comerciales españoles y la predominancia de una visión relacionada con la seguridad de los problemas de la región (GEA - UAM, 2020: 10). En los resultados de la encuesta realizada, casi la mitad de los miembros de la Mesa África no está ni de acuerdo ni en desacuerdo respecto a que la definición de los objetivos del IIIIPA haya respondido a las necesidades de los países africanos. Casi un 36% se muestra en desacuerdo y solo un 21%, de acuerdo. Por el lado institucional, las representaciones diplomáticas están mayoritariamente de acuerdo (89%, “de acuerdo” o “muy de acuerdo”) y los ministerios también, aunque en su caso hasta un 40% se muestra indecisos.

Gráfico 4. La definición de objetivos y líneas de acción del III Plan África responde a una buena identificación de las necesidades de los países africanos: Grado de acuerdo/desacuerdo. (%).



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Principios transversales

El IIIPA enfatiza que los **principios transversales** (diferenciación, asociación, multilateralismo, promoción y protección de los derechos humanos y la igualdad de género y unidad de la acción exterior) cumplen dos objetivos: maximizar el impacto de sus recursos en sus líneas de acción y asegurar la alineación de todas las acciones emprendidas con los principios básicos que enuncia la Estrategia de Acción Exterior de 2014 (MAUC, 2019: 49). Sin embargo, desde el punto de vista del diseño del IIIPA, la presencia explícita de estos principios transversales en los objetivos y líneas de acción es desigual y tiende a concentrarse en algunas de estas últimas. En especial, se ha detectado una mayor presencia del principio de multilateralismo.

En relación con el **principio de diferenciación**, se debe tener en cuenta su doble vertiente en la planificación de actividades: por un lado, se priorizan las actividades dirigidas a determinados países que ejercen una función tractora sobre el resto; por otro, la adaptación de las actividades a las características específicas de cada país. En general, en el IIIPA predominan las líneas de acción que pueden orientarse a cualquiera de los países, lo cual es razonable en una estructura flexible que facilite la acción de los distintos actores en función de la situación del momento.

En todo caso, es en la elaboración de los planes anuales de las representaciones diplomáticas y en la planificación de las actividades de los ministerios en el FA2023 donde se refleja en mayor medida la aplicación de este principio.

El **principio de asociación** busca “asociar a los fines y medios de la política exterior hacia África al mayor número posible de actores” (MAUC, 2019:50) y es uno de los principios más recogidos en el diseño de los objetivos del Plan, no solo por su insistencia en movilizar al sector privado español y africano y los recursos de los fondos internacionales y nacionales, sino también por las referencias a la colaboración con los gobiernos y la sociedad civil africana, para alinear la actuación española con sus intereses y fomentar su participación en las actividades impulsadas en el marco del Plan. Todas estas cuestiones están contenidas en los objetivos estratégicos 2 (desarrollo sostenible) y 3 (fortalecimiento institucional).



El **multilateralismo**, principio transversal más relacionado con la movilización y aprovechamiento de recursos, es el principio que tiene una presencia mayor, con un objetivo específico reservado a su promoción (el 3.1.) y diversas líneas de acción dedicadas a foros y organizaciones internacionales (ONU, Unión Africana y UE).

El **principio de igualdad de género** se concentra en las líneas de acción del objetivo específico 1.4 relacionado con la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, mientras que las líneas de acción que indican un compromiso con el desarrollo de actividades en ámbitos de **derechos humanos** se circunscriben a tres líneas de acción en los objetivos específicos 1 (paz y seguridad) y 3 (fortalecimiento institucional).

El **principio de unidad de acción** cuenta con una representación débil en la estructura de objetivos y líneas de acción del IIIPA. Esto podría explicarse en parte porque los mecanismos de coordinación diseñados para el refuerzo de este principio (CIMA y Mesa África) se recogen en otros apartados del documento de formalización del Plan. En todo caso, se entiende que este principio va más allá del refuerzo de la coordinación, ya que incluye la integración de respuestas, la creación de sinergias y la prevención de duplicidades (MAUC, 2019: 53).

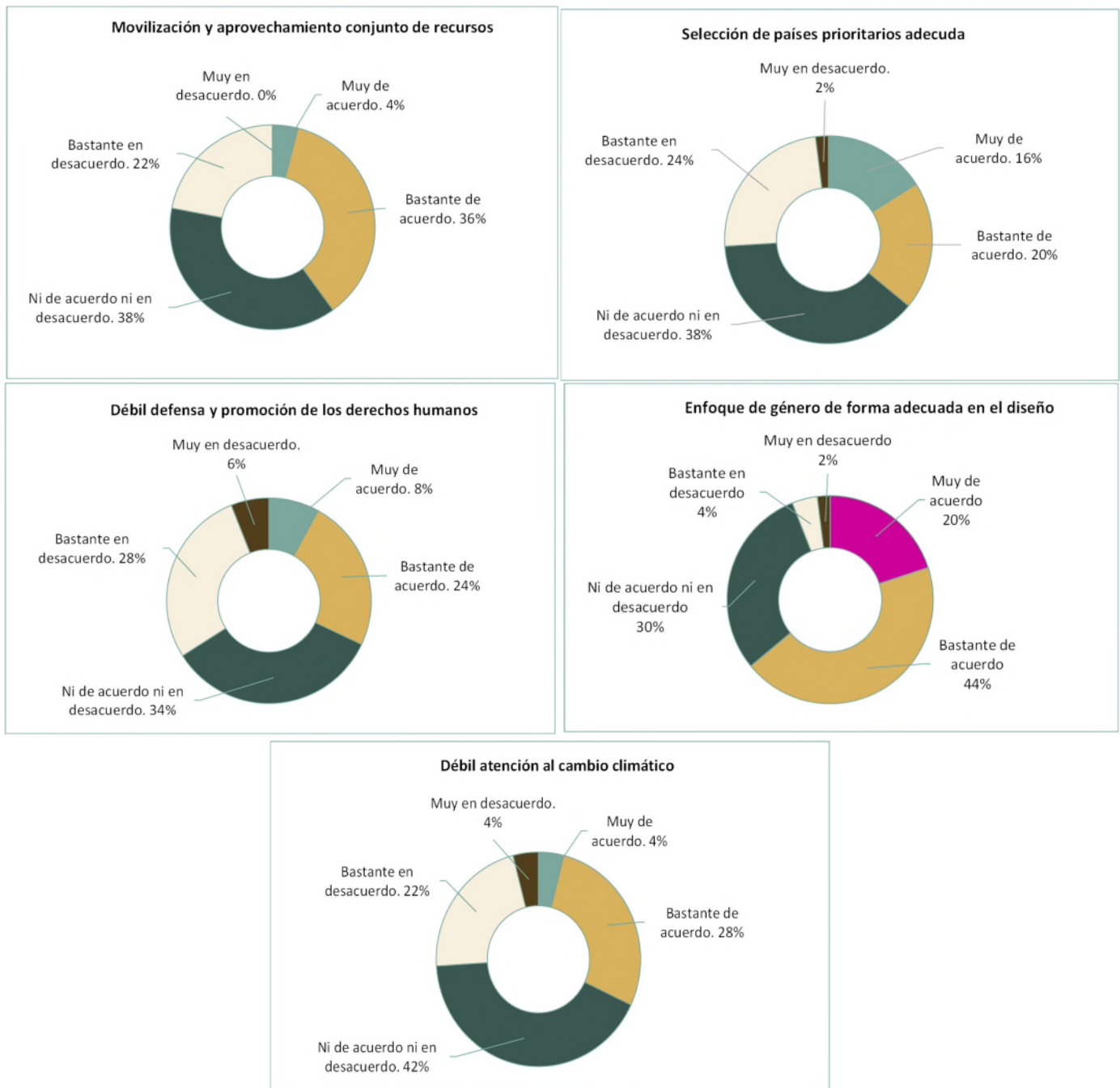
Dentro del contexto en el que se diseña el IIIPA en relación la importancia del cambio climático y las recomendaciones de su inclusión como aspecto a considerar en la acción de todos los gobiernos en el cumplimiento de los ODS, destaca la ausencia de la **lucha contra el cambio climático** como principio transversal, que se extienda al diseño de objetivos y líneas de acción. Las menciones al cambio climático son frecuentes a lo largo del Plan: como reto transnacional que justifica la elaboración de un nuevo Plan África (MAUC, 2019: 22), factor determinante del contexto africano, origen de efectos relevantes en los ámbitos de seguridad y migratorios, entre otros. Tampoco tiene presencia explícita en el diseño de objetivos y líneas de acción del Plan, salvo si se entiende incluido en el objetivo específico 2.2, relativo a la implementación de la Agenda 2030.

Valoración de los actores de la presencia de los principios transversales en el diseño

Los actores en general carecen de una posición clara sobre la adecuada presencia en el diseño del IIIPA de los principios trasversales. Entre el 30% y el 42% de los encuestados, según el principio del que se pregunte, no manifiestan ni su acuerdo ni su desacuerdo con afirmaciones sobre su diseño. El principio de enfoque de género es el mejor valorado en el diseño del IIIPA (un 64% de los actores cree que este principio está recogido de forma adecuada), seguido del principio de diferenciación (para un 46% su presencia es adecuada). Para el 40% de los actores, el diseño del plan favorece la movilización y el aprovechamiento conjunto de recursos en el terreno, tanto nacionales como internacionales.

Por el contrario, el IIIPA presta una débil atención a los principios de defensa de los derechos humanos y el apoyo al cambio climático en su diseño. Un bajo porcentaje de actores consideran que están recogidos de forma adecuada (un 32% y 26% respectivamente).

Gráfico 5. Grado de acuerdo o desacuerdo de los actores relevantes del IIIPA con afirmaciones relacionadas con los principios transversales (% sobre el total de actores).



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Países prioritarios en el IIIPA

El principio de diferenciación define la estructura de países prioritarios del IIIPA. La aplicación del principio consiste en seleccionar tres países “ancla” (Etiopía, Nigeria y Sudáfrica) que ejercen el liderazgo político, económico y de seguridad en sus respectivas regiones (MAUC, 2019: 14), y dos o tres países por región, de especial dinamismo económico (Senegal, Angola, Ghana, Costa de Marfil, Kenia, Tanzania y Mozambique).



La lógica de la clasificación, atendiendo al Plan, reside en un enfoque regional, que priorice un país líder de una subregión (África Occidental, Austral y Oriental), apoyado por dos, o incluso tres, países de especial dinamismo económico. Este diseño de prioridades geográficas es coherente con la visión estratégica expuesta en el IIIPA.

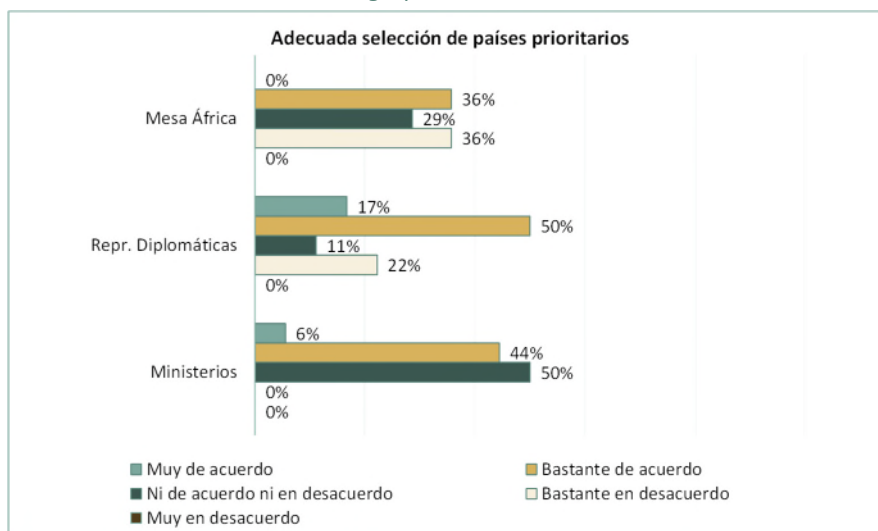
La cuestión principal reside en analizar si esta priorización es también coherente con la presencia e intereses del resto de actores de la acción exterior española en el terreno, aunque para la mayoría de los actores esta priorización no ha supuesto ningún cambio en el diseño e implementación de sus actuaciones en África subsahariana.

En las entrevistas, algunos de ellos se pronunciaron sobre la inadecuación de esta estructura de priorización. En este sentido, el MICT, la AECID y la CEOE expresaron que no se ajustaba a sus necesidades o intereses o que no tenía demasiada importancia en sus planificaciones. Aun así, cabe señalar que, de la lista de países que mencionan como merecedores de priorización, la mayoría entran en la categoría de países prioritarios del IIIPA. El MINT aseguró no verse reflejadas sus necesidades en absoluto. Desde el Real Instituto Elcano se apuntó que era una estructura demasiado compleja.

Sin embargo, el Instituto Cervantes declaró haber modificado su planificación en la región de acuerdo con la priorización de países contemplada en el IIIPA. El MDEF valoró positivamente el alcance geográfico y la priorización del IIIPA.

Por su parte, el CSIC señaló que su actuación se guía por la disponibilidad de proyectos en los países, en lugar de la priorización del IIIPA, aunque entiende su planteamiento y no descarta que pudiera tener una influencia positiva en la acción exterior española.

Gráfico 6. La selección de países prioritarios adecuada en el III Plan África. Grado de acuerdo o desacuerdo de cada grupo de actores. %.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Los actores encuestados se muestran divididos, inclinados hacia una valoración positiva, pero también inseguros sobre la selección de los países. La mitad de los ministerios y organismos no valoran ni positiva ni negativamente la selección de países prioritarios efectuada en el IIIPA, pero la otra mitad está bastante de acuerdo (44%) o muy de acuerdo (6%) con dicha selección. Las opiniones están más repartidas en las representaciones diplomáticas: la mitad está “bastante de acuerdo” con la selección, y otro 17%, “muy de acuerdo”. Pero un 22% está “bastante en desacuerdo” y un 11% más se queda en el punto medio.



Los representantes de la Mesa África son los más críticos a la hora de valorar la selección de países prioritarios del Plan. Si bien no hay ninguna respuesta en el rango más negativo, un 36% se muestra “bastante en desacuerdo” con dicha selección. Otro 36% está “bastante de acuerdo” y un 29% “ni de acuerdo ni en desacuerdo”. Ninguno se ha decantado por la opción más positiva, “muy de acuerdo”.

Considerando todo lo expuesto se puede decir que el diseño de la priorización de países del IIIPA deja un balance ambivalente entre los actores y bastantes dudas acerca de su influencia en el diseño e implementación de la acción exterior española en la región. Existen diferentes intereses y concepciones respecto a la selección de países prioritarios por parte de los diferentes actores, quienes se muestran divididos entre los inclinados hacia una valoración positiva y los que están inseguros sobre la cuestión. No existe una opinión consensuada sobre la clasificación de los países considerados prioritarios en el IIIPA, lo que dificulta su potencial de apropiación por parte de los actores. A ello se añade el hecho de que bastantes actores coinciden en señalar la escasa influencia de la priorización en su actuación, lo que lleva a pensar que la estructura de países prioritarios ha tenido, por el momento, un papel informador de la acción exterior, más que uno determinante, ya que no ha implementado hasta el momento mecanismos para asegurar la alineación de las actividades de los actores hacia estos países prioritarios. Es decir, incluso aunque se produjera un mayor número de actividades en los países prioritarios, sería impropio atribuirlo a la influencia del diseño del IIIPA.

El III Plan África en el marco de otras intervenciones dirigidas a África subsahariana

El IIIPA se relaciona con otras intervenciones transversales y sectoriales, tanto nacionales como internacionales, con las que comparte objetivos¹¹. A nivel de jerarquía se posiciona como parte de la Estrategia de Acción Exterior (2014, actualizada en 2021), compartiendo la alineación de esta con otros planes y estrategias nacionales e internacionales que tienen que ver con África y que se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Planes y estrategias relacionadas con la acción exterior española en África subsahariana.

AÑO	DOCUMENTO / Observaciones	AÑO	DOCUMENTO / Observaciones
ÁMBITO INTERNACIONAL		ESPAÑA	
2014	A5 Sahel / En 2022, Malí abandonó el grupo.	1998	Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional.
2015	Agenda 2030. ONU / Objetivos de desarrollo sostenible (ODS).	2001-	Plan director de la cooperación española / El último, el V, 2018-2021. En preparación está el VI (2022-2025).
2015	Agenda 2063. Unión Africana.	2006	Plan para África (2006-2008).
2015	Agenda de Financiación del Desarrollo de Addis Abeba / ONU. Vigencia hasta 2030.	2009	Plan África (2009-2012).
2015	Acuerdo de París. Acción sobre el clima. ONU.	2013	Estrategia de seguridad nacional / La última, de 2021.
2016	Nueva Agenda Urbana. Conferencia ONU sobre vivienda y desarrollo.	2014	Ley 2/ 2014 de la acción y servicio exterior del Estado.
2017	Alianza Sahel / III asamblea general en 2022 en Madrid.	2014	Estrategia de acción exterior / La última, 2021-2024.
2002-	Documentos programáticos OCDE.	2014	Estrategia de internacionalización de la economía española/ La última, la 2017- 2027.
2005-	Documentos programáticos OTAN.	2014	Planes de acción de internacionalización de la economía española / El último, el 2021-2022.
ÁMBITO UNIÓN EUROPEA		2018	Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030.
2000-2020	Acuerdo de Cotonú.	2018	Plan estratégico de marketing de Turespaña 2018-2020.
2007-	Estrategia conjunta África-UE/Planes de acción periódicos. El último, "Hacia una estrategia global con África" (2020).	2019	III Plan África.
2015	Planes de acción regionales 2015-2020: Cuerno de África, Golfo de Guinea y Sahel.	2019	Estrategia de Acción Humanitaria 2019-2026.
2015	Fondo de Emergencia Fiduciario.	2019	Agenda urbana española 2030.
2016	Estrategia global para la Política Exterior y Seguridad.	2020	Estrategia "Horizonte África". Directrices / En elaboración.
2022	Paquete de Inversión Global Gateway. Hasta 2030.	2021	Foco África 2023.
		2021	Plan Nacional de adaptación al cambio climático 2021-2030.
		2021	Estrategia de Movilidad segura, sostenible y conectada 2030.
		2021	Plan Nacional integrado de energía y clima 2021-2030.

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ El anexo 2 describe de forma más detallada los instrumentos, nacionales e internacionales, de actuación en África.



El *análisis de coherencia externa* del IIPA evidencia que la alineación se articula principalmente en sus dos objetivos estratégicos, paz y seguridad (OE01) y desarrollo sostenible (OE02). En ambos casos se considera una alineación fuerte, es decir, en ellos se encuentran el mayor número de líneas de acción del IIPA que por su naturaleza y contenido guardan relación con otras estrategias, ya sean de carácter transversal o específico.

Cuadro 8. Coherencia externa del IIPA por objetivos estratégicos.

		OBJETIVOS ESTRATÉGICOS III PLAN ÁFRICA			
		PAZ Y SEGURIDAD	DESARROLLO SOSTENIBLE	INSTITUCIONALIDAD	MOVILIDAD
ESTRATEGIAS SEGURIDAD	A5 Sahel.	F	D	D	F
	Alianza Sahel.	F	F	D	F
	Estrategia global para la Política Exterior y Seguridad UE.	F	D	F	D
	Planes de acción regionales UE 2015-2020.	F	D	F	D
ESTRATEGIAS INTERNACIONALES TRANSVERSALES	Agenda 2030. ONU.	F	F	F	D
	Agenda 2063. Unión Africana.	F	F	F	D
ESTRATEGIAS COOPERACIÓN AL DESARROLLO	Plan V director de la Cooperación Española	D	F	D	D
	Agenda de Financiación del Desarrollo de Addis Abeba.	D	F	D	D
ESTRATEGIAS ECONÓMICAS	Estrategia de internacionalización de la economía española.	D	F	D	D
	Estrategia "Horizonte África". Directrices.	D	F	D	D
ESTRATEGIAS MIGRATORIAS	Pacto mundial de migraciones. ONU.	D	D	D	F

Nota: "F" indica coincidencia fuerte entre las líneas de acción del objetivo estratégico y la estrategia analizada; "D" indica coincidencia débil o inexistente. Fuente: Elaboración propia.

El objetivo estratégico de fortalecimiento institucional (OE03) presenta una menor alineación, por sus vertientes de refuerzo del personal de las embajadas, con un enfoque más cercano a la gestión interna de la acción exterior, y de refuerzo de lazos culturales y de promoción de la lengua española, que ha encontrado un encaje más difícil en una agenda internacional marcada por un acercamiento a África subsahariana principalmente relacionado con la seguridad, la economía y las migraciones. El objetivo estratégico relativo a la movilidad de personas (OE04), se caracteriza por una alineación muy marcada con el Pacto Mundial de Migraciones de la ONU, incorporando su planteamiento a la formulación de sus líneas de acción.

En cuanto a otras *estrategias o planes de carácter nacional* con ámbito de actuación el África subsahariana, destacan el V Plan Director de Cooperación Española al desarrollo, los planes de internacionalización de la economía española, la Estrategia "Horizonte África" y el Foco África 2023. La principal limitación de la alineación entre estas estrategias reside en el diferente alcance geográfico. En el caso de la primera, el IIPA se alinea correctamente en su planteamiento estratégico, con el de la Agencia para la Cooperación para el Desarrollo, AECID, si bien amplía sus actuaciones a países en los que no existen oficinas técnicas de cooperación ni una tradición de cooperación para el desarrollo. En cuanto a los planes de carácter económico (la estrategia de internacionalización de la economía y la estrategia Horizonte África) el IIPA se alinea en sus objetivos fundamentales, si bien limitada por su alcance geográfico a la región del África subsahariana. En opinión del Ministerio de Comercio, Industria



y Turismo es esta debilidad del IIIPA se ha corregido al incluir a los países del Magreb en el documento Foco África 2023.

Mención especial requiere la **alineación entre IIIPA y el Foco África 2023**. El FA2023, definido como el programa de acción del IIIPA para la presente legislatura, incorpora los países del norte de África y el Magreb al ámbito geográfico, ya que no aparecen en el IIIPA. Esta ampliación del alcance¹² sobrepasa su planteamiento operativo de despliegue del III Plan África, superándolo como documento estratégico de la acción exterior española en África, y en ello coinciden los actores entrevistados. En palabras del Embajador en Misión Especial (EME) para el IIIPA, el FA2023 se puede considerar como *la suma* del IIIPA y de la Estrategia Horizonte África, elaborada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Para los responsables del IIIPA, las diferencias coyunturales o históricas entre ambas regiones justifican su exclusión, si bien también refieren que es consecuencia de la compartimentación de la estructura orgánica del MAUC (se trata de competencias repartidas en la actualidad en dos direcciones generales). Los actores entrevistados sin embargo coinciden en que los objetivos estratégicos del IIIPA son pertinentes y adecuados para todo el continente africano, con la modulación necesaria en su definición, alcance o metas en función de las características diferenciales de cada región o país.

En la acción exterior coexisten, pues, dos instrumentos de planificación con una parte común de actuación en los países de África subsahariana: el IIIPA y el FA2023. Este hecho diferencial no se corresponde con un despliegue en niveles de implementación consecutivos de cualquier instrumento de planificación y sitúa al FA2023 como instrumento de planificación mixto. Así, para los países de África subsahariana es un instrumento de planificación de carácter operativo para el periodo 2020-2023 de un plan estratégico superior que es el IIIPA. Para los países del Magreb y Norte de África, el FA2023 es el plan estratégico que incluye su despliegue operativo en acciones entre 2020 y 2023.

Este desajuste del alcance geográfico supone una debilidad de la coherencia entre ambos planes y deja algunas incógnitas respecto a la implementación del IIIPA. En los países del Norte de África, no está claro si los elementos del IIIPA que no han sido recogidos por el FA2023 deben aplicarse también o han sido desplazados por este. Es el caso del sistema de los planes de acción anuales de las representaciones diplomáticas o del sistema de seguimiento del IIIPA, entre otros.

Colaboración y participación de actores en el diseño del III Plan África

Para el diseño del Plan la DGA ha contado con la participación de los diferentes actores a través de tres mecanismos (el envío de sugerencias y observaciones al borrador del plan, la organización de grupos de trabajo con las representaciones diplomáticas y los grupos de trabajo técnicos o de expertos) con diferente utilización en función del grupo de actores.

¹² El alcance geográfico del FA2023 fue, según confirman los actores clave, una reclamación de ministerios como Asuntos Económicos y Transformación Digital o Industria, Comercio y Turismo, que cuentan con estrategias para el continente en las que los países del norte de África y del Magreb tienen un papel esencial, entre otras cuestiones, por la fortaleza de sus relaciones económicas y comerciales con España, además de formar parte activa de la Unión Africana, escenario principal del multilateralismo en el continente.



El envío de sugerencias y observaciones al borrador es el que ha referido por la gran mayoría de las representaciones diplomáticas (78%), el 29% de las organizaciones representadas en la Mesa África y el 28% en los ministerios y organismos.

Los otros dos mecanismos de participación parecen haber sido orientados por la DGA en función de la naturaleza del grupo de actores, si bien con una baja participación en los dos casos. Los Ministerios y las organizaciones de la Mesa África han participado más en los grupos de expertos o técnicos (22 y 21%, respectivamente), pero nada en los grupos con las representaciones diplomáticas. Estas, por el contrario, destacan los grupos de trabajo de las representaciones diplomáticas (33%) por encima de los de expertos o técnicos (6%). Igual importancia han otorgado las representaciones diplomáticas a los contactos informales (33%), también mencionados por el 11% de las unidades ministeriales y organismos, aunque la DGA no los ha considerado como mecanismo de participación. Los órganos de colaboración multilaterales o bilaterales fueron residuales como instrumento de participación para la planificación del III PA. Solo se menciona su utilización por un 6% de las representaciones diplomáticas y de los ministerios y organismos. El resto de respondientes no lo ha considerado en sus respuestas.

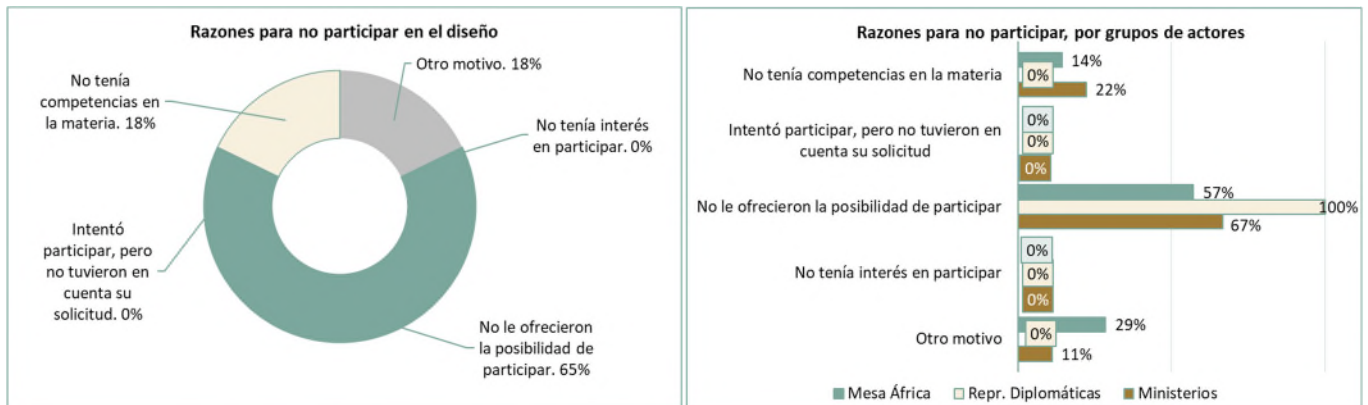
Gráfico 7. Mecanismos de participación para el diseño del III Plan África. Respuesta múltiple (%). DGA, representaciones diplomáticas, ministerios y Mesa África.



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario web.

Pese a los mecanismos descritos en párrafos anteriores, es muy llamativo que **la mitad de las unidades de ministerios y organismos y de los representantes de la Mesa África ha indicado que NO han participado** en el momento de la planificación del III PA, como se observa en el gráfico anterior. La razón esgrimida en la mayor parte de los casos (65%) ha sido que “no le ofrecieron la posibilidad de participar”; un 18% arguyó carecer de competencias en la materia para ello y otro tanto adujeron otros motivos, entre ellos el desconocimiento de la razón de no haber participado.

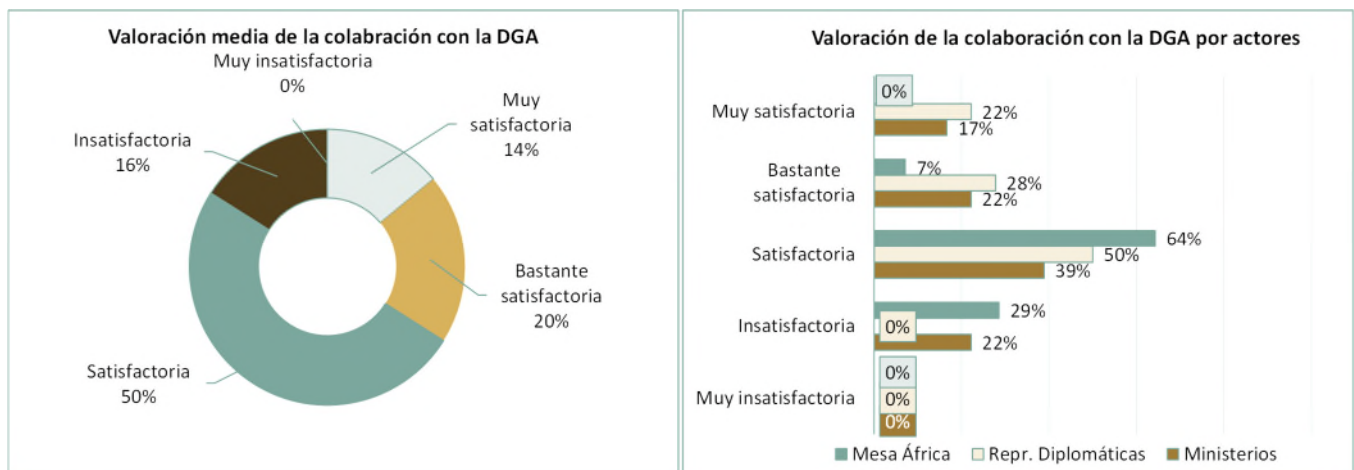
Gráfico 8. Razones por las que la unidad / organismo no ha participado en la planificación del III Plan África.
 Respuesta múltiple. % y por grupos de actores.



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario web.

La **valoración general de la colaboración** entre las unidades y organismos con la DGA para la planificación del III Plan África es satisfactoria, con un 84% de respuestas positivas. Un 50% la ha considerado satisfactoria, un 20% bastante satisfactoria y un 14% muy satisfactoria. Un 16% la ha valorado como insatisfactoria, pero más relacionado con la falta de colaboración como que esta haya sido negativa.

Gráfico 9. Valoración media de la colaboración con la DGA para la planificación del III Plan África.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Por grupos de actores, las representaciones diplomáticas puntúan en el rango de las valoraciones más positivas. Esto puede deberse a la especial relación que mantienen con la DGA. El 78% de los ministerios y organismos y el 71% de la Mesa África valoran la colaboración de forma positiva.



3.2. Análisis de la gobernanza del III Plan África

Para conseguir sus objetivos, el IIIPA diseña *diferentes instrumentos* para la adecuada gestión e implementación, que se analizan a continuación:

- **La estructura de gobernanza del Plan:** Responsabilidades de gestión del Plan, instrumentos de colaboración y participación y planificación de la evaluación. El Plan prevé una “revisión en profundidad cada tres años”, basada en la *evaluación* que realice el IEPP (MAUC, 2019:40).
- **Mecanismos de seguimiento** del Plan. Los informes de seguimiento anual de las representaciones diplomáticas y el Informe anual de seguimiento del IIIPA que realiza la DGA, Mecanismos centrales de coordinación.
- **El sistema de Indicadores de evolución del IIIPA.** El Plan recoge asimismo una batería de indicadores de evolución por cada objetivo estratégico con los que busca valorar sus resultados.
- **Colaboración y participación de actores en la implementación**
- **Mesa África**
- **CIMA**

Estructura de gobernanza del III Plan África

El IIIPA no contempla un apartado que aborde explícitamente la cuestión de la gobernanza y que distinga con claridad entre *órganos responsables y gestores*. Aunque no se indique de forma explícita, podría entenderse que se atribuye la principal responsabilidad sobre el Plan es de la DGA, aunque es a la CIMA a la que se encomienda su revisión en profundidad cada tres años.

Por otro lado, los órganos gestores son las representaciones diplomáticas, de las iniciativas de sus planes de acción anuales, y los ministerios y sus organismos vinculados y dependientes, de las actividades recogidas en el FA2023. Finalmente, el EME se encarga de la coordinación y las relaciones con otros actores institucionales, lo que se ha traducido en el impulso y coordinación de la Mesa África, sin perjuicio de otras acciones de apoyo a la DGA.

En general los actores institucionales, embajadas y ministerios reconocen el papel de responsable de la DGA. En el caso de los representantes de la Mesa África identifican además al EME, principalmente como impulsor de la Mesa África.

La indefinición de la gobernanza tiene relevancia en la implementación del IIIPA, pues tal y como la DGA matizó en las entrevistas, sus capacidades de coordinación se limitan en realidad a las representaciones diplomáticas. En el caso de los ministerios, la coordinación de la aprobación, implementación y seguimiento de sus actividades correspondería en realidad a la CIMA. De hecho, el FA2023 no menciona a la DGA, y atribuye a la CIMA las funciones de coordinación, intercambio de información y de impulso de la evaluación del IIIPA (MAUC, 2021: 36).

De este modo, la gobernanza del IIIPA tiene tres vertientes: las representaciones diplomáticas, la Mesa África y los ministerios. Las dos primeras están funcionando mejor debido a dos motivos: el engranaje previo existente entre la DGA y las representaciones diplomáticas en el terreno, apoyado por las



competencias asignadas a la DGA en la estructura del ministerio, y la cercanía y coordinación entre el EME y la DGA. Como se ha sugerido, se evidencia un grado de desarrollo mayor de la gobernanza en las representaciones diplomáticas liderado por la DGA, que ha supuesto un cambio sustancial de la planificación estratégica de sus actividades.

Los planes de acción como instrumento operativo de despliegue del IIIPA

En desarrollo de las tres vertientes de gobernanza del IIIPA, se presentan tres instrumentos principales de despliegue en forma de planes operativos. Se trata de los Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas; el Foco África 2023 en lo que hace a las actividades de los ministerios, y el Plan de acción de la Mesa África.

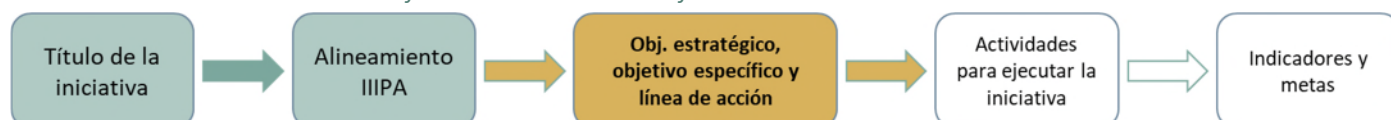
Alineado con lo dispuesto en el IIIPA, la DGA, a través de la SGAMHAS, ha desarrollado *un sistema para el diseño coherente de los Planes de Acción Anual* de las representaciones diplomáticas (MAUC, 2019: 56), con el fin de garantizar una implementación flexible y uniforme de las iniciativas.

Las instrucciones remitidas por la SGAMHAS a las RRDD, que aplican desde 2020, incluyen la previsión de la elaboración anual de un plan de acción que, a partir de un análisis de situación, incluye cinco iniciativas cada año, alineadas con los objetivos del IIIPA. A estas iniciativas deben acompañar indicadores para medir su realización y una especificación de los recursos que se esperan utilizar para su consecución. El sistema prevé un ciclo de los planes anuales abarca las siguientes fases:

- La programación de las actividades por parte de las representaciones diplomáticas para, al menos, los países de residencia, y remisión a la DGA (enero), que los valida durante el mes de febrero.

Para facilitar el diseño de las iniciativas, la SGAMHAS distribuyó una “ficha de iniciativa” con el siguiente esquema básico:

Gráfico 10. Elementos de las fichas de iniciativas de los PAA.



Fuente: SGAMHAS. MAUC, 2021:8.

- La implementación de las iniciativas durante todo el año.
- Las RRDD remiten a la SGAMHAS un informe de seguimiento semestral (junio) y otro, denominado “informe final”, antes de que acabe el año.
- La DGA, a través de la SGAMHAS, recoge las cuestiones más relevantes de todos los planes de acción de las RRDD en el Informe de seguimiento anual del III Plan África. Este informe se elabora durante el último trimestre del año y se presenta a principios del año siguiente.

Además, la DGA ha implementado otros instrumentos para fortalecer la gobernanza del Plan. Son *los informes semestrales de seguimiento de los PAA de las representaciones diplomáticas* y una *aplicación informática* para la elaboración de estos planes y que, además, permite su seguimiento, aunque esta última aún está en proceso de desarrollo. De forma general, por parte de la DGA y, de forma específica, por cada representación diplomática respecto de sus planes anuales.

Con este sistema, resulta apreciable el cambio cultural de la planificación de la acción exterior que supone el IIIPA en el caso de las representaciones diplomáticas en África subsahariana. Además, puede

allanar el camino para la sistematización de la planificación y seguimiento de las demás vertientes del IIIPA.

En cuanto a la *gobernanza de la vertiente ministerial*, el retraso en la constitución de la CIMA ha generado algunas discordancias en la gobernanza de esta parte del IIIPA. Por parte de la DGA no se reconoce la responsabilidad de la coordinación de las actividades de los ministerios, ni en su diseño ni en su implementación. Pero sí cierto grado de seguimiento, derivado de la obligación de presentar el informe de seguimiento anual del IIIPA, que se nutriría, en esta vertiente, por la información suministrada por estos, algo que realmente no se ha producido.

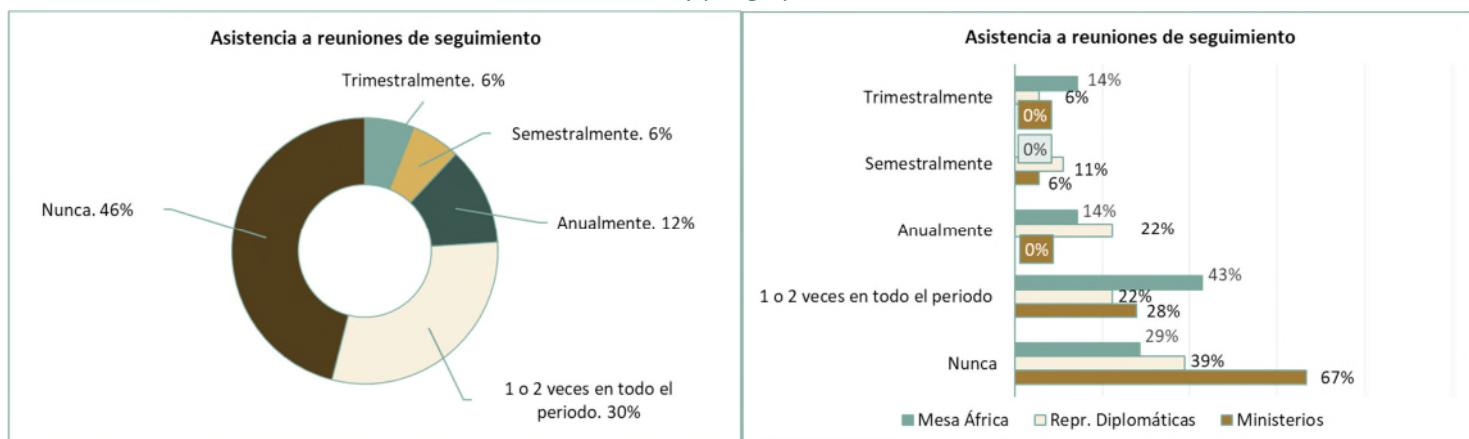
Los ministerios han señalado frecuentemente en las entrevistas una colaboración asidua con la DGA en el marco de una relación habitual, en la cual la DGA juega un papel de emisor de informes políticos y coordinador de las representaciones diplomáticas, más que como un coordinador de la actuación ministerial. Así, la mayoría de los actores ministeriales han reconocido que sus actividades se han diseñado y desarrollado con independencia del IIIPA, algunas de las cuales se han recogido en el Foco África 2023.

Una tendencia similar se ha producido en los actores de la sociedad civil. No obstante, el primer *plan de acciones de la Mesa África* está ya en proceso de implementación (2022-2023), por lo que es previsible que, con el tiempo, el IIIPA, y su gobernanza, aumente su influencia en esta vertiente.

Otros instrumentos de gobernanza

La implementación de cualquier plan requiere de instrumentos para asegurar una buena gobernanza, entre ellos, comités o comisiones de seguimiento, grupos de trabajo o reuniones técnicas de seguimiento, entre otras. En el desarrollo de la evaluación no se han encontrado evidencias de ninguno de estos instrumentos. En ello coincide el 46% de los actores, aunque también un 30% ha asistido a una o dos reuniones en todo el periodo evaluado.

Gráfico 11. Frecuencia de asistencia a reuniones de comités o comisiones de seguimiento del III Plan África. % sobre el total y por grupos de actores.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

La indeterminación del IIIPA en la identificación de los responsables se extiende también a la transparencia de los *recursos presupuestarios* de las actividades. En este caso, sin embargo, ha resultado imposible reconstruir una imagen general del dinero movilizado. Como carece de un programa presupuestario específico, o al menos una partida integrada en alguno de los programas de



gasto relacionados con la acción exterior¹³, no se ha podido reunir la información necesaria para calcular siquiera una cantidad aproximada de los recursos económicos y financieros que se han destinado y destinan a las actividades recogidas en el IIIPA.

Mecanismo de seguimiento del III Plan África

El mecanismo de seguimiento se recoge en el IIIPA en dos niveles:

- A **nivel de las representaciones diplomáticas**, como punto focal sobre el terreno, con sus planes de acción anual, la puesta en marcha de mecanismos de coordinación sobre el terreno, y la celebración de reuniones sectoriales y regionales a nivel continental y subregional.
- A **nivel central**, con la elaboración del informe de seguimiento anual y el establecimiento de mecanismos centrales de coordinación y de una red de intercambio de información y conocimiento. Como se ha comentado, la DGA debe recopilar en el último trimestre de cada año la información relativa a la actividad de las representaciones diplomáticas, la Mesa África y la CIMA (MAUC, 2019: 56).

La representación diplomática como punto focal

Como sucede con otros aspectos del IIIPA, estas previsiones presentan un desarrollo mayor en la vertiente de las representaciones diplomáticas que en la de los ministerios y la Mesa África.

El seguimiento de los PAA de las representaciones diplomáticas corresponde a la DGA en los informes anuales. En estos informes se analiza la información facilitada por las RRDD en la aplicación informática y en la base de datos en Excel con la información recopilada por la propia DGA y a través de otras fuentes (principalmente informes de los embajadores o contactos más informales) así como la distribución de las actividades según países y objetivos estratégicos y el grado de ejecución de las actividades, entre otros.

Las principales debilidades del sistema de seguimiento provienen de un desarrollo incompleto de la aplicación informática, que dificulta la recopilación de la información semestral y no ofrece un tratamiento de los datos completamente automatizado y del propio diseño de los planes anuales. Pese a esas dificultades, la aplicación informática es utilizada por el 83% de las RRDD para el envío de la información sobre la ejecución del IIIPA, en el mismo porcentaje que el correo electrónico y ya ha superado a la remisión de informes estandarizados (61%), según han indicado las propias RRDD en el cuestionario web autoadministrado remitido para esta evaluación¹⁴.

La **coordinación** se suele implementar a través de diferentes instrumentos, tales como las reuniones periódicas, la distribución de instrucciones, manuales, protocolos, cronogramas, etcétera, y el envío y recepción de información.

La DGA asegura que el mecanismo de celebración de **reuniones periódicas** con las representaciones diplomáticas “no se ha puesto en marcha ni se ha avanzado en su creación”. Lo mismo sucede con los grupos de trabajo sectoriales o temáticos, en los que tendrían su participación los ministerios a través de sus unidades y organismos sobre el terreno. Sin embargo, sí asegura haber puesto en marcha el

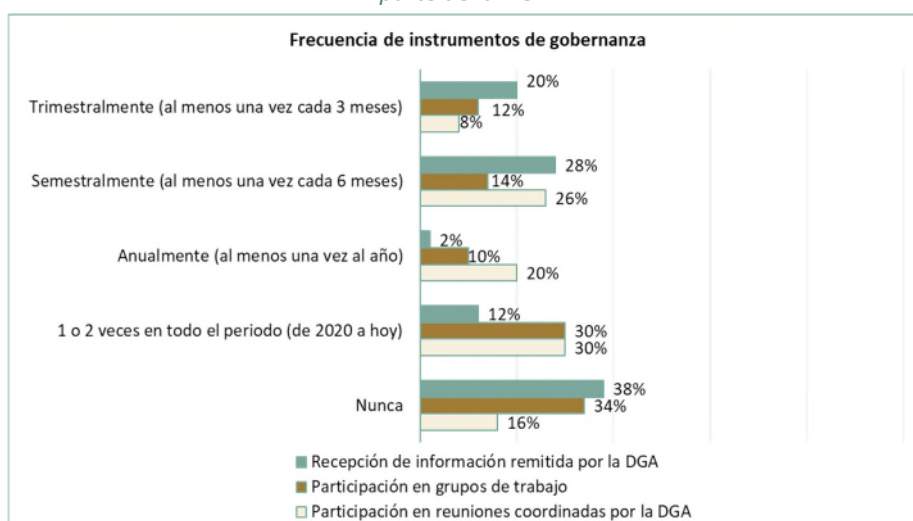
¹³ Los programas de gasto más cercanos a los objetivos del III Plan África son el 140A (AECID), el 142A (acción exterior), el 143A (cooperación para el desarrollo) y el 144A (donde figura una partida para el Instituto Cervantes), entre otros.

¹⁴ Respuestas al cuestionario web autoadministrado. Véase Anexo 4.

mecanismo para la *elaboración y distribución de instrucciones, manuales, protocolos, cronogramas*, entre otros, para el seguimiento de los PAA de las representaciones diplomáticas.

Los actores trasladan una percepción un tanto diferente. El 38% afirma no haber recibido “nunca” información de la DGA, aunque el 20% la recibe “trimestralmente”, otro 28% “semestralmente” y un 2% “anualmente”. El 66% declara participar en *grupos de trabajo* para la implementación del IIIPA con distintas frecuencias, y lo mismo sucede con el 84% que asegura participar en reuniones periódicas y sistemáticas de coordinación, aunque la DGA, como se ha visto, ha indicado que no se han puesto en marcha ninguno de estos mecanismos.

Gráfico 12. Frecuencia de participación en diferentes instrumentos para la gobernanza de la implementación del III Plan África y envío de información (instrucciones, manuales, protocolos, cronogramas, etcétera), por parte de la DGA.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Con los datos expuestos, cabe aventurar que entre los actores encuestados hay algunos que contaban con una coordinación previa con la DGA que no ha cambiado con el IIIPA, mientras que otros tienen una coordinación deficiente que el IIIPA no ha mejorado. Esto concordaría con el hecho de que la DGA y los actores conceptualizan de forma diferente las categorías asignadas a los instrumentos de gobernanza. Los actores contestan pensando en la coordinación que existía con anterioridad al IIIPA. No diferencian los instrumentos específicos contemplados en el Plan, en parte por un déficit de comunicación, en parte por el retraso en su despliegue.

Informes de seguimiento anual

Por el momento, se han realizado dos informes de seguimiento anual del IIIPA, correspondientes a 2020 y 2021¹⁵, en los que se exponen los avances realizados en el Plan y las acciones a emprender al año siguiente. Hasta ahora, el contenido de estos informes se centra en la acción desplegada por las representaciones diplomáticas en sus PAA, en las gestiones de coordinación de la DGA para la implementación del IIIPA y en las actividades desarrolladas por la Mesa África que, como se ha visto, hasta febrero de 2022 no aprobó su plan de acción para el periodo 2022-2023, por lo que sus fuentes de información principal son las actas de las reuniones y los informes del EME.

¹⁵ Previsiblemente, el Informe de seguimiento anual sobre 2022 se publicará en los primeros meses de 2023.



El esquema de contenido de ambos informes es muy parecido:

- Ámbito de aplicación.
- Metodología utilizada.
- Resumen de los resultados.
- Valoración crítica.
- Propuestas y conclusiones.

En los informes de seguimiento, la DGA ha destacado algunos aspectos relevantes sobre la programación y ejecución realizadas hasta ahora:

- Se considera que en los dos ejercicios se muestra una mayor concentración de las iniciativas propuestas en los objetivos estratégicos 2 (desarrollo sostenible) y 3 (fortalecimiento institucional). Además, la mayoría de las iniciativas se alinean con el objetivo estratégico 3, debido a que su ámbito temático coincide con la actividad tradicional de las Embajadas. Las actividades relacionadas con el objetivo estratégico 4 (migración regular, ordenada y segura) han sido propuestas especialmente por países importantes para los flujos migratorios. Los objetivos específicos con más actividades alineadas son el 2.4 y el 3.3.
- La DGA constata asimismo una mayor “familiaridad” de las RRDD con “el método de programación y evaluación, que incluye la introducción de indicadores precisos y mensurables asociados a las actividades propuestas”. Considera la DGA que “tanto los informes como los planes de acción son cada vez más precisos y se adaptan mejor a los procedimientos propuestos”.
- El COVID influyó en la capacidad de los diplomáticos para viajar, en especial a los países donde no hay presencia residente, a cuarentenas o restricciones para el movimiento en general, que en algunos casos ocasionó hasta el cierre de la representación diplomática por los casos de COVID registrados, o la dificultad o imposibilidad para organizar y llevar a cabo reuniones o encuentros presenciales.
- Las dificultades que atraviesa Etiopía (conflicto bélico), sumadas a la pandemia, ha reducido en este caso concreto su ejecución.

El informe anual de seguimiento se presenta ante la Mesa África. Sobre el informe relativo a la actividad de 2021 en los PAA, el Grupo de Trabajo de Cooperación de la Mesa África presentó a su vez un informe de valoraciones. Sus conclusiones más destacadas son:

- Falta presupuesto *ad hoc* para la implementación de estos PAA.
- Prevalen las líneas de acción “con una clara preferencia de enfoques en seguridad, desarrollo empresarial y cultural, y pocos destinados a promover los derechos humanos y el desarrollo local de forma directa”.
- Falta de comunicación entre las RRDD y los actores sobre el terreno, poca vinculación entre las RRDD y las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y escasa relación con los cooperantes para trabajar los PAA, salvo en el caso de la firma de los MAP.



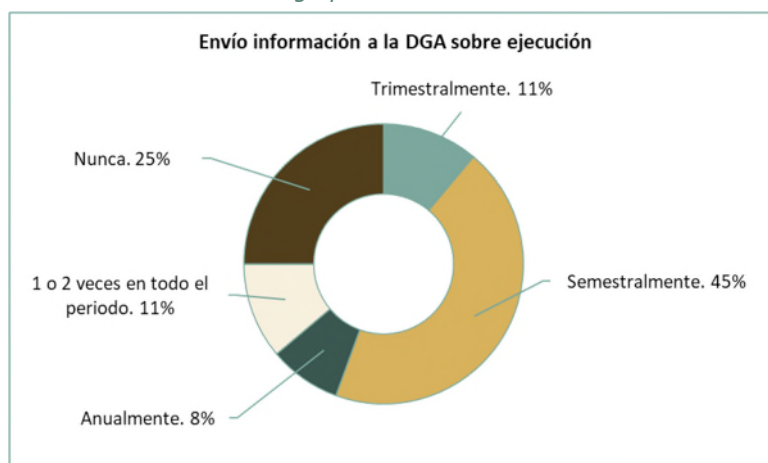
- Recomiendan la inclusión de indicadores cualitativos y de mayor información sobre la ejecución de las iniciativas, así como otorgar una mayor visibilidad al III PA en las páginas web de las embajadas.

El EME para el Plan África destacó en la entrevista realizada para esta evaluación el cambio de *cultura administrativa* que se ha percibido desde la elaboración de los planes de acción en las representaciones diplomáticas, considerando que ha mejorado la relación con los servicios centrales en Madrid, la conciencia compartida de que es necesaria la combinación de instrumentos y el liderazgo coordinador de las RRDD en el terreno. Asimismo, aseguró que el proceso evaluador ha servido como un fuerte incentivo para la mejora en el compromiso y desempeño de las RRDD, principalmente a través de los PAA.

En relación con el *seguimiento de las actividades de los ministerios*, el FA2023 no hace referencia a este sistema, sino al establecimiento de un mecanismo para su evaluación y seguimiento (MAUC, 2021:39). Por el momento, no se conoce ningún progreso respecto a esta cuestión, lo que deja las actividades de los ministerios sin ninguna herramienta para realizar un seguimiento sistemático y efectivo. No obstante, como se ha indicado, podría ampliarse la aplicación informática que ya se está usando en las representaciones diplomáticas para sus Planes de Acción Anual a estas actividades ministeriales. Por otro lado, al no estar constituida, resulta imposible para la DGA hacer un seguimiento de las actividades de la CIMA.

Los datos globales sobre *remisión de información sobre ejecución del III Plan África a la DGA* están muy determinados por el seguimiento semestral que la DGA hace sobre los planes de acción de las representaciones diplomáticas, de ahí el 45% que han seleccionado esta opción. Casi un 75% de los ministerios y organismos no han enviado “nunca” información sobre la ejecución del III Plan África a la DGA o, como mucho, “una o dos veces en todo el periodo”, considerado desde 2020 hasta el momento en que se rellenó el cuestionario (junio de 2022). Esto es coherente con la afirmación de la DGA, que asegura que “nunca” ha solicitado informes de seguimiento de la ejecución de las iniciativas ministeriales.

Gráfico 13. Frecuencia de envío de información a la DGA sobre ejecución del III Plan África. % sobre el total y por grupos de actores.



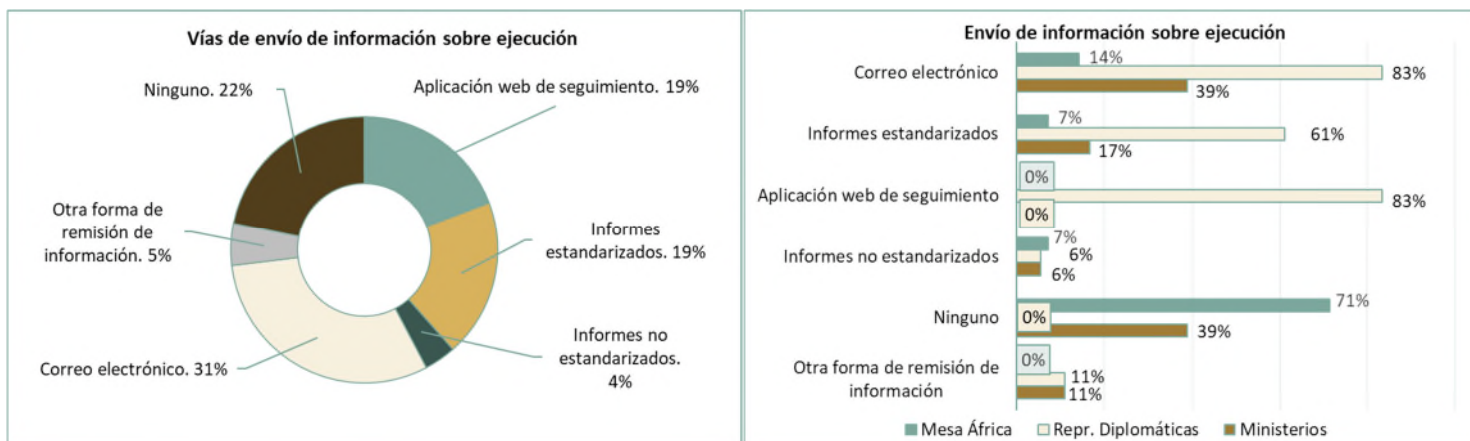
Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Respecto a la *vía por la que se solicitan estos informes*, la Mesa África no usa “ninguna” en un 71%, lo mismo que el 39% de los ministerios. El correo electrónico es la principal vía de envío de información (31%), usado mayoritariamente por las representaciones diplomáticas (83%), los ministerios (39%) y la Mesa África (14%). La aplicación web de seguimiento solo existe para el envío de información en el



caso de las representaciones diplomáticas (83%). Lógicamente, su peso en el cómputo global baja al 19%. Si bien los informes estandarizados tienen cierta relevancia para las representaciones diplomáticas (61%), es bastante menor para el resto de los actores (17% para ministerios y organismos y 7% para Mesa África). Los informes no estandarizados son raramente utilizados (entre un 6% y un 7%). En la categoría de “otras” aparecen diversas vías, algunas de tipo informal como las conversaciones telefónicas, o la actualización de datos a través de un Excel.

Gráfico 14. Vías de envío de información sobre la ejecución del III Plan África. % sobre el total y por grupos de actores.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Por otro lado, las RRDD no son particularmente críticas con los mecanismos de coordinación para la implementación del IIIPA, pero reconocen que su grado de participación en el intercambio de información y conocimiento con la DGA y entre ellas mismas, es escaso¹⁶.

Mecanismos de intercambio de información y conocimiento

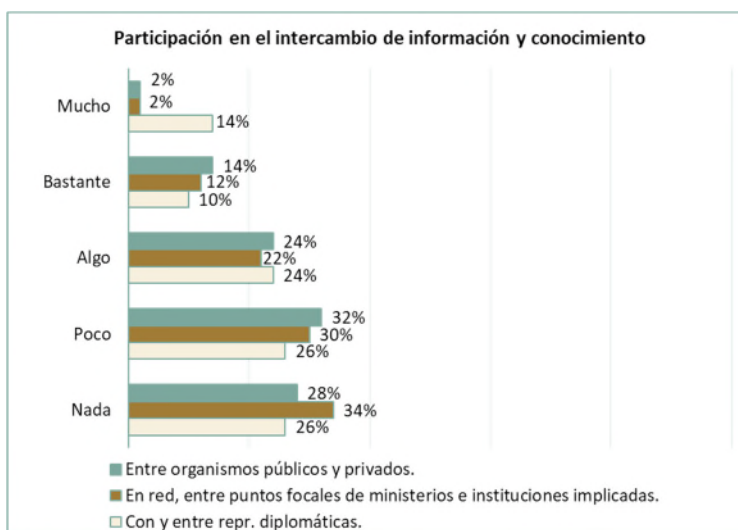
El IIIPA contempla “el establecimiento de mecanismos que favorezcan el intercambio con y entre embajadas” sobre diferentes aspectos del Plan; así como la elaboración de “mecanismos de intercambio de información en red por regiones entre puntos focales de los principales ministerios e instituciones implicados”. Respecto a la Mesa África, se prevé “la puesta en marcha de una red de intercambio de información en línea”, administrada por el MAUC (MAUC, 2019: 56).

Según la DGA, “no ha habido tiempo suficiente” para la completa implementación de estos mecanismos, pero considera que tanto el que tiene como objeto facilitar el intercambio de información con y entre las representaciones diplomáticas como el de los puntos focales ministeriales y de instituciones implicadas están ya creados y tienen actividad constante. El inicialmente previsto entre organismos públicos y privados “no está creado ni se ha avanzado en su creación”.

Sin embargo, no hay demasiada diferencia en la participación en los mecanismos de intercambio de información creados y el no creado. En general, el grado de participación (“mucho” o “bastante”) es muy escaso, como se observa en el gráfico a continuación.

¹⁶ Véase para más detalle el Anexo 4 sobre los resultados del cuestionario web autoadministrado.

Gráfico 15. Grado de participación en intercambio de información y conocimiento entre los diferentes actores. % sobre el total.

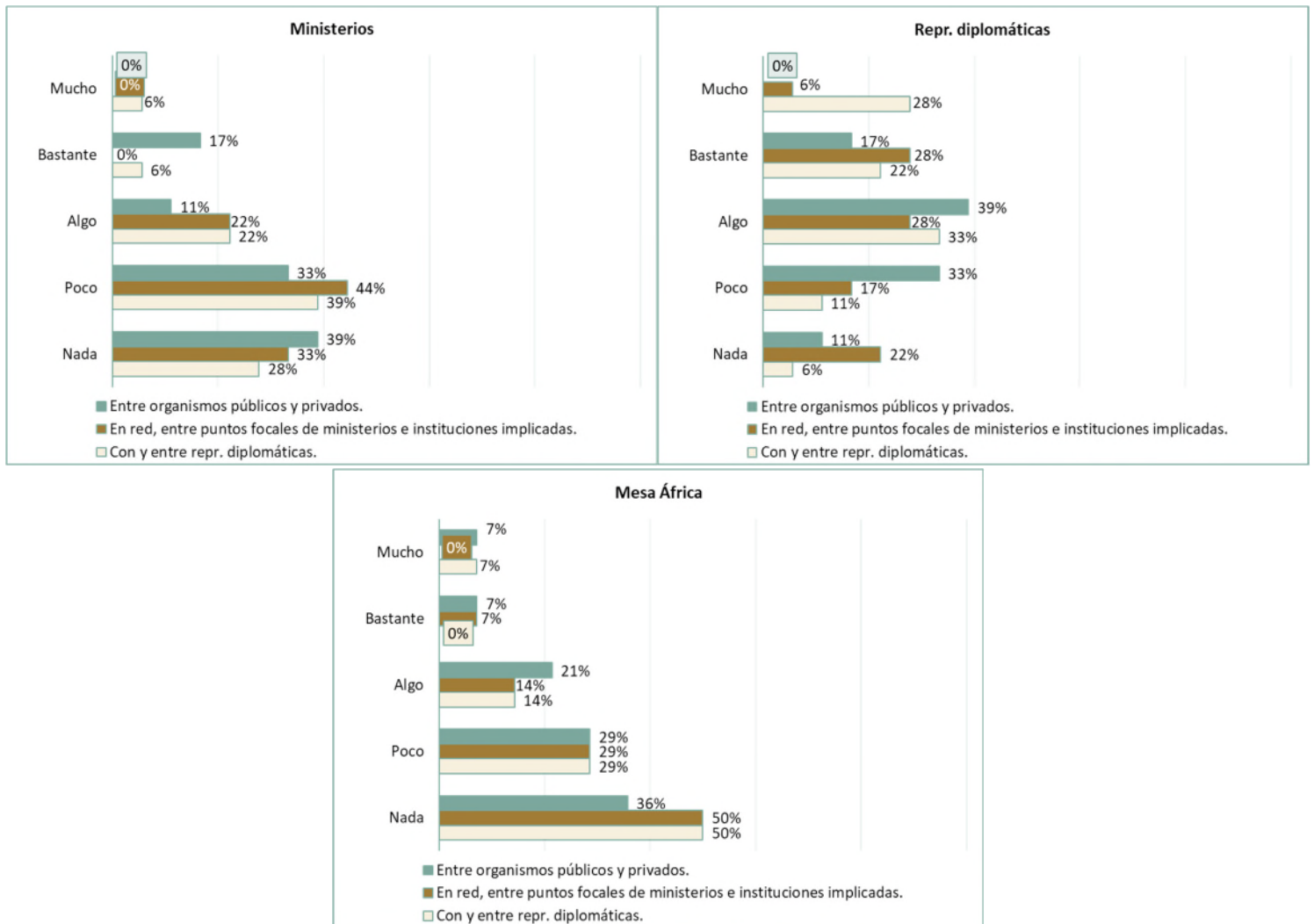


Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

El mecanismo que mejor funciona es el del intercambio con y entre las representaciones diplomáticas, y el que menos se está utilizando es la red entre puntos focales entre ministerios e instituciones implicadas (el 64% de los actores se ha posicionado entre “poco” y “nada” en este último). Solo un 2% de los actores usa “mucho” el intercambio de información y conocimiento entre organismos públicos y privados y entre los puntos focales de ministerios e instituciones implicadas en el desarrollo del III Plan África.

Si a estos datos suman los obtenidos según grupos de actores (siguientes gráficos), se desprende que la vertiente diplomática (DGA y RRDD) del III PA está algo más engrasada que las vertientes ministeriales y de la sociedad civil, y que los intercambios de información y conocimiento, al igual que los instrumentos de gobernanza, muestran debilidades en su correlación con lo propuesto en el III PA. Resulta llamativo que un 72% de los actores declaren haber participado en un mecanismo que no existe todavía, como ocurre con el intercambio de información entre organismos públicos y privados.

Gráfico 16. Participación de los distintos grupos de actores en los diferentes mecanismos de intercambio de información y conocimiento, en relación con el III Plan África. %.



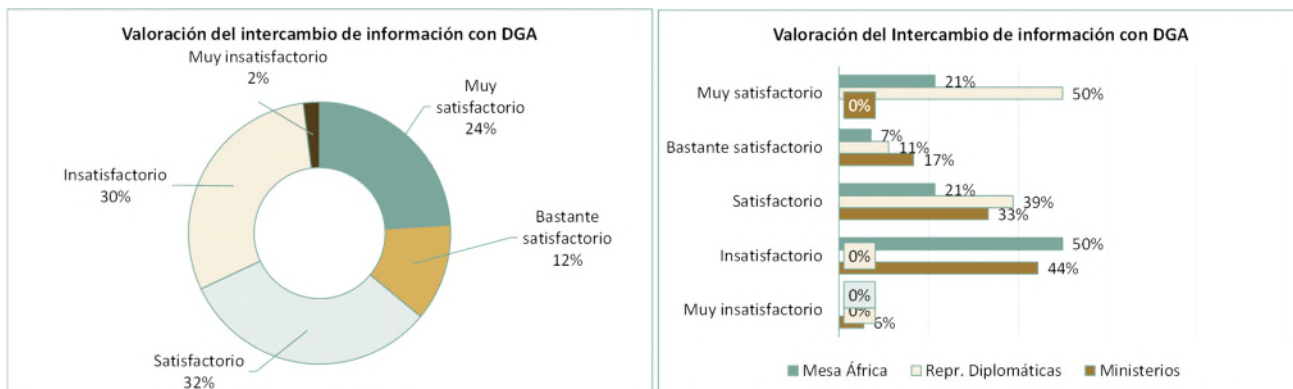
Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Según se observa en los gráficos anteriores, la gran mayoría de los ministerios y los integrantes de la Mesa África participan “poco” o “nada” en los mecanismos de intercambio de información. De hecho, la mitad de los integrantes de la Mesa África no participan “nada” y casi un tercio dicen participar “poco” en los circuitos de intercambio de información con las representaciones diplomáticas y con los ministerios. Los motivos por los que no se participa en estos mecanismos son básicamente dos: no se tienen competencias en la materia (38%) y no les han ofrecido la oportunidad de participar (35%).

Estos dos motivos pueden influir en la percepción positiva que tiene la DGA del intercambio de información. Por un lado, hay un número de actores que no participan porque no tienen competencias o no desarrollan funciones; por otro, hay un porcentaje significativo que la DGA no ha detectado como potenciales participantes, lo que quizás podría cambiar su percepción.

Pese a todo, la valoración general del nivel de intercambio de información es más bien positiva. Si se suman las categorías de “satisfactorio”, “bastante satisfactorio” y “muy satisfactorio” se obtiene un 68%, frente al 32% de las valoraciones más negativas, “insatisfactorio” y “muy insatisfactorio”.

Gráfico 17. Valoración del nivel de intercambio de información y conocimiento entre su unidad/organismo y la DGA para la implementación del III Plan África. % sobre el total de actores.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

En todo caso, la mitad de los ministerios y organismos se muestran insatisfechos (44%) o muy insatisfechos (6%) con el nivel de intercambio de información con la DGA, al igual que los representantes de la Mesa África (el 50% lo considera “insatisfactorio”).

Los principales motivos para las valoraciones negativas son los siguientes:

- No ha habido información previa, ni se ha producido ningún intercambio de información con la DGA o ha sido muy escaso.
- No se ha planteado la posibilidad de colaborar.
- Es necesario implicar de modo directo en ese intercambio a otras instancias de la AGE con competencias en el Plan.

La DGA, por su parte, considera que el nivel de intercambio de información y conocimiento entre los distintos organismos públicos y privados para la implementación del III Plan África es “muy satisfactorio”.

De esta manera, se refuerza la imagen de que el IIIPA no ha supuesto un cambio notable en las dinámicas de intercambio de información entre los actores, lo que ha favorecido que allí donde existían estructuras administrativas y de coordinación previas al IIIPA (RRDD y unidades y organismos más cercanos a la DGA) se registren los mayores niveles de participación y satisfacción. Por el contrario, los actores que tradicionalmente han tenido un acceso más complicado a la acción exterior no han notado un cambio de calado, a la espera del despliegue de la CIMA y sin perjuicio de los efectos positivos que pueda tener la Mesa África.

Todo esto es coherente con lo manifestado en las entrevistas, en las que los actores ministeriales han destacado una coordinación y comunicación con la DGA previas que se han mantenido igual tras el IIIPA¹⁷.

¹⁷ Respecto a esto caben algunas excepciones, como la de la AECID, que han notado una mejora en sus relaciones con la DGA a raíz del IIIPA.



El sistema de indicadores de evolución del III Plan África

El sistema de indicadores del IIPA está constituido por los indicadores de evolución para la medida del cumplimiento de los objetivos, pero carece de indicadores de realización o progreso asociados a la ejecución de las actividades y medidas del Plan que permitan su adecuado seguimiento.

Los indicadores de evolución¹⁸ están recogidos en el Anexo del IIPA, asociados a sus objetivos estratégicos. Tienen como función facilitar el seguimiento del IIPA, en el marco del informe anual realizado por la DGA en el último trimestre de cada año, y la evaluación del cumplimiento de los objetivos a los que están asociados (MAUC, 2019: 8 y 56). Serán revisados periódicamente (MAUC, 2019: 22).

La denominación de “Indicadores de evolución”¹⁹ no adscribe los indicadores a ninguna tipología si bien, por su contenido y funciones, pueden dividirse en dos categorías. En primer lugar, en la de **indicadores de contexto**, que ofrecen información sobre la situación general de África subsahariana en determinados ámbitos relacionados con los objetivos estratégicos (conflictos violentos, volumen de inversiones extranjeras en la región, crecimiento demográfico, etc.). En segundo lugar, en la de **indicadores de resultado**, que guardan una relación directa con la acción exterior española, ya que se refieren a actividades que desarrollan los actores del IIPA (apoyo a misiones internacionales, Ayuda Oficial al Desarrollo, visitas institucionales, etcétera).

Cuadro 9. Indicadores de evolución del III Plan África, con la identificación de los indicadores de contexto y de resultados realizada por el IEPP.

		Paz y seguridad	Desarrollo sostenible, crecimiento económico inclusivo y resiliente	Institucionalidad	Movilidad ordenada, segura y regular
INDICADORES ANEXO IIPA	INDICADORES DE CONTEXTO	Nº Conflictos violentos/resueltos	Evolución IDH	Índice Mo Ibrahim democracia África subsahariana	Crecimiento demográfico África subsahariana
		Nº Muertos violentos	Evolución empleo/desempleo África subsahariana	Índice apertura económica World Economic Forum	Nº migrantes regulares/irregulares Europa/España
	INDICADORES DE RESULTADOS	Nº Misiones participación/apoyo financiero español	Indicadores de comercio e inversión intraafricano/español	Nº viajes/visitas oficiales Jefes Estado/Gobierno y CCAA y Ministros a/de África subsahariana	Movilidad instituciones sectores educativos/formativos españoles/africanos
		Nº Militares/policias africanos formados	AOD española a África subsahariana	Instrumentos internacionales DDHH e informes relacionados preparados	Nº españoles residentes África subsahariana
			Aprovechamiento recursos acción exterior UE		

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo del III Plan África.

Quizás como herederos de la imprecisión temporal del IIPA y su fase temprana de desarrollo, ninguno de los indicadores cuenta con un marco temporal acotado y específico. Ello impide valorar su evolución desde el inicio, así como establecer la periodicidad de recogida de datos en base tanto a lo recomendable como a lo posible, lo que afecta a su calidad²⁰. Tampoco se ha registrado la línea de base o estándar de cumplimiento de objetivos anteriores. Otra de las principales debilidades es la falta de detalle respecto de las fuentes de información disponibles para la recolección de los datos. De los diecisiete indicadores, solo cinco cuentan con unas fuentes de información con tres características

¹⁸ Para más información sobre el análisis efectuado del sistema de indicadores véase el Anexo 8 “Indicadores”.

¹⁹ Dependiendo de su función, los indicadores suelen clasificarse en: de contexto (miden la situación del entorno social de una política pública), de realización o progreso (grado de ejecución de las actividades planificadas), de resultados (si la política ha alcanzado a su población objetivo) o de impacto (apuntan a los efectos de la política pública en ese entorno).

²⁰ Aunque existen varios sistemas, para este análisis se han tenido muy en cuenta los criterios SMART, acrónimo de Specific (específicos), Measurable (medibles), Assignable (realizables), Realistic (pertinentes) y Time-related (acotados en el tiempo). En el Anexo 9 se amplía el análisis de los indicadores de cada uno de los criterios SMART.



fundamentales: disponibilidad, fiabilidad y completitud de la información. La DGA ha elaborado una ficha Excel con la recopilación de la información sobre las fuentes de los indicadores de evolución en la que se pone de manifiesto la falta de disponibilidad de fuentes y, en otras ocasiones, su escasa fiabilidad y carácter incompleto, impreciso o desactualizado²¹.

Si se valora la *calidad general de los indicadores*²², cuatro indicadores tienen una calidad alta por la puntuación en todos los criterios analizados (el Índice IDH, el Número de visitas de Jefes de Estado/Gobierno, Crecimiento Demográfico de la región y el Número de Residentes en África Subsahariana. Seis se considera que tienen una calidad media, principalmente derivada de la insuficiente definición y fuentes de información. Más críticos son siete indicadores que presentan una calidad general baja y de ellos cuatro indicadores obtienen la mínima puntuación en todos los criterios:

- Los indicadores referidos al comercio y la inversión.
- El aprovechamiento de los recursos de la UE.
- El índice de apertura económica.
- La movilidad en instituciones de sectores educativos.

Tabla 2. Calidad interna de los indicadores de evolución del IIPA en función de criterios SMART.

Indicadores de Evolución del III Plan África	Criterios SMART						Valoración Calidad General
	Específicos	Medibles	Realizables	Relevantes	Temporales	Fuentes de Información	
OBJ. ESTRATÉGICO 1: PAZ Y SEGURIDAD							
Nº Conflictos violentos/resueltos	*	**		***	*	*	baja
Nº Muertos violentos	*	**		***	*	*	baja
Misiones participación/apoyo financiero español	**	***		***	**	**	media
Militares/policias africanos formados	***	***		***	*	**	media
OBJ. ESTRATÉGICO 2: DESARROLLO SOSTENIBLE							
Evolución IDH	***	***		***	***	***	alta
Evolución empleo/desempleo África subsahariana	**	**		***	*	*	media
Indicadores de comercio e inversión intraafricano/español	*	*		*	*	*	baja
Monto absoluto y porcentaje del total de la AOD española a África subsahariana	**	**		***	*	*	media
Aprovechamiento recursos acción exterior UE	*	*		***	*	*	baja
OBJ. ESTRATÉGICO 3: INSTITUCIONALIDAD							
Índice Mo Ibrahim democracia África subsahariana	***	**		***	*	***	media
Índice apertura económica World Economic Forum	*	*		*	*	*	baja
Nº viajes y visitas oficiales Jefes Estado/Gobierno y CCAA y Ministros a/de África subsahariana	***	***		***	***	***	alta
Ratificación de Instrumentos internacionales en relación con los DDHH y preparación de informes requeridos por ellos	*	**		***	***	*	media
OBJ. ESTRATÉGICO 4: MOVILIDAD							
Crecimiento demográfico África subsahariana	***	***		***	***	***	alta
Nº migrantes regulares e irregulares llegados a Europa y de ellos a España, por sexo y tipo de autorización	**	*		***	*	*	baja
Movilidad en instituciones sectores educativos o formativos españoles-africanos	*	*		*	*	*	baja
Nº españoles residentes en África subsahariana	***	***		***	***	***	alta

Fuente: Elaboración propia.

La *alineación a los objetivos estratégicos de los indicadores de resultados* contemplados en el IIPA se ve afectada por las deficiencias ya comentadas en su definición y por su versatilidad para servir para la medición de los avances en otros objetivos además del indicado en el IIPA. Y así se ha reflejado en

²¹ La última actualización de los indicadores fue remitida por la SGAMHAS en octubre de 2022.

²² El Anexo 8 contiene información más detallada del análisis de calidad de los indicadores por criterios SMART, de la alineación de los indicadores con los objetivos estratégicos y de la recogida de información.



la atribución realizada por los ministerios y las representaciones diplomáticas en el cuestionario distribuido para la evaluación. Por un lado, se aprecia una “alineación teórica” (conforme lo previsto en el Plan) débil, sobre todo en la valoración de las representaciones diplomáticas. Por otro, la actividad de los actores tiende a mostrar un carácter transversal respecto a los objetivos, lo cual debería considerarse a la hora de revisar el sistema de indicadores.

Cuadro 10. Alineación de los indicadores de evolución de resultados del III Plan África, por objetivos. Alineación teórica y efectuada por los ministerios y las representaciones diplomáticas.

ALINEACIÓN DE LOS INDICADORES DE EVOLUCIÓN DE RESULTADOS DEL III PLAN ÁFRICA, POR OBJETIVOS				Alineación de los indicadores a los objetivos estratégicos efectuada por los ministerios				Alineación de los indicadores a los objetivos estratégicos efectuada por las representaciones diplomáticas				
Objetivo del III PA	Literal del indicador en el III PA	Cód. Ind.	Cód. Ind. internos	Paz y seguridad	Desarrollo sostenible	Institucionalidad	Movilidad ordenada	Paz y seguridad	Desarrollo sostenible	Institucionalidad	Movilidad ordenada	
Obj. 1: paz y seguridad	Misiones con participación y / o apoyo financiero español (militares o civiles).	IOE0103	Ind 1	X				X				
			Ind 2	X				X				
	Número de militares / policías africanos formados por dichas misiones, desagregado por sexo.	IOE0104	Ind 3	X				X				
			Ind 4	X				X				
Obj. 2: Desarrollo sostenible	Monto absoluto y porcentaje del total de AOD española destinada al África subsahariana.	IOE0204	Ind 17		X				X			
	Aprovechamiento de los recursos de acción exterior de la Unión Europea.	IOE0205	Ind 18		X				X			
Obj. 3: Institucionalidad	Número de viajes y visitas oficiales de Jefes de Estado / Gobierno Central, de Ministros de Asuntos Exteriores a África subsahariana y de estos países a España. *(1).	IOE0303	Ind 5			X				X		
			Ind 6			X				X		
			Ind 7			X					X	
	Ratificación de instrumentos internacionales en relación con los DRR y preparación de informes periódicos requeridos por ellos.	IOE304	Ind 8			X					X	
			Ind 9			X					X	
			Ind 10			X					X	
Obj. 4: Movilidad ordenada	Movilidad en instituciones de sectores educativos o formativos españoles-africanos.	IOE0403	Ind 11				X				X	
			Ind 12				X				X	
			Ind 13				X					X
			Ind 14				X					X
			Ind 15				X					X
			Ind 16				X					X

Nota: Las "X" indican el objetivo estratégico marcado por el III Plan África; las celdas coloreadas indican los objetivos estratégicos a los que los ministerios asignaron los indicadores: a más intensidad del color, mayor alineación. Si se produce una coincidencia entre las "X" y los colores intensos, la alineación por parte de los actores coincide con la "teórica" (establecida por el III PA).

*(1): El indicador original del III PA recoge asimismo los viajes de presidentes de las Comunidades Autónomas. Al quedar este ámbito fuera del alcance de la evaluación, no se ha incluido este concepto.

Muy alta
Alta
Media
Baja
Nula

Muy alta
Alta
Media
Baja
Nula

Fuente: Elaboración propia.

La recogida de información de los indicadores de evolución no está estructurada y está condicionado por la calidad de las fuentes de información. En el proceso de evaluación del III PA no se han obtenido evidencias de la existencia de directrices o fichas para concretar el contenido de los indicadores de evolución, ni de la forma de recogida de la información que permita su adecuado seguimiento.



La DGA manifestó en la entrevista realizada, así como en las solicitudes de información del IEPP durante la evaluación, las diversas dificultades que había encontrado a la hora de recopilar la información de los indicadores de contexto del IIIPA. De manera sucinta, estas serían:

- Dudas respecto al contenido concreto y definición de los elementos de algunos indicadores.
- Inexistencia o desactualización de las fuentes de varios de los indicadores. Además, recayó en la DGA la tarea de identificarlas.
- La poca pertinencia de algunos indicadores para reflejar la labor de los actores en la implementación del IIIPA, concretamente de aquellos identificados en este Informe de evaluación como de contexto.
- La complejidad de ciertos indicadores ha forzado a realizar estimaciones sobre algunos datos, ya sea para obtener un número adaptado a la región analizada o al literal del indicador.

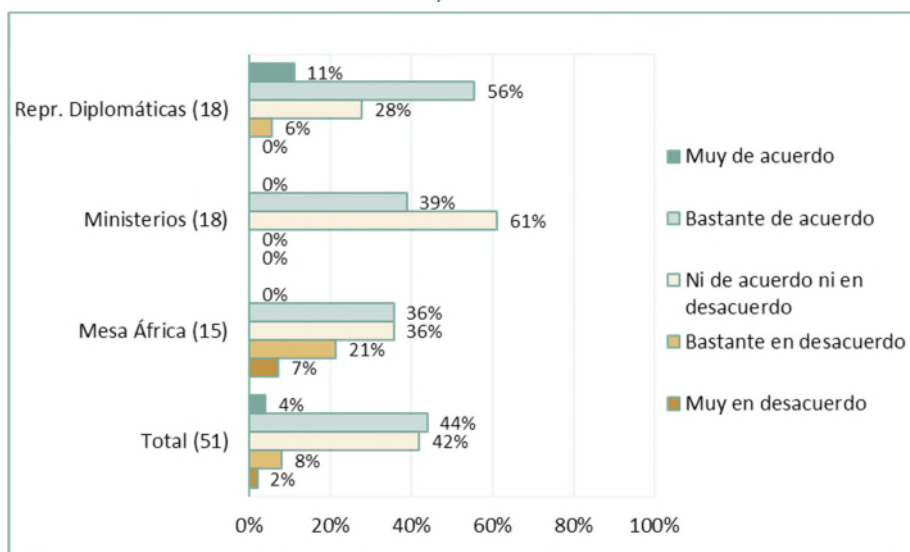
Por otro lado, la aplicación de los indicadores de resultados, en el cuestionario a los actores institucionales ha puesto en evidencia que un número considerable de ministerios y de representaciones diplomáticas declaran no haber desarrollado actividades o no tener competencias en los indicadores propuestos, lo cual apunta a un desajuste entre el sistema de información del IIIPA y las capacidades y ámbitos de actuación de sus principales actores. De 11 ministerios consultados, solo 7 aportaron datos sobre indicadores, en la mayoría de los casos incompletos, ya que varios de ellos encontraron un difícil encaje en el diseño actual (METD, MISM y MAPA), y otros concentraron su información en determinados grupos de indicadores, vinculados a su ámbito de actuación (MDEF, MCIN y MICT). Solo el MAUC consideró esta cuestión como transversal a su actividad.

Asimismo, se han recogido evidencias de un cierto desconocimiento del sistema de indicadores por parte de las unidades ministeriales y representaciones diplomáticas, que son las que deben recoger los datos que alimentan dichos indicadores.

En general, casi la mitad de los actores consultados no se muestran “ni de acuerdo ni en desacuerdo” con la pregunta sobre la adecuación de los indicadores del IIIPA²³. El sector más tácitamente favorable se concentra en las representaciones diplomáticas y el más crítico en las organizaciones integradas en la Mesa África. Posiblemente esta falta de posicionamiento se deba a la falta de concreción acerca de la competencia para la recogida de la información para los indicadores, lo que genera problemas como la ausencia de datos, la ambigüedad, las duplicidades o la desalineación de los indicadores respecto de los objetivos previamente marcados, como se ha visto.

²³ Véase para más detalle el Anexo 4.

Gráfico 18. Grado de acuerdo con la frase: “El III Plan África contempla unos indicadores adecuados para valorar la evolución y los resultados del Plan”.

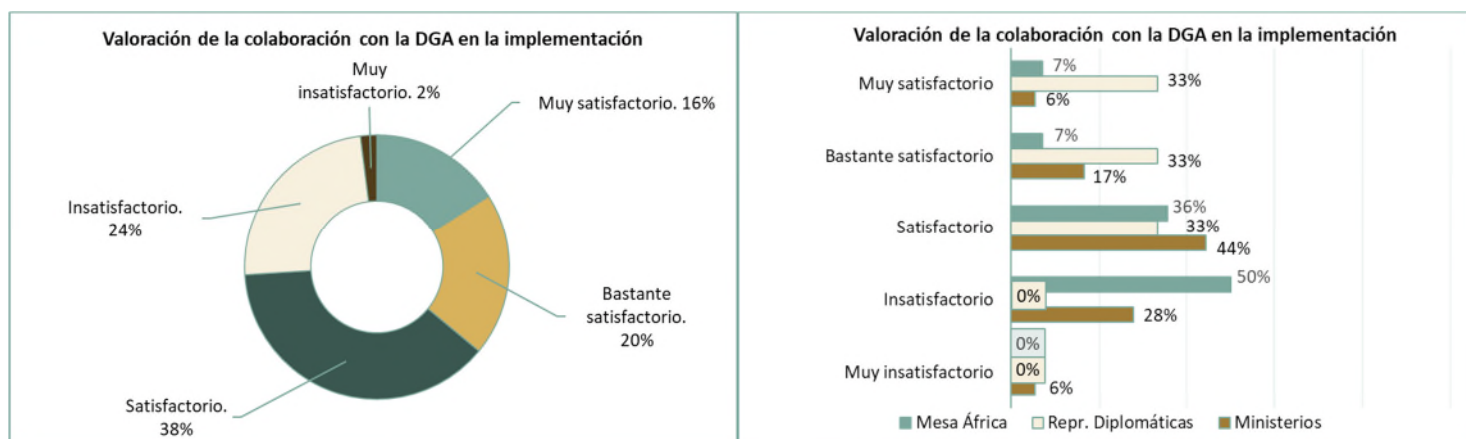


Fuente: Elaboración propia.

Colaboración y participación de actores en la implementación

La DGA considera que ha encontrado en todos los actores implicados (representaciones diplomáticas, ministerios, sociedad civil, etc.) “una actitud cooperativa y de compromiso a la hora de desarrollar y ejecutar el III Plan África”. Los actores también tienen una opinión mayoritariamente positiva, pero con algunos matices según tipos de actores. En el análisis por grupos, los integrantes de la Mesa África y, en menor medida, de los ministerios, tienden a situarse en valores negativos (“insatisfactorio” o “muy insatisfactorio”), mientras que las representaciones diplomáticas se posicionan en los valores positivos.

Gráfico 19. Valoración de la colaboración con la DGA en la implementación del III Plan África. Total y por grupos de actores. %.



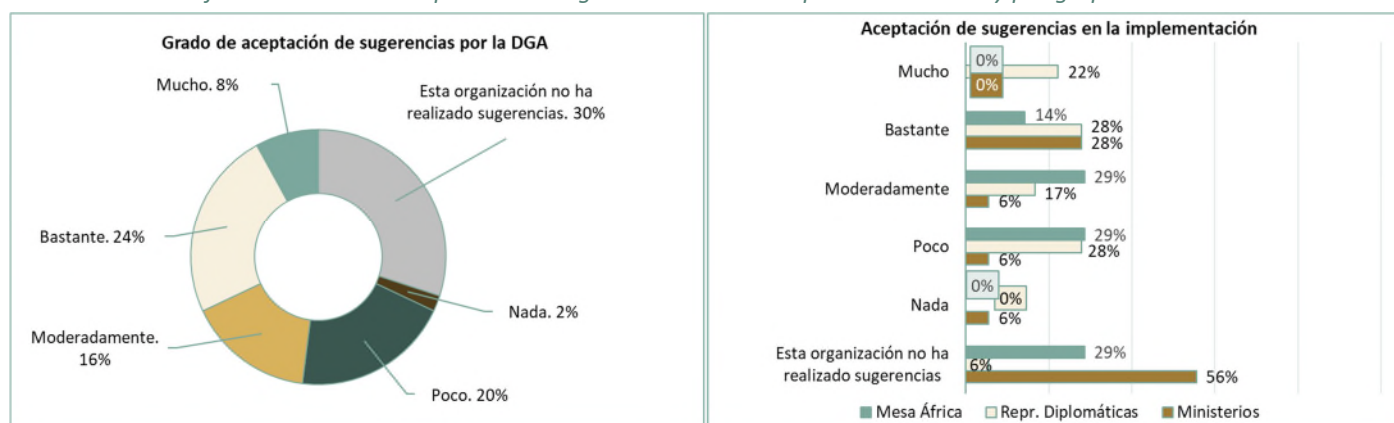
Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Los tres principales **motivos de las valoraciones negativas que expresan los actores son**: ausencia de comunicación, sin descartar la influencia de la pandemia y el confinamiento; la colaboración no se produce o resulta insuficiente, y la existencia de un procedimiento de consultas e información burocrático y jerarquizado que dificulta la participación y el diálogo.

La participación de los actores en la implementación, además de por los mecanismos establecidos de intercambio de información y conocimiento, también es relevante la comunicación bidireccional entre el órgano responsable y los actores para incorporar la visión de estos al despliegue de la intervención a través de las **sugerencias** recibidas. En este sentido, la **DGA** asegura no haber recibido sugerencias de los departamentos ministeriales ni de las representaciones diplomáticas en cuestiones relativas a la implementación del III Plan África. Sí de las organizaciones de la sociedad civil representadas en la Mesa África, y en este caso afirma haberlas tenido en cuenta “bastante”.

Cuando se ha preguntado los distintos grupos de actores, surgen algunas divergencias respecto a lo declarado por la DGA. Un 28% de los ministerios indica que han remitido sugerencias y que se han aceptado “bastante”. Por su parte, las RRDD, en su mayoría, si han realizado sugerencias, y sobre ellas un 22% indica que se han aceptado “mucho” y un 28%, “bastante”. En lo que hace a la Mesa África, un 29% no ha realizado sugerencias. De las que sí lo han hecho, un 29% cree que la DGA ha aceptado “poco” y otro tanto, “moderadamente”. Un 14% cree que se han aceptado “bastante” dichas sugerencias.

Gráfico 20. Grado de aceptación de sugerencias realizadas por la DGA. Total y por grupos de actores. %.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Por todo ello, como se observa en el gráfico circular anterior, en el cómputo global se recoge que un tercio de los actores no ha participado con sugerencias en la implementación, pero las que sí lo han hecho, en general la valoración de su incorporación por parte de la DGA es positiva: un 24% cree que se han aceptado “bastante” y el 8%, “mucho”. Un 16% se queda en “moderadamente” y un 20% en “poco”. Solo un 2%, correspondiente a los ministerios, cree que no se han aceptado “nada”.

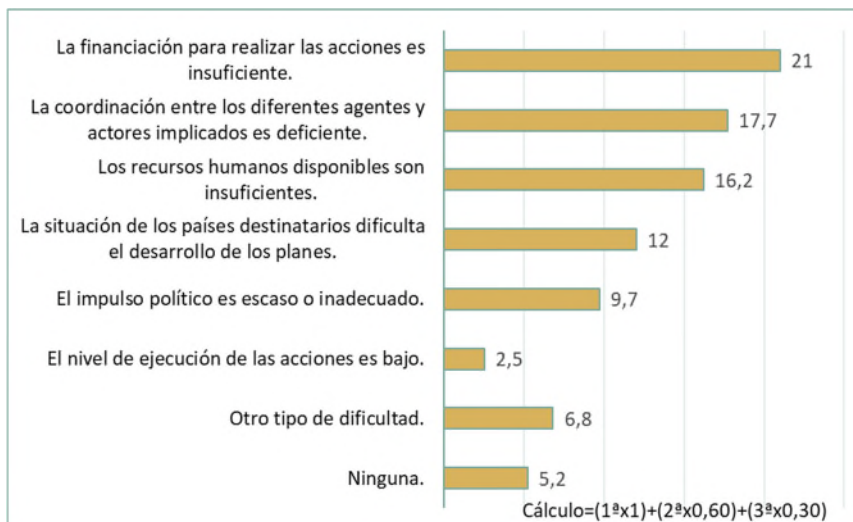
Dificultades y barreras para la implementación del III PA

La mayoría de los actores (ministerios, representaciones diplomáticas, y representantes de la Mesa África)²⁴ aprecian varias dificultades para la implementación del III PA (salvo la DGA, que no detecta ninguna), que, por orden de importancia, son:

- La **insuficiente financiación** para realizar las acciones contenidas en el Plan.
- La **deficiente coordinación** entre los diferentes actores implicados.
- Los **insuficientes recursos humanos** disponibles.

²⁴ El análisis detallado para estas cuestiones, por actores, con la información obtenida en el cuestionario web autoadministrado se recoge en el anexo 4.

Gráfico 21. Puntuación de las Barreras / dificultades para la implementación del III Plan África.



Nota: Se preguntó a los actores que puntuaran, por orden de importancia, las tres principales barreras o dificultades para la implementación del III PA. El cálculo de la puntuación global se ha efectuado sumando las consideradas más importantes, las que aparecieron en segundo lugar multiplicado el valor por 0,60 y las terceras en orden de importancia multiplicadas por 0,30.

Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Las tres principales dificultades/barreras son las más mencionadas habitualmente en todas las intervenciones públicas cuando se pregunta a gestores y responsables de las acciones ya que son, en general, cuestiones que atañen directamente a la gestión y gobernanza: el apoyo financiero resulta crucial para cualquier política pública, así como contar con los recursos humanos suficientes para poder gestionarla, y en ambos casos es precisa la coordinación tanto interna como externa para asegurar el éxito de las acciones.

La Comisión Interministerial para África (CIMA)

La Comisión Interministerial para África (CIMA) es uno de los *mecanismos centrales de coordinación* del III PA, encargado de formular las directrices generales en cuestiones que afecten a la acción exterior de diversos ministerios en la implementación del III PA y de la revisión en profundidad del plan cada tres años. Su papel respecto a las acciones de los ministerios se ve reforzado en el FA2023, donde es considerada como una de las plataformas para impulsar y dar coherencia a las acciones del FA2023, contribuyendo a su impacto y eficacia (MAUC, 2019:10). Estará compuesto por los ministerios con acción exterior en África.

En el momento de redacción de este informe, el Real Decreto de creación de la CIMA está finalizando su tramitación. De acuerdo con el MAUC, el centro proponente ya ha recibido el dictamen del Consejo de Estado, por lo que solo restaría su elevación al Consejo de Ministros para su aprobación²⁵. La SGAMHASAS espera que la CIMA pueda constituirse antes de que termine el año.

Con las funciones que se le asignan, la CIMA comparte responsabilidades de gobernanza del III PA en el ámbito de los ministerios, por lo que es especialmente relevante su adecuada coordinación y

²⁵ La CDGAE debatió el Real Decreto por el que se crea la Comisión Interministerial para África el 10 de noviembre de 2022.



complementariedad con la DGA, responsable del III PA y del impulso y coherencia de la implementación en el ámbito de las RRDD, para evitar ineficiencias y duplicidades.

El 39% de los ministerios y sus organismos han manifestado su participación en CIMA en la encuesta efectuada en esta evaluación. En cualquier caso, se entiende que esta participación se está limitando, en estos momentos, a las observaciones o aportaciones en la tramitación ordinaria del Real Decreto de creación del órgano.

La Mesa África

La Mesa África²⁶ fue contemplada en el III Plan África como *el mecanismo central de coordinación*, bajo el principio transversal de unidad de acción en el exterior, para facilitar el “intercambio de información y la coordinación entre la Administración y actores españoles claves en África (sociedad civil, mundo académico, sector privado, administración descentralizada)” (MAUC, 2019:56). Estaría “dedicada a consultas con la sociedad civil, actuando como instrumento de coordinación de los principales actores públicos” (MAUC, 2019:53). Se caracteriza por tener carácter consultivo y ser el instrumento dinámico de coordinación, seguimiento y de rendición de cuentas sobre el III Plan África. Fue creada en 2007 con el I Plan África, pero no tuvo demasiado desarrollo hasta el III PA.

En el FA2023, la Mesa África se define como “el principal espacio de diálogo entre el MAUC y la sociedad civil (ONG, sector privado empresarial y sector cultural y académico)”, y “podrá realizar propuestas de acciones y de partenariados público-privados a elevar a la CIMA” (MAUC, 2021:36), lo que supondría *de facto* una ampliación de funciones, si bien está pendiente de definir. En la transición del III PA al FA2023 se modifican asimismo los actuantes en la Mesa, que pasan de “la Administración” en términos generales, tal y como se recoge en el III PA, lo que incluiría a todos los departamentos ministeriales y donde tendrían cabida las entidades territoriales (autonómicas y locales) a limitarse únicamente al MAUC en el FA23. La sociedad civil se organiza en grupos de trabajo.

El Embajador Especial para el Plan África (EME) es el responsable de la dinamización, coordinación y preparación de las cuestiones que tienen que ver con la Mesa África. De hecho, según coinciden todos los participantes en la Mesa África, su actividad y compromiso ha sido clave para ponerla en marcha y la organización de los primeros trabajos. El propio EME define como sus funciones fundamentales establecer, mantener y mejorar las relaciones con los actores externos al MAUC, y especialmente de la sociedad civil, encargándose de la coordinación y seguimiento de la Mesa África²⁷.

El funcionamiento de la Mesa se basa en Reuniones Plenarias, centro de la toma de decisiones y de especial trascendencia porque son al más alto nivel de interlocución (persona titular de la Secretaría de Estado o del Ministerio), y en Grupos de Trabajo, donde se centra la actividad de la Mesa África. Como productos de su actividad están las Propuestas y Recomendaciones, las Consultas temáticas y las experiencias piloto. También elabora memorias anuales de seguimiento de su actividad.

Las reuniones plenarias de la Mesa África

Las reuniones plenarias son el principal instrumento de toma de decisiones de la Mesa África. Suelen estar presididas por la persona titular de la Secretaría de Estado promotora del Plan, en la actualidad la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales, aunque la III reunión plenaria, la celebrada

²⁶ El Anexo 5 recoge información más detallada sobre la Mesa África y su actividad.

²⁷ Entrevista celebrada el 24 de marzo de 2022 en la sede del MAUC.



en enero de 2022, fue presidida por el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, José Manuel Albares. En ocasiones son presididas por la persona titular de la Dirección General para África. La DGA, actuando como coordinadora, y los representantes de cada uno de los grupos de trabajo, son los participantes habituales en dichas reuniones plenarias de la Mesa África, a los que se suele invitar también a otros representantes del MAUC, en función del orden del día. Excepcionalmente se invita a otras personas y organizaciones, como fue el caso de la reunión extraordinaria dedicada a la transformación digital.

En el marco temporal del IIIPA se han convocado reuniones plenarias de la Mesa África a un ritmo de al menos dos anuales (semestralmente), superando la frecuencia inicial prevista en el III Plan África. En 2022 está prevista la tercera reunión antes de final de año. Como se observa en el cuadro de actividad de la mesa, aunque la pandemia de COVID 19, en especial los meses de confinamiento, dificultaron el avance del proceso inicial, se mantuvieron los contactos necesarios para poder programar las primeras reuniones. Como ya se ha indicado, la reconstitución de la Mesa África y su relanzamiento comenzó nada más aprobarse el IIIPA e, independientemente de que no había un plan de acción previamente aprobado, sí había una *hoja de ruta de los primeros meses de trabajo*, que se concretó en la I Reunión plenaria: calendario de trabajo, impulso del tratamiento de temas transversales, aumentar la coordinación entre los departamentos ministeriales, impulsar una mayor implicación de los actores (en especial en el marco de la UE) y conseguir más recursos.

Cuadro 11. Actividad de la Mesa África del III Plan África.

Año	ACTIVIDAD DE LA MESA ÁFRICA
2019	Relanzamiento de la Mesa África a través de las sesiones constitutivas de los tres Grupos de Trabajo Sectoriales.
2020	Enero: Primera reunión de coordinación entre la Dirección General para África y representantes de los Grupos de Trabajo. Presencial.
	Junio: Primera reunión de trabajo con los Grupos de Trabajo presidida por la Secretaria de Estado.
	Noviembre: I REUNIÓN PLENARIA DE LA MESA ÁFRICA . Presencial
2021	Abril: II REUNIÓN PLENARIA DE LA MESA ÁFRICA . Acuerdo GT sobre las consultas temáticas. Presencial.
	PRIMERA CONSULTA TEMÁTICA IGUALDAD DE GÉNERO Y AVANCE ODSs . Inicio de los trabajos. Finalización del trabajo y presentación de resultados en 2022.
	Junio: REUNIÓN EXTRAORDINARIA TEMÁTICA dedicada a las oportunidades del proceso de transformación digital en África. Presencial.
2022 (hasta septiembre)	Enero: III REUNIÓN PLENARIA DE LA MESA ÁFRICA . Presentación de resultados Consulta temática "Propuestas y recomendaciones sobre igualdad de género y el avance en el ODS 5 para la ejecución del III Plan África". Presencial.
	Febrero: Elaboración del PRIMER PLAN ACCIÓN MESA AFRICA 2022-2023 , un plan de carácter bienal que incluye las iniciativas a ejecutar por la Mesa en los años 2022 y 2023, así como los indicadores de seguimiento de la ejecución.
	Julio: IV REUNIÓN PLENARIA DE LA MESA ÁFRICA . Estado de ejecución del III Plan África. Debate sobre el informe de recomendaciones sobre el ODS 5 y respuesta de la AGE. Información sobre actividades en marcha y debate sobre temas de actualidad (movimientos migratorios). Propuesta de próximos pasos.
	PLAN DE ACCIÓN PILOTO EN SENEGAL para la promoción de la presencia empresarial y de la inversión española.
	SEGUNDA CONSULTA TEMÁTICA , Políticas Públicas para la cooperación cultural y académica: inicio de los trabajos para su finalización en 2023.

Fuente: Elaboración propia, con datos facilitados por la DGA.



Los grupos de trabajo

La Mesa África funciona principalmente a través de la actividad de tres *grupos de trabajo sectoriales* creados en noviembre de 2019 con tres representantes²⁸ cada uno en las reuniones plenarias:

- Cooperación y desarrollo. Es el grupo más numeroso ya que en él participan numerosas organizaciones (fundamentalmente ONGD) que tienen proyectos en África. La Coordinadora de ONGD (que agrupa a más de 500 ONGD) ejerce la secretaría del grupo y presta apoyo a los tres vocales.
- Sector privado empresarial. Cuenta tan solo con tres miembros que son a su vez representantes en las reuniones plenarias. Solamente participan representantes del Club de Exportadores e Inversores, de la Cámara de Comercio de España y de la CEOE Internacional.
- Academia y cultura. En este grupo participan representantes de universidades, grupos de expertos internacionales, fundaciones y grupos de estudios.

La constitución de los grupos de trabajo es por invitación del MAUC a representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil vinculadas con África, más de un centenar de participantes inicialmente, que se van completando con la incorporación de nuevos representantes que se identifican como actores relevantes. Así a partir de abril de 2021, se incorporan formalmente representantes de afrodescendientes y colectivos de la diáspora africana en España, principalmente en los grupos de trabajo de Cooperación y desarrollo y Academia y cultura. También se están extendiendo invitaciones y convocando a unidades de la Administración General del Estado o sus organismos vinculados y dependientes que tienen alguna responsabilidad de planificación, de gestión o de impulso de alguna actividad o iniciativa relacionada con la actividad que en cada momento se esté tratando en la Mesa África y sus grupos de trabajo. Asimismo, se producen renuncias a la participación de otras organizaciones.

La participación de los grupos de trabajo en las reuniones plenarias de la Mesa África es a través de tres vocales representantes por cada grupo. De ahí que el número de componentes de cada grupo de trabajo tiene incidencia en el peso de cada grupo de trabajo en las reuniones plenarias y da lugar a ciertos desequilibrios: mientras los integrantes de los grupos de trabajo de Cooperación y desarrollo y de Academia y cultura se ven obligados a consensuar su posición para ser trasladada por sus 3 vocales, todos los integrantes del grupo de Sector privado y empresa, al ser solo tres componentes, participan con voz propia en las reuniones plenarias.

El funcionamiento interno de los grupos de trabajo es complejo y todavía no está completamente asentado ni cuenta con una metodología de trabajo y de participación totalmente consolidada. Los grupos de trabajo proponen temas sobre los que trabajar, trabajan en ellos y presentan un documento de consenso a la Mesa África para su discusión y elaboración de propuestas y recomendaciones. El objetivo es llegar a un consenso, que no siempre es posible, sobre el contenido de un único documento que integre la posición de todos. Para ello se pueden convocar las reuniones de trabajo que se consideren necesaria.

La actividad de los grupos de trabajo presenta dificultades debido entre otros factores a la complejidad de la metodología de trabajo, el tiempo para presentar resultados y el carácter voluntario de la participación de sus integrantes.

²⁸ Según la fuente, estos representantes se denominan también portavoces o vocales.



Otro factor que debe considerarse es la suficiencia de recursos con los que cuentan los grupos de trabajo. Aunque cuentan con el apoyo e impulso del EME, se han recogido quejas sobre la falta de medios asignados, tanto económicos como personales, de apoyo o secretariado. No hay evidencia de un presupuesto concreto para la facilitación de sus trabajos.

La limitación de la participación de los ministerios y, en su caso, de las comunidades autónomas y las entidades locales, cuando son responsables o participan en los asuntos en los que se trabaja, es otro factor de debilidad mencionado en las entrevistas realizadas a componentes de la Mesa África. Hasta el momento de la evaluación, no se ha avanzado en los instrumentos concretos que permitirían la participación de los entes territoriales.

Las consultas temáticas

Las consultas temáticas son áreas en las que actualmente se centra la actividad de los grupos de trabajo. Estos elaboran un documento con propuestas y recomendaciones sobre el ámbito analizado que se presentan en las reuniones plenarias de la Mesa África para su discusión y traslado a los responsables en la administración. Hasta septiembre de 2022 se ha trabajado en dos consultas temáticas.

La **primera consulta temática**, acordada en la segunda reunión plenaria es **“Propuestas y recomendaciones sobre igualdad de género y el avance en el ODS 5 para la ejecución del III Plan África”**. En enero de 2022 (III Reunión plenaria) se presentó el documento elaborado con la participación de diferentes actores dentro de los tres grupos de trabajo²⁹. Este documento fue remitido con posterioridad a los diferentes ministerios que tienen competencias sobre las recomendaciones efectuadas, cuyo informe de respuesta se ha publicado en la web del MAUC. Este informe recoge tanto las impresiones de la DGA como de las distintas unidades con competencias en la materia³⁰.

La DGA considera que la iniciativa ha sido positiva y útil, ya que, independientemente de que se compartan o no las recomendaciones de la consulta temática, las reacciones y comentarios denotan “la atención y el gran interés que ha generado este proceso”. Considera la DGA que “se fortalece el diálogo y la interacción con la sociedad civil española y se emprende un esfuerzo común hacia una acción española en y con África más eficaz para avanzar en el ODS 5 y en la igualdad de género”. Es intención del EME para el III Plan África consensuar una fórmula para “proseguir el diálogo entre los grupos de trabajo y la AGE sobre este tema y cómo puede ser el seguimiento de las acciones que se realicen”³¹.

La Mesa África está trabajando en la **segunda consulta, que lleva por título “Políticas públicas para la cooperación cultural y académica”** (Plan de acción 2022-2023). Estaba previsto que a finales de 2022 estuviese disponible un documento con propuestas y recomendaciones. Una vez finalizada esta segunda consulta, se procederá a decidir el objeto de la siguiente consulta.

Experiencias piloto

En la tercera reunión de la Mesa África se presentó el **ejercicio piloto en Senegal** para tratar de mejorar la coordinación de la acción exterior española. Se trata del Plan de acción en Senegal para la promoción de la presencia empresarial y de la inversión españolas 2022-2023, en el marco del FA2023. Según la

²⁹ En el Anexo 5 se recogen las principales recomendaciones de esta primera consulta temática.

³⁰ <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa/Consulta-tematica-sobre-igualdad-de-genero-y-el-avance-en-el-ODS-5-para-la-ejecucion-del-III-Plan-de-Africa.aspx>.

³¹ Acta de la IV reunión de la Mesa África. Julio de 2022.



información facilitada en la IV reunión plenaria (julio de 2022), el plan piloto comenzó a ejecutarse en enero de 2022, y sus principales resultados hasta el momento se han centrado en la organización de eventos y visitas de alto nivel relacionadas con el comercio y el apoyo a las empresas. Los participantes en la reunión valoraron de forma positiva el desarrollo de este ejercicio.

Plan de acción de la Mesa África

La Mesa África ha elaborado en febrero de 2022 un plan de acción como instrumento de despliegue del IIIPA con el objetivo de alinear sus actividades a los objetivos del plan y contribuir de forma coherente a sus fines. El *Plan de Acción de la Mesa África 2022-2023*, tiene carácter bienal, aunque si la Mesa así lo decide se podría prorrogar un año más. Su estructura sigue la pauta de los planes de acción de las RRDD definiendo iniciativas que se encuadran en las líneas de actuación de los objetivos específicos y estratégicos. Las iniciativas previstas en este plan de acción se muestran en un cuadro en el Anexo 5.

El Plan de Acción se alinea con todos los objetivos del III Plan África, si bien con el que menos puntos en común tiene es con el objetivo estratégico 1, Paz y Seguridad, según se indica en el propio documento.

Cuadro 12. Alineación del Plan de Acción de la Mesa África con los objetivos del III Plan África.

	III PLAN ÁFRICA															
	OE1 PAZ Y SEGURIDAD				OE 2. DESARROLLO SOSTENIBLE				OE 3. INSTITUCIONALIDAD				OE 4. MOVILIDAD ORDENADA			
	OE 1.1.	OE 1.2.	OE 1.3.	OE 1.4.	OE 2.1.	OE 2.2.	OE 2.3.	OE 2.4.	OE 3.1.	OE 3.2.	OE 3.3.	OE 3.4.	OE 4.1.	OE 4.2.	OE 4.3.	OE 4.4.
PLAN ACCIÓN MESA ÁFRICA				✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Acción de la Mesa África 2022-2023.

El Plan de Acción incluye la previsión de la elaboración de una *memoria anual* por parte de la Dirección General para África que recoja las actividades de la Mesa África. La presentación de dicha memoria anual tendrá lugar en la “reunión plenaria más cercana al final del año natural o al inicio del siguiente”.

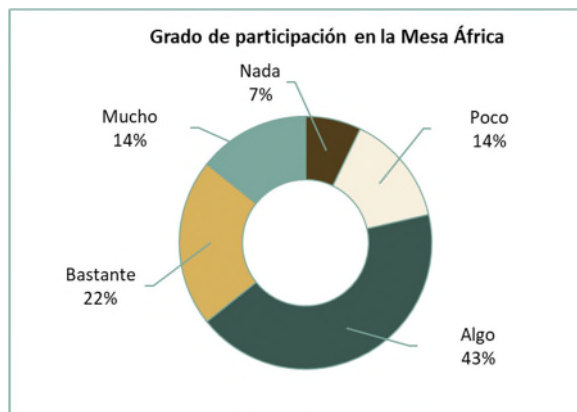
Por último, en el apartado de *recursos*, se explica que la Dirección General para África “apoyará el funcionamiento de la Mesa África con sus recursos humanos y técnicos”. Se añade que “se procurará atender las solicitudes y propuestas de apoyo que realicen los miembros de la Mesa en aras a su buen funcionamiento y cumplimiento del plan aprobado”. Asimismo, “se atenderán las necesidades de apoyo para la facilitación de las actividades entre grupos de trabajo y de las consultas temáticas, así como para la elaboración de productos concretos que puedan ir surgiendo en el seno de estos trabajos”. Por último, señala que “las propuestas que requieran la contratación externa de medios se deberán plantear al inicio de cada semestre”.

No figura una previsión concreta sobre los recursos que se puedan aportar, ni una previsión del presupuesto estimado que se pueda poner a disposición de la Mesa África para realizar sus actividades en ninguna de las dos anualidades que abarca. Por ello, es posible que la falta de recursos sea uno de los principales riesgos que tenga que afrontar la Mesa África para su continuidad, dado que tiene efectos importantes en la implicación de los integrantes de los grupos de trabajo, sobre todo aquellos que se encargan de las tareas de elaboración de documentos y de coordinación en las consultas temáticas.

Valoración de los actores sobre su participación en la Mesa África.

En el cuestionario remitido, la DGA afirma que la Mesa África “está creada y tiene actividad constante”. Sin embargo, los actores integrantes de Mesa África respondieron en el cuestionario que su participación es poco relevante. Según se observa en el gráfico a continuación, el 14% indicó que participa “mucho”, mientras que un 22% lo hace “bastante”. Un 43% respondió que participa “algo” y un 14% más indicó que lo hace “poco”.

Gráfico 22. Valoración de la participación en la Mesa África por parte de los integrantes de la Mesa África. %.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

Conviene resaltar que la DGA no considera a los ministerios *miembros naturales* de la Mesa África, limitando la participación a las unidades del MAUC, según la interpretación dada por el FA2023, siempre por invitación directa de la DGA para las reuniones en que así lo considere por razón de la materia. Pese a ello, algunas unidades ministeriales aseguraron participar en reuniones de la Mesa, algunas incluso bastante o mucho.

Todo ello lleva a deducir que existe alguna confusión entre los actores, incluidos sus responsables e integrantes, sobre su papel en el seno de la Mesa África, y también sobre la función que se espera que tenga la propia Mesa África en la implementación, seguimiento, evaluación y rediseño del III PA, y que es necesario asentar tanto la metodología como el reglamento de funcionamiento de la misma.



3.3. La implementación del III Plan África. Los planes de acción

A continuación, se ofrece el análisis de los dos principales instrumentos de despliegue e implementación del IIIPA, que son, en el ámbito de las representaciones diplomáticas, el conjunto de Planes de Acción Anual y, en el ámbito de los departamentos ministeriales, las actividades recogidas en el Foco África 2023. La diferente estructura de relación y coordinación con la DGA como responsable del IIIPA que tienen unas y otros y la muy distinta naturaleza de los dos instrumentos y los datos disponibles sobre las acciones llevadas a cabo ha aconsejado realizar un análisis por separado.

3.3.1. Los Planes de Acción del III Plan África en las Representaciones Diplomáticas

Naturaleza y lógica de los Planes de Acción Anual de las RRDD

Los Planes de Acción Anual (PAA)³² de las representaciones diplomáticas son parte del instrumento operativo de despliegue del IIIPA, y conectan una parte de su actividad con los objetivos del Plan, bajo la coordinación y seguimiento de la DGA como responsable de la intervención, como se ha visto. Así, tienen una doble naturaleza: además de esta función de elemento del despliegue, homogeneizan la planificación de las RRDD, orientándola a los resultados, al seguimiento y la evaluación, aunque no recoja la totalidad de la actividad que llevan a cabo las RRDD.

En el Informe de seguimiento de 2020 se explica que el IIIPA define una serie de objetivos “hacia los cuales deben estar orientados todos los esfuerzos de la política española en el subcontinente y que a su vez aspiran a servir de guía para las acciones de otros actores importantes de nuestro país con intereses ciertos en África” (MAUC, 2020:3), y es mediante los PAA como las RRDD refuerzan su naturaleza de punto focal sobre el terreno, lo que posibilitaría una mayor coordinación con otros actores y con otros instrumentos de despliegue del IIIPA, como el FA2023. Por ejemplo, el IIIPA encomienda a las RRDD la puesta en marcha de mecanismos de coordinación con el sector privado e incorporar a los PAA, cuando se trate de embajadas residentes en países de asociación de la Cooperación Española, su Marco de Asociación País o instrumento equivalente (MAUC, 2019: 56).

Siguiendo las directrices de la DGA³³, cada representación diplomática debe presentar su PAA del país donde tiene instalada su sede. Además, cuando está acreditada ante varios países, puede presentar PAA de alguno o todos esos países de acreditación, pero no es obligatorio. De ahí que, en los países que son sede diplomática se registren 3 planes anuales (uno por año), mientras que en los que no lo son, puede darse más variedad, manteniéndose ese máximo de 3 en el periodo.

³² En este apartado se recogen las principales conclusiones del análisis efectuado sobre los Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas, que se puede leer completo en el Anexo 6.

³³ Recogidas en el apartado 3.2. “Análisis de gobernanza del IIIPA”.



Cuadro 13. Planes de acción anual de las representaciones diplomáticas, por países y años.

REPR. DIPLOMÁTICA	PAÍS	PLANES DE ACCIÓN			REPR. DIPLOMÁTICA	PAÍS	PLANES DE ACCIÓN		
		2020	2021	2022			2020	2021	2022
Luanda	Angola	X	X	X	Windhoek	Namibia	X	X	X
Praia	Cabo Verde	X	X	X		Botswana			
Yaundé	Camerún	X	X	X	Niamey	Niger	X	X	X
	Rep. Centroafricana				Abuja	Nigeria	X	X**	X
Yamena (Antena)	Chad	X	X	X		Benín	X	X	X
Abidjan	Costa de Marfil	X	X	X	Kinshasa	Rep. Democrática del Congo	X	X	X
	Liberia					Congo Brazzaville			
Addis Abeba	Etiopía *	X	X	X	Dakar	Senegal	X	X	X
	Seychelles				Pretoria	Sudáfrica	X	X	X
	Yibuti					Comores			
Libreville	Gabón	X	X	X		Lesoto			
	Santo Tomé e Príncipe					Madagascar	X***		
Banjul (Antena)	Gambia	X	X	X		Mauricio			
Accra	Ghana	X	X	X	Jartum	Sudán	X	X	X
	Togo					Sudán del Sur			
Bissau	Guinea Bissau	X	X	X	Eritrea	X	X		
Conakry	Guinea Conakry	X	X	X	Dar es Salam	Tanzania	X	X	X
	Sierra Leona	X	X	X		Burundi			
Malabo	Guinea Ecuatorial	X	X	X		Ruanda	X	X	
Nairobi	Kenia	X	X	X	Harare	Zimbawe	X	X	X
	Uganda	X	X	X		Malawi			X
	Somalia	X	X	X		Zambia		X	X
Bamako	Malí	X	X	X		CEDEAO		X	X
	Burkina Fasso								
Maputo	Mozambique	X	X	X					
	Swazilandia Swatini								

* Con Unión Africana.

** Con CEDEAO.

*** Se eliminó posteriormente.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de los PAA.

Pese a distintas dificultades, todas las representaciones diplomáticas han cumplido el compromiso de presentar un PAA por cada sede diplomática, aunque en algunos casos el resto de los países de acreditación carecen de él, como ocurre en la representación diplomática en Pretoria, que ha elaborado todos los años el PAA de Sudáfrica (que es a su vez un país prioritario ancla) pero no el de los restantes países de acreditación³⁴. En el caso de la representación diplomática en Harare, además de los tres PAA correspondientes al país sede, Zimbawe, se han presentado y realizado un plan de acción en Malawi (2022) y dos en Zambia (2021 y 2022).

Los 15 países donde no se han elaborado PAA en el periodo 2020-2022 constituyen un 31% de los países de África subsahariana contemplados en la evaluación. En general, se trata de “Estados sin representación de España y con relaciones bilaterales poco importantes con nuestro país” (MAUC, 2021:6). En total, se han analizado 91 PAA para esta evaluación.

Estructura y contenido de los Planes de Acción Anual

Los PAA de las RRDD se estructuran en un diagnóstico de la situación, las iniciativas y su alineación con los objetivos del III PA y su encuadre en determinadas líneas de acción, la determinación de los recursos necesarios para llevarlas a cabo y el establecimiento de metas. Cada PAA debe recoger un máximo de *cinco iniciativas* seleccionadas por la representación diplomática. La DGA, que debe *validar* esa selección, justifica esa limitación en el “gran número de actores involucrados” y en la finalidad de

³⁴ En los informes de seguimiento de 2020 y 2021 figura que se presentó, aunque luego no se desarrolló por las debilidades detectadas por la DGA, un PAA en 2020 para Madagascar.



“crear un sistema manejable” (MAUC, 2021:8). Este pequeño margen discrecional de las RRDD les confiere cierta flexibilidad para adaptar el plan a sus circunstancias (MAUC, 2019: 56) y dota a la implementación del IIIPA de un carácter descentralizado.

Sin embargo, la limitación a un máximo de cinco iniciativas por año resta capacidad de tracción para orientar la actividad de las RRDD hacia el cumplimiento de los objetivos del IIIPA y, como reconoce la DGA en el citado Informe de seguimiento de 2020, “los planes de acción solo recogen una muestra de la totalidad del trabajo de cada unidad en el año en curso” (MAUC, 2021:8). Incluso partiendo de la base de que no toda la actividad de las RRDD está enfocada necesariamente a cumplir objetivos del IIIPA, es muy probable que el contenido de los PAA sea solo una parte de esa contribución.

Las iniciativas se desagregan a su vez en actividades, en este caso sin límite en cuanto a su número, y varía según los PAA, tanto en su naturaleza como en su concreción y relevancia. Las actividades están asociadas a metas, que son indicadores de cumplimiento cuya información se ofrece en porcentaje. La diferente naturaleza de las iniciativas, y de sus actividades vinculadas, complica su cuantificación y comparación de acuerdo con estándares comunes, algo para lo que aún resta un amplio margen de mejora respecto al grado de desarrollo en el que se encuentra el sistema de planificación y seguimiento de la DGA. Teniendo en cuenta estos condicionantes, *se ha considerado la iniciativa como unidad de análisis* de las acciones de las representaciones diplomáticas para esta evaluación y se ha abordado un estudio para la aproximación a dichas iniciativas a través de su descripción y clasificación en una *codificación temática* para poder analizarlas. El resultado de este *estudio de caso* se ofrece al final del Anexo 6.

Ámbito temporal: La vigencia de los PAA de las RRDD es de un año natural. A indicación de la DGA, las iniciativas propuestas cambian cada año, sin perjuicio de que algunas repitan objetivos o metas de ejercicios anteriores. La vigencia anual es coherente con la naturaleza operativa que se busca para esta planificación, con el objetivo de articular el sistema de despliegue del IIIPA en las representaciones diplomáticas. Sin embargo, ello no debiera ser impedimento para la inclusión en los PAA de iniciativas que pudieran tener un plazo de finalización más amplio, incluyéndose en varios PAA. De hecho, esta cuestión ha sido planteada por algunas RRDD, como Senegal. En el Informe de seguimiento anual correspondiente a 2021, la DGA admite que “aunque dentro del procedimiento de programación se aceptó la inclusión de actividades plurianuales, no se ha establecido un procedimiento para reflejar adecuadamente el nivel de ejecución”, por lo que considera necesario abordar esta cuestión para dar “una solución en el futuro” (MAUC, 2022:15). Uno de los riesgos de que la planificación sea anual y limitante a ese año, y que las iniciativas propuestas cambien cada ejercicio, puede ser la exclusión en la propuesta de PAA de iniciativas más ambiciosas o que exijan un desarrollo más largo en el tiempo, lo que puede restarles relevancia y representatividad a los PAA.

Desde el punto de vista del seguimiento y la evaluación, esta cuestión dificulta también el análisis sobre la ejecución real de las iniciativas y, por ende, de los PAA y su contribución al IIIPA, ya que la DGA no recoge información acerca de la ejecución y, en su caso, finalización de una determinada iniciativa posteriormente al 31 de diciembre del año del plan en que se haya recogido, por lo que se desconoce esta información, pudiendo darse el caso de que determinados datos de ejecución y resultados de las iniciativas no estén totalmente actualizados.

El alcance geográfico de cada PAA se circunscribe a un solo país de acreditación de la representación diplomática proponente. Ello no afecta a la estructura de países prioritarios del IIIPA, pues sus capitales son sedes de representaciones diplomáticas españolas. No obstante, África subsahariana abarca alrededor de 48 estados, frente a las 22 embajadas y las dos antenas diplomáticas españolas. La escasez de recursos y la dificultad de planificar actividades sobre el terreno en países donde no se tiene

presencia física continuada ha supuesto que algunos países no cuenten con iniciativas reflejadas en los PAA, al menos en el marco del sistema de implementación del IIPA.

Las iniciativas de los Planes de Acción Anual

En el periodo evaluado (2020-2022) se han programado un total de 389 iniciativas distribuidas en 91 planes de acción³⁵ y ubicadas en los países según se muestra en el mapa siguiente. La tonalidad más oscura corresponde a los países con mayor número de iniciativas, a razón de 5 como máximo permitido por año, hasta sumar 15 en total en el periodo evaluado.

Gráfico 23. Mapa de las iniciativas de los PAA, por países (Nº). Periodo 2020-2022.



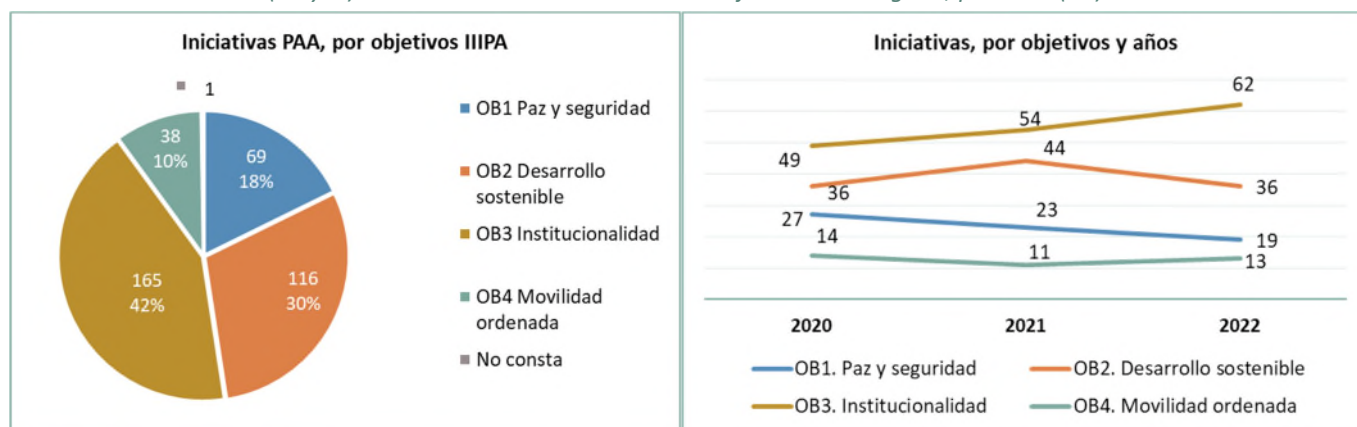
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de los PAA.

³⁵ Se han dejado fuera de este análisis las dos iniciativas correspondientes a los PAA de CEDEAO y al Plan de Acción Anual “anulado” de Madagascar en 2020. La distribución geográfica de los PAA se puede ver en el Anexo 6.

Orientación de las iniciativas de los Planes de Acción Anual a los objetivos del III Plan África

Las 389 iniciativas recogidas en los PAA se orientan especialmente a los objetivos estratégicos 3 (fortalecimiento institucional, 42%) y 2 (desarrollo sostenible, 30%) del IIIPA. Solo un 10% de las iniciativas se dirigieron al objetivo estratégico 4 (movilidad ordenada) y otro 18% al objetivo estratégico 1 (paz y seguridad).

Gráfico 24. Iniciativas de los PAA según su encuadre en Objetivos Estratégicos del IIIPA en el periodo 2020-2022. (Nº y %). Distribución de iniciativas a los Objetivos Estratégicos, por años (Nº).



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de los PAA.

Si el análisis se realiza por años, se puede observar que, si bien en todos los ejercicios el orden de agrupación de las iniciativas según los objetivos estratégicos es el mismo, algunas tendencias han ido acentuándose, como se refleja en el gráfico anterior. Es el caso de **la creciente concentración de iniciativas en el Obj.3 (fortalecimiento institucional)** (línea ocre del gráfico anterior) que ha pasado de 49 iniciativas en 2020 a 62 en 2022, lo que supone que casi la mitad de todas las iniciativas están alineadas con este objetivo en el último ejercicio de planificación. Y en sentido inverso, **el objetivo 1 (paz y seguridad)** (línea azul) **ha ido perdiendo relevancia** en la programación anual de las RRDD pasando de 27 iniciativas en 2020 a 19 en 2022. Los restantes objetivos se mantienen bastante estables en su programación. El objetivo 2 (desarrollo sostenible, línea naranja) registra un ligero aumento en 2021, pero empieza y termina el periodo evaluado con el mismo número de iniciativas, 36; y el objetivo 4 (movilidad ordenada, línea verde), con una ligera disminución en 2021, llega a 2022 con 13 iniciativas anuales, que suponen aproximadamente un 10% del total.

La variedad de funciones asignadas a las RRDD³⁶ no permite deducir con exactitud la correlación óptima de distribución de las iniciativas, pero parece coherente el predominio de las iniciativas encuadradas en el objetivo estratégico 3, fortalecimiento institucional, dado el especial peso de la coordinación y de la representación del Estado que ostentan las RRDD, ya que las iniciativas recogidas en los restantes objetivos pueden formar parte de acciones más sectoriales que recaerían en los departamentos ministeriales.

Por países, la impresión general es que la incidencia de las iniciativas de los PAA en su orientación hacia los distintos objetivos estratégicos del IIIPA se reparte de forma variada. Así, en el **Obj. Estratégico 1, Paz y seguridad**, se han incluido 69 iniciativas en los 33 países que han contado con PAA. Al ser un número escaso, no se puede dar mucha diferencia entre unos países y otros, aunque Chad tenga en

³⁶ De Yturriaga Barberán (2015) recoge cinco principales: representar, negociar, proteger, informar y cooperar. Todas ellas llevarían a los cuatro objetivos estratégicos del IIIPA.



esta categoría hasta 7 iniciativas en todo el periodo (un 53% del total de las que ha incluido en sus PAA) y 11 países no han recogido ninguna en este objetivo (Benín, Eritrea y Etiopía³⁷, Guinea Bissau, Malawi, Namibia, Senegal, Sierra Leona, Uganda, Zambia y Zimbabwe).

En el **Obj. Estratégico 2, Desarrollo sostenible**, hay 116 iniciativas. Cabo Verde orienta 8 de sus iniciativas a este objetivo estratégico, lo que supone más de la mitad de ellas, y Angola 7 (46%). Con 6 iniciativas orientadas al desarrollo sostenible se encuentran Costa de Marfil, Gabón, Níger y Zimbabwe (42%) y Mozambique (40%). Es, por tanto, uno de los vectores fuertes de contribución al IIPA, con una presencia muy distribuida, ya que solo Somalia y Uganda no han incluido ninguna iniciativa en este objetivo.

El **Obj. Estratégico 3, Fortalecimiento institucional**, es, como se ha dicho, en el que encuentran mayor acomodo las iniciativas de las RRDD, salvo en el caso de Eritrea, que no ha incluido ninguna en este objetivo. No solo es que sean más (165 de las 389 iniciativas, como se ha visto), sino que una gran variedad de países enfocan predominantemente su actuación en este objetivo: Namibia, 11 (78%); Etiopía, 9 (75%); o Guinea Bissau, 9 (60%). Con 8 iniciativas en este objetivo estratégico y que suponen más de la mitad de su programación en los PAA están Guinea Ecuatorial (53%), Kenia (61%) y Sudáfrica y Zimbabwe (57%). Algunas de las iniciativas más incluidas en los PAA dentro de este objetivo son las que tienen que ver con la promoción de la lengua y cultura española, actividades e intercambios culturales, educativos y/o deportivos³⁸.

Las iniciativas encuadradas en el **Obj. Estratégico 4, Movilidad ordenada**, son bastante residuales (9,8%). Senegal es la excepción a la regla, porque no solo es donde más de estas iniciativas se han programado, 6, sino que son las mayoritarias dentro de su PAA (40%). Sudán, con 4 (26%) y Gambia, también con 4 (30%), le siguen. Un total de 16 países no han incluido ninguna iniciativa dentro de este objetivo.

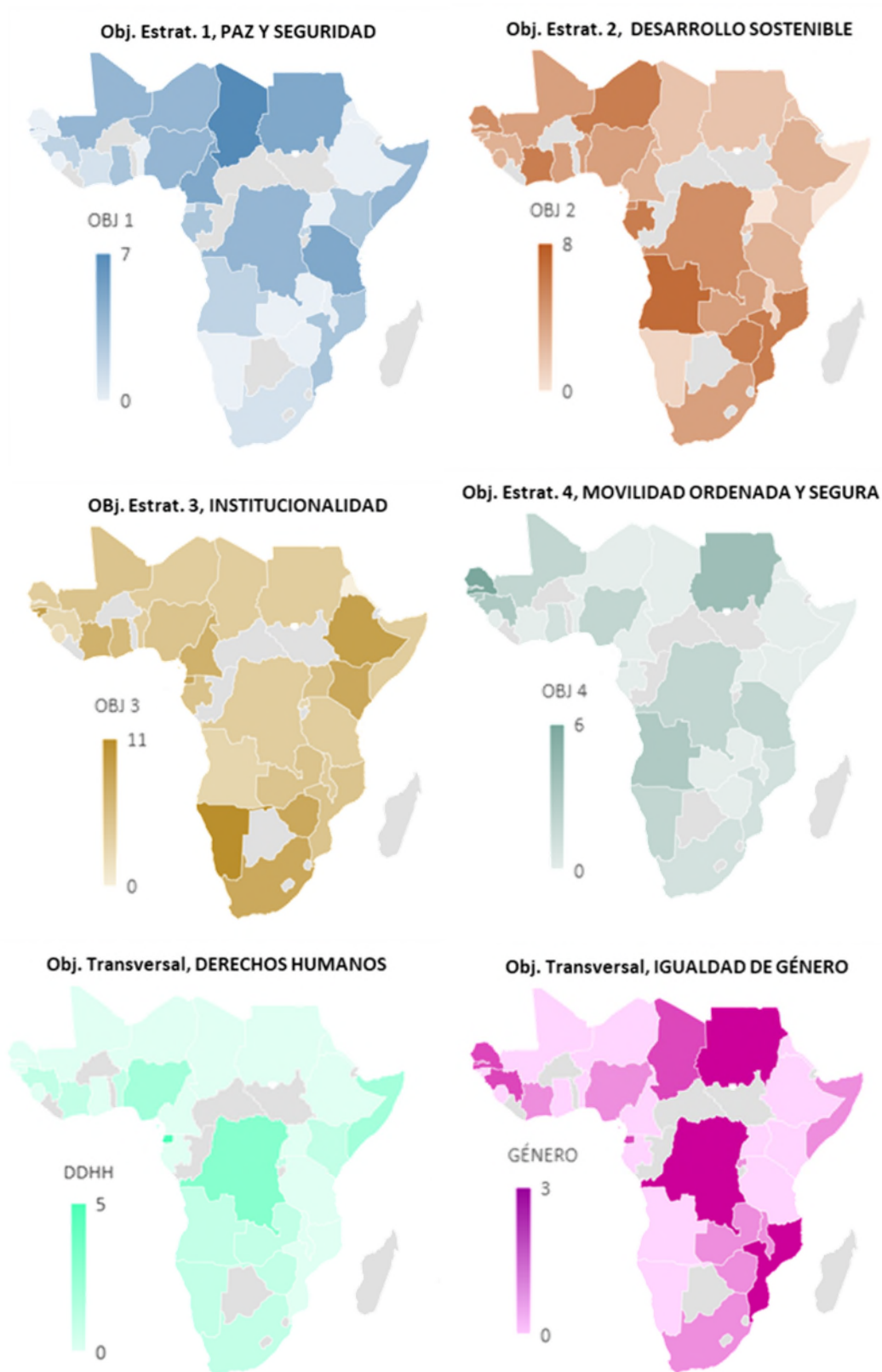
En cuanto a los **Obj. Transversales**, no están muy presentes directamente en los PAA. En el caso de la promoción y defensa de los derechos humanos, suponen un 5,7% del total de las iniciativas, un 7,5% en la promoción y defensa de la igualdad de género. Entre los más proactivos, Guinea Ecuatorial, que ha incluido en un 33% de sus iniciativas el enfoque de derechos humanos y República Democrática del Congo, con un 20%. En el resto de los países la presencia de este enfoque es testimonial. Algo parecido sucede con la igualdad de género. Solo tres países cuentan con 3 iniciativas en sus PAA dedicadas a este objetivo transversal, lo que supone un 20% del total, con lo que se deduce que es un tema de relevancia en dichos países: son República Democrática del Congo, Mozambique y Sudán. Sin embargo, la mitad de los países (15) no han incorporado aún este enfoque a su actividad, ya que no orientan ninguna iniciativa a este objetivo.

En los mapas siguientes se muestra la concentración de las iniciativas en función de su orientación a los cuatro objetivos estratégicos y los dos objetivos transversales.

³⁷ Eritrea y Etiopía son dos de los países cuyas dificultades durante la pandemia y posteriormente en el caso del segundo por su conflicto bélico han impedido la ejecución de sus iniciativas.

³⁸ En el Anexo 6 se ha incluido un estudio para la categorización temática de las iniciativas de las RRDD en sus PAA.

Gráfico 25. Iniciativas de los PAA de las RRDD en función de los objetivos estratégicos y transversales del III PA. 2020-2022 (Nº).

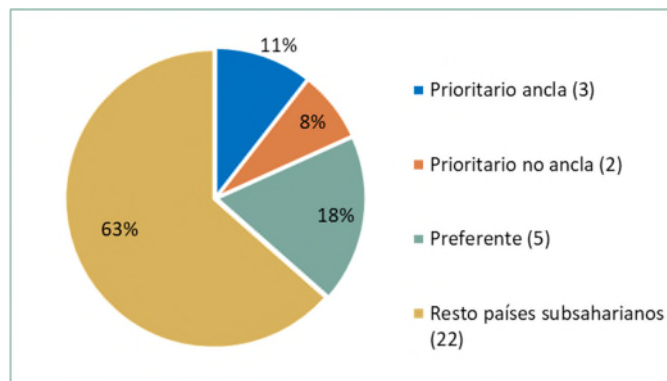


Nota: En todos los mapas figuran en gris claro los países donde no se han elaborado PAA.
 Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de los PAA.

Orientación de las iniciativas a los países prioritarios del III Plan África

Los tres países prioritarios ancla (Sudáfrica, Nigeria y Etiopía) agrupan el 11% de las iniciativas; los cinco preferentes (Ghana, Kenia, Mozambique, Costa de Marfil y Tanzania) el 18%, y los dos prioritarios no ancla (Senegal y Angola) el 8% de las iniciativas. En dichos países las RRDD presentaron y desarrollaron iniciativas en PAA en los tres ejercicios objeto de evaluación.

Gráfico 26. Iniciativas de los PAA de las RRDD según la categoría de los países. Periodo 2020-2022. (%).



Base: 389 iniciativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de los PAA.

Debe destacarse de nuevo la autonomía relativa otorgada por la DGA a las RRDD para determinar el contenido de sus PAA, ya que están muy condicionados por la limitación de cinco iniciativas por plan, lo que debería reducir las diferencias. No obstante, las características de cada país, sus prioridades políticas y su dotación, hace que la orientación de las iniciativas sea distinta en cada uno de ellos.

Entre los **países prioritarios**³⁹ destaca en Etiopía y Sudáfrica la especial concentración de las iniciativas en el objetivo 3 (fortalecimiento institucional) en detrimento de los objetivos 1 (paz y seguridad) y 4 (movilidad ordenada). En Etiopía, que además es el que ha programado menos iniciativas, el 75% de ellas se planifican en el objetivo 3, quedándose en cero los objetivos 1 y 4. Como se ha comentado, la situación de conflicto del país ha obligado a la representación diplomática a reducir sus actividades⁴⁰. En Sudáfrica, casi el 60% de las iniciativas se encajan en el objetivo 3, mientras que en los objetivos 1 y 4 solo se programa 1 en cada uno. Solo hay otro país donde no se ha programado al menos una iniciativa en cada objetivo, Senegal, que no ha alienado ninguna en el objetivo 1 (paz y seguridad). En el resto de los objetivos hay, en general, una presencia bastante equilibrada de iniciativas. En Angola se da una tendencia a la concentración de sus iniciativas en el objetivo 2 (desarrollo sostenible), con un reparto muy semejante en el resto de los objetivos. Nigeria, por último, es el país con mayor equilibrio en la programación del periodo, aunque en el objetivo 4 se hayan programado menos iniciativas.

Dicha orientación parece teóricamente coherente con la situación del país. Por ejemplo, en Sudáfrica, donde hay un mayor desarrollo económico y donde la democracia está institucionalizada, los objetivos más enfocados a la paz y la seguridad y la ordenación del tráfico migratorio irregular pueden ser menos relevantes.

³⁹ En el Anexo 6 se ofrece un análisis detallado e individualizado del perfil de los países prioritarios y preferentes del III PA y de aquellos que han programado en sus PAA el número máximo de iniciativas (15). En este Informe se ofrece solo el resultado agregado, por razones de espacio.

⁴⁰ Informe de seguimiento anual 2021 (MAUC, 2022).

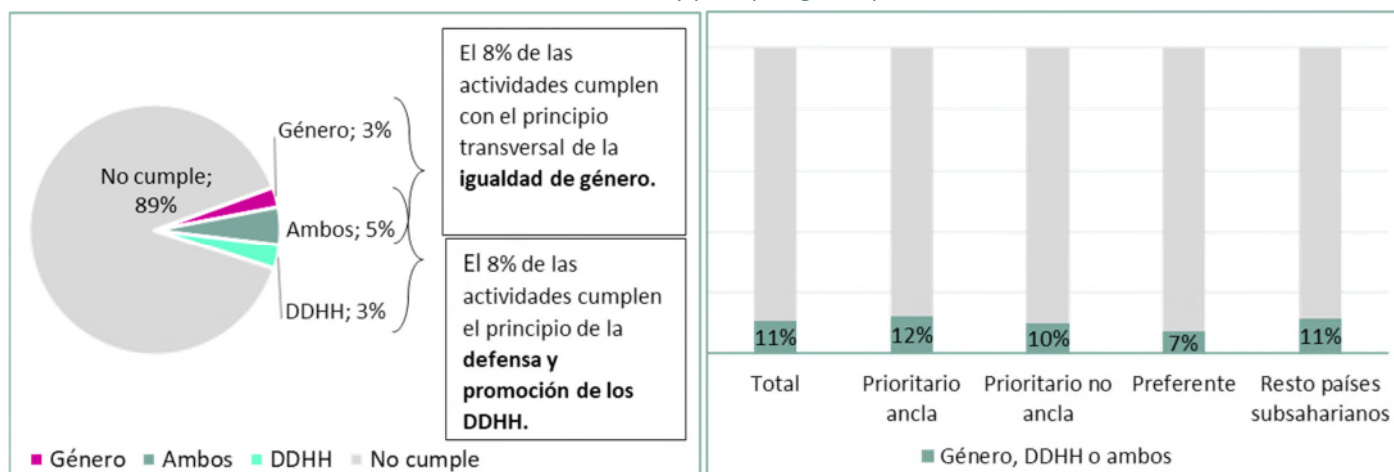
Por su parte, en los *países preferentes* el perfil también es variado, aunque se observa la especial orientación de las iniciativas hacia el objetivo 3 (fortalecimiento institucional), sobre todo en Kenia (62%) y Costa de Marfil (50%). También se dan algunos casos de objetivos en los que se no se programa ninguna iniciativa, como es el caso de Costa de Marfil y Kenia, ambos en el objetivo 4. En Tanzania, una iniciativa no ha sido encuadrada en ningún objetivo estratégico del III Plan África y, además, es uno de los pocos países donde predomina la orientación hacia el objetivo 1 (paz y seguridad).

Del *resto de países* del continente en los que se han planificado iniciativas en los PPAA por parte de las RRDD, el análisis se detiene en los siete que cuentan con el *máximo posible* de iniciativas en los tres años evaluados. Tres de ellos, Malí, República Democrática del Congo y Sudán, están bastante equilibrados en su perfil, ya que en ningún caso ningún objetivo supera un tercio de las iniciativas programadas. Al contrario, en Guinea Bissau el 60% de las iniciativas se han programado alineadas con el objetivo 3 (fortalecimiento institucional), mientras que no ha contemplado ninguna relacionada con el objetivo 1 (paz y seguridad). Guinea Ecuatorial y Camerún también han optado por alinear más iniciativas en el objetivo 3, en torno a la mitad de ellas en ambos casos. Camerún no ha seleccionado ninguna iniciativa en el objetivo 4. Por su parte, en Cabo Verde predominan, con un 53%, las iniciativas encuadradas en el objetivo 2 (desarrollo sostenible).

Orientación de las iniciativas a los principios de promoción y protección de los derechos humanos y la igualdad de género

Solo el 8% de las iniciativas de las RRDD están orientadas a la defensa y promoción de los derechos humanos; un análogo 8% tienen enfoque de igualdad de género⁴¹. En total, el 11% de iniciativas cumplen con este principio a través de cualquiera de sus dos dimensiones. Este porcentaje se mantiene si se toman en cuenta las actividades que se ejecutaron al menos en un 50%. El objetivo que más cumple con los principios transversales de derechos humanos y género es el 1, paz y seguridad (que cuenta, no obstante, con un número moderado de iniciativas). Por otra parte, la observación del principio transversal no parece estar relacionado con el tipo de país al que se dirijan las iniciativas.

Gráfico 27. Cumplimiento de los principios transversales de promoción de los DDHH y enfoque de género en las iniciativas de las RRDD y por tipología de países.



Fuente: Elaboración propia a partir de la BDD de los PAA de las RRDD en el periodo 2020-2022.

⁴¹ En el Anexo 7 se recoge la metodología para esta clasificación, dado que las RRDD no han recibido instrucciones para marcar esta orientación en la elaboración de los PAA.



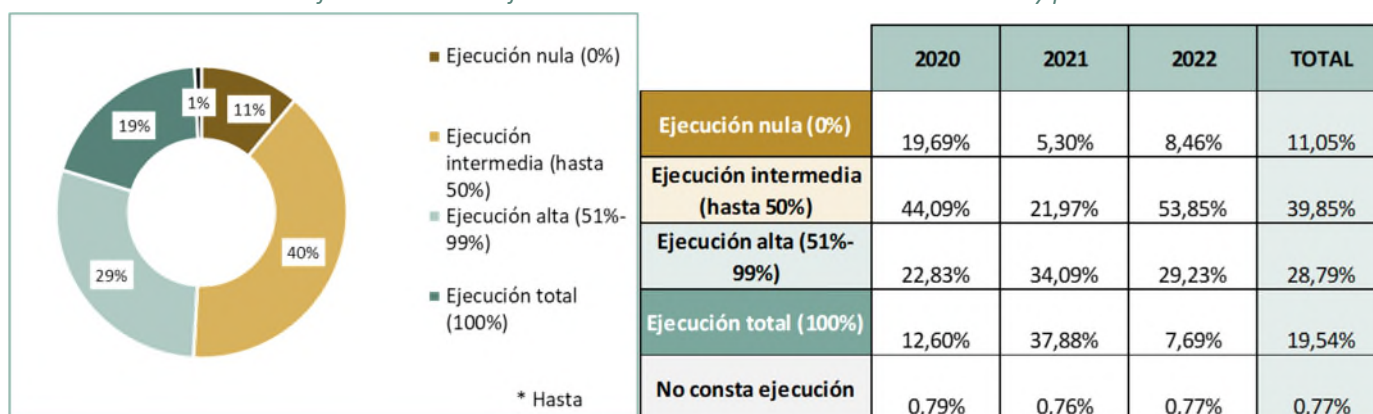
Progreso de las iniciativas de los Planes de Acción Anual de las RRDD en África subsahariana

Nivel de ejecución de las iniciativas de los Planes de Acción Anual

El *nivel de ejecución media de las 389 iniciativas de los PAA es del 54,4%*. No obstante, es destacable que un 19% de las iniciativas están completamente *finalizadas* y casi el 30% figuran con una *ejecución alta* (entre el 51 y el 99%). El *11% tiene una ejecución nula* y a mitad de ejecución se encuentra un 40% de las iniciativas.

En este análisis de la ejecución de los PAA debe tenerse muy en cuenta la *importante limitación de la falta de actualización de la información* sobre la realización de las iniciativas una vez que ha finalizado el periodo anual de cada plan, lo que hace que los datos de 2020 y 2021 sean poco fiables en cuanto a la implementación recogida en la BDD, a lo que hay que sumar que la información de 2022 es todavía parcial, con datos solo hasta junio. En definitiva, los datos de ejecución deben tomarse con ciertas prevenciones, ya que es muy probable que ésta sea mayor de lo que figura en la BBDD.

Gráfico 28. Nivel de ejecución de las iniciativas de los PAA. 2020-2022 y por años.



Fuente: Elaboración propia con datos de los PAA. Ejecución media: 54,5%.

El escaso nivel de ejecución de las iniciativas de los PAA del *año 2020* (44,5%, un poco menos incluso que el registrado en 2022, a mitad de año) puede encontrar su justificación en la *pandemia de COVID 19*. De hecho, las RRDD la identifican como la segunda barrera o dificultad para la implementación de las iniciativas, junto con la situación de los países⁴². Esta circunstancia se recoge también en el Informe de seguimiento anual de la DGA correspondiente a 2020, en el que se sugiere que, a raíz de las restricciones de la pandemia, durante dicho año muchas RRDD se centraron en actividades de carácter consular y abandonaron la ejecución de algunas de las iniciativas previstas en sus PAA. Según los datos disponibles, en 2020 un 19,7% de las iniciativas se quedaron sin ser iniciadas, frente al 5,3% de 2021 y el 8,5% de 2022 (este último con seis meses aún por delante antes de finalizar el ejercicio).

En el *año 2021*, por el contrario, hay una ejecución media mucho mayor, del 72,1%, lo cual puede considerarse un éxito dado que aún existían restricciones debido a la pandemia y la crisis subyacente ya estaba presentando efectos negativos en la economía.

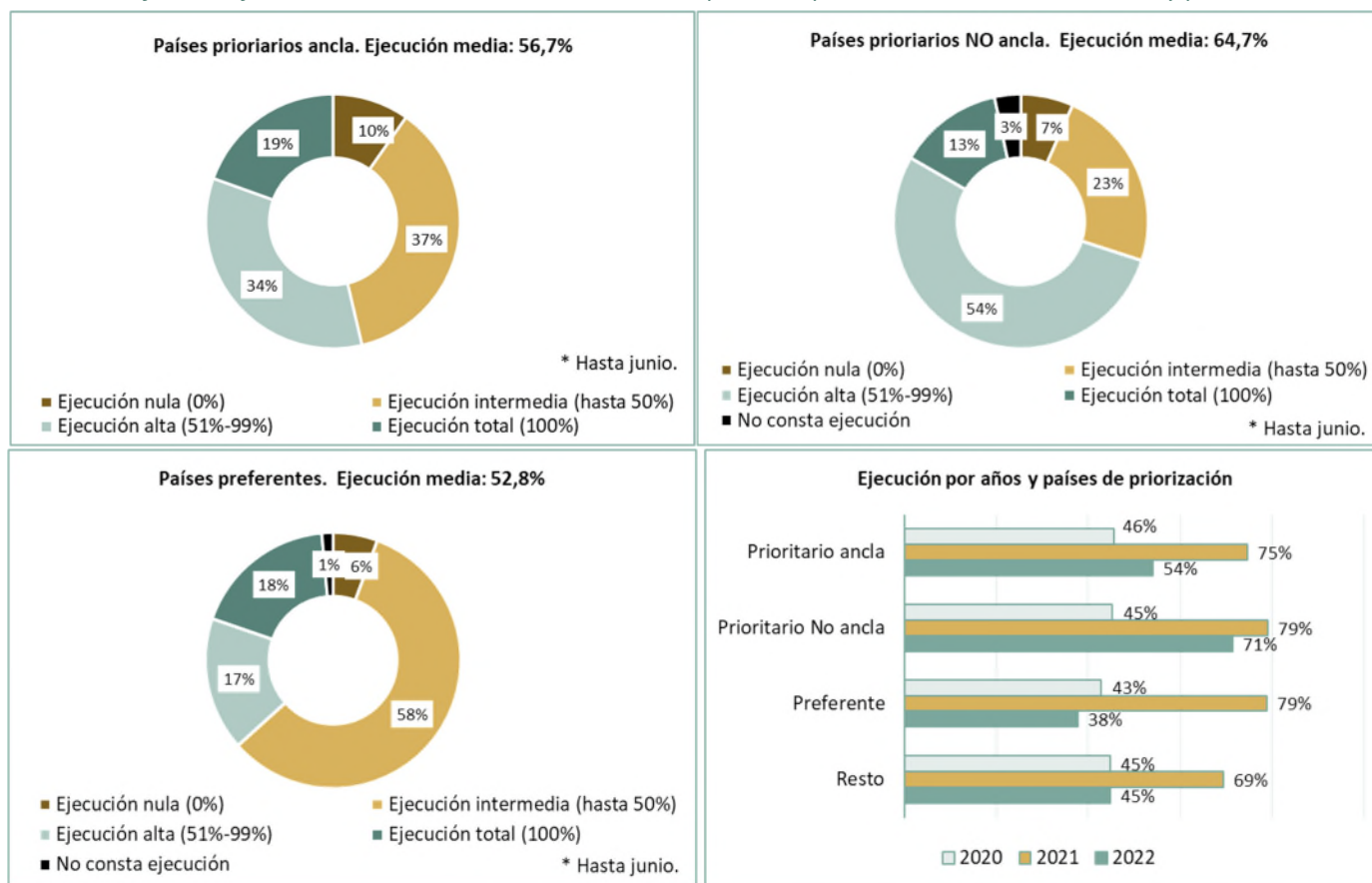
⁴² La primera dificultad o barrera, según los resultados del cuestionario web autoadministrado remitido para esta evaluación, es la insuficiencia de los recursos humanos disponibles. Véase anexo 4.



La ejecución de 2022 parece ir por buen camino, ya que en junio superaba lo ejecutado en todo el año 2020 y era casi la mitad de lo previsto hasta finalizar el presente ejercicio. Los datos se recogen en la tabla siguiente.

Si se pone el foco en los **países prioritarios del IIIPA**, se observan ligeras diferencias, pero, en general, hay una ejecución global bastante pareja en la totalidad del periodo, situada entre el 64,7% de los países prioritarios no ancla y el 52,8% de los países preferentes. Los países prioritarios ancla se quedan en una situación intermedia, con un 56,7% de ejecución media, si bien son los que más iniciativas han finalizado completamente (19%). El grupo de países más avanzado en general en la ejecución es el de los prioritarios no ancla, que tiene un 69,7% de las iniciativas en ejecución alta o total, mientras que los preferentes tienen un 35,2% en esa situación y los prioritarios ancla en un 53,7% de sus iniciativas.

Gráfico 29. Ejecución de las iniciativas de los PAA en los países de priorización del IIIPA. 2020-2022 y por años.



Fuente: Elaboración propia a partir de la BDD de los PAA.

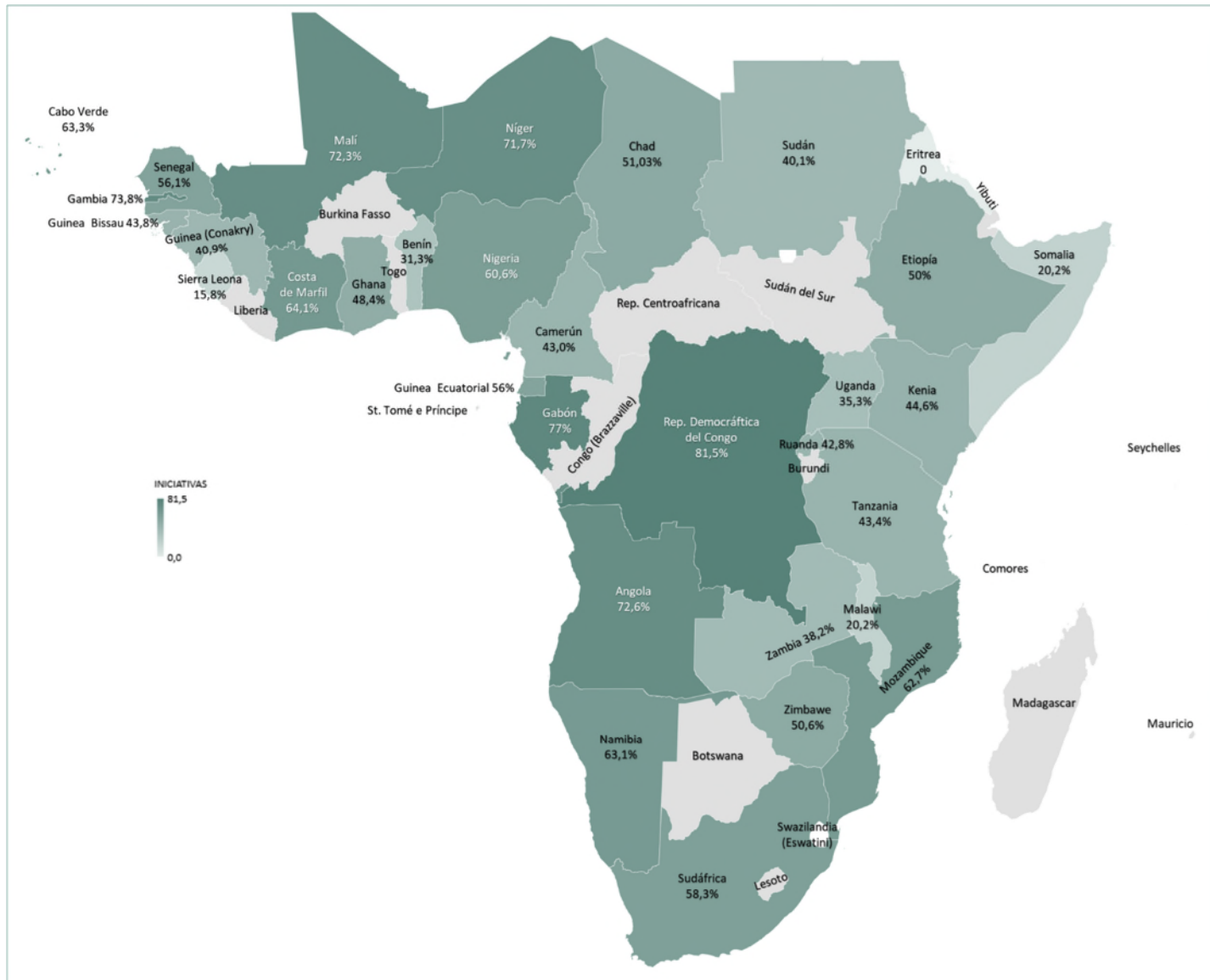
En el resto de los países subsaharianos este porcentaje se queda en el 49%. En la parte negativa, no se supera el 10% de iniciativas que no se han implementado aún en ninguno de los países con algún tipo de priorización en el IIIPA. Se puede inferir que **la priorización de países no ha influido en la ejecución de las iniciativas**.

Si se analiza la ejecución media por países, los datos indican que por debajo del 30% en todo el periodo solo se han quedado tres países: Eritrea (que no ha ejecutado ninguna iniciativa de sus dos planes de acción), Malawi y Sierra Leona. La DGA justifica en su informe de seguimiento de 2021 la falta de ejecución de Eritrea en “la ausencia de embajada residente y las dificultades que plantea el trabajo diplomático”. Esta situación se produce también, según la DGA, en Somalia, aunque su ejecución supera el 20% en el periodo.

Por debajo del 40% aparecen dos países más, Uganda y Zambia. Y en el rango de ejecución del 50% o menos ya se recoge un listado más amplio: Camerún, Ghana, Etiopía, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Kenia, Ruanda, Sudán y Tanzania.

Por el lado más positivo, **los países con mayor ejecución media** son **República Democrática del Congo (81,5%)**, Gabón (77%), Gambia (73,8%), Malí (72,3%), Angola (72%), y Níger (71,7%). En el siguiente mapa se presentan en colores más oscuros los países con mayor ejecución media de sus iniciativas.

Gráfico 30. Nivel de ejecución media de las iniciativas de los PAA de las RRDD, por países. 2020-2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de la BDD de los PAA.

Esta información es coherente con la apreciación de las propias RRDD que, al ser preguntadas por los **riesgos sobre el desarrollo de sus actuaciones**, aseguraron que las dificultades y barreras lo dificultarán un poco (61%) y un 39% cree que lo dificultarán bastante, aunque en ningún caso creen que será imposible su realización⁴³.

⁴³ El Anexo 4 recoge los resultados del cuestionario web autoadministrado para esta evaluación.



Contribución a los objetivos estratégicos del III Plan África

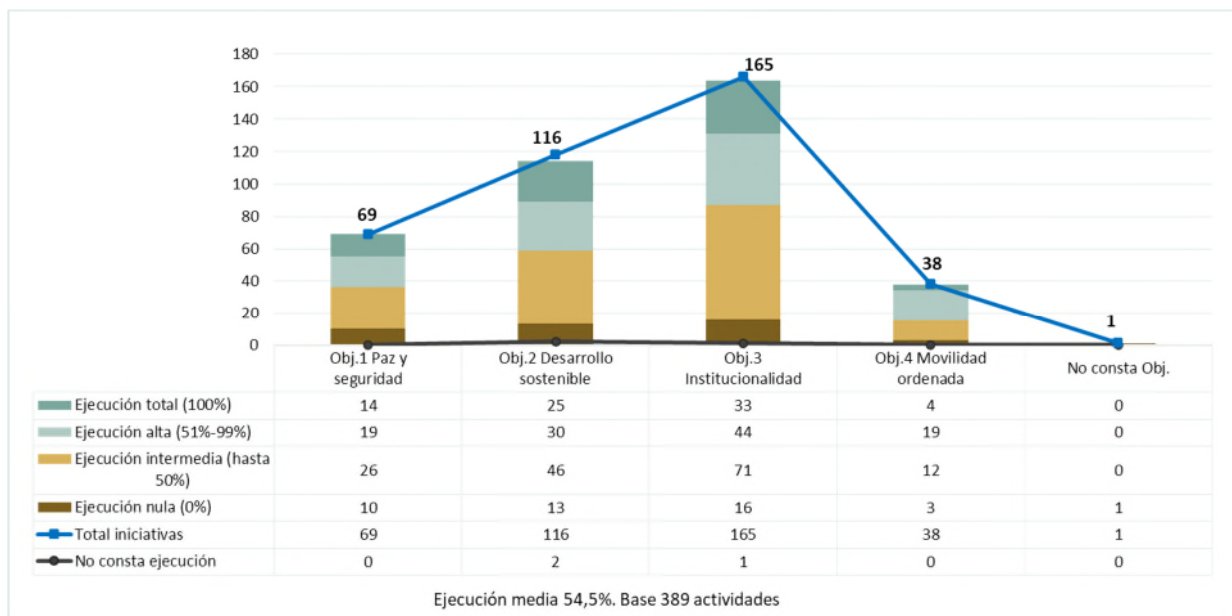
En coherencia con el dato global, todas las ejecuciones medias se sitúan entre el 52% y el 58% en los objetivos estratégicos. La diferencia es muy escasa, y no se observa que haya incidencia en dicho porcentaje el hecho de que unos objetivos estratégicos tengan asociadas más o menos iniciativas. De hecho, la diferencia entre la ejecución media de las 165 iniciativas del objetivo estratégico 3, fortalecimiento institucional, y la de las 38 del objetivo 4, movilidad ordenada, es de menos de 5 puntos.

Pese a la mayor ejecución media, el objetivo estratégico 4, movilidad ordenada, es en el que menos iniciativas están finalizadas completamente, pero el que más tiene en ejecución alta (entre el 51 y el 99%). Quizás el comportamiento diferente en la ejecución en el objetivo 4 esté influenciado por el escaso número de iniciativas que contiene respecto del resto.

El objetivo estratégico 3, fortalecimiento institucional, que es en el que se han encuadrado más iniciativas de los PAA, el dato más relevante es la ejecución intermedia (hasta el 50%) de un elevado número de iniciativas (un 43%).

De los datos se extrae que el comportamiento en la ejecución de las iniciativas del objetivo 4 es diferente al de las otras tres, ya que tiene menos iniciativas completamente finalizadas. No obstante, la mitad de ellas están en un grado de ejecución “alto” frente al porcentaje más frecuente en los otros objetivos estratégicos, que se posiciona entre el 25% y el 27%. Ese comportamiento distinto se observa en el gráfico siguiente, donde se ha situado el porcentaje de ejecución de iniciativas por objetivos en los cuatro tramos considerados. Una iniciativa no se ha encuadrado en ningún objetivo estratégico, pero al carecer de ejecución no afecta a los datos.

Gráfico 31. Ejecución de las iniciativas de los PAA de las RRDD, por objetivos del IIIPA. Distribución por niveles de ejecución (Nº).



Fuente: Elaboración propia a partir de la BDD de los PAA.



3.3.2. Los Planes de Acción del III Plan África en los Ministerios: Foco África 2020-2023

Naturaleza y lógica del Foco África 2023

El FA2023⁴⁴ constituye el programa de acción del III PA en el ámbito de los departamentos ministeriales para el periodo 2020-2023 y conecta los objetivos de éste con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. Además, proyecta la acción exterior en el continente de todos los actores institucionales del Gobierno de España e instrumenta su desarrollo en acciones durante lo que resta de legislatura (MAUC, 2021: 5).

El FA2023 representa el esfuerzo de unificar la planificación de la acción exterior en el continente africano de todos los ministerios y el resto del sector institucional, incluyendo a aquellos que se quedaron fuera del III PA, bien por el ámbito y objetivos de sus competencias, bien por los países destinatarios de su actuación.

De tal forma que se puede considerar que el FA2023 tiene una doble naturaleza en su orientación:

- Por un lado, es una intervención de carácter estratégico para la acción exterior en su conjunto, con elementos característicos de la planificación estratégica como la formulación de prioridades, países objetivo e instrumentos de implementación.
- Por otra, tiene carácter operativo, como despliegue del III PA.

Esta doble orientación queda reflejada en su diseño donde se advierten elementos de diseño estratégico que evidencian las diferencias entre ambos instrumentos, como se observa de forma general en el cuadro siguiente, y se resumen en:

Ámbito temporal: El FA2023 tiene un ámbito temporal de aplicación (2021-2023), mientras que el III PA no define fecha de finalización. Si bien esto es coherente con el planteamiento del Plan África de ser un marco estratégico general flexible que se despliegue en planes para adaptarse al contexto de cada momento (como es el FA2023), puede afectar al cumplimiento de sus objetivos si en los estos últimos no se plantea clara y correctamente la alineación de sus prioridades con dichos objetivos.

Alcance geográfico: El FA2023 incorpora los países del norte de África y el Magreb al ámbito geográfico del III PA, restringido inicialmente a África subsahariana. Esta ampliación del alcance confiere un carácter estratégico al FA2023, sobrepasando su planteamiento operativo de despliegue del III PA.

⁴⁴ Al igual que en el caso de los Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas, se recoge aquí únicamente lo más relevante del análisis realizado. Se puede leer completo en el Anexo 8.

Cuadro 14. Comparación del diseño entre el III Plan África y el Foco África.

	III PLAN ÁFRICA	FOCO ÁFRICA
ÁMBITO TEMPORAL	2019-sin límite temporal	2020-2023
ALCANCE GEOGRÁFICO	ÁFRICA SUBSAHARIANA	TODOS LOS PAISES DE ÁFRICA
OBJETIVOS GENERALES	1. Paz y seguridad	1. Prioridad: Socios para la paz y la seguridad.
	2. Desarrollo sostenible	2. Prioridad: Socios para el desarrollo economías sostenibles, justas e inclusivas, la integración regional africana y la lucha contra el cambio climático. 3. Prioridad: Socios para impulsar el comercio, la presencia empresarial y la inversión española en África. 4. Prioridad: Socios para el fortalecimiento de los servicios públicos globales (salud, agua y saneamiento). 5. Prioridad: Socios en acción humanitaria.
	3. Fortalecimiento institucional	6. Prioridad: Socios en la promoción de la igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas.
	4. Movilidad ordenada, regular y segura	7. Prioridad: Socios para la gestión de la migración y la movilidad.
PRINCIPIOS TRANSVERSALES	Diferenciación Asociación Multilateralismo Promoción y protección de los DDHH y la igualdad de género Unidad de acción en el exterior	Diferenciación Asociación Multilateralismo Promoción y protección de los DDHH y la igualdad de género Unidad de acción en el exterior
DIFERENCIACIÓN PAISES	Países Prioritarios : Socios Prioritarios <u>Países Ancla:</u> Nigeria, Etiopía, Sudáfrica. Socios Prioritarios <u>Países Asociación:</u> Senegal, Angola Socio Preferente: Ghana y Costa de Marfil, Mozambique, Tanzania y Kenia. Subregiones Relación Preferente: <u>África occidental:</u> Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo y Mauritania <u>El Sahel:</u> el sur de Mauritania, norte de Senegal, centro de Malí, norte de Burkina Faso, sur de Níger, norte de Nigeria, centro de Chad y de Sudán, Eritrea y norte de Etiopía.	Prioridades Geográficas Específicas: <u>Paz y Seguridad:</u> regiones del Sahel, del Cuerno de África (Etiopía, Somalia, Djbuti) y el Golfo de Guinea (Guinea Ecuatorial, Gabón, Camerún, Nigeria) y Mozambique. <u>Ámbito Económico:</u> Senegal, Costa de Marfil, Ghana, Kenia, Tanzania, Ruanda, Uganda, Marruecos, Argelia, Egipto. Sudáfrica, Nigeria, Etiopía. <u>Cooperación para el desarrollo:</u> Mali, Níger, Senegal, Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Mozambique, Marruecos, Mauritania, Túnez y Egipto. <u>Fortalecimiento Servicios Públicos:</u> Países prioritarios del V Plan Director Cooperación Española <u>Acción Humanitaria:</u> El Sahel/ Lago Chad <u>Igualdad de Género:</u> Países prioritarios del III PA y del V Plan Director Cooperación Española <u>Migración y Movilidad:</u> África Occidental, Mediterraneo occidental, Sahel.
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	<u>Embajadas como punto focal:</u> 1. Planes de Acción Embajadas 2. Mecanismo de coordinación sobre el terreno que incluya al sector privado 3. Reuniones sectoriales/regionales de Jefaturas de Misión y de las Oficinas Sectoriales <u>Mecanismos centrales de coordinación:</u> 1. Comisión Interministerial para África. CIMA 2. Relanzamiento Mesa África. 3. Mecanismos intercambio con y entre Embajadas. 4. Mecanismos intercambio de información en red entre puntos focales de ministerios e instituciones implicadas. <u>Informe seguimiento anual de la DGA con información de Embajadas, Mesa África y CIMA incluye:</u> Grado realización de las líneas de acción Grado de realización de los Indicadores de evolución Anexo5 Grado realización indicadores de los Planes de las Embajadas. Evaluación cada tres años a cargo del IEPP CIMA como órgano impulsor de la evaluación III Plan África	<u>Mecanismos coordinación:</u> 1. Herramienta informática de intercambio de información sobre fuentes de financiación y prioridades. 2. Nombramiento de puntos focales de ministerios 3. Refuerzo de la coordinación de la representación de España en organismos internacionales. <u>Plataformas de impulso FA:</u> CIMA, Comisión Interministerial para África. Mesa África, espacio dialogo y consultivo. Reunión anual Embajadores en España acreditados en África. Grupo de Embajadores Africanos en España. Casa Africa. Foro hispano africano de ciudades sostenibles. Consultas bilaterales. Mecanismos de coordinación y de defensa de la estrategia y de los intereses españoles en la UE. Procesos de elaboración de los Marcos de Asociación País (MAP) de la Cooperación Española. Se diseñará un mecanismo con Indicadores de seguimiento Mecanismo de dialogo regular con UA, CEDEAO y países prioritarios para la evaluación de la implementación del FA

Fuente: Elaboración propia.



Definición de objetivos: El FA2023 articula los cuatro objetivos estratégicos del IIPA en 7 prioridades para las que se define un ámbito geográfico y sectorial prioritarios. Estas prioridades son:

- Prioridad 1: Paz y seguridad.
- Prioridad 2: Desarrollo sostenible.
- Prioridad 3: Comercio e inversión.
- Prioridad 4: Servicios públicos.
- Prioridad 5: Acción humanitaria.
- Prioridad 6: Igualdad de género.
- Prioridad 7: Migración y movilidad.

En cada prioridad se destacan medidas especialmente relevantes, que coinciden, en su mayoría, con las líneas de acción del IIPA⁴⁵, en una articulación que sin embargo no da lugar a un encaje perfecto entre ambos planes. Parte de las diferencias de ajuste son esperables y coherentes si se considera la naturaleza operativa del FA2023 y con ello, la orientación de sus objetivos para adaptarse a las necesidades derivadas de la situación existente del continente africano y los intereses de España en ese momento.

Sin embargo, el FA2023 otorga un papel protagonista a elementos secundarios, o incluso testimoniales, del IIPA, y posterga otros, lo cual supone en la práctica una revisión de la planificación estratégica de la acción exterior en la región. El análisis comparado del diseño del FA2023 con el IIPA evidencia que la alineación no es íntegra ni clara para todas las prioridades ni en todos los objetivos.

Cuadro 15. Alineación del Foco África con el III Plan África.

		III PLAN ÁFRICA															
		OE1 PAZ Y SEGURIDAD				OE 2 DESARROLLO SOSTENIBLE				OE 3 INSTITUCIONALIDAD				OE4 MOVILIDAD ORDENADA			
		OE 1.1	OE 1.2	OE 1.3	OE 1.4	OE 2.1	OE 2.2	OE 2.3	OE 2.4	OE 3.1	OE 3.2	OE 3.3	OE 3.4	OE 4.1	OE 4.2	OE 4.3	OE 4.4
FOCO ÁFRICA 2023	PRIORIDAD 1 PAZ Y SEGURIDAD	F	F	F	D												
	PRIORIDAD 2 DESARROLLO SOSTENIBLE					F	F	D	D								
	PRIORIDAD 3 COMERCIO E INVERSIÓN					D	D	F	F								
	PRIORIDAD 4 SERVICIOS PÚBLICOS						F	D	D								
	PRIORIDAD 5 ACCIÓN HUMANITARIA				F		D										
	PRIORIDAD 6 IGUALDAD DE GÉNERO				F			D		F							
	PRIORIDAD 7 MIGRACIÓN Y MOVILIDAD	F													F	F	F

Nota: F: Alineación fuerte. D: Alineación débil.

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁵ El FA2023 carece de líneas de acción, lo que dificulta la alineación de las actividades propuestas por los ministerios y la valoración de su coherencia con el Plan.



El FA2023 centra su programación en los objetivos 1, paz y seguridad, y 2, desarrollo sostenible. La **prioridad 1 del FA2023, referida a paz y seguridad**, muestra una alineación fuerte con el objetivo estratégico 1, de paz y seguridad. El objetivo estratégico 2, desarrollo sostenible del IIPA se refuerza, matiza y redistribuye en el FA2023, con cuatro de sus prioridades, **de la prioridad 2 a la prioridad 5**, encuadradas con este objetivo y profundizando en algunos ámbitos poco atendidos en el Plan o simplemente ausentes, como el alivio de la deuda pública de los Estados africanos, la innovación y la lucha contra el cambio climático.

Merecen una mención especial las **prioridades 4, servicios públicos, y 5, acción humanitaria**. Se nota la influencia de la pandemia la COVID-19 en la importancia renovada del apoyo y mejora de los servicios públicos sanitarios, pero también se enfatiza el saneamiento del agua, su potabilización y la generalización de su accesibilidad. Por otra parte, la acción humanitaria, reflejada en el IIPA en uno de sus objetivos específicos (el 2.2) como un elemento más, se refuerza en el FA2023 una prioridad específica. La alineación es débil o inexistente entre ambos planes porque su presencia en el diseño del IIPA es escasa.

Las prioridades no presentan una alineación con el objetivo estratégico 3, institucionalidad, aunque algunas actividades destacadas del FA2023 tienen como objetivo el refuerzo de la presencia institucional española, (sobre todo en **la prioridad 3, comercio e inversión**), están vinculadas exclusivamente al apoyo a las empresas españolas en la región, por lo que su alineación con este objetivo es más bien indirecta.

En las entrevistas se ha valorado muy positivamente la presencia de la **igualdad de género** como principio y vertiente fundamental del IIPA (principio transversal) y del FA2023 (como **prioridad 6**). Pese a ello, y a que hay un número considerable de medidas destacadas con perspectiva de género, las alineaciones con el IIPA son escasas, debido, principalmente, a las pocas líneas de acción con dicha perspectiva en el Plan, la mayoría concentradas en el objetivo específico 1.4. (Potenciar y defender el papel de las mujeres y de la juventud en la solución de conflictos y consolidación de la paz).

Por otro lado, durante la recopilación de información, se ha puesto de manifiesto la dificultad de varios actores del ámbito ministerial para alinear sus actividades con las prioridades del FA2023, en especial en dimensiones como la difusión de la lengua española, el fomento del intercambio cultural y la movilización de la sociedad civil y la diáspora africanas, importantes también en el IIPA. Esta circunstancia puede responder a una debilidad del diseño del FA2023 en la definición de las prioridades o a que no se han programado este tipo de actividades para este periodo. Con independencia de la causa, debería existir una correlación entre las prioridades del FA2023 y las actividades que programa para el periodo 2020-2023.

Países prioritarios: El FA2023 aplica el principio de diferenciación de países seleccionando ámbitos geográficos concretos para cada una de las siete prioridades. Con ello, las acciones deben dirigirse de forma más concreta a los países considerados como prioritarios para cada objetivo. Este enfoque difiere de lo establecido en el IIPA, donde la selección de países prioritarios es genérica, no condicionada a los objetivos estratégicos y solo con un enfoque regional. Teniendo en cuenta la naturaleza operativa del FA2023 y la flexibilidad en la planificación que marca el IIPA, resulta coherente este sistema de priorización geográfica y por objetivos adoptado en el momento de la programación de acciones.

Coordinación: El FA2023 mantiene la mayoría de los mecanismos de coordinación y de impulso del IIPA (CIMA, la Mesa África y los referidos a la coordinación con las representaciones diplomáticas), siendo CIMA el órgano responsable de la coordinación. Añade además algunos mecanismos específicos de coordinación como los puntos focales en los ministerios, el mecanismo de coordinación para



reforzar la complementariedad con los recursos internacionales y las consultas bilaterales políticas periódicas con países prioritarios y organizaciones internacionales, en especial con la UA y la CEDEAO.

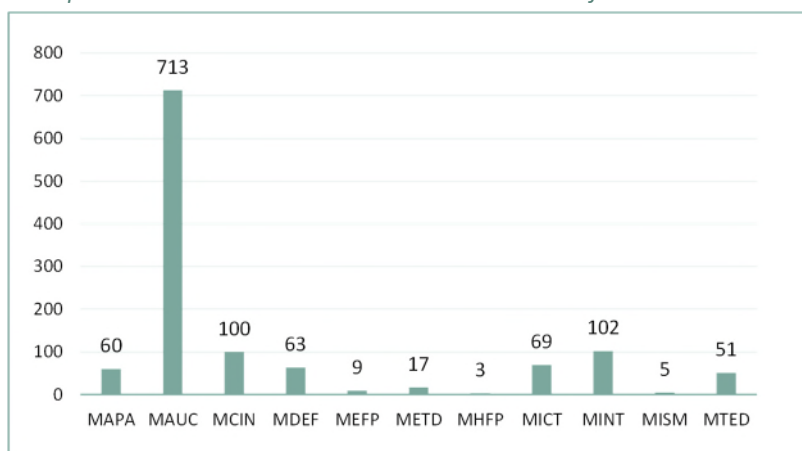
De nuevo la doble naturaleza estratégica y operativa del FA2023 es la razón que justifica la existencia de mecanismos de coordinación de alto nivel o de mayor alcance de lo que correspondería a un plan de acción del IIIPA. Es por tanto coherente este diseño con la naturaleza mixta del FA2023.

Seguimiento y Evaluación: El FA2023 no incluye un sistema de seguimiento ni evaluación, solo señala que “se diseñará un mecanismo que incluya indicadores de seguimiento”, sin considerar los indicadores de evolución del IIIPA. Tampoco se identifican las responsabilidades respecto del seguimiento de las acciones, ni su relación con el sistema de seguimiento y evaluación desarrollados para el IIIPA.

Actividades del Foco África 2023 en los países de África subsahariana

El FA2023 recoge en su Anexo 980 actividades “actividad-país-año”, programadas en todo el periodo en diferentes países y 212 actividades de coordinación e impulso de la acción exterior para África, que se corresponden con la vertiente estratégica de la doble naturaleza del FA2023, y por tanto sin un destino geográfico determinado. Considerando ambas tipologías, *en el periodo 2020-2023 se han programado 1.192 actividades dirigidas a África subsahariana*, con la distribución por ministerios que se muestra en el gráfico a continuación.

Gráfico 32. Distribución por ministerios de las actividades destinadas a África subsahariana. Periodo 2020-2023.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo del FA2023, actualizado en enero de 2022.

El MAUC ha programado 713 actividades, un 60% del total. Entre las unidades y los organismos dependientes del MAUC o vinculados al mismo, destacan la AECID (con el 48% de las actividades del MAUC), la Casa África y la FIAPP. Siguen al MAUC, en número de actividades, el Ministerio del Interior, con 102 actividades (9%), y el Ministerio de Ciencia e Innovación, con 100 (8%).

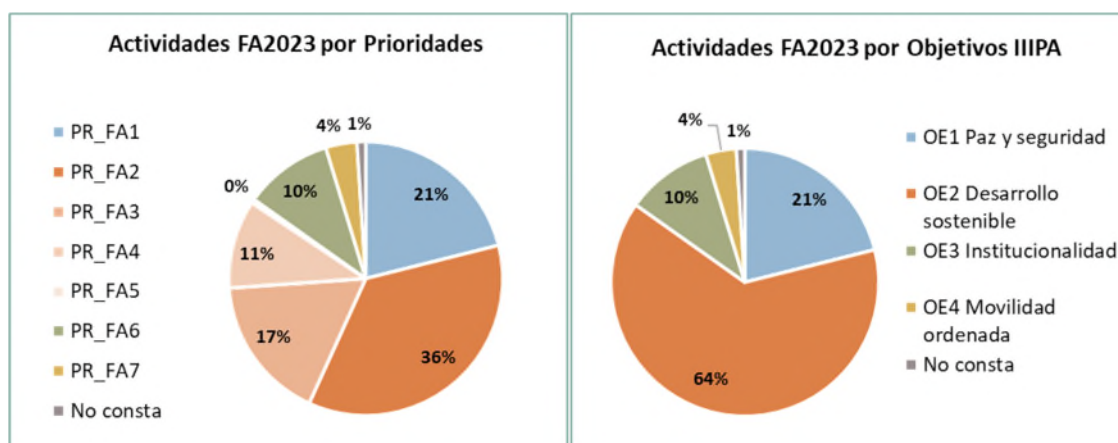
El diseño de estas actividades no responde, en general, a una planificación basada en las prioridades del FA2023 ni en los objetivos estratégicos del IIIPA, sino que es la actividad que se venía desarrollando en los departamentos ministeriales. En unos pocos casos los actores han tenido en cuenta para la planificación de sus actividades en África subsahariana los objetivos que persigue el IIIPA, pero de manera colateral.

Orientación de las actividades a las prioridades del FA2023 y a los Objetivos del III Plan África

El análisis de orientación de las actividades del FA2023 a prioridades y objetivos presenta la dificultad de la indefinición del documento aprobado⁴⁶. Por ello se toma como base la información solicitada a las unidades responsables con la limitación de la tasa de respuesta. Así, se ha obtenido información sobre 678 actividades (el 57% del total de actividades del FA2023), con el resultado que se muestra en el gráfico a continuación.

Las actividades del FA2023 destinadas a los países de África subsahariana en el periodo 2020-2022 se caracteriza por que **más de la mitad (el 64%) de las actividades tienen como objetivo el desarrollo sostenible, crecimiento económico inclusivo y resiliente**, y dentro de éste las actividades relacionadas con el desarrollo de economías sostenibles e inclusivas, la integración regional africana y la lucha contra el cambio climático (37% de las actividades). El 21% de las actividades tiene como objetivo principal la paz y seguridad y el 10% la mejora institucional de estos países.

Gráfico 33. Orientación a las prioridades y a los objetivos del IIPA de las actividades del FA2023. Periodo 2020-2022.



Nota: Base: 678 actividades de las que se ha obtenido información (el 57% de las actividades del FA2023).
 Fuente: Elaboración propia.

Tanto el objetivo 1, de paz y seguridad, como el objetivo estratégico 4, de movilidad ordenada (este último solo representa el 4% de las actividades), están infravalorados por la ausencia de información del Ministerio del Interior, actor relevante en acciones de estos objetivos y especialmente en dicho objetivo 4. Sin embargo, en las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación, algunos responsables de las unidades con acciones en estas materias dieron cuenta del gran volumen de actividad que se desarrolla sobre el terreno.

Otros entrevistados resaltaron la vocación fundamentalmente económica del IIPA, lo cual coincide con la orientación que han mostrado las actividades ministeriales y apoya la idea, defendida por algunos grupos de actores, de que precisamente el desarrollo económico de los países es el detonante y arrastre para la mejora de la situación general de los países.

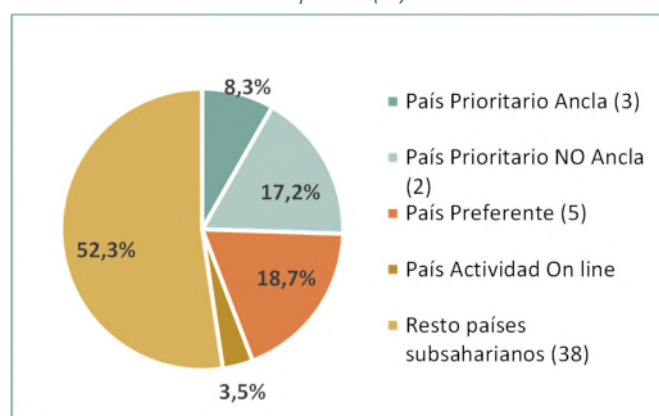
⁴⁶En el Anexo del FA2023 no figuran los objetivos estratégicos del IIPA con los que se alinean las actividades ni tampoco con sus propias prioridades, lo que serviría, a través de la equivalencia con los objetivos del IIPA, para verificar si en el periodo 2020-2022 se sigue las orientaciones del IIPA.

Orientación de las actividades a los países prioritarios del III Plan África

De forma agregada, un 44,2%, de las actividades del FA2023 se dirigen al grupo de países considerados prioritarios o de asociación preferente y un 52,3 %, a otros países del III PA. El resto se refiere a las actividades on line⁴⁷.

Las actividades orientadas a los países prioritarios ancla representan el 8,3% del total de las actividades programadas en todo el periodo, un 17,2% se orientan a países prioritarios no ancla, y un 18,7% de las actividades se han dirigido a países preferentes.

Gráfico 34. Distribución de las actividades del FA2023 destinadas a países de África subsahariana por categoría de países (%).



Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo FA2023 actualizado a enero 2022.

Los **países prioritarios ancla** reciben 81 actividades de 5 ministerios, aunque principalmente del MAUC (54% del total de actividades programadas destinadas a esta categoría de países), del MCIN (20%) y el MICT (19%).

Los **países prioritarios No ancla** reciben 169 actividades de 9 ministerios, siendo el mayoritario el MAUC (53%), seguido del Ministerio del Interior con un 15% del total de actividades programadas para esta categoría de países.

Los **países preferentes** reciben 183 actividades de 8 ministerios, destacando el MAUC (57% del total) seguido MCIN y del MICT, con un 11% y un 10%, respectivamente.

El **resto de los países de África subsahariana** reciben 531 actividades de 9 ministerios, principalmente del MAUC y del Ministerio del Interior (MIN) (13% del total de actividades programadas para este grupo de países).

A nivel de **ministerios** los datos más significativos sobre la orientación de sus actividades son: El MAUC replica el comportamiento general, con actividades en todas las categorías de países y con una concentración del 42% en países con alguna priorización. El MINT, segundo ministerio en número de actividades, destaca por su concentración en países sin ninguna priorización (63% de las actividades) y la ausencia de actividades en los países prioritarios ancla.

⁴⁷ Se considera que estas actividades son abiertas a todos los países, y son ellos los que deciden si participan o no.

Tabla 3. Distribución por países y ministerios de la actividad del FA2023.

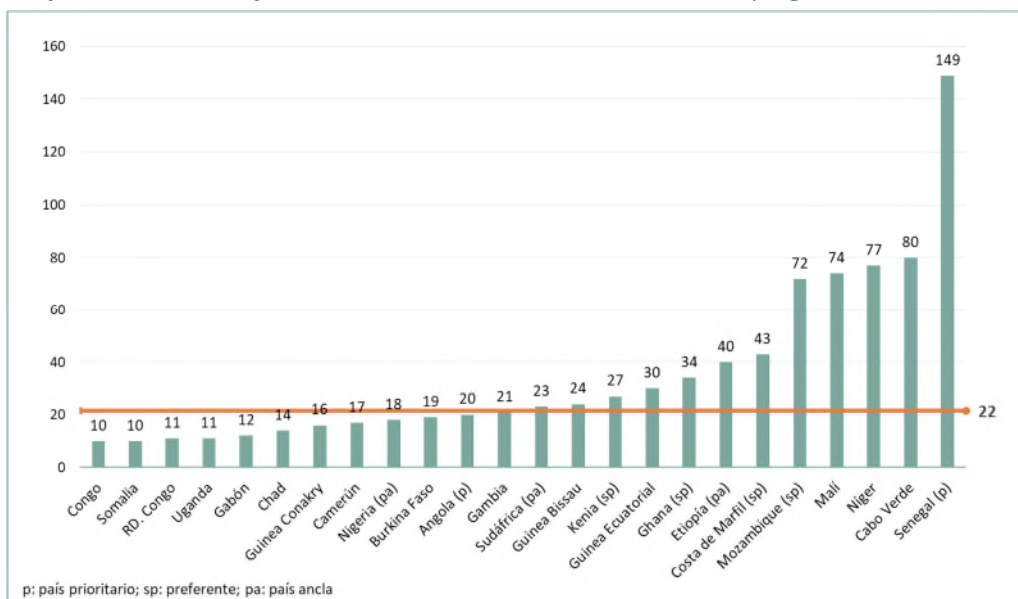
MINISTERIOS	País Prioritario Ancla		País Prioritario No Ancla		País Preferente		Resto países subsaharianos		Total Actividades		País Prioritario Ancla (% horizontal)	País Prioritario No Ancla (% horizontal)	País Preferente (% horizontal)	Resto países (% horizontal)	Total
	Nº Actv	% vertical	Nº Actv	% vertical	Nº Actv	% vertical	Nº Actv	% vertical	Nº Actv	% vertical					
MAPA	0	0%	9	5%	12	7%	39	8%	60	6%	0%	15%	20%	65%	100%
MAUC	44	54%	90	53%	104	57%	294	57%	566	58%	8%	16%	18%	52%	100%
MCIN	16	20%	16	9%	20	11%	37	7%	89	9%	18%	18%	22%	42%	100%
MDEF	3	4%	12	7%	6	3%	42	8%	63	6%	5%	19%	10%	67%	100%
MEFP	3	4%	0	0%	0	0%	3	1%	6	1%	50%	0%	0%	50%	100%
METD	0	0%	0	0%	0	0%	4	1%	4	0%	0%	0%	0%	100%	100%
MHFP	0	0%	1	1%	1	1%	1	0%	3	0%	0%	33%	33%	33%	100%
MICT	15	19%	9	5%	18	10%	0	0%	42	4%	36%	21%	43%	0%	100%
MINT	0	0%	25	15%	13	7%	64	12%	102	10%	0%	25%	13%	63%	100%
MISM	0	0%	2	1%	0	0%	0	0%	2	0%	0%	100%	0%	0%	100%
MTED	0	0%	5	3%	9	5%	29	6%	43	4%	0%	12%	21%	67%	100%
Total	81	100%	169	100%	183	100%	513	100%	980	100%	8%	17%	19%	52%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del anexo FA2023.

El Ministerio de Ciencia e Innovación (MCIN) es el tercer ministerio en número de actividades, y su perfil se caracteriza por una programación en todas las categorías y mayoritaria en países con alguna priorización, aunque sólo el 42% se destina al resto de países de África subsahariana. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) centra su perfil de diferenciación en los países prioritarios (36% ancla y 21% prioritarios no ancla) y en los países preferentes (43%).

Si no se agrupan los países en ninguna categoría, la programación de actividades en todo el periodo se caracteriza por sus extremos: hasta 21 países de África subsahariana tienen menos de 10 actividades en todo el periodo; 13 países están por encima de la media de actividades, situada en 22 actividades entre 2020 y 2022. Por otro lado, de los cinco países con mayor número de actividades (más de 70 actividades) no hay ningún país prioritario ancla, sólo aparece un país prioritario (Senegal, con 149 actividades) y un país socio preferente (Mozambique, con 72 actividades).

Gráfico 35. Países de África subsahariana con más de 10 actividades programadas en FA2023.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo del FA2023.



Los países prioritarios no son los más destacados en la programación de los ministerios. Sólo dos aparecen dentro de los 10 países con mayor programación: Etiopía, con 40 actividades, y Senegal con 149 (si bien la mayoría de sus actividades corresponden al MAUC). Sin embargo, los países socios preferentes se sitúan, a excepción de Tanzania, dentro de este grupo de mayor programación.

Nivel de alineación del FA2023 a la diferenciación de países del IIIPA

La orientación de las actividades a los países prioritarios, por sí sola no es suficiente para determinar la alineación del FA2023 con la diferenciación de países del IIIPA, por el peso de la diferente composición de las categorías (10 países tienen una priorización ancla, no ancla o preferente, frente a 38 países sin priorización). Aplicando un factor de diferenciación para compensar estas diferencias se puede afirmar que *el FA2023 orienta las acciones con un grado de alineación del 61% hacia la diferenciación de países del IIIPA*, pero presenta niveles de alineación moderados en la actividad del Objetivo 1 (Paz y seguridad) y al Objetivo 3 (Institucionalidad), derivado posiblemente del distinto diseño de ambas intervenciones en cuanto a la priorización de países (más acotado a nivel de objetivo en el FA2023 que en el IIIPA).

Tabla 4. Nivel alineación del FA2023 con la diferenciación países, por Objetivos estratégicos del IIIPA.

OBJETIVOS / CATEGORÍAS PAÍSES	Actividades Programadas N	Peso Actividades Programadas %	Factor Diferenciación N	Actividades Programadas Ponderadas N	Peso ponderado Actividades Programadas %
OE 01: PAZ Y SEGURIDAD					
Países con prioridad	43	35%	1,29	55,47	49%
Países sin prioridad	80	65%	0,71	56,80	51%
Países total	123	100%		112,27	100%
OE 02: DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE					
Países con prioridad	174	53%	1,29	224,46	67%
Países sin prioridad	153	47%	0,71	108,63	33%
Países total	327	100%		333,09	100%
OE 03: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL					
Países con prioridad	14	33%	1,29	18,06	47%
Países sin prioridad	29	67%	0,71	20,59	53%
Países total	43	100%		38,65	100%
OE 04: MOVILIDAD ORDENADA					
Países con prioridad	12	71%	1,29	15,48	81%
Países sin prioridad	5	29%	0,71	3,55	19%
Países total	17	100%		19,03	100%

Fuente: Elaboración propia.

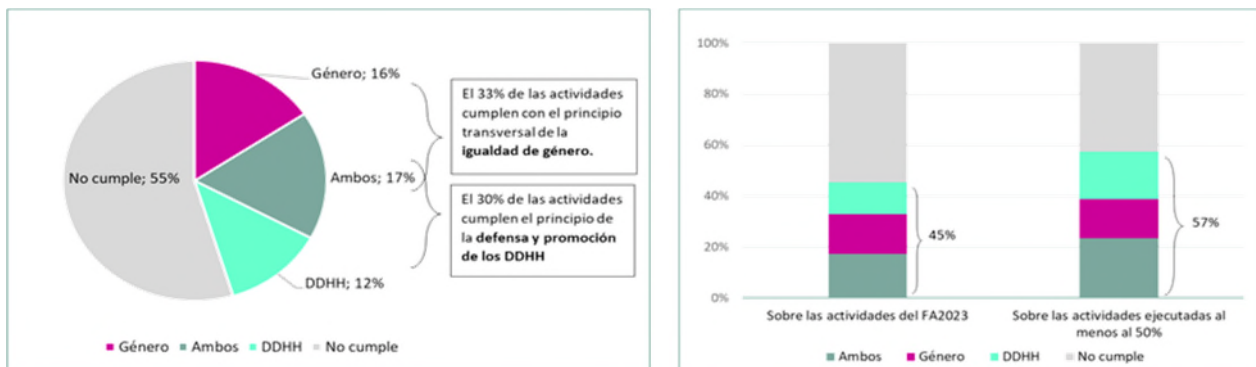
Los niveles de alineación a nivel de Objetivos están influenciados por en el diseño de priorización de países del FA2023. Mientras que en el IIIPA son 10 países priorizados de forma genérica sin determinar países prioritarios por objetivos, en el FA2023 las prioridades geográficas son por ámbitos o prioridades y por tanto las actividades por objetivos se concentran más en determinados países. El Objetivo 1 Paz y seguridad, se priorizan las regiones del Sahel, cuerno de África, espacio marítimo del Golfo de Guinea y Mozambique. De ellos, solo Mozambique, Etiopía y Kenia aparecen con alguna prioridad en el IIIPA y la región del Sahel aparece como una subregión de relación preferente. En el ámbito económico, los países prioritarios en el FA2023 son 7 países de África subsahariana, de los cuales 5 son priorizados en el IIIPA.

Orientación de las actividades a los principios de promoción y protección de los derechos humanos y la igualdad de género

La promoción y la protección de los derechos humanos y la igualdad de género son principios transversales en el III Plan África que carecen de referencia específica a su cumplimiento en el FA2023. No obstante, de la información proporcionada por los ministerios⁴⁸ se extrae que el 30% de las actividades están orientadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, el 33% tienen un enfoque de género y el 17% se orienta a ambos propósitos.

Teniendo en cuenta que ambas dimensiones pueden ser concurrentes, el porcentaje de actividades que cumplen con este principio a través de cualquier de sus dos dimensiones es del 45% y se incrementa hasta el 57% si se tienen en cuenta las actividades que se ejecutaron al menos en un 50%. Es decir, se observa una tendencia a ejecutar más las actividades que incluían en su diseño alguna de las dos dimensiones de este principio transversal.

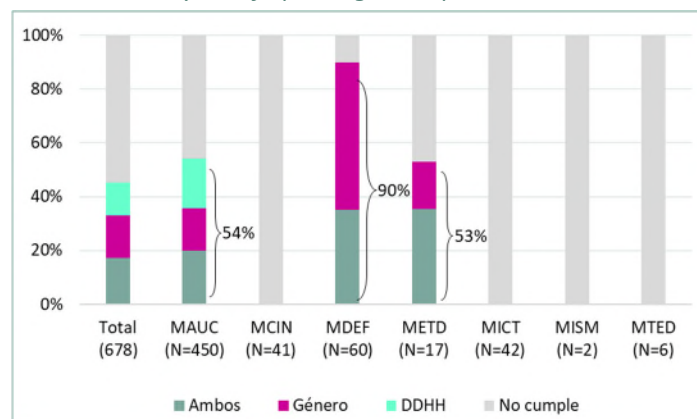
Gráfico 36. Cumplimiento de los principios transversales de promoción de los DDHH y enfoque de género en las actividades del Foco África 2023.



Base: 678 actividades de las que se ha obtenido información. Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, **solo tres ministerios han dado cumplimiento a este principio transversal**: el MAUC, el Ministerio de Defensa (MDEF) y el de Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD). Destaca la aportación de las actividades del MDEF y, de forma más moderada pero también sobresaliente, del METD, especialmente en lo que se refiere a la observación del enfoque de género.

Gráfico 37. Distribución porcentual de actividades del FA2023 que cumplen con la defensa y promoción de los DDHH y el enfoque de género, por ministerios.



Base: 678 actividades de las que se ha obtenido información. Fuente: Elaboración propia.

⁴⁸ Véase Anexo 7.

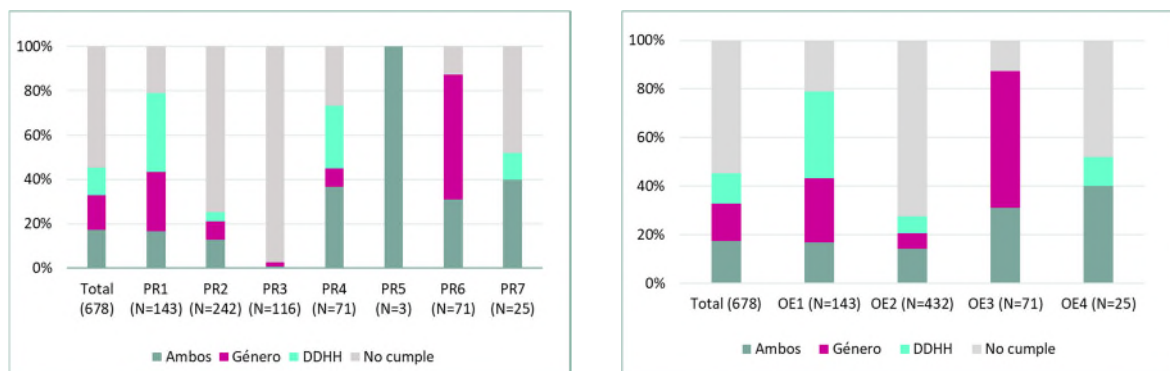


Como es natural, existe una fuerte correlación entre las prioridades específicas del FA2023 a las que apuntan las actividades y el respeto al principio transversal. Las prioridades 5 y 6, destinadas a la acción humanitaria (aunque solo con 3 actividades) y la igualdad de género, respectivamente, registran una casi total contribución a la dimensión de género.

Las prioridades 1 (Paz y seguridad) y 4 (Servicios públicos globales) se relacionan con la dimensión relativa a la defensa y promoción de los derechos humanos. Concretamente, casi en un 80% se indicó que estas actividades contribuyen a alguno de ambos principios transversales. Especialmente en el caso de la prioridad 4, resulta comprensible, puesto que se orienta fundamentalmente a la facilitación del acceso a servicios sanitarios y agua potable, ligados a los derechos humanos de carácter social. En la prioridad 7, de movilidad, las actividades que contribuyen a ambas dimensiones o solo a derechos humanos ascienden al 50%.

En el caso de las prioridades 2, de desarrollo sostenible, y 3, de comercio inversión, que acumulan 358 actividades, presentan los porcentajes más bajos. Resulta especialmente llamativo en el caso de la prioridad 2, que en su propia redacción enfatiza que la reducción de las desigualdades, uno de los objetivos principales de la prioridad, incluye la de género (MAUC, 2021: 19). Además, este déficit en el diseño de las actividades de estas prioridades cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que incluyen gran número de actividades. Esta relación se observa en el gráfico a continuación.

Gráfico 38. Distribución porcentual de actividades del FA2023 que cumplen con la defensa y promoción de los DDHH y el enfoque de género, por prioridades del FA2023 y Objetivos IIIPA. 2020-2022.



Base: 678 actividades de las que se ha obtenido información. Fuente: Elaboración propia.

Como las prioridades 1 y 7 del FA2023 replican los objetivos estratégicos 1 y 4 del IIIPA, los porcentajes analizados en la distribución de las actividades según las prioridades mencionadas se mantienen cuando se comparan los objetivos del IIIPA equivalentes.

El objetivo estratégico 2, de desarrollo sostenible, sigue presentando un porcentaje bajo de orientación a los principios transversales, a pesar de que su planteamiento debería facilitar la alineación de las actividades con los derechos humanos y la igualdad de género. Las actividades del objetivo 3, institucionalidad, se orientan principalmente al principio de igualdad de género, y las actividades del objetivo 4, relacionado con la movilidad ordenada y segura, se caracteriza por que el 40% de sus actividades se relacionan con ambos principios.



Progreso de las actividades del Foco África 2023

El progreso de la acción de los ministerios en los países de África subsahariana se analiza considerando los siguientes elementos de progreso:

- La planificación efectiva de las actividades del anexo FA2023 por parte de los ministerios.
- El perfil de la acción exterior por país, como elemento de progreso en relación con el carácter estratégico del Plan como marco para orientar la planificación de las actividades de los ministerios.
- El nivel de ejecución de las actividades, como progreso de la implementación de acciones.
- El avance de la contribución de las actividades a las prioridades del FA2023 y objetivos del III PA.

La planificación efectiva de las actividades del Anexo FA2023

Hay que tener en cuenta que el *proceso de definición de las actividades del FA2023 sigue un enfoque de abajo arriba*, resultado de la consulta a los ministerios de las actividades que se estaban desarrollando en la región y su programación para el periodo 2020-2023. En total, 11 Ministerios reportaron actividades y se ha calculado que tienen una *tasa de cumplimiento de la programación del 88,2%* (al menos en términos de planificación⁴⁹). Es decir, existe solo un 12% de déficit de planificación efectiva respecto de la programación prevista en el Foco África para el conjunto del periodo 2020-2022.

Senegal es el país donde más actividades se han planificado (76), seguido de un grupo de cinco países con 30 o más actividades: Mali, Cabo Verde, Níger, Etiopía y Mozambique. El resto de los países están bastante alejados de estos seis: 18 países tienen entre 1 y 5 actividades planificadas y hay otros 8 países en los que no se ha planificado ninguna actividad en el periodo 2020-2022.

⁴⁹ Tasa calculada sobre la información obtenida del cuestionario de actividades remitido a los ministerios para esta evaluación.

Gráfico 39. Actividades planificadas por los ministerios en África subsahariana. Periodo 2020-2022.



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario de actividad de los ministerios.

El perfil de la acción exterior en cada país

El perfil de la acción exterior definida en cada país difiere en intensidad y en diversificación en cuanto a la orientación de objetivos que se plantean alcanzar. Como muestra el gráfico siguiente, a través de la silueta que dibuja las actividades, en número y en orientación a las prioridades del FA2023, la acción exterior hacia los países con alguna priorización en el periodo 2020-2022 se ha dirigido de forma destacada a dos países, **Senegal** (país prioritario No ancla, con 76 actividades) y **Mozambique** (país preferente, con 30 actividades).

En Senegal, la acción es intensa en número de actividades, y está diversificada en todas las prioridades, si bien las actividades orientadas a contribuir con la paz y seguridad (prioridad 1) y con el desarrollo de economías sostenibles, la integración regional africana y la lucha contra el cambio climático (prioridad 2) son las más numerosas. El resto de los países prioritarios muestra una acción menos intensa y más concentrada en prioridades, destacando en **Etiopía** su orientación al fortalecimiento de los servicios



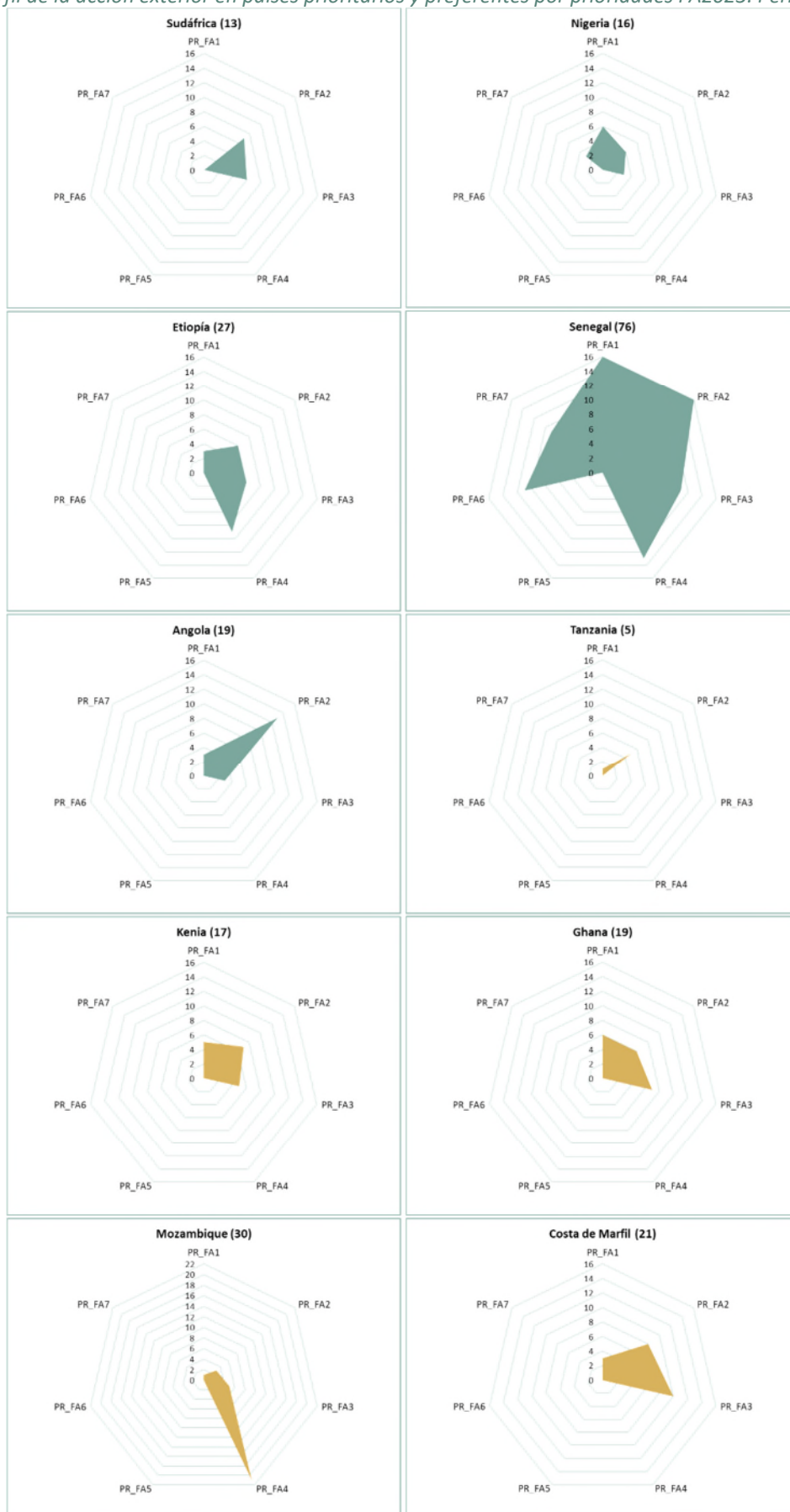
públicos, salud, agua y saneamiento (Prioridad 4) y en *Angola* a la prioridad 2 de desarrollo económico sostenible.

Entre los *países preferentes*, la intensidad y concentración de la acción en cada país es similar, con dos excepciones: *Tanzania*, con una intensidad baja y una concentración hacia una sola prioridad (la 5, igualdad de género), y el ya mencionado Mozambique, concentrando su actividad en una prioridad.

Aunque en todos los países han definido alguna actividad dirigida a la mejora de la paz y seguridad (prioridad 1), esta no es muy relevante en cada país, a excepción de *Senegal y Nigeria*. El perfil de la mayor parte de los países se orienta a las prioridades más económicas, al fomento del desarrollo económico sostenible (prioridad 2) y al impulso del comercio y la inversión española (prioridad 3). El fortalecimiento de los servicios públicos globales (prioridad 4) no es relevante para 7 países, y en los 3 en los que aparece es relevante en su perfil, como Etiopía, Senegal y Mozambique. La contribución de la acción exterior de España a la *acción humanitaria* (prioridad 5) es nula, tanto en países prioritarios como en socios preferentes. La promoción de la *igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas* (prioridad 6) sólo se define en la acción exterior para Senegal y Etiopía. La contribución para la mejora de la gestión de la *migración y movilidad ordenada* (prioridad 7) solo es considerada en la acción exterior definida de Nigeria y Senegal dentro de los países prioritarios y no aparece en los países socios preferentes.



Gráfico 40. Perfil de la acción exterior en países prioritarios y preferentes por prioridades FA2023. Periodo 2020-2022.

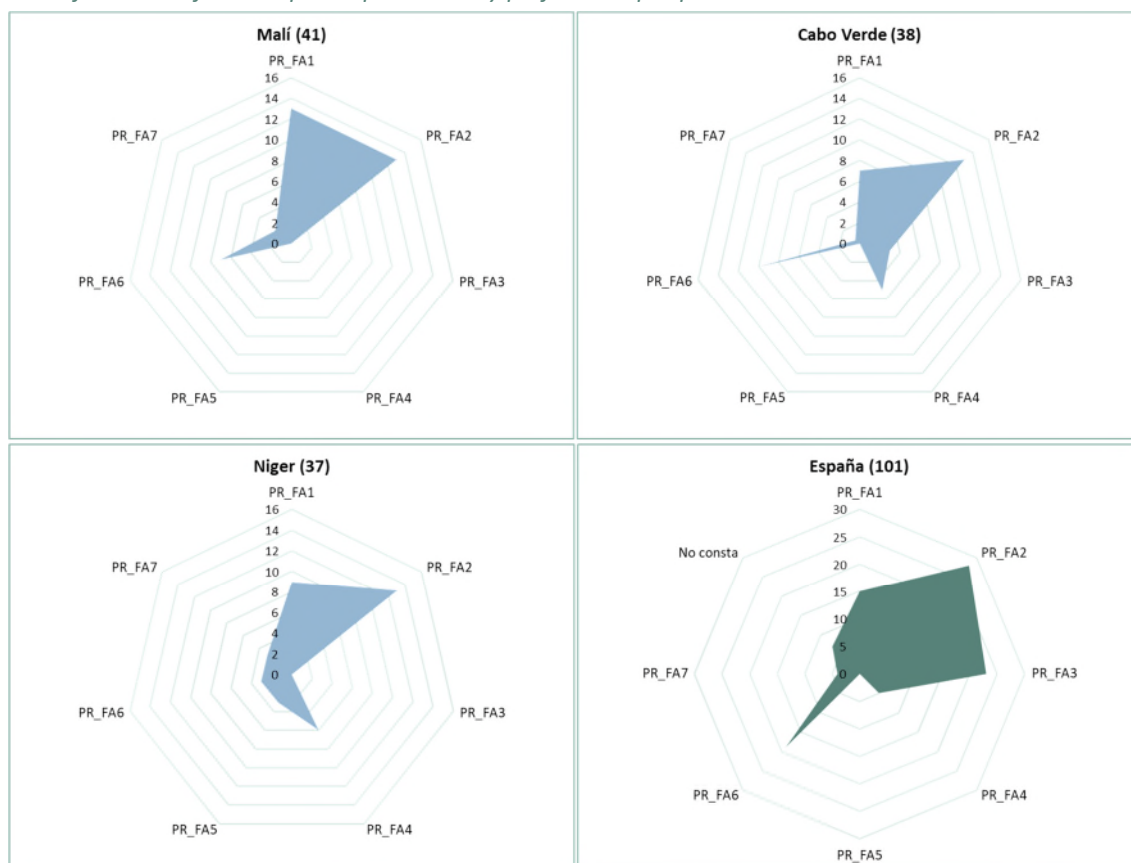


Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario de actividad de ministerios.

Respecto *al perfil del resto de países de África subsahariana*, este se caracteriza por su baja intensidad y su concentración en las prioridades de carácter económico. Cabo Verde, Níger y Malí se separan de esta tendencia, con una intensidad de actividades alta, mayor que los países prioritarios y solo por detrás de Senegal.

La pertenencia de *Níger y Malí* a la región del Sahel explicaría la intensidad de su actividad, así como su concentración en la prioridad 1 (paz y seguridad). *Cabo Verde* destaca por la dedicación de sus actividades a las prioridades de desarrollo económico y de igualdad de género. Igualmente puede ser causa de esta intensa actividad ministerial, en especial del MAUC, el que los tres son países prioritarios de cooperación para el desarrollo en el V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021).

Gráfico 41. Perfil de los países prioritarios y preferentes por prioridades FA2023. Periodo 2020-2022.



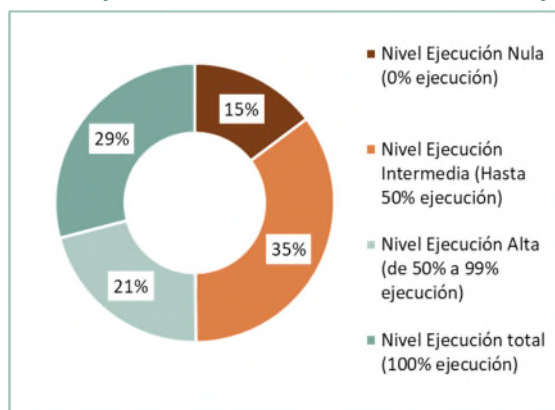
Nota: Las siluetas azules se corresponden con resto de países del África subsahariana y la verde oscura a actividades centrales o que se ejecutan en España. Base: 678 actividades. Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario de actividad de ministerios.

Como se observa en el gráfico anterior, las *actividades de coordinación e impulso del Foco África* que se ejecutan en España son las más numerosas, con 101 actividades en el periodo 2020-2022. Está muy diversificada entre las prioridades, aunque destacan la 2 (desarrollo sostenible), la 3 (comercio e inversiones) y la 6 (igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas).

Nivel de ejecución de las actividades FA2023

El *nivel de ejecución media del FA2023 para el África subsahariana se sitúa en el 56%* a junio de 2022⁵⁰, con un ritmo de ejecución alto. Solo un 15% de las actividades no se han iniciado (nivel de ejecución nula); un 29% se han ejecutado en su totalidad, y un 21 % tienen un nivel alto de ejecución. Cabe hacer algunos matices en cuanto a su distribución por ministerios y prioridades.

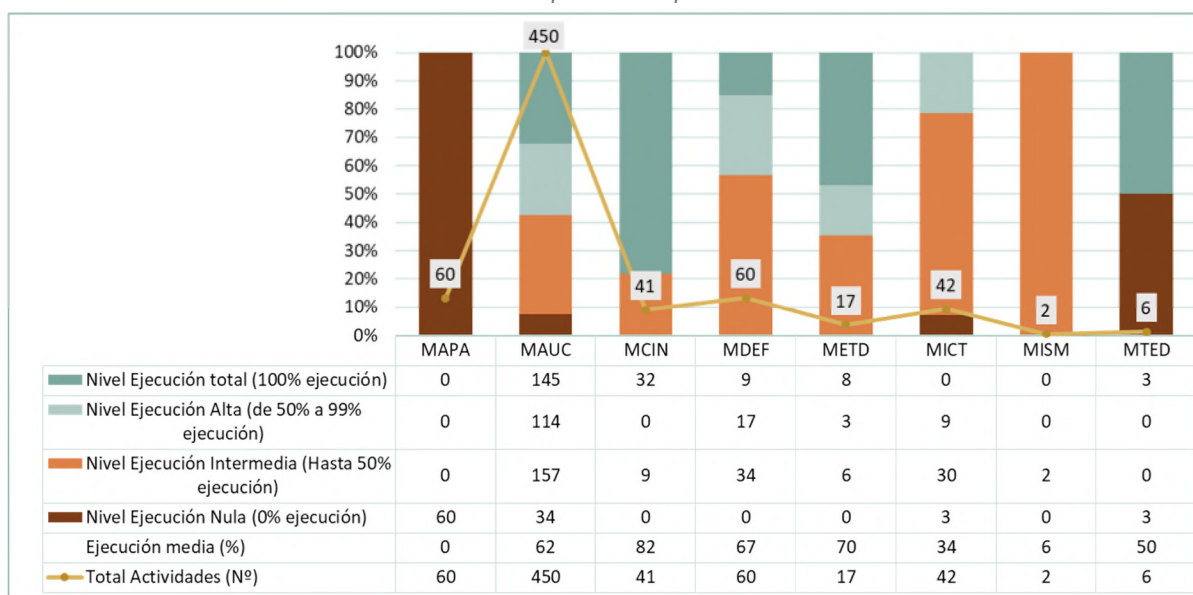
Gráfico 42. Nivel de ejecución de las actividades del FA2023 a junio de 2022.



Base: 678 actividades. Ejecución media: 56%. Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario.

En los ministerios, el nivel de ejecución es dispar. El MAPA no ha iniciado todavía la ejecución de ninguna de sus 60 actividades planificadas. Por el contrario, el MCIN presenta un 82% de ejecución, con la mayoría de las actividades completadas. El MDEF lleva un ritmo bajo: la mayor parte de sus actividades están por debajo del 50% y sólo se han completado 9 actividades. El MAUC, el que más actividades tiene, presenta una ejecución media del 63%, a un ritmo alto: más de la mitad de sus actividades se encuentran en un estadio de ejecución avanzado y solo quedan 34 por iniciar.

Gráfico 43. Ejecución de las actividades del FA2023, por ministerios, a junio de 2022. Distribución porcentual por niveles.



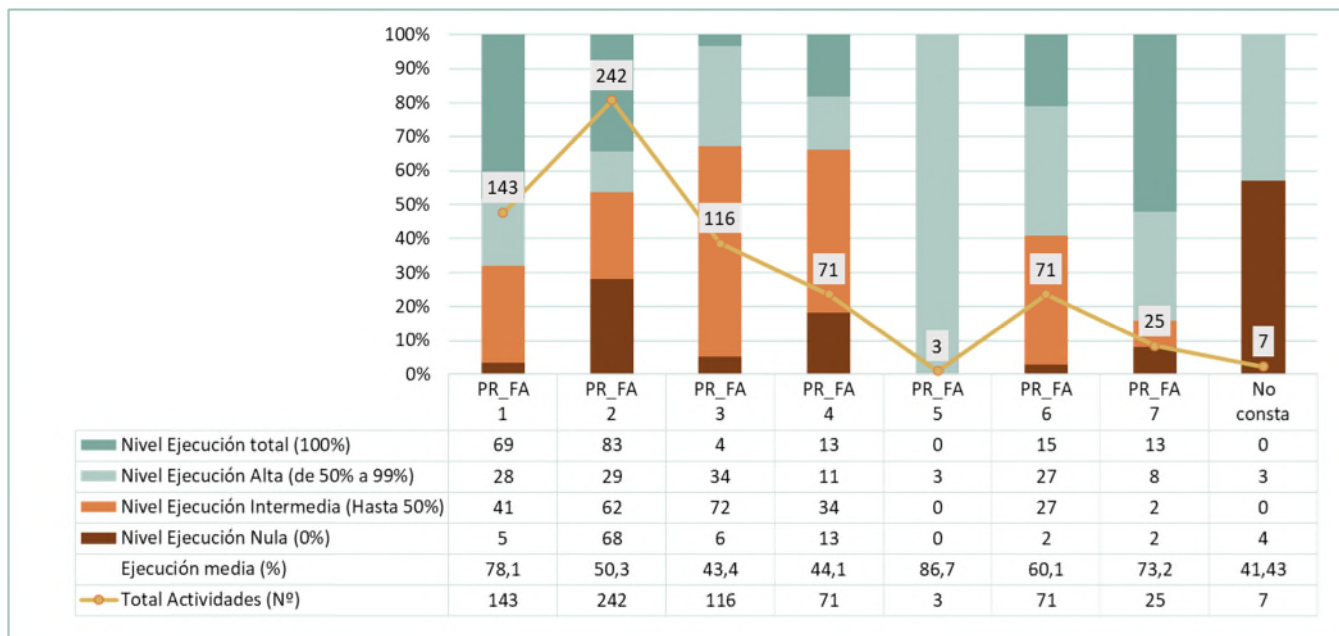
Base: 678 actividades. Ejecución media: 56%. Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

⁵⁰ Sobre la base de las actividades de las que se ha obtenido información mediante cuestionario.



En cuanto a las prioridades del FA2023, cuatro superan la ejecución media a nivel agregado. La prioridad que mayor ejecución media consigue es la 5, ayuda humanitaria, aunque solo cuenta con 3 actividades. Le sigue la prioridad 1, paz y seguridad, con un 78% de ejecución.

Gráfico 44. Ejecución de actividades del FA2023, por prioridades, a junio de 2022. Distribución porcentual por niveles.

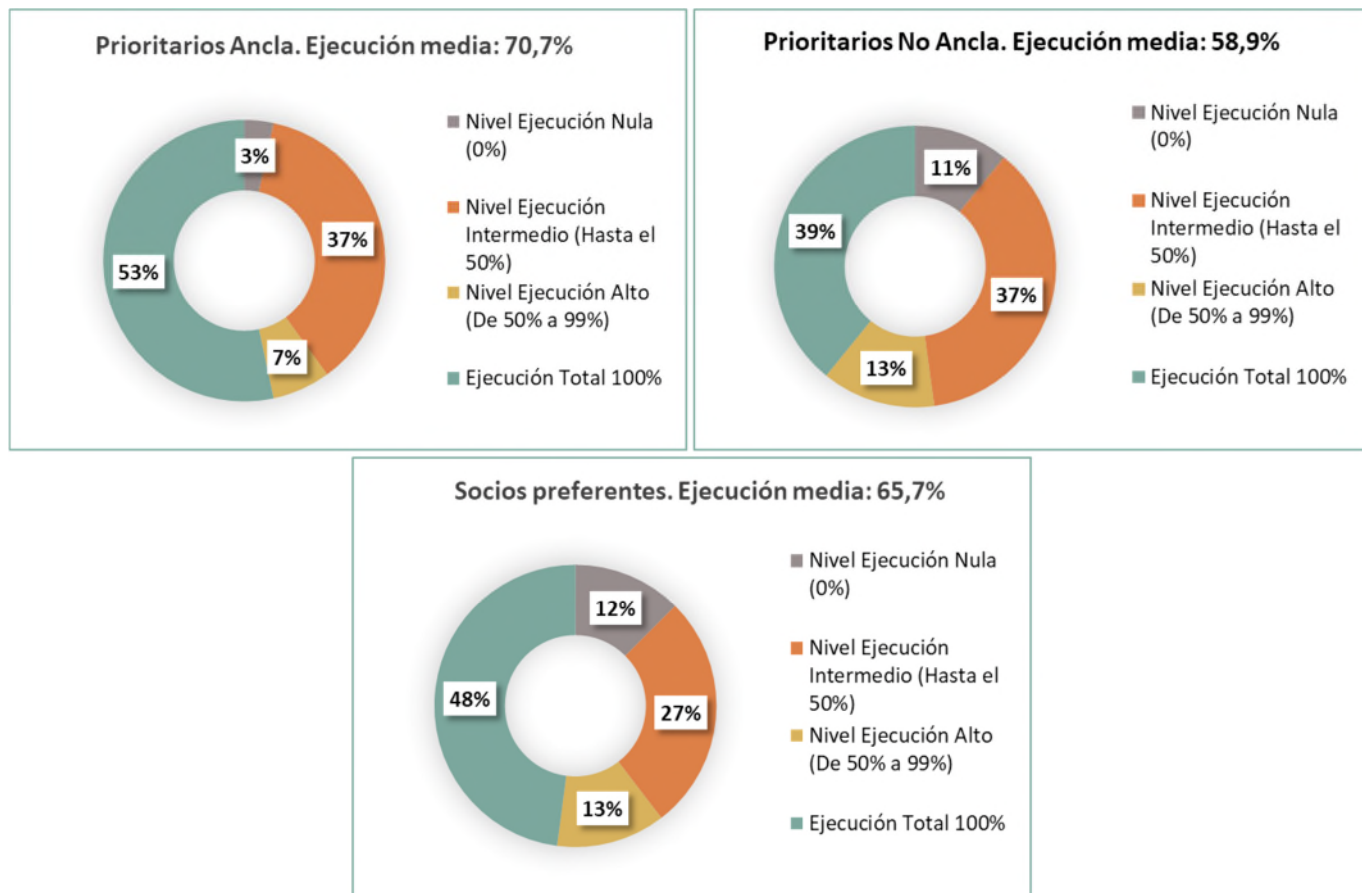


Base: 678 actividades. Ejecución media: 56%. Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

En los países con algún grado de priorización, más del 50% de las actividades han sido ejecutadas o tienen una ejecución alta. Las actividades que no se han iniciado constituyen un porcentaje bajo, que seguramente no afectará al nivel de ejecución final del FA2023. Por último, cabe destacar el alto ritmo de ejecución de las actividades en países prioritarios, que presenta un ritmo más elevado que en el resto, con solo un 3% de las actividades aún sin iniciar y el 53% de actividades ejecutadas en su totalidad.



Gráfico 45. Ejecución del FA2023 en los países con priorización. Periodo 2020-2022.



Base: 678 actividades. Ejecución media: 56%.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

Contribución a las prioridades del FA2023 y a los objetivos IIIPA

La contribución del FA2023 a sus prioridades y a los objetivos del IIIPA se valora a través del volumen de actividades en cada uno de ellos. Esta valoración está condicionada por la mayor o menor definición de las actividades que cada ministerio ha recogido en el FA2023, de manera que existen actividades muy agregadas y otras que se pueden considerar acciones operativas de una sola actividad, pero que se han incluido como actividades.

Por otra parte, la participación de los ministerios en el FA2023 ha sido voluntaria y declarativa, sin ningún criterio para homogeneizar las actividades comunicadas, así que, tanto en número como en naturaleza y relevancia, hay una gran diversidad en su definición. A ello se añade que la situación de los países es diferente, tanto en relación con cada objetivo como en las posibilidades de actuar en ellos, de tal manera que una actividad puede ser considerada como una gran contribución en un país determinado en comparación con la que aporta la misma acción en otro país con mayor capacidad de actuación o mejor situación.

Todo ello hace que *no se puedan extraer conclusiones sobre la contribución a la consecución de los objetivos del IIIPA*, sino que sólo se muestra la distribución de las actividades según las prioridades del FA2023 y se facilita información adicional que puede explicar esa distribución.

En la *prioridad 1, paz y seguridad*, se han planificado 143 actividades. El factor fundamental que favorece su alto número dentro del conjunto de actividades es, probablemente, el compromiso de



España con diferentes misiones de carácter internacional y comunitario. Las actividades se concentran en Senegal, en países en los que parte de su territorio entra en la región geográfica del Sahel (Malí y Níger), y en un país del cuerno de África (Somalia).

La **prioridad 2, desarrollo económico y sostenible**, es la que cuenta con más actividades, 242, a pesar de que algunos de los ámbitos que contempla no han tenido mucho recorrido en el FA2023, como la lucha contra el cambio climático. En cambio, puede que la cooperación para el desarrollo sea el principal factor explicativo del alto número de actividades. Como se ha dicho, Senegal, Malí, Níger y Cabo Verde, que destacan por su número de actividades, son países prioritarios para el V Plan Director de Cooperación el Desarrollo. También puede haber influido positivamente la alineación de las actividades del MCIN, especialmente sus organismos públicos de investigación (CSIC, IGM, IOE, etc.), con esta prioridad.

La **prioridad 3, comercio e inversión**, es la tercera en número de actividades totales, 116. A pesar de que podría haberse producido un trasvase de actividades entre esta prioridad y la 2, porque algunos de sus objetivos son parecidos, su volumen puede explicarse por la relevancia que tanto el III PA como el FA023 otorgan al refuerzo de la presencia empresarial española en la región (que muestra una tendencia ascendente), y, tal vez, por el peso del MICT y el METD en esta prioridad.

En la **prioridad 4, servicios públicos globales**, se aprecia un desequilibrio respecto a las anteriores prioridades en el número de actividades planificadas (71). En este caso, puede que haya influido la especificidad de la prioridad, referida fundamentalmente a los sistemas de salud, al agua y el saneamiento, a diferencia de las formulaciones más amplias de otras prioridades. También se trata de un ámbito en el que trabaja principalmente la cooperación española al desarrollo, lo que habría supuesto una menor aportación del resto de ministerios.

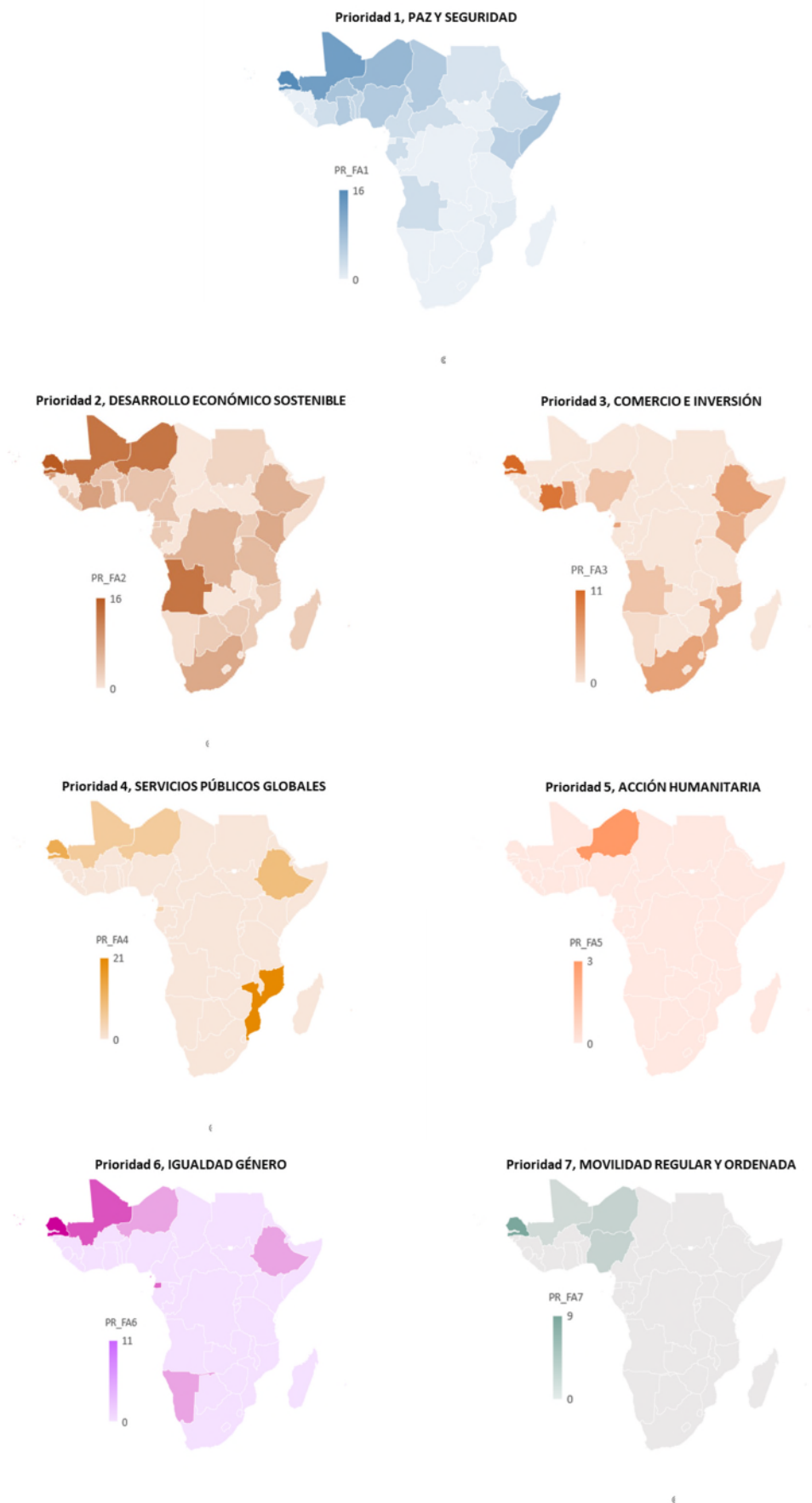
La **prioridad 5, acción humanitaria**, solo ha contado con tres acciones, a pesar de que el propio FA2023 reconoce que la pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto muy negativo en la situación de muchos países subsaharianos, sumado al recrudecimiento de los conflictos de algunas regiones y la falta de acceso a recursos humanitarios (MAUC, 2021: 29).

La **prioridad 6, igualdad de género**, comparte con la prioridad 4 el cuarto puesto en número de actividades: 71. Resulta sorprendente, porque el propio FA2023 se propone la transversalización de las cuestiones de género en todas las actuaciones de África subsahariana (MAUC, 2021: 31), lo que supondría, al menos teóricamente, que fuese una de las prioridades con mayor número de actividades previstas.

La **prioridad 7, movilidad regular, segura y ordenada**, es la segunda con menor peso en número de actividades: 25. Esta circunstancia puede deberse a dos causas: el trasvase de actividades a la prioridad 1, al mezclarse los motivos de paz y seguridad con los migratorios (sobre todo cuando se trata de aportaciones dinerarias para equipamiento de fuerzas de seguridad de los países), y la monopolización de la materia por parte del MINT (el MISSM diseñó solo una actividad para el FA2023).

Con independencia del nivel de agregación y complejidad de las actividades, que puede haber influido en su distribución entre las prioridades del Foco, destaca un **desequilibrio importante** en la concentración de actividades en las prioridades. Las tres primeras abarcan 401 actividades; las cuatro restantes, 170. Estas diferencias de contribución al FA2023 pueden depender del número de ámbitos sectoriales de políticas públicas que contempla cada prioridad, el número de ministerios con actividades adecuadas a determinadas prioridades y su peso en África subsahariana, y el insuficiente impacto de determinadas decisiones de diseño del FA2023 (en la prioridad 5, 6 y 7, principalmente).

Gráfico 46. Contribución del FA2023 a las prioridades y a los objetivos del IIPA.



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.



3.4. Resultados intermedios del III Plan África obtenidos para la evaluación

Aunque a lo largo de este informe se ha hecho referencia a muchos de ellos, este epígrafe muestra, a modo de compendio, los datos y cifras recogidas en las distintas acciones de investigación utilizadas para esta evaluación. Es decir, recoge información, referida al periodo 2020-junio de 2022 (salvo los indicadores de evolución, cuya última actualización fue facilitada por la SGAHMAS en octubre de 2022) sobre:

1. Las iniciativas desarrolladas por las representaciones diplomáticas en el marco de sus planes de acción, en el periodo 2020-junio de 2022.
2. Las actividades planificadas por los distintos departamentos ministeriales en el contexto del Foco África 2023, igualmente referidos al periodo 2020-junio de 2022.
3. Los indicadores de evolución de resultados del III Plan África⁵¹, recogidos tanto en el ámbito de los ministerios, como en las representaciones diplomáticas. Igualmente los datos corresponden al periodo 2

Cabe señalar que estos datos constituyen una suerte de marco de rendimiento del plan en lo que se refiere a esta evaluación, aunque no tanto un marco de resultados del III Plan África en sentido estricto, debido a varias **limitaciones** o factores que condicionan la interpretación de estos resultados en términos concluyentes:

- Sin duda la pandemia del Covid 19 ha venido a provocar una **alteración del contexto** durante buena parte del periodo de vida del plan, no solo en España, sino en todo el mundo, lo que tiene su reflejo en la acción tanto de las representaciones diplomáticas y los departamentos ministeriales, como en los diversos organismos y organizaciones que operan en el terreno.
- Las limitaciones inherentes a la recogida de datos y, en particular a la **falta de respuesta** en lo que atañe a las actividades planificadas por los ministerios y los datos de indicadores de evolución (no tanto en lo que se refiere a las iniciativas desarrolladas por las representaciones diplomáticas, puesto que los datos proceden de la DGA).
- La **falta de información** de la ejecución y la contribución a los objetivos de la acción exterior española **en años anteriores al IIIPA** dificulta extraer conclusiones sobre la dimensión de los datos recogidos y valorar su evolución en el tiempo.
- Los **problemas de diseño de los indicadores de evolución** no permiten mostrar la evolución de la situación de los países de África subsahariana. No obstante, la propia actividad que las RRDD están desarrollando en la región en el marco de los PAA, así como la actividad de los ministerios que despliegan el IIIPA es relevante para mostrar la contribución de España a la consecución de los objetivos del Plan.

⁵¹ Punto 4 de la metodología: Análisis de los indicadores de resultado.

Datos recogidos en el ámbito de las representaciones diplomáticas de África subsahariana. Periodo 2020-junio 2022

Tabla 5. Análisis de las iniciativas planificadas y desarrolladas por las representaciones diplomáticas en el marco de sus Planes de Acción Anual.

Nº de países subsaharianos implicados (universo)	48
Nº de países que durante el período 2020-2022 han tenido algún plan de acción anual	32
Nº de planes de acción programados por las RRDD en el período 2020-2022	91
Nº de iniciativas contenidas en los planes de acción	389
Nivel de ejecución medio de las iniciativas durante el periodo	55%
% de iniciativas con orientación al principio de promoción y la protección de los DDHH e igualdad de género	11%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de los PAA de la DGA.

Tabla 6. Indicadores de evolución: datos sobre la base de 19 RRDD (de 24) que contestaron y que representan a 37 países (de 48)

	INDICADORES DE EVOLUCIÓN DEL IIIPA. REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS	Total	Obj 1	Obj 2	Obj 3	Obj 4
Indicadores Objetivo 1: PAZ Y SEGURIDAD	Nº misiones de paz y la seguridad con participación o contribución española	103	103			66
	Nº Militares / policías formados en las misiones de paz y seguridad (total)	13.044	13.044			13.044
	Nº Militares / policías formadas en las misiones de paz y seguridad (mujeres)	594	594			13
Indicadores Objetivo 2: DESARROLLO SOSTENIBLE	Nº de proyectos con financiación procedente de la UE	86	27	70	37	19
	Contribución financiera (€) para actividades de otros países africanos y organismos internacionales en África subsahariana	61.447.445	9.410.000	52.037.444	12.673.722	61.447.445
Indicadores Objetivo 3: REFUERZO INSTITUCIONAL	Nº de visitas de alto nivel de España a países africanos o viceversa	52	17	30	48	16
	Nº de acuerdos / tratados / convenios suscritos en vigor o en preparación	184	75	109	147	33
	Nº instrumentos internacionales relacionados con DDHH ratificados o en preparación	4		1	4	
Indicadores Objetivo 4: MOVILIDAD ORDENADA	Nº de alumnos, profesores o investigadores africanos en intercambio o movilidad educativa	461	8	163	83	282
	Nº de alumnas, profesoras o investigadoras africanas en intercambio o movilidad educativa (mujeres)	102		87	49	15

Nota: En cabecera aparecen los objetivos en los que las representaciones diplomáticas alinean las iniciativas desarrolladas. Fuente: Elaboración propia.

Datos recogidos en el ámbito de los ministerios con actividades previstas en el Foco África 2023. Periodo 2020-junio 2022

Tabla 7. Análisis de las actividades planificadas por los ministerios en el marco del Anexo del Foco África 2023 para el periodo 2020-2022 en los países subsaharianos

Nº de ministerios consultados	11
Nº de ministerios de los que se ha obtenido información	7
Nº de actividades programadas en el FA2023 para países de África subsahariana	1.192
Nº de actividades programadas en el FA2023 para países de África subsahariana de las que se ha obtenido información	678
Tasa de cumplimiento (% de actividades efectivamente planificadas por los ministerios)	88%
Nivel de ejecución medio de las actividades durante el periodo	56%
Nivel de alineación de las actividades a países con alguna prioridad	62%
% de iniciativas con orientación al principio de promoción y la protección de los DDHH e igualdad de género	51%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Indicadores de evolución de los ministerios en el marco del Anexo del Foco África 2023

	INDICADORES DE EVOLUCIÓN DEL III PA. MINISTERIOS. FOCO ÁFRICA 2023	Total	Obj 1	Obj 2	Obj 3	Obj 4
Indicadores Objetivo 1: PAZ Y SEGURIDAD	Nº misiones de paz y la seguridad con participación o contribución española	33	33		3	
	Nº Militares / policías formados en las misiones de paz y seguridad (total)	50.255	50.255			
	Nº Militares / policías formadas en las misiones de paz y seguridad (mujeres)	1148	1148			
Indicadores Objetivo 2: DESARROLLO SOSTENIBLE	Nº de proyectos con financiación procedente de la UE	356	54	356	54	54
	Contribución financiera (€) para actividades de otros países africanos y organismos internacionales en África subsahariana	110.294.823		110.294.823	750.000	
Indicadores Objetivo 3: REFUERZO INSTITUCIONAL	Nº de visitas de alto nivel de España a países africanos o viceversa	59	26	47	23	24
	Nº de acuerdos / tratados / convenios suscritos en vigor o en preparación	1149	1007	1136	1001	990
	Nº instrumentos internacionales relacionados con DDHH ratificados o en preparación	30				
Indicadores Objetivo 4: MOVILIDAD ORDENADA	Nº de alumnos, profesores o investigadores africanos en intercambio o movilidad educativa	172	39	136	26	
	Nº de alumnas, profesoras o investigadoras africanas en intercambio o movilidad educativa (mujeres)	105	32	76	15	

Nota: En cabecera aparecen los objetivos en los que los ministerios alinean las actividades desarrolladas.

Fuente: Elaboración propia.



Indicadores de evolución

En el apartado 3.2. del informe se han podido apreciar las dificultades que la DGA ha encontrado a la hora de actualizar los indicadores de contexto que recoge el Anexo del IIPA. En el siguiente cuadro se refieren los principales resultados de dichos indicadores, sin perjuicio de que se señalen también aquellos indicadores en los que no ha sido posible recabar la información requerida (marcados con color ocre).

Tabla 9. Resultados de los indicadores de contexto del IIPA.

INDICADORES DE CONTEXTO DEL III PLAN ÁFRICA. INDICADORES DE EVOLUCIÓN						
OE.1 PAZ Y SEGURIDAD						
INDICADOR		2019	2020	2021	2022	Fuentes utilizadas por el MAUC
Número de conflictos violentos en África subsahariana/Número de conflictos resueltos	Nº de conflictos violentos	5	11	16		IIK Institute.
	Nº de incidentes violentos	1.021	1.549	20.520	16.552	ACLED Dashboard.
	Nº de conflictos resueltos	0	1	0	0	IIK Institute.
Número de muertos violentos (en conflictos o no - se incluye criminalidad violenta) en África subsahariana	Nº de muertes violentas	29.220	35.537	43.888	37.591	ACLED Curated data: África.
	- Nº de muertes violentas en conflictos	28.136	34.061	5.167		ACLED Curated data: África.
	- Nº de muertes en otros incidentes violentos	1.084	1.476	38.721		ACLED Curated data.
OE.2 DESARROLLO SOSTENIBLE, CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO Y RESILIENTE						
INDICADOR		2019	2020	2021	2022	Fuente utilizada por el MAUC
Evolución del IDH	IDH	0.547	0.547	0.547		PNUD. http://hdr.undp.org/en/composite/trends .
Evolución del empleo/desempleo en África subsahariana y de indicadores de comercio e inversión intraafricano	Desempleo como % de la población activa	7,50%	13,3%	9,8%	7,5%	ILO Data explorer. https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer4/?lang=en&segment=indicator&id=SDG_0852_SEX_AGE_RT_A .
	Comercio intraafricano como % del comercio total	15,20%				African Development Report 2019.
	Comercio intraafricano (en millones de USD)	339.798M\$	291.772M\$	394.540M\$		UNCTAD. Statistics. https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx .
	Inversión intraafricana					
OE.3 INSTITUCIONALIDAD						
INDICADOR		2019	2020	2021	2022	Fuentes utilizadas por el MAUC
Índice Mo Ibrahim de democracia en África subsahariana	Índice Mo Ibrahim	48.4				IIAG ONLINE.
Índice de apertura económica del World Economic Forum (ease of doing business)	Índice de apertura económica del WEF	39.8				LEGATIUM INSTITUTE.
OE.4 MOVILIDAD ORDENADA, SEGURA Y REGULAR						
INDICADOR		2019	2020	2021	2022	Fuentes utilizadas por el MAUC
Crecimiento demográfico en África subsahariana	Población total (millones)	1.060M	1.090M	1.100M		UNCTAD STAT. https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=97 .
	Tasa de crecimiento en %	2,63%	2,60%	2,57%		UNCTAD STAT. https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=97 .
Número de migrantes regulares e irregulares de África subsahariana llegados a Europa y de ellos a España, desagregados por sexo y por tipo de autorización.	Nº de migrantes llegados a Europa de África subsahariana					EUROSTAT
	- Mujeres					
	- Hombres					
	Nº de migrantes llegados a España	12.893	8.467	12.987		INE
	- Mujeres	3.308	2.192	3.125		INE
	- Hombres	9.585	6.275	9.862		INE
	Autorización					

Fuente: SGAHMAS. Octubre de 2022. En marrón se han sombreado las celdas sin datos.



En el objetivo estratégico 1, paz y seguridad, se aprecia una tendencia negativa entre los años 2019 y 2021, con un ligero aumento, en términos absolutos, de los conflictos violentos (de 5 a 16) y de las muertes violentas (de 29.220 a 43.888), según los datos facilitados.

En el objetivo estratégico 2, desarrollo sostenible, hay muy poca información sobre sus indicadores de contexto. No hay información disponible acerca de la inversión intraafricana y solo se ha podido recoger el porcentaje de comercio intraafricano sobre el comercio total, que suma un 15,20% lo que, sin ninguna referencia más no permite hacer valoración alguna. En el caso del desempleo, tras un aumento fuerte en 2020 (posiblemente derivado de la pandemia de COVID-19) se ha mantenido al final del periodo evaluado en el 7,5% en 2022, igual que en 2019.

En el objetivo estratégico 3, de refuerzo institucional, solo se cuenta con los datos de 2019, por lo que no puede hacerse una comparación interanual ni valorar la contribución del IIIPA a estas variables.

En el objetivo estratégico 4, relativo a la movilidad ordenada, los datos muestran que la población africana sigue creciendo en términos absolutos (de los 1.060 millones de personas en 2019 a los 1.100 de 2021), pero la tasa de crecimiento experimenta una ligera desaceleración, bajando desde el 2,63% de tasa de crecimiento en 2019 hasta el 2,57% del 2021. En cuanto a los inmigrantes llegados a España (no hay datos a nivel europeo), la cifra es muy semejante en 2019 y 2021, solo registrando un fuerte descenso en 2020 debido con toda seguridad a la pandemia de COVID 19. En cuanto a las mujeres migrantes, siguen estando en torno a 3.000, una tercera parte de los hombres, según la información facilitada.

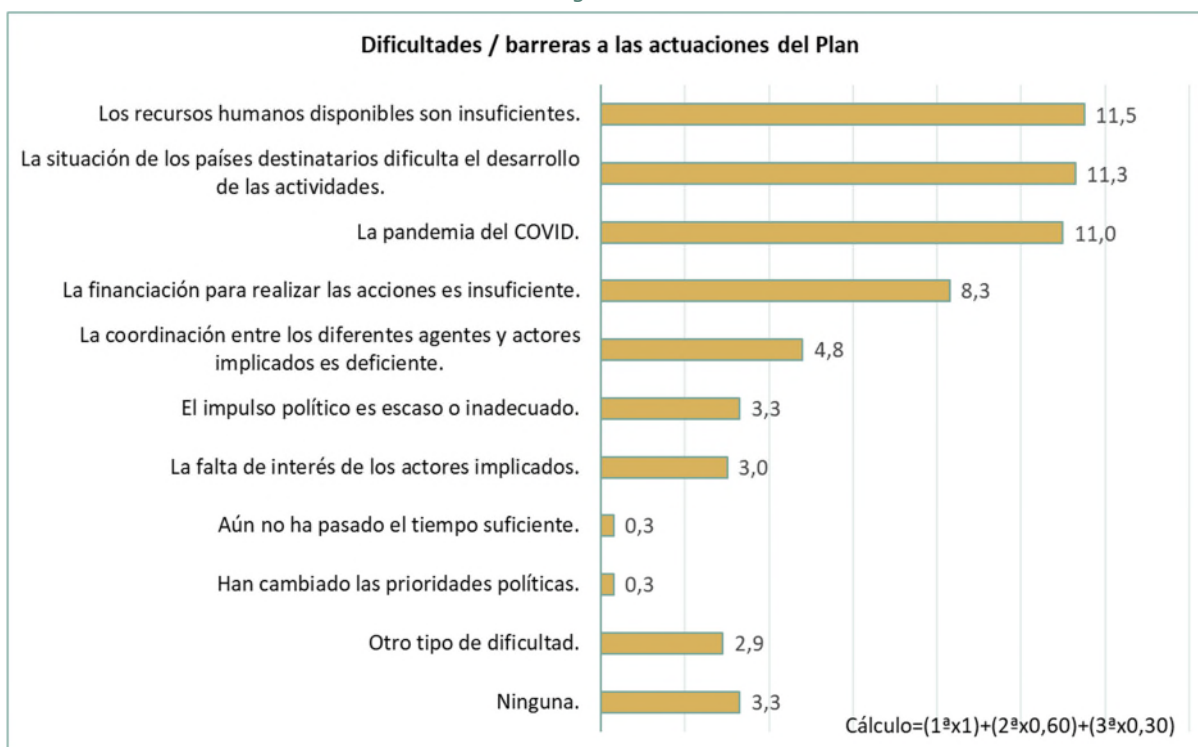
Barreras y dificultades para la implementación de las acciones del IIIPA

Para valorar estos resultados conviene tener en cuenta las dificultades y barreras con las que se han tenido que enfrentar los gestores de las diferentes acciones que el IIIPA pone en marcha. Para la DGA, el principal escollo que puede estar operando para la implementación de estas actuaciones es que puede no haber pasado tiempo suficiente, pero los grupos de actores aprecian tres barreras por delante del resto, casi con la misma puntuación:

1. La ***insuficiencia de recursos humanos***.
2. La ***situación de los países destinatarios***.
3. La ***pandemia del COVID***.

Para calcularlas se preguntó a los actores que puntuaran, por orden de importancia, las tres principales barreras o dificultades para la implementación de las actuaciones de su responsabilidad en el IIIPA. Después, se han sumado las consideradas más importantes, las que aparecieron en segundo lugar multiplicado el valor por 0,60 y las terceras en orden de importancia multiplicadas por 0,30. Los datos recogidos se resumen en el gráfico siguiente.

Gráfico 47. Dificultades / barreras para la implementación de las actuaciones del III Plan África. Cómputo global.



Fuente. Elaboración propia con los datos del cuestionario web autoadministrado.

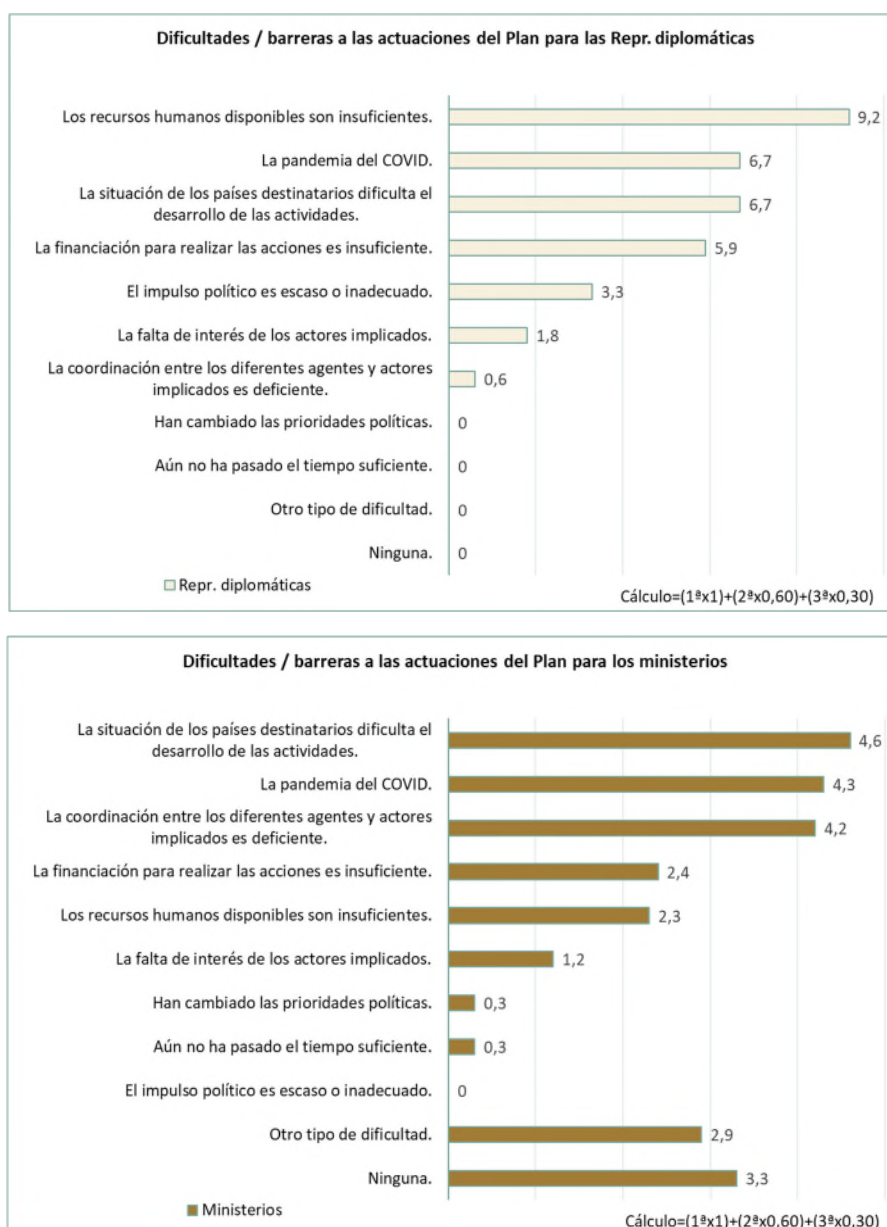
La primera dificultad percibida, la **insuficiencia de los recursos humanos**, repite entre las tres primeras como sucedía al considerar el Plan en su conjunto⁵² y se trata de una cuestión estructural, común en las respuestas de los actores relacionados con la administración pública.

Las otras dos tienen diferente naturaleza, y en plena coherencia con lo que se pregunta, son claramente de coyuntura: la segunda dificultad en orden de importancia es **la situación de los países**, decisiva para llevar a cabo las actuaciones en el terreno en cada momento.

Y la tercera, **la pandemia del COVID**, que ha supuesto una interrupción de la movilidad del personal de las representaciones diplomáticas y de los ministerios, además de la paralización, al principio de la pandemia, y ralentización después, de la actividad tanto pública como privada de los países destinatarios de las actividades, en prácticamente todo el periodo objeto de evaluación.

⁵² Este análisis se ha presentado en el epígrafe sobre la gobernanza del IIPA y también se encuentra, con más detalle, en el anexo 4, que explota las respuestas al cuestionario web autoadministrado.

Gráfico 48. Dificultades / barreras para la implementación de las actuaciones del III Plan África, por grupos de actores.



Fuente. Elaboración propia con los datos del cuestionario web autoadministrado.

Como se observa en los gráficos anteriores, la pandemia del COVID es el segundo factor en relevancia tanto para las representaciones diplomáticas como para los ministerios a la hora de llevar a cabo las actuaciones del Plan, pero el principal problema no es el mismo para los dos grupos de actores. Si para las representaciones diplomáticas se sitúa en primer lugar la escasez de recursos humanos, lo que más preocupa a los ministerios es la situación concreta de los países.

La coordinación entre los agentes y actores es, asimismo, mucho más determinante para los ministerios que para las representaciones diplomáticas. En esta apreciación pueden influir dos factores: la dependencia de los ministerios respecto al trabajo preparatorio de las representaciones diplomáticas con las autoridades nacionales y locales, así como la escasa penetración de sus órganos especializados en África subsahariana. Por otro lado, la cuarta opción más seleccionada por los ministerios es que no hay ninguna dificultad o barrera para el desarrollo de las actividades, lo que



apoya la hipótesis de que las actuaciones estarían programadas por parte de los departamentos ministeriales con independencia de la existencia del Plan.

En cualquier caso, *ni las representaciones diplomáticas ni los ministerios creen que exista un riesgo tal que las barreras y dificultades identificadas* (principalmente, como se ha visto, la falta de recursos humanos y la situación de los países) *puedan imposibilitar el desarrollo de las actuaciones previstas*. La mayoría, un 63%, considera que dicho riesgo será reducido, pero un 37% cree que puede dificultar bastante su realización. Tal vez, si se hubiera hecho la pregunta en 2020, la pandemia del COVID tendría una representación mucho mayor en la pregunta anterior, con un efecto imposibilitante en muchas actividades de los actores encuestados. Al preguntar por un período más amplio, este efecto se diluye.

En la cuantificación de esas dificultades, en general se opina que *dificultarán un poco* el desarrollo de sus actuaciones. Así lo estima la DGA acerca del escaso tiempo transcurrido desde la aprobación del III PA, y los otros dos grupos de actores con acciones encomendadas en el marco del III PA⁵³ comparten casi la misma valoración respecto a la exposición al riesgo de sus actividades. La escasa vinculación de las actuaciones de los ministerios con el Plan y el carácter continuista de las que llevan a cabo las representaciones diplomáticas pueden estar detrás de esta percepción.

En las entrevistas realizadas en los ministerios y organismos, con carácter general, las unidades han asegurado que *sus actividades serían las mismas independientemente de la existencia del III Plan África*. La única excepción ha sido el Instituto Cervantes, que ha expresado su intento de reforzar actividades o incluso iniciar algunas nuevas con motivo de la aprobación del Plan.

Valoración de los resultados del III Plan África por parte de los actores

La aportación del III Plan África a sus objetivos es aún limitada, según la percepción general de los actores, que creen que aún hay mucho margen de mejora en la mayor parte de los elementos por los que se ha preguntado mediante el cuestionario autoadministrado⁵⁴. El gráfico siguiente permite visualizar rápidamente las áreas con mejores resultados generales en la opinión de los actores. En la barra verde se recoge la valoración del “Resultado”⁵⁵ y en la marrón oscura el valor de las opiniones de que el III PA no ha contribuido en nada en la variable correspondiente. La barra anaranjada refleja la “Diferencia” entre ambas. Así, los valores con mayor consenso sobre un resultado positivo son el *aumento de la eficacia de las actividades y la mejora en la coordinación con la DGA*. Igualmente se observa una cierta contribución a una mayor visibilidad de la acción exterior española y a una ligerísima mejora en la orientación de las iniciativas.

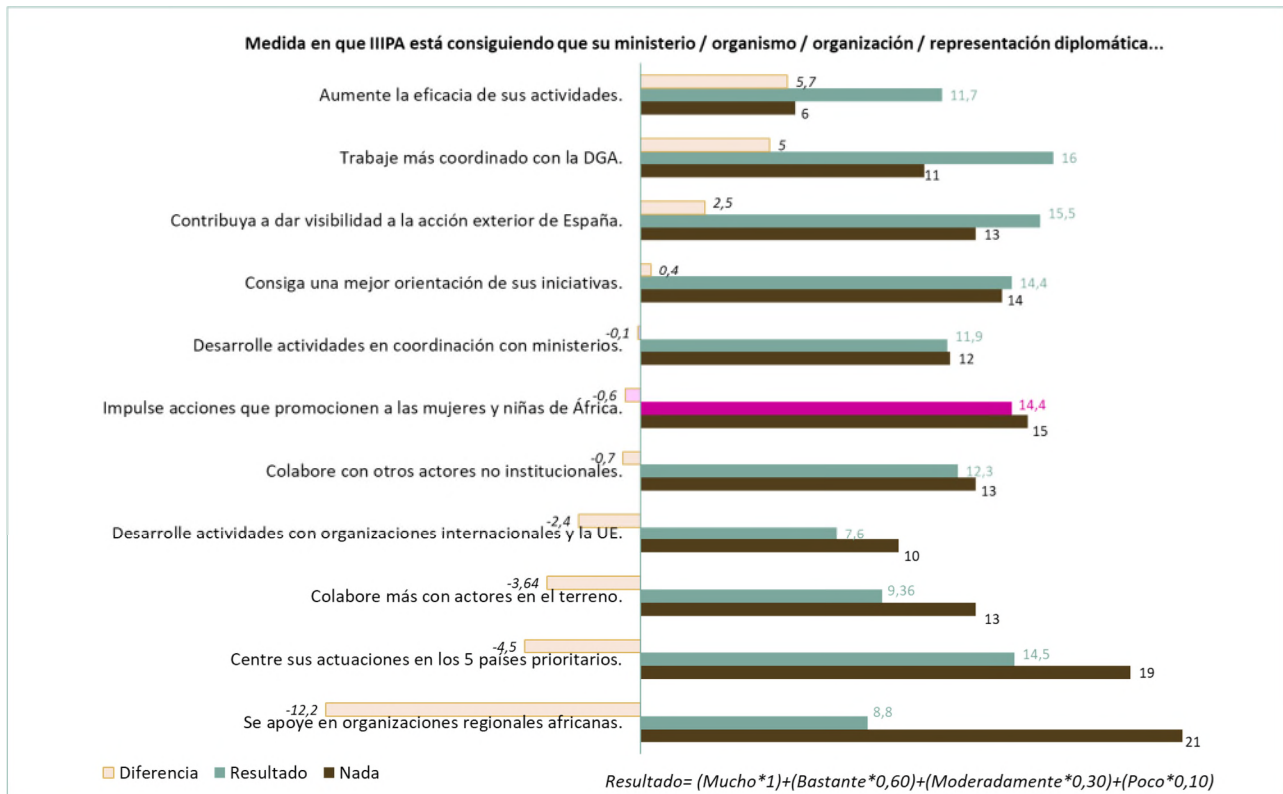
Pero también son muy fácilmente identificables las áreas que tienen mayor margen de mejora, reflejadas en los valores negativos de la barra anaranjada de “Diferencia”. La percepción general es que las acciones del Plan no han logrado conectar con las organizaciones regionales africanas ni con los actores en el terreno. Además, no perciben una mayor concentración de las actuaciones en los cinco países prioritarios del Plan. Tampoco consideran los actores que se desarrollen actividades conjuntas con organizaciones internacionales y la UE.

⁵³ Esta es la razón por la que no se realizó esta pregunta a los representantes de la Mesa África.

⁵⁴ Véase Anexo 3 de Metodología. En el anexo 4 de Cuestionario web autoadministrado se presenta un análisis detallado de las respuestas obtenidas.

⁵⁵ Para obtener el Resultado se ha usado la fórmula siguiente: Nº Respuestas (Mucho x 1) + (Bastante x 0,60) + (Moderadamente x 0,30) + (Poco x 0,10).

Gráfico 49. Medida en que el III Plan África está consiguiendo que su organismo / organización / representación diplomática... Ponderado sobre el total de actores. “Resultado” vs “Nada” vs “Diferencia”. Ordenado de menor a mayor valor de la variable “Diferencia”.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas al cuestionario web.

En el caso de la **promoción de las mujeres y las niñas**, que es un principio transversal del III PA, si bien algunos actores perciben avances (barra rosa del gráfico anterior), la opinión negativa de otros condiciona la diferencia ligeramente negativa.



CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES





En este capítulo se aportan las conclusiones y recomendaciones que dan respuesta a la pregunta general de evaluación: “¿En qué medida el III Plan África tiene un diseño coherente, está siendo implementado, y, en su caso, logrando resultados primarios que permitan alcanzar los objetivos definidos?”, siguiendo los criterios de evaluación previamente establecidos. Se han incorporado asimismo algunos ejemplos de buenas prácticas encontradas, como elemento para el aprendizaje y mejora.

Sobre el diseño del III Plan África

CONCLUSIONES

C1. El diseño del III Plan África responde a una lógica interna clara y se estructura de forma coherente en objetivos con una desagregación vertical en objetivos estratégicos y específicos que no presenta en general contradicciones ni introduce elementos heterogéneos. No obstante, en el nivel de las líneas de acción se evidencia cierto desequilibrio entre ellas en cuanto a alineación, relevancia e intensidad.

C2. El III Plan África es coherente con otras intervenciones nacionales e internacionales en el planteamiento estratégico de sus objetivos, pero se reduce su coherencia si se considera su alineación respecto a su alcance geográfico. Destaca la alineación fuerte de sus objetivos con otras estrategias nacionales e internacionales que tienen que ver con África subsahariana, principalmente en dos objetivos estratégicos, paz y seguridad (OE01) y desarrollo sostenible (OE02). Con las estrategias de carácter nacional, la principal limitación de la coherencia externa reside en el distinto alcance geográfico entre ellas, siendo particularmente destacable la diferencia con el Foco África 2023, al ser ambas intervenciones estratégicas de la acción exterior del ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

C3. La priorización de países del III Plan África es coherente con el enfoque regional y la flexibilidad para adaptar la acción exterior a ciertas prioridades, si bien se observa que la selección de países no sigue criterios consensuados con los intereses de los actores clave, y deja en ellos un balance ambivalente, por lo que quedan dudas acerca de su influencia en la definición de las actividades e iniciativas en la región. No existe entre los actores una opinión unánime sobre la clasificación y selección de los países considerados prioritarios en el III Plan África, lo que reduce su potencial de apropiación por parte de los actores. La mitad de los ministerios y organismos no valoran ni positiva ni negativamente la selección de países; un 36% de los representantes de la Mesa África se muestra “bastante en desacuerdo” con dicha selección y un 29% “ni de acuerdo ni en desacuerdo”. Bastantes actores coinciden en señalar la escasa influencia de la priorización en su actuación. La estructura de países prioritarios ha tenido, por el momento, un papel más bien informador de la acción exterior; es decir, incluso aunque se produjera un mayor número de actividades en los países prioritarios, sería impropio atribuirlo a la influencia del diseño del III Plan África.

C4. La inclusión de los principios transversales en las líneas de acción de los objetivos es desigual. Se evidencia una débil atención a los principios de defensa de los derechos humanos y de igualdad de género y la ausencia de la lucha contra el cambio climático, con gran impacto en África, como principio transversal. Esto se traduce en que no ha habido un desarrollo muy relevante de iniciativas y actividades concretas de las representaciones diplomáticas y de los ministerios sobre estos principios transversales.



C5. El alcance geográfico del III PA es cuestionable: Las debilidades de la acción exterior de España en el continente africano y los objetivos para su refuerzo, así como para mejorar la situación de los países, son aplicables de forma genérica a todo el continente africano. Esta afirmación es compartida por la mayoría de los actores entrevistados, que coinciden en que deberían incluirse en el III Plan África todos los países del continente y defienden la necesidad de tener un marco geográfico amplio en el III Plan África para acotarse en función de las necesidades en los planes anuales o de despliegue, como hace el Foco África 2023. El diagnóstico sobre la necesidad de mejorar la eficacia de la acción exterior, así como los objetivos para contribuir a mejorar la situación de los países africanos en paz y seguridad, desarrollo económico sostenible, institucionalidad o movilidad ordenada, es compartido por el III Plan África y por el Foco África 2023. Aunque existen diferencias entre ambas intervenciones en cuanto a la estructuración de sus objetivos y prioridades, la diferencia fundamental entre ambos es el alcance geográfico, más amplio en el Foco África 2023 y limitado a los países de África subsahariana en el III Plan África.

C6. Los actores clave (representaciones diplomáticas, ministerios y Mesa África) no tienen una visión coincidente sobre la adecuación del peso dado a cada objetivo estratégico a las necesidades de los países, en especial los dos últimos. Se muestran de acuerdo sobre el diagnóstico y el objetivo general del Plan, pero existen diferencias sobre cómo deben conjugarse las necesidades de África y de la acción exterior española, en especial entre los actores que tienen un enfoque más económico, de defensa o seguridad y de cooperación para el desarrollo.

C7. La valoración general de la colaboración con la Dirección General para África en la planificación es satisfactoria, con un 84% de respuestas positivas de los encuestados; sin embargo, su traducción en el grado de participación de los actores presenta una intensidad relativa. La mitad de las unidades de los ministerios y de los representantes de la Mesa África indicaron no haber participado en la planificación. Y, además, el 65% de los que no lo hicieron aseguraron que la razón fue que no le ofrecieron la posibilidad de participar.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN 1. Clarificar el alcance del III Plan África.

La limitación a los países subsaharianos resta coherencia al diseño en cuanto al alcance y cobertura del III Plan África, que podría mejorar con acciones encaminadas a:

- 1.-** Dejar claro el alcance geográfico del III Plan África. Si la decisión sobre excluir del Plan a África del Norte y el Magreb se mantiene, debe modificarse su denominación para delimitar dicho alcance a África subsahariana.
- 2.-** Crear un grupo de trabajo con la participación de todos los actores, en especial las unidades ministeriales, para consensuar unos criterios de selección de países prioritarios incorporando de forma equilibrada los diversos intereses sectoriales.

RECOMENDACIÓN 2. Homogeneizar la desagregación de objetivos en líneas de actuación y la definición de actividades a través de criterios claros y comunes para todos los actores.

La falta de criterios de definición de actividades o iniciativas provoca la existencia de acciones de diferente relevancia y la sobredimensión de otras que son en realidad tareas dentro de una misma actividad. Ello está influyendo en la coherencia y en el nivel de ejecución de los planes de acción tanto en las representaciones diplomáticas como en los ministerios, y desvirtúa los resultados.



RECOMENDACIÓN 3. Reforzar la presencia de los principios transversales.

1.- Además del refuerzo de los principios transversales, en especial los menos atendidos hasta el momento, se recomienda la inclusión como principio transversal la lucha contra el cambio climático, para su integración en las actividades e iniciativas que se planifiquen. La mención e implicación del III Plan África en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 apoya esta recomendación. De hecho, el objetivo estratégico 2 del plan, desarrollo sostenible, ya hace referencia a esta cuestión, y, de hecho, el Foco África ya recoge la lucha contra el cambio climático en su prioridad 2.

2.- En el ámbito de la igualdad de género, se sugiere apoyar la pretensión del Embajador en Misión Especial para el III Plan África de buscar una fórmula consensuada para proseguir el diálogo entre la Mesa África y la Administración General del Estado sobre el resultado de la primera consulta temática y cómo puede ser el seguimiento de las acciones que se realicen.

RECOMENDACIÓN 4. Sería conveniente simplificar y clarificar el marco estratégico de la acción exterior para África.

La coexistencia de dos instrumentos estratégicos con los mismos objetivos y con yuxtaposición de su alcance geográfico, como el III Plan África y el Foco África 2023, genera confusión y puede provocar ineficiencias, duplicidades y descoordinación en la planificación de las acciones y en la consecución de los objetivos finales del Plan de reforzar la acción exterior de España y mejorar la situación de los países africanos. Sería conveniente clarificar la situación entre ambas intervenciones. Existen dos posibilidades: la unificación de los dos instrumentos de carácter estratégico o bien la delimitación del alcance geográfico de cada uno, con una diferenciación clara de países.

Buenas Prácticas

BP1. Incorporación de la planificación estratégica en la acción exterior hacia el África Subsahariana.

El III PA es un instrumento de la política exterior que supone un avance destacado en la aplicación de la planificación estratégica, incorporando elementos esenciales en su diseño, en el despliegue en los planes de acción y en los mecanismos de coordinación que está favoreciendo un cambio cultural hacia la gestión orientada a objetivos, principalmente en las representaciones diplomáticas.

BP2. La promoción del principio de igualdad de género en los trabajos de la Mesa África. Se destaca como buena práctica la primera consulta temática a la igualdad de género y al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 realizada en el seno de la Mesa África.

Sobre la gobernanza del III Plan África

CONCLUSIONES

C8. La estructura de gobernanza no se encuentra contenida en el III PA de una forma explícita y es ambigua en la concreción de responsabilidades, lo que está incidiendo en la adecuada implementación y seguimiento del Plan principalmente en el ámbito de los ministerios y derivado del retraso en la constitución de la Comisión Interministerial para África (CIMA).

C9. A consecuencia de las debilidades de la gobernanza, la implementación del III Plan África se ha llevado a cabo de forma desigual, más regulada, estructurada y coordinada en el ámbito de las representaciones diplomáticas y sin instrucciones de definición y seguimiento en el de los ministerios.



El retraso en la constitución de la Comisión Interministerial para África (CIMA) ha supuesto la inexistencia de una gobernanza en el ámbito de los ministerios, del seguimiento de las actividades y del desarrollo de mecanismos de colaboración y coordinación. En cualquier caso, ello no ha supuesto una gran limitación para la realización de las acciones, ya que muchas de ellas estaban ya contempladas en las unidades y organismos a los que se le encomiendan. De hecho, un buen número de actores han aseverado que, aunque no hubiera existido el III Plan África, se habrían realizado dichas acciones.

C10. La Dirección General para África, como órgano responsable del III Plan África en el ámbito de las representaciones diplomáticas, ha desarrollado mecanismos de implementación y seguimiento del plan y lidera el cambio cultural hacia la planificación estratégica en el desarrollo de las actividades de las representaciones diplomática. Es reconocida por todos los actores como principal interlocutora del III Plan África, con la que mantiene contactos constantes. Impulsa mecanismos de colaboración y coordinación para la gobernanza y le corresponde la elaboración del informe anual de seguimiento del plan. No obstante, su papel está limitado en los ministerios por la falta de competencias en este ámbito.

C 11. Se ha avanzado de forma considerable en la reactivación de la Mesa África como Mecanismo Central de Coordinación. El Embajador en Misión Especial para el III Plan África ha sido determinante en el impulso de la Mesa África, de su actividad y de la dinamización de la colaboración con sus participantes. Se ha avanzado en la sistematización de la actividad de los grupos de trabajo con la definición de una metodología de trabajo basado en consultas temáticas y del primer plan de acción de la Mesa África (2022-2023). Aunque existen áreas de mejora en cuanto a la composición, coordinación o participación, todos estos elementos evidencian la reactivación efectiva de la Mesa África.

C12. El avance en otros elementos de coordinación del III Plan África es limitado. Hasta el momento solo han funcionado verdaderamente elementos de coordinación entre la Dirección General para África y las representaciones diplomáticas y entre el Embajador en Misión Especial para el III Plan África y la Mesa África. La Dirección General para África, a través de la Subdirección General de Asuntos Multilaterales y Horizontales en África subsahariana, refuerza su papel coordinador de las representaciones diplomáticas con un sistema común para el diseño y seguimiento de sus planes de acción. Este sistema incluye instrucciones y criterios para la elaboración de los planes, un proceso de validación para garantizar su coherencia y un seguimiento basado en informes semestrales de las representaciones diplomáticas y anuales de seguimiento por parte de la Dirección General para África. Todo ello apoyado en una aplicación informática que presenta un desarrollo incompleto de manera que si bien ha sido usado por el 83% de las representaciones diplomáticas para envío de información, debe mejorarse para consolidarse como un verdadero instrumento de seguimiento.

C13. Los nuevos mecanismos de intercambio de información y conocimiento entre actores que se definen en el III Plan África o no se han desarrollado o no hay evidencia clara de una completa implementación y en cualquier caso no han supuesto un cambio notable en las dinámicas de intercambio de información ya existentes. Según la Dirección General para África, “no ha habido tiempo suficiente” para la completa implementación de estos mecanismos. El inicialmente previsto entre organismos públicos y privados “no está creado ni se ha avanzado en su creación”. El mecanismo de intercambio de información con y entre las representaciones diplomáticas y el de intercambio de información y conocimiento de los puntos focales ministeriales y de instituciones implicadas, están ya creados y tienen actividad constante para la Dirección General para África.

Los actores participan de manera desigual en estos mecanismos y con dinámicas ya existentes, lo que ha favorecido que allí donde existían estructuras administrativas y de coordinación previas al III Plan



África (representaciones diplomáticas y unidades y organismos más cercanos a la Dirección General para África) se registren los mayores niveles de participación y satisfacción. Por el contrario, los actores que tradicionalmente han tenido un acceso más complicado a la acción exterior no han notado un cambio de calado, a la espera del despliegue de la CIMA y sin perjuicio de los efectos positivos que pueda tener la Mesa África.

C14. La colaboración con la Dirección General para África en la implementación del III Plan África está valorada por los actores como satisfactoria por las representaciones diplomáticas, pero los ministerios y la Mesa África no están satisfechos. El 50% de los integrantes consultados de la Mesa África y el 28% de los ministerios se sitúan en valores negativos (“insatisfactorio” o “muy insatisfactorio”), mientras que el 66% de las representaciones diplomáticas se muestran muy o bastante satisfechos con la colaboración con la Dirección General para África en la implementación del III Plan África.

C15. El seguimiento del III Plan África presenta un escaso desarrollo. Sólo incluye los informes anuales de la Dirección General para África y estos tienen un alcance limitado por la falta de información de la actividad de los ministerios. La Dirección General para África ha elaborado dos informes anuales correspondientes a los años 2020 y 2021, bien estructurados y útiles para la toma de decisiones. Hasta ahora, el contenido de estos informes se centra en la acción desplegada por las representaciones diplomáticas, en las gestiones de coordinación de la Dirección General para África para la implementación del Plan y en las actividades desarrolladas por la Mesa África. No hay evidencias de un seguimiento de la actividad desarrollada por parte de los ministerios. Tampoco se han encontrado evidencias de actividad de otros instrumentos de seguimiento que el III Plan África incluye, como comités o comisiones de seguimiento, grupos de trabajo o reuniones técnicas periódicas.

C16. El Sistema de indicadores para el seguimiento del III Plan África no tiene la calidad suficiente para ser utilizado en el seguimiento y evaluación del Plan y carece de un mecanismo de recogida de información completo. El diseño de los indicadores de evolución presenta debilidades importantes de calidad interna, y se registra indisponibilidad de fuentes o estas son de escasa disponibilidad, fiabilidad y carácter incompleto, impreciso o desactualizado. En los indicadores de resultados, presentados como indicadores de evolución, se evidencian desajustes entre los objetivos y los indicadores asociados que cuestionan su idoneidad para ser utilizados como referencia para medir el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

El sistema de indicadores no contempla indicadores de productos y procesos que permitan un adecuado seguimiento de todas las medidas del plan y de la ejecución de sus actividades. Carece de un marco temporal acotado y específico, no se define línea de base, ni metas a alcanzar, ni se ha fijado la periodicidad de la recogida de los datos.

C17. No se detectan graves dificultades para la ejecución de las acciones concretas del III Plan África ni para el desarrollo del Plan en su conjunto. La mayoría de los actores identifican como dificultades, sin ser críticas: la insuficiente financiación para realizar las acciones, la deficiente coordinación entre actores implicados, los insuficientes recursos humanos disponibles, la situación de los países destinatarios de las acciones y la falta de impulso político.

La ejecución de las acciones concretas contenidas en los planes operativos de despliegue del III Plan África está recuperando la normalidad, tras el fuerte impacto de la pandemia de COVID-19, especialmente durante 2020. Por su parte, la Mesa África está implementando desde febrero de 2022



su plan de acción. El retraso en la constitución de la CIMA, todavía en tramitación, resta homogeneidad a la ejecución del III Plan África en su conjunto.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN 5. Asentar y profundizar en el cambio cultural de planificación con enfoque de evaluación de las representaciones diplomáticas.

Sería conveniente asentar este avance y fortalecerlo mediante las diferentes herramientas de coordinación y participación ya mencionadas en el apartado de gobernanza del Plan, ya que debe aprovecharse la positiva disposición de las representaciones diplomáticas.

RECOMENDACIÓN 6. Reforzar el papel coordinador de la Dirección General para África y definir mecanismos de coordinación con la CIMA para evitar ineficiencias y duplicidades.

1.- Para garantizar un buen desempeño del III Plan África, es necesario reforzar algunas actuaciones que deberán recaer en la Dirección General para África como responsable del Plan, en especial, a las representaciones diplomáticas en sus Planes de Acción Anual, y a los ministerios en las actividades del Foco África 2023 dirigidas a África subsahariana.

2.- Asimismo, debe desarrollar estructuras de coordinación de la implementación, tales como:

- Reuniones y grupos de seguimiento.
- Potenciar la información en las páginas web (en los ministerios y en las representaciones diplomáticas) y reforzar y mejorar el sitio web de la Mesa África.
- Reforzar la utilización de instrumentos para la mejora de la información y conocimiento en las representaciones diplomáticas y los ministerios.
- Distribución de instrucciones y orientaciones, e impulsar una herramienta de intercambio de buenas prácticas con experiencias que sirvan para la orientación tanto a las representaciones diplomáticas como a los ministerios.

3.- Con las funciones que se le asignan, la CIMA comparte las responsabilidades de gobernanza del III Plan África en el ámbito de los ministerios. Por ello, para evitar ineficiencias y duplicidades, resulta necesaria su adecuada coordinación y complementariedad con la Dirección General para África, responsable del III Plan África y del impulso y coherencia de la implementación en el ámbito de las representaciones diplomáticas.

RECOMENDACIÓN 7. Alentar la definición de actividades orientadas a proyectos integrales de acción coordinada.

La falta de coordinación entre administraciones y actores es una de las barreras y riesgos detectados por los actores para la completa implementación del III Plan África. Para mejorar la cooperación entre todos los actores implicados en el éxito del III Plan África, se sugiere fomentar la definición de actividades orientadas a proyectos integrales de acción coordinada, como el piloto de Senegal. Se trata de un instrumento multiplicador de efectos y como mecanismo de coordinación básico y de creación de conexiones entre administración pública y sociedad civil. Además, se recomienda promover la financiación de este tipo de proyectos en instrumentos nacionales e internacionales.

RECOMENDACIÓN 8. Refuerzo de los Mecanismos Centrales de Coordinación.

Es importante que la Dirección General para África prosiga con el despliegue de los mecanismos centrales de coordinación previstos en el III Plan África y ponga en marcha instrumentos adecuados de



participación y colaboración dentro de esos mecanismos, a fin de incorporar a todos los actores en la implementación del III Plan África, lo cual contribuirá a su mejora y cimentará su apropiación. Estos instrumentos de participación deberían adaptarse a las necesidades de cada grupo de actores (representaciones diplomáticas, ministerios y sociedad civil integrada en la Mesa África).

RECOMENDACIÓN 9. Introducir mejoras en el mecanismo de seguimiento y redefinir el sistema de indicadores de seguimiento y evaluación del III Plan África.

1.- Es muy necesario llevar a cabo ***un trabajo de identificación, selección y construcción de un sistema de indicadores sólido*** para el seguimiento y evaluación del plan complementado con la puesta en marcha de las actividades precisas para la recogida sistemática y ordenada de datos y otorgar responsabilidades de dicha recopilación y tratamiento. El trabajo incluiría:

- La definición de la batería de indicadores de seguimiento y de resultados, de calidad interna, y el establecimiento de líneas base y metas que permitan valorar su progreso.
- La identificación de indicadores de contexto para África subsahariana que permita valorar la contribución del III Plan África a la mejora de los países.
- La identificación de fuentes fiables y de obtención accesible para los indicadores seleccionados.
- Definir ficha de indicadores, que incluya para cada uno al menos los siguientes elementos: literal del indicador; alineación a iniciativas/ actividades, objetivos específicos y estratégicos del III Plan África; tipo de indicador; componentes del indicador; descripción detallada del indicador; medición del indicador; frecuencia de recogida y responsable de la recogida de la información; fuente; objetivo o meta del indicador; ponderación, en su caso; resultado y grado de cumplimiento.

2.- Lo ideal sería ***mejorar y ampliar la base de datos que se ha puesto en marcha para los planes de acción de las embajadas a la totalidad de las acciones realizadas en el marco del Plan***. Para poder llevar esta acción será necesario reforzar la remisión de instrucciones y guías para el seguimiento de las actividades, tanto para las representaciones diplomáticas como para los ministerios.

RECOMENDACIÓN 10. Asegurar la disponibilidad de recursos, presupuestarios y recursos humanos, que garanticen la correcta implementación del III Plan África.

Para reducir los riesgos y barreras detectados, en especial los estructurales, convendría actuar en varios frentes.

1.- Es necesario dedicar al menos un programa presupuestario al III Plan África de forma específica, al menos en lo que respecta a los instrumentos de gobernanza. Debe haber suficientes recursos para el desarrollo del Plan.

2.- El planteamiento del III Plan África basado en la movilización de los recursos ya existentes no debería suponer un obstáculo para tratar de hacer más transparentes los recursos destinados a las actividades del III Plan África, para lo cual podría hacer uso de sus mecanismos de intercambio de información y conocimiento. Para el seguimiento del esfuerzo inversor de los diferentes ministerios, organismos y unidades es recomendable que se recoja esta información de forma sistemática.

3.- Es común la queja sobre la falta de recursos humanos en las administraciones públicas, pero se sugiere la realización de un estudio sobre esa debilidad para encontrar posibles soluciones a estas debilidades.



BUENAS PRÁCTICAS:

BP3. La gobernanza del III Plan África en las Representaciones Diplomáticas.

La Dirección General para África ha definido un sistema de planificación descentralizado, homogéneo y sistemático que potencia la coherencia de los planes de acción de implementación del III Plan África. Cuenta con la participación de las representaciones diplomáticas e incluye indicadores de medición de resultados. El sistema incluye un seguimiento continuo de la ejecución con informes periódicos de seguimiento, tanto de los gestores como de la propia Dirección General para África.

Este sistema muestra signos de madurez y se ha mostrado eficaz no solo en la implementación de las actividades, sino también en el cambio de cultura operado en las representaciones diplomáticas y en la Dirección General para África, incorporando una nueva metodología de trabajo basada en la planificación, gestión y seguimiento de resultados basados en evidencias. Con las necesarias acciones de mejora y adaptación sería trasladable al resto de vertientes del III Plan África.

BP4. Base de datos de seguimiento de los planes de acción de las Representaciones Diplomáticas.

La base de datos diseñada para la elaboración y seguimiento de los planes de acción de las representaciones diplomáticas recoge información de las actividades, indicadores y grado de ejecución. Aunque hay áreas de mejora en ella constituye un elemento que ha resultado eficaz para el seguimiento continuo de la ejecución de las actividades tanto para la DGA como para los gestores de las actividades.

BP 5. Mejora en la transparencia.

La Dirección General para África ha mejorado su transparencia, en los términos establecidos de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, publicando el III Plan África y diferentes documentos relativos a sus objetivos, actividades, y resultados. Entre ellos, los informes de seguimiento y los informes de respuesta de los diferentes actores, nutriendo con documentos de diferente naturaleza el sitio web de la acción exterior en África dentro de la página web del MAUC.

Sobre la implementación del III Plan África en las Representaciones Diplomáticas: Los Planes de Acción

CONCLUSIONES

C18. Los Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas tienen un diseño coherente en orientación a objetivos, si bien se identifican algunas debilidades en el proceso de elaboración que influyen en la coherencia del diseño. Entre las debilidades del diseño, la principal es la limitación a cinco iniciativas anuales en cada Plan de Acción, desincentivando la inclusión de iniciativas plurianuales. Ello tiene dos consecuencias: que solo se recoge una muestra de la actividad de las representaciones diplomáticas en el marco del III Plan África, lo que podría llevar aparejado que, para lograr finalizar la ejecución en un año natural, se seleccionen iniciativas con menor complejidad o dificultad. Un segundo problema es que solo se realiza el seguimiento hasta final del año en que se programan dichas iniciativas, desconociéndose si se ha finalizado la ejecución, siquiera “fuera del plazo” otorgado. En consecuencia, puede que determinados datos de ejecución y resultados de iniciativas no estén totalmente actualizados.



C19. Los Planes de Acción Anual orientan de forma coherente sus iniciativas a los objetivos del III Plan África si bien muestran distinta intensidad y concentración a nivel de país. Las 389 iniciativas analizadas se orientan especialmente a los objetivos estratégicos 3 (fortalecimiento institucional, 42%) y 2 (desarrollo sostenible, 30%) del III Plan África. Solo un 10% de las iniciativas se dirigieron al objetivo estratégico 4 (movilidad ordenada) y otro 18% al objetivo estratégico 1 (paz y seguridad). La variedad de funciones asignadas a las representaciones diplomáticas no permite deducir con exactitud la correlación óptima de distribución de las iniciativas, pero parece coherente el predominio de las iniciativas encuadradas en el objetivo estratégico 3, fortalecimiento institucional, dado el singular peso de la coordinación y de la representación del Estado que ostentan las representaciones diplomáticas.

C20. El mapa de iniciativas por objetivos muestra intensidades diferentes por países, reflejo de las prioridades del Plan de Acción Anual de cada país y condicionada por las limitaciones impuestas por la Dirección General para África en la planificación de las representaciones diplomáticas. En el objetivo 1, paz y seguridad, destaca Chad, que ha incluido más de la mitad de sus iniciativas en dicho objetivo; en el objetivo 2, desarrollo sostenible, varios países destacan en su orientación a estas iniciativas por encima del resto: Cabo Verde, Costa de Marfil, Gabón, Níger, Zimbawe y Mozambique (40% o más). En el objetivo 3, fortalecimiento institucional, se concentra la acción de muchos países: Namibia (78%), Etiopía (75%) o Guinea Bissau (60%) son ejemplos de esta concentración. Por último, el objetivo 4, movilidad ordenada, es bastante residual respecto a la orientación de las acciones de las representaciones diplomáticas, a excepción de Senegal, que ha orientado un 60% de sus iniciativas a este objetivo.

C21. La orientación de las iniciativas a los principios de promoción y protección de los derechos humanos y la igualdad de género es relativa. Solo el 8% de las iniciativas de las representaciones diplomáticas están orientadas a la defensa y promoción de los derechos humanos; un análogo 8% tienen enfoque de igualdad de género. En total, el 11% de iniciativas cumplen con este principio a través de cualquiera de sus dos dimensiones.

C22. El nivel de ejecución media de las iniciativas es del 54,4%. No obstante, es destacable que un 19% de las iniciativas están completamente finalizadas y casi el 30% figuran con una ejecución alta (entre el 51 y el 99%). El 11% tiene una ejecución nula y a mitad de ejecución se encuentra un 40% de las iniciativas. La priorización de países no ha influido en la ejecución de las iniciativas.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN 11. Revisar los criterios de elaboración de los Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas.

Deben modificarse los criterios de elaboración de los Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas para no limitar el número de iniciativas, y contemplar actividades plurianuales. Por otro lado, si se lleva a cabo una categorización de las iniciativas, tal y como se sugiere en el estudio práctico elaborado para esta evaluación, favorecerá una planificación más sencilla y sistemática.

RECOMENDACIÓN 12. Mejorar la Base de datos de información en la aplicación informática.

Es muy aconsejable modificar los parámetros de actualización de la información contenida en la base de datos de la aplicación informática sobre los Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas. A lo ya indicado sobre los cambios necesarios en el sistema y criterios de planificación en este sentido y en la selección de indicadores, debe realizarse una actualización de la ejecución de las iniciativas para no perder información sobre las que realmente se han llevado a cabo.



Sobre la implementación del III Plan África en los Ministerios: Foco África 2023

CONCLUSIONES

C23. El Foco África 2023 es un instrumento de planificación de naturaleza mixta que está generando confusión por la coexistencia de dos intervenciones con objetivos y prioridades similares, pero no siempre coincidentes, para un mismo ámbito territorial, África subsahariana. Para los países de África subsahariana es un instrumento de despliegue operativo del III Plan África para el periodo 2020-2023. Para los países del Magreb y Norte de África, es un plan estratégico que incluye su despliegue operativo para el periodo 2020-2023.

C24. Aunque existen diferencias en el diseño entre el Foco África 2023 y el III Plan África, resulta coherente que el Foco África 2023 se centre en determinados objetivos y países para enfocar la acción en un ámbito temporal concreto (2020-2023) en función de la situación existente de los países en el momento de la programación.

C25. El proceso de definición de actividades del Foco África 2023 carece de un proceso estructurado, ni se ha orientado a sus prioridades, ni tampoco a los objetivos del III Plan África, lo que ha influido en la coherencia de las actividades programadas por los ministerios. El Foco África 2023 es un documento recopilatorio de las actividades, que se venían y que se siguen realizando, sin tener en cuenta el III Plan África. La ausencia de criterios comunes para la definición y selección de actividades hace que existan actividades de diferente relevancia y de un desequilibrio importante de concentración de actividades en algunas prioridades concretas.

C26. El nivel de apropiación por parte del sector institucional del Foco África 2023 es mejorable, en relación con el conocimiento del Foco África 2023 y de los compromisos adquiridos para el periodo de programación 2020-2023 por parte de los ministerios. De otra parte, la Dirección General para África ha resaltado la participación voluntaria y no limitante de los ministerios; es decir, no excluye que realicen otras acciones en África o que otros ministerios no participantes en el Foco África 2023 estén llevando a cabo actuaciones en África subsahariana, lo cual indica que **el III Plan África, en general, no ha sido determinante para los ministerios en el momento de la aprobación del Foco África 2023, o de la planificación de sus acciones dirigidas a África subsahariana.**

C27. El Foco África 2023 presenta debilidades en la alineación de sus actividades con los objetivos estratégicos del III Plan África por la indefinición del propio documento del Foco África 2023. Otras debilidades del Foco África 2023 son la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación, o el papel de la Dirección General para África en relación con las actividades del Foco África 2023 dirigidas a África subsahariana.

C28. El Foco África 2023 tiene un grado de alineación del 61% hacia los países con alguna priorización del III Plan África. A nivel de objetivos, presenta niveles de alineación moderados en el objetivo 1, de paz y seguridad, y en el objetivo 3, de fortalecimiento institucional, derivado posiblemente del distinto diseño de priorización de países de ambas intervenciones, más acotado en el caso de las prioridades del Foco África 2023, y más genéricamente en el III Plan África.

C29. El perfil de la acción exterior de los ministerios en cada país difiere en intensidad y en diversificación de objetivos. En el periodo 2020-2022 las acciones de los ministerios se han dirigido de forma destacada a dos países, **Senegal** (país prioritario No ancla, con 76 actividades) y **Mozambique**



(país preferente, con 30 actividades), orientadas a las prioridades más económicas, al fomento del desarrollo económico sostenible (prioridad 2) y al impulso del comercio y la inversión española (prioridad 3). La acción exterior sobre acción humanitaria (prioridad 5) es nula, y la promoción de la Igualdad de Género y empoderamiento de las mujeres y niñas (prioridad 6) solo se ha previsto en Senegal y Etiopía. La contribución para la mejora de la gestión de la migración y movilidad ordenada (prioridad 7) solo es considerada para Nigeria y Senegal, dentro de los países prioritarios, y no aparece en los países socios preferentes.

C30. El nivel de ejecución media del Foco África 2023 para África subsahariana se sitúa en el 56%, con un ritmo de ejecución alto. Solo un 15% de las actividades no se han iniciado. El nivel de ejecución es dispar entre los ministerios. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) es el que más actividades incluye en el Anexo del Foco África 2023, con una ejecución media del 63% y un ritmo alto de desarrollo (más de la mitad de sus actividades se encuentran en un estadio de ejecución avanzado), mientras que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) no ha iniciado todavía la ejecución de ninguna de sus 60 actividades planificadas.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN 13. Proceso de definición y selección de actividades de ministerios.

Es necesario iniciar un proceso de definición y selección de actividades orientadas a las prioridades y objetivos del III Plan África, tomando como modelo el establecido por la Dirección General para África para las representaciones diplomáticas. Se deben definir criterios de homogenización sobre la complejidad y la relevancia de las actividades. Se propone que los ministerios seleccionen un número máximo de actividades, aunque suficiente para que sea representativo y relevante, que estén alineadas con las líneas de acción del III Plan África y lleven aparejado un indicador de ejecución, para que se incluya en su sistema de seguimiento.

RECOMENDACIÓN 14. Sistema de Seguimiento común de todo el III Plan África.

Dado el encuadre de ambas intervenciones, se estima conveniente la inclusión del seguimiento del Foco África 2023 en el sistema de seguimiento del III Plan África. Diseñar un nuevo sistema de seguimiento exclusivamente para el Foco África 2023 podría ser contraproducente desde el punto de vista de la coherencia entre los dos planes, ya que el documento del Foco África 2023 dispone que es un programa de ejecución del III Plan África durante la presente legislatura, pudiendo además suponer un aumento del gasto presupuestario o una duplicación de la carga de trabajo de la Subdirección General de Asuntos Multilaterales y Horizontales en África subsahariana de la Dirección General para África.

Conclusiones sobre los resultados primarios con relación al cumplimiento de los objetivos

C31. El III Plan África, en el momento de la evaluación, no ha conseguido ser un marco de orientación para la planificación de las actividades de los ministerios, pero sí para las representaciones diplomáticas. Existen dos razones principales para ello. La primera es la diferente referencia estratégica. Para los ministerios el referente estratégico ha sido el Foco África 2023 mientras que para las representaciones diplomáticas es el III Plan África su marco de actuación. La segunda razón es que la Dirección General para África no tiene un papel claro en la coordinación de la planificación de las



actividades de los ministerios quienes, en ausencia de la CIMA, definen actividades sin ninguna orientación ni seguimiento.

C32. Sí hay evidencias de la puesta en marcha de bases sólidas para la implementación efectiva del plan, en especial en lo relativo a las representaciones diplomáticas y la colaboración con la sociedad civil a través de la Mesa África, que con un mantenido impulso permitirán obtener resultados en la contribución de la acción exterior a los objetivos estratégicos.

C33. Los principales logros conseguidos por el III Plan África para los actores son la mejora de la eficacia de las actividades que desarrollan, la mejora de la coordinación con la Dirección General para África y, en menor medida, una mayor visibilidad de la acción exterior española y una ligerísima mejora en la orientación de las iniciativas. En los aspectos por mejorar, los actores creen que las acciones del Plan no han logrado conectar con las organizaciones regionales africanas ni con los actores en el terreno. Además, no perciben una mayor concentración de las actuaciones en los cinco países prioritarios del Plan. Tampoco consideran los actores que se desarrollen actividades conjuntas con organizaciones internacionales y la Unión Europea.

C34. Los datos obtenidos de la ejecución y del progreso de los indicadores de evolución no permiten sacar conclusiones sobre los resultados intermedios de contribución a los objetivos del III Plan África; tan sólo es posible mostrar la información como una visión general del estado de situación y que sirva de base para posteriores mediciones. Ello se produce por las debilidades del sistema de indicadores de evolución, el poco tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de los planes de acción de las representaciones diplomáticas (sólo dos planes anuales) y de la aprobación del Foco África 2023, así como por el nivel de respuesta a los cuestionarios de actividades en el ámbito de los ministerios.



Glosario de siglas.

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
BDD	Base de datos
C(C)A(A)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CIMA	Comisión Interministerial para África
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DGA	Dirección General para África
E(E)L(L)	Entidad(es) Local(es)
EME	Embajador en Misión Especial
FA2023	Foco África 2023
ICEX	España Exportación e Inversiones, E.P.E
IEPP	Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas
IGME	Instituto Geológico y Minero de España
IIIPA	III Plan África
ISCI	Instituto de Salud Carlos III
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MAUC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MCIN	Ministerio de Ciencia e Innovación
MCSM	Ministerio de Consumo
MDEF	Ministerio de Defensa
MDSA	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
MEFP	Ministerio de Educación y Formación Profesional
METD	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MICT	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
MINT	Ministerio del Interior
MISM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
MJUS	Ministerio de Justicia
MPT	Ministerio de Política Territorial
MTED	Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico
MUNI	Ministerio de Universidades
ONGD	Organización(es) No Gubernamental(es) para el Desarrollo
OTC	Oficina(s) Técnica(s) de Cooperación
PAA	Plan(es) de Acción Anual
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RRDD	Representaciones diplomáticas
SEAEG	Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales
SGAMHASAS	Subdirección General de Asuntos Multilaterales y Horizontales para África subsahariana
UE	Unión Europea



Bibliografía y referencias

- AECID - MAUC. (2018). *Manual para el establecimiento, implementación, seguimiento y evaluación de los Marcos de Asociación País (v.II)*. Madrid. Obtenido de <https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/PlanificacionBilateral/Metodologia-MAP-v.II.pdf>
- AEVAL - Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*.
- Boletín Oficial del Estado. (2022). *Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*. doi:BOE-A2022-6045
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. (2006). *Visión española del África Subsahariana. Seguridad y defensa. Documentos de Seguridad y Defensa*. Madrid.
- CEOE - Comisión de Relaciones Internacionales. (2020). *Prioridades 2020 - Ficha técnica*.
- CEOE - Internacional. (Septiembre 2020). *Recomendaciones África*.
- CES - Consejo Económico y Social. (2020). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Congreso de los Diputados. (12 de marzo de 2022). Comisión de Asuntos Exteriores. *Diario de sesiones(448)*, págs. 14432-14443. Obtenido de https://www.cvce.eu/obj/comparecencia_de_miguel_nadal_segala_ante_la_comision_de_asuntos_exteriores_sobre_el_proceso_de_barcelona_y_la_tercera_presidencia_espanola_12_de_marzo_de_2002-es-0b11366f-3333-4d4f-9a1e-1bce8512d999.html
- de Yturriaga Barberán, J. A. (2015). *Los órganos del Estado para las relaciones exteriores. Compendio de Derecho Diplomática y Consular (Vol. 21)*. Madrid: Colección Escuela Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- GEA - UAM - Grupo de Estudios Africanos. (2020). *¿Más allá del "interés nacional" y la seguridad?: Propuestas para política exterior española en África. Algunas reflexiones críticas desde el GEA al III Plan África*. Madrid.
- IEPP - Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2020). *Guía de evaluación de diseño de políticas públicas*. Madrid: MPTFP. Obtenido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Disenio.pdf#page=1
- IEPP - Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2020). *Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas*. Madrid: MPTFP. Obtenido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_Evaluabilidad_Intervenciones_Publicas.pdf#page=1
- IEPP - Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2020). *Guía de evaluación de implementación de políticas públicas*. Madrid: MPTFP. Obtenido de



https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Implementacion.pdf#page=1

- IEPP - Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2020). *Guía de evaluación de resultados de políticas públicas*. Madrid: MPTFP. Obtenido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Resultados.pdf#page=1
- MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación . (2009). *Plan África 2009-2012*. Madrid. Obtenido de https://www.casafrika.es/sites/default/files/old_cms/casafrika/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf
- MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2006). *Plan África 2006-2008. Informe ejecutivo*. Madrid. Obtenido de http://web2.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/ARENA/PLAN%20AFRICA.pdf.
- MAEC -Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación . (2006). *Plan África 2006-2008*. Madrid.
- MAUC - DGA - Dirección General para África . (julio de 2022). *Informe de la Administración General del Estado. Mesa África. Propuestas y recomendaciones sobre igualdad de género y el avance en el ODS 5 para la ejecución del III Plan África*. Obtenido de <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/Informe%20de%20la%20AGE%20en%20respuesta%20a%20las%20Propuestas%20y%20recomendaciones%20de%20la%20sociedad%20civil%20-%20julio%202022.pdf>
- MAUC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2021). *Foco África 2023*. Madrid. Obtenido de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/ESP%20DOCUMENTO%20FOCO%20AFRICA%202023.pdf>
- MAUC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2019). *III Plan África. España y África: desafío y oportunidad*. Madrid.
- MAUC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2021). *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*. Obtenido de https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf
- MAUC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2021). *Informe de seguimiento anual del III Plan África 2020*. Madrid.
- MAUC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (05 de abril de 2022). *IIIème Assemblée Générale de l'Alliance Sahel*. Obtenido de <https://www.alliance-sahel.org/assemblee-generale-2022-alliance-sahel/>
- MAUC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2022). *Informe de seguimiento anual 2021. III Plan África. España y África: Desafío y oportunidad*. Madrid.
- MAUC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2022). *Memoria de actividades de la Mesa África 2020-2021*. Obtenido de



https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/Memoria%20Mesa%20c3%81frica%202020_2022%20web.pdf

MAUC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (9 de febrero de 2022). *Plan de Acción de la Mesa África 2022-2023*. Madrid.

MEIC - Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. (2017). *Estrategia de internacionalización de la economía española 2017-2027*.

Mesa África. (febrero de 2022). *Propuestas y recomendaciones sobre igualdad de género y el avance en el ODS 5 para la elección del III Plan África*.

MICT - Secretaría de Estado de Comercio. (Mayo-Junio de 2020). África: integración económica y transformaciones estructurales. *Revista ICE. Información Comercial Española*(914).

MICT - Secretaría de Estado de Comercio. (2021). *Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022*.

MINT- Ministerio del Interior. (11 y 12 de noviembre de 2015). *El desafío del control de fronteras para la Guardia Civil. XXVI Seminario "Duque de Ahumada"*. Academia de Oficiales de la Guardia Civil. Obtenido de https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/seguridad-ciudadana/El_desafio_del_control_de_fronteras_para_Guardia_Civil_126160326.pdf

OCDE y África. (s.f.). Obtenido de <https://www.oecd.org/africa/>

ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Obtenido de https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

OTAN. Cooperación con la Unión Africana. (s.f.). Obtenido de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8191.htm

Real Instituto Elcano. (2021). *Barómetro de la imagen de España (BIE). Primer barómetro de la imagen de España en el África Subsahariana. 2021*. Madrid.

Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Madrid.

Virella, A. (marzo de 2022). Gestionar la diversidad interior para reforzar la acción exterior. *En perspectiva. Oficina de Estrategia y Prospectiva*(11).

Referencias normativas

- Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>. Fecha de consulta 3 de febrero de 2022.

- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado, [BOE.es - BOE-A-2014-3248](https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3248) [Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado](https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3248). Fecha de consulta 3 de febrero de 2022.



- Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/08/03/682>. Fecha de consulta 3 de febrero de 2022.
- RD 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior (derogado). [BOE.es - BOE-A-1987-11917 Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior](https://www.boe.es/eli/es/rd/1987/05/08/632). Fecha de consulta 3 de febrero de 2022.
- RD 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior. Fecha de consulta 3 de febrero de 2022.

Índice de cuadros

<i>Cuadro 1. Herramientas y técnicas empleadas para la primera evaluación del III PA.</i>	13
<i>Cuadro 2. Objetivos estratégicos, objetivos específicos y principios transversales del III Plan África.</i>	17
<i>Cuadro 3. Representaciones diplomáticas de España incluidas en el III Plan África. Embajadas y Antenas diplomáticas y sus países de acreditación.</i>	19
<i>Cuadro 4. Comparación de las características de los tres Planes para África subsahariana.</i>	25
<i>Cuadro 5. Necesidades detectadas por la Dirección General para África en la acción exterior española en África.</i>	26
<i>Cuadro 6. Factores relevantes en el contexto del III Plan África.</i>	27
<i>Cuadro 7. Planes y estrategias relacionadas con la acción exterior española en África subsahariana.</i>	36
<i>Cuadro 8. Coherencia externa del III PA por objetivos estratégicos.</i>	37
<i>Cuadro 9. Indicadores de evolución del III Plan África, con la identificación de los indicadores de contexto y de resultados realizada por el IEPP.</i>	52
<i>Cuadro 10. Alineación de los indicadores de evolución de resultados del III Plan África, por objetivos. Alineación teórica y efectuada por los ministerios y las representaciones diplomáticas.</i>	54
<i>Cuadro 11. Actividad de la Mesa África del III Plan África.</i>	60
<i>Cuadro 12. Alineación del Plan de Acción de la Mesa África con los objetivos del III Plan África.</i>	63
<i>Cuadro 13. Planes de acción anual de las representaciones diplomáticas, por países y años.</i>	66
<i>Cuadro 14. Comparación del diseño entre el III Plan África y el Foco África.</i>	79
<i>Cuadro 15. Alineación del Foco África con el III Plan África.</i>	80

Índice de gráficos

<i>Gráfico 1. Evolución de la acción exterior de España, por regiones. Existencia de planes relativos a cada región.</i>	23
<i>Gráfico 2. El diseño del plan favorece la movilización y el aprovechamiento conjunto de recursos en el terreno, tanto nacionales, como internacionales, para conseguir mayor eficacia de las acciones/iniciativas. Grado de acuerdo o desacuerdo de cada grupo de actores. %.</i>	29
<i>Gráfico 3. Lógica del III Plan África.</i>	30
<i>Gráfico 4. La definición de objetivos y líneas de acción del III Plan África responde a una buena identificación de las necesidades de los países africanos: Grado de acuerdo/desacuerdo. (%).</i>	32
<i>Gráfico 5. Grado de acuerdo o desacuerdo de los actores relevantes del III PA con afirmaciones relacionadas con los principios transversales (% sobre el total de actores).</i>	34
<i>Gráfico 6. La selección de países prioritarios adecuada en el III Plan África. Grado de acuerdo o desacuerdo de cada grupo de actores. %.</i>	35



Gráfico 7. Mecanismos de participación para el diseño del III Plan África. Respuesta múltiple (%). DGA, representaciones diplomáticas, ministerios y Mesa África.	39
Gráfico 8. Razones por las que la unidad / organismo no ha participado en la planificación del III Plan África. Respuesta múltiple. % y por grupos de actores.....	40
Gráfico 9. Valoración media de la colaboración con la DGA para la planificación del III Plan África.	40
Gráfico 10. Elementos de las fichas de iniciativas de los PAA.	42
Gráfico 11. Frecuencia de asistencia a reuniones de comités o comisiones de seguimiento del III Plan África. % sobre el total y por grupos de actores.....	43
Gráfico 12. Frecuencia de participación en diferentes instrumentos para la gobernanza de la implementación del III Plan África y envío de información (instrucciones, manuales, protocolos, cronogramas, etcétera), por parte de la DGA.	45
Gráfico 13. Frecuencia de envío de información a la DGA sobre ejecución del III Plan África. % sobre el total y por grupos de actores.....	47
Gráfico 14. Vías de envío de información sobre la ejecución del III Plan África. % sobre el total y por grupos de actores.....	48
Gráfico 15. Grado de participación en intercambio de información y conocimiento entre los diferentes actores. % sobre el total.	49
Gráfico 16. Participación de los distintos grupos de actores en los diferentes mecanismos de intercambio de información y conocimiento, en relación con el III Plan África. %.....	50
Gráfico 17. Valoración del nivel de intercambio de información y conocimiento entre su unidad/organismo y la DGA para la implementación del III Plan África. % sobre el total de actores.....	51
Gráfico 18. Grado de acuerdo con la frase: “El III Plan África contempla unos indicadores adecuados para valorar la evolución y los resultados del Plan”.	56
Gráfico 19. Valoración de la colaboración con la DGA en la implementación del III Plan África. Total y por grupos de actores. %.....	56
Gráfico 20. Grado de aceptación de sugerencias realizadas por la DGA. Total y por grupos de actores. %.....	57
Gráfico 21. Puntuación de las Barreras / dificultades para la implementación del III Plan África.....	58
Gráfico 22. Valoración de la participación en la Mesa África por parte de los integrantes de la Mesa África. %.	64
Gráfico 23. Mapa de las iniciativas de los PAA, por países (Nº). Periodo 2020-2022.	68
Gráfico 24. Iniciativas de los PAA según su encuadre en Objetivos Estratégicos del IIPA en el periodo 2020-2022. (Nº y %). Distribución de iniciativas a los Objetivos Estratégicos, por años (Nº).	69
Gráfico 25. Iniciativas de los PAA de las RRDD en función de los objetivos estratégicos y transversales del IIPA. 2020-2022 (Nº).....	71
Gráfico 26. Iniciativas de los PAA de las RRDD según la categoría de los países. Periodo 2020-2022. (%).	72
Gráfico 27. Cumplimiento de los principios transversales de promoción de los DDHH y enfoque de género en las iniciativas de las RRDD y por tipología de países.	73
Gráfico 28. Nivel de ejecución de las iniciativas de los PAA. 2020-2022 y por años.	74
Gráfico 29. Ejecución de las iniciativas de los PAA en los países de priorización del IIPA. 2020-2022 y por años.	75
Gráfico 30. Nivel de ejecución media de las iniciativas de los PAA de las RRDD, por países. 2020-2022.	76
Gráfico 31. Ejecución de las iniciativas de los PAA de las RRDD, por objetivos del IIPA. Distribución por niveles de ejecución (Nº).....	77
Gráfico 32. Distribución por ministerios de las actividades destinadas a África subsahariana. Periodo 2020-2023.	82
Gráfico 33. Orientación a las prioridades y a los objetivos del IIPA de las actividades del FA2023. Periodo 2020-2022.	83
Gráfico 34. Distribución de las actividades del FA2023 destinadas a países de África subsahariana por categoría de países (%).	84
Gráfico 35. Países de África subsahariana con más de 10 actividades programadas en FA2023.....	85
Gráfico 36. Cumplimiento de los principios transversales de promoción de los DDHH y enfoque de género en las actividades del Foco África 2023.....	87



Gráfico 37. Distribución porcentual de actividades del FA2023 que cumplen con la defensa y promoción de los DDHH y el enfoque de género, por ministerios.	87
Gráfico 38. Distribución porcentual de actividades del FA2023 que cumplen con la defensa y promoción de los DDHH y el enfoque de género, por prioridades del FA2023 y Objetivos IIIPA. 2020-2022.	88
Gráfico 39. Actividades planificadas por los ministerios en África subsahariana. Periodo 2020-2022.	90
Gráfico 40. Perfil de la acción exterior en países prioritarios y preferentes por prioridades FA2023. Periodo 2020-2022.	92
Gráfico 41. Perfil de los países prioritarios y preferentes por prioridades FA2023. Periodo 2020-2022.	93
Gráfico 42. Nivel de ejecución de las actividades del FA2023 a junio de 2022.	94
Gráfico 43. Ejecución de las actividades del FA2023, por ministerios, a junio de 2022.	94
Gráfico 44. Ejecución de actividades del FA2023, por prioridades, a junio de 2022. Distribución porcentual por niveles.	95
Gráfico 45. Ejecución del FA2023 en los países con priorización. Periodo 2020-2022.	96
Gráfico 46. Contribución del FA2023 a las prioridades y a los objetivos del IIIPA.	98
Gráfico 47. Dificultades / barreras para la implementación de las actuaciones del III Plan África. Cómputo global.	104
Gráfico 48. Dificultades / barreras para la implementación de las actuaciones del III Plan África, por grupos de actores.	105
Gráfico 49. Medida en que el III Plan África está consiguiendo que su organismo / organización / representación diplomática... Ponderado sobre el total de actores. "Resultado" vs "Nada" vs "Diferencia". Ordenado de menor a mayor valor de la variable "Diferencia".	107

Índice de tablas

Tabla 1. Indicadores de contexto del IIIPA.	22
Tabla 2. Calidad interna de los indicadores de evolución del IIIPA en función de criterios SMART.	53
Tabla 3. Distribución por países y ministerios de la actividad del FA2023.	85
Tabla 4. Nivel alineación del FA2023 con la diferenciación países, por Objetivos estratégicos del IIIPA.	86
Tabla 5. Análisis de las iniciativas planificadas y desarrolladas por las representaciones diplomáticas en el marco de sus Planes de Acción Anual.	100
Tabla 6. Indicadores de evolución: datos sobre la base de 19 RRDD (de 24) que contestaron y que representan a 37 países (de 48)	100
Tabla 7. Análisis de las actividades planificadas por los ministerios en el marco del Anexo del Foco África 2023 para el periodo 2020-2022 en los países subsaharianos.	101
Tabla 8. Indicadores de evolución de los ministerios en el marco del Anexo del Foco África 2023	101
Tabla 9. Resultados de los indicadores de contexto del IIIPA.	102



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO PARA
LA EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS