



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 EJECUTIVO**

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 Ejecutivo.

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

Este **Informe Ejecutivo** de la **Evaluación Intermedia del III Plan África [2022]** 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 Ejecutivo. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion.html>.

NIPO: I37-23-001-3



Introducción

El III Plan África (IIIPA), aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de marzo de 2019, 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. Se designó a la Dirección General para África como responsable de la intervención a los efectos de la evaluación.

Objeto y alcance de la evaluación

El III Plan África 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 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.



Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación

El objetivo general de la evaluación y su justificación viene marcado en el propio III PA, 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)¹, 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 materia².

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

¹ Denominada en el III Plan África Grupo de coordinación interministerial sobre África (MAUC, 2019:40).

² 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).



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.

Metodología 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. 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, en concreto la base de datos de la Dirección General para África para el seguimiento de los Planes de Acción Anual de las representaciones diplomáticas y (3) la recogida de datos primarios: cuestionario sobre las actividades programadas por los departamentos ministeriales en el Foco África 2023; cuestionario sobre los indicadores de resultado; valoraciones de los actores mediante cuestionario web autoadministrado; y, entrevistas semiestructuradas. Para la evaluación se han utilizado los indicadores recogidos en el propio Plan, los diseñados para su seguimiento y los que el equipo evaluador ha considerado necesarios para una mejor valoración del Plan y sustentar sus conclusiones y recomendaciones.

Limitaciones de la evaluación

- El impacto que ha tenido la epidemia de **COVID 19**, tanto en la programación de acciones, como en su ejecución, 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 de implementación del Plan, a excepción de los planes de acción de las RRDD, ha dificultado la obtención de resultados siquiera primarios sobre las acciones emprendidas.
- 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.
- 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 IIIPA en sus objetivos.



El III Plan África

El III PA es el instrumento de planificación estratégica 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 actividades. Cinco principios transversales deben regir todas las actuaciones: el principio de diferenciación, de 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 III PA 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 el 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 III PA 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 (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), viene trabajando juntamente con el IEPP en la definición de indicadores y en el diseño e implementación de un sistema de información y seguimiento para los planes de acción anuales de las representaciones diplomáticas.

El cuadro siguiente resume los cuatro objetivos estratégicos y los objetivos específicos del III PA.



EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL III PLAN ÁFRICA [2022] INFORME EJECUTIVO



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.	<p>1.1. Contribuir a reforzar las capacidades de los países de África subsahariana en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada y los tráfico ilícitos de todo tipo así como en la prevención del extremismo violento y la lucha contra la radicalización.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
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.	<p>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.</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
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.	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
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.	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>4.3. Contribuir eficazmente a evitar los flujos migratorios irregulares y luchar contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes.</p> <p>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.</p>

PRINCIPIOS TRANSVERSALES

- Principio de diferenciación
- Principio de asociación
- Multilateralismo
- Promoción y protección de los derechos humanos y la igualdad de género
- Unidad de acción en el exterior

Fuente: Elaboración propia a partir del III Plan África.



Conclusiones y recomendaciones

En este apartado 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 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, a 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 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 estrategias de carácter nacional, la principal limitación de la coherencia externa reside en el diferente alcance geográfico entre ellas, siendo particularmente destacable la diferencia con el Foco África 2023, al ser 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 y con bastantes 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 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 al principio de defensa de los derechos humanos y al 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 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 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 del Plan 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.-** Debe quedar 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.-** Sería conveniente que se creara 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 III Plan África 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. Si 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.

Cuadro. Estado de Situación en el ámbito de las Representaciones Diplomáticas.

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 período	55%
% de iniciativas con orientación al principio de promoción y la protección de los DDHH e igualdad de género	11%



Cuadro. Estado de Situación en el ámbito de los Departamentos Ministeriales.

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%



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO PARA
LA EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS