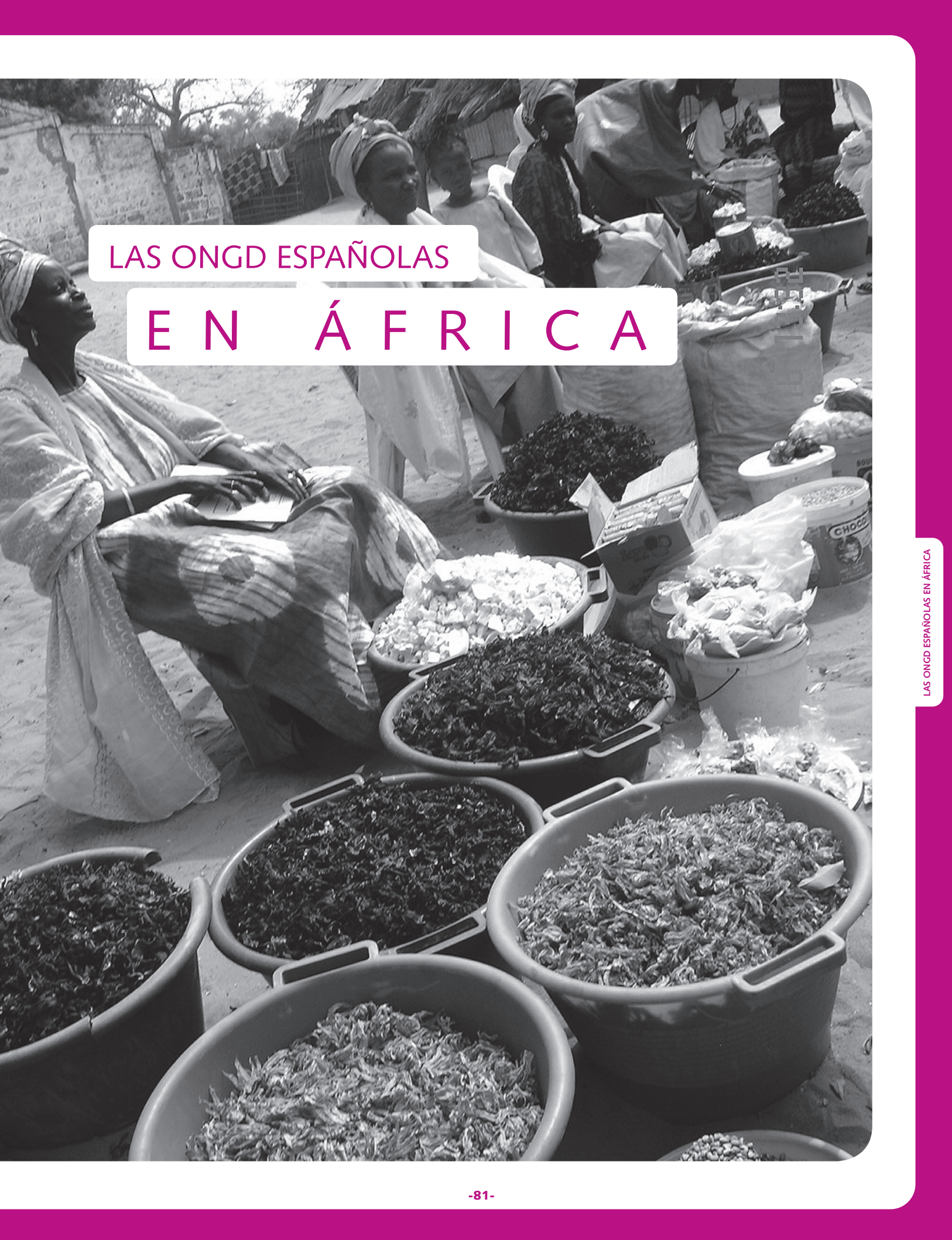




LAS ONGD ESPAÑOLAS

EN ÁFRICA



PRESENTACIÓN

Dada la presencia que está teniendo África en la política exterior española y europea, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España ha decidido de manera muy oportuna dedicar su ya tradicional informe temático que complementa a la evolución del trabajo de las ONGD españolas en África.

Fruto de esta iniciativa es este informe que aporta datos y conclusiones sobre la cantidad y calidad de la actuación de las ONGD españolas en África: zonas geográficas y países prioritarios, fondos ejecutados, inversión de recursos humanos para la gestión, modelo de intervención en el plano estratégico y operativo en terreno y otros niveles de las organizaciones, así como tipo de intervenciones y análisis del impacto de las mismas.

Las conclusiones del análisis dan muestra de una gran variedad, entre las 70 ONGD que trabajan en la zona. La financiación estable, sobre todo a partir de 2007, ha facilitado en gran medida la creación de estructuras por las ONGD en los países, siendo Marruecos, Senegal y Mozambique los que acogen el mayor número de ONGD españolas. La vocación europea y multilateral de nuestro país ha dado lugar a que los criterios tradicionales de asignación de la ayuda oficial al desarrollo (colonialismo, identidad cultural...) se complementen con criterios utilizados por los organismos internacionales como la clasificación de Países Menos Adelantados (PMA). Esta iniciativa se alinea con la mayoría de los países donantes y con las recomendaciones

de numerosos organismos internacionales (OCDE, Naciones Unidas), que llevan años reclamando la importancia de que la cooperación al desarrollo se comprometa especialmente con las regiones más empobrecidas. El incremento de la ayuda gestionada por las ONGD ha permitido que la ampliación del foco de actuación a África no haya implicado una reducción en los fondos ejecutados en el continente americano, ya que los fondos de la cooperación española sigue dirigiéndose a América Latina. A pesar de que África es el continente que más organizaciones nuevas atrae, el número de ONGD españolas en América sigue siendo mayor que en África.

La vocación globalizadora de nuestro país y el estrechamiento de vínculos con África también se pone de relieve en otros ámbitos de la cooperación como la presencia institucional de España en África –potenciada considerablemente en los últimos años– o el creciente interés de las empresas españolas, cuya actividad empresarial es inferior a otros países europeos en las relaciones comerciales, inversiones y en el acceso a los aún poco explotados recursos energéticos y naturales del continente africano.

Entre las razones del incremento de los fondos de la cooperación hacia la zona cabe citar también el aumento de los flujos migratorios africanos hacia Europa y el marco normativo y político europeo, con clara visión securitaria de la migración. En



LAS ONGD ESPAÑOLAS ÁFRICA

este informe se constata el incremento de los fondos para los países del África Subsahariana que vienen sufriendo las consecuencias de las migraciones como países de origen, tránsito y destino. La ayuda es primordial en estos países, pues el trabajo de las ONGD y la AOD generan desarrollo y oportunidades que son la única alternativa a la migración.

África, con una población aproximada de 900 millones de personas, es la región más pobre del mundo, con la mitad de sus habitantes viviendo bajo el umbral de la pobreza. 34 de los 48 países con menor nivel de vida del planeta pertenecen a este continente y sus umbrales de pobreza han empeorado en los últimos 25 años, alejándose de lo formulado en los ODM. Con estos datos afirmamos que queda mucho por hacer y no nos podemos conformar con el incremento de la AOD en África y la mayor presencia de las ONGD españolas en este continente. Ésta nos exige un mayor compromiso con África y sus gentes: las ONG debemos apoyar, promover y defender las iniciativas endógenas africanas que primen el bienestar de la sociedad y el fomento de las capacidades locales.

Debemos realizar una reflexión estratégica y coordinada respecto a nuestro trabajo en África que alcance todos los niveles y áreas de las ONGD y la Coordinadora, que permita alcanzar objetivos claros basados en una evaluación continua y constante de nuestro trabajo. Asimismo la reflexión debe traducirse

no sólo en intervención directa de las ONGD, sino en acciones de incidencia en los órganos de decisión y en el ámbito de la educación para el desarrollo, exigiendo responsabilidades a las administraciones públicas y haciendo partícipe a la sociedad española. El papel de las ONGD es crucial para que los fondos de la cooperación al desarrollo no se conviertan en moneda de cambio para la implantación de empresas en África que exporten un modelo de crecimiento económico desvinculado del bienestar de la sociedad, así como para que la relación entre migración y desarrollo tenga como objetivo el desarrollo (sin reservas) y no el control de los flujos migratorios y de fronteras, el cual debe hacerse en todo caso respetando la defensa de los derechos humanos y con cargo a fondos distintos a la AOD.

Esperamos que la Coordinadora pueda convertirse en un espacio de encuentro para las ONGD que trabajan en la región y una plataforma para que la sociedad española se comprometa con un continente muy cercano geográficamente, pero todavía demasiado lejano para la mayoría.

Estrella Galán Pérez

Vocal de Migraciones y Desarrollo

Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España

El desglose por subregiones se ha realizado basándose en las organizaciones regionales africanas, con algunas correcciones necesarias para poder realizar comparaciones con los datos.

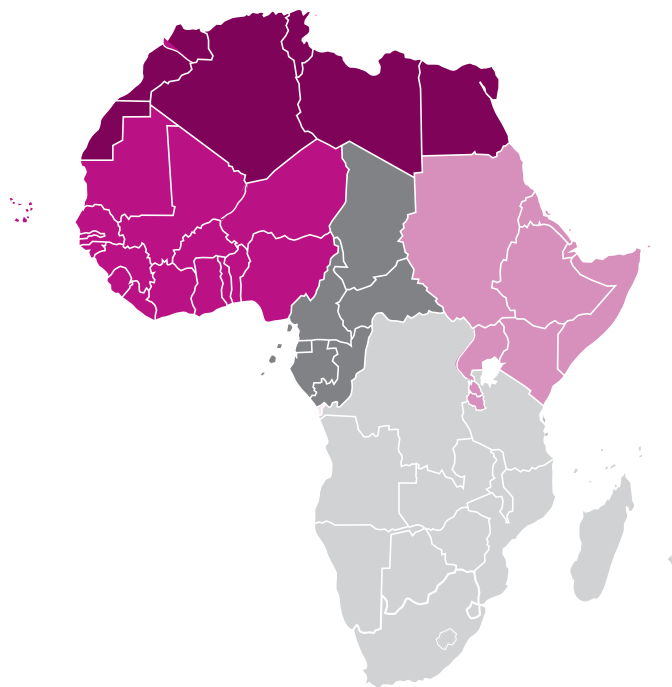
África del Norte: Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Población Saharaui, Túnez.

África Occidental (Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (CEDEAO/ECOWAS) + Mauritania): Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo.

África Oriental (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) + Comoras + Ruanda + Burundi): Burundi, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudán, Uganda.

África Central: Camerún, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, Rep. Centroafricana, Rep. Congo, Santo Tome y Príncipe.

África Austral Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC): Angola, Botswana, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, R.D.Congo, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia, Zimbabwe



INTRODUCCIÓN

La ayuda al desarrollo española destinada al continente africano ha evolucionado rápidamente en los últimos años y, en especial, en la región subsahariana donde hasta hace poco la presencia de los actores españoles era muy reducida.

Por una parte, el Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Española establecía que “se producirá un incremento del esfuerzo y la calidad de la ayuda en el África Subsahariana, sin que ello incida en una dispersión geográfica”¹ y sin olvidar a los países prioritarios. Del total de 921,50 millones de euros ejecutados por la Agencia Española de Cooperación para el

Desarrollo (AECID) en 2008 (no sólo aquellos canalizados vía ONGD), el 30,4% fueron destinados al continente africano, concretamente el 25,1% a África Subsahariana y el 5% a África del Norte².

Por otra parte, el nuevo marco de colaboración y financiación pública de la AECID con las ONGD establece instrumentos de financiación plurianuales (convenios) y proyectos anuales, destinados a las regiones y sectores prioritarios.

Paralelamente se detecta una presencia cada vez mayor de distintos actores (empresas, consultorías de asistencias técnicas, sociedad civil...) vinculados a la Cooperación Española, y en particular de organizaciones del Tercer Sector, tanto con fondos privados como con fondos públicos.

Partiendo de este contexto la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (en adelante, Coordinadora), junto con el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA), se planteó conocer mejor la realidad de las ONGD españolas en África. Para ello recogió datos de 54 ONGD estatales³ y su análisis ha dado como resultado este Informe Especial Temático 2009, que acompaña al Informe de la Coordinadora sobre el sector de las ONGD 2009.

² DGPOLDE / SECI, Borrador del seguimiento del PACI 2008: http://www.aecid.org/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/Borrador_SEG_PACI_2008.pdf, ps.22-23.

³ Índice de participación: 77%. En total hay 70 organizaciones miembro de la Coordinadora trabajando en el continente africano. Para información más detallada, consultar la ficha técnica del estudio (Anexo 4)

¹ MAEC, Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008: http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/Plan_Director_Esp.pdf, p.21.

evolución 1 del trabajo

- Evolución reciente del trabajo de las ONGD españolas en el continente africano y su importancia relativa en el conjunto de la ayuda canalizada por ellas;

ejecución 2 de la ayuda

- Análisis de los procesos de ejecución de la ayuda en cada país y, en particular, el peso de los fondos públicos y privados, el tipo de gestión (directa o indirecta) y la relación establecida con los actores locales;

presencia 3 de las ONGD

- Reflexión tentativa sobre los antecedentes de la presencia de ONGD españolas y los motivos que llevan a las ONGD a acercarse a África, con una mención especial a la importancia del continente en las estrategias o planificación institucionales;

conclusiones 4

- Principales conclusiones del estudio.

El análisis se esfuerza por respetar el reparto geográfico establecido por la Coordinadora en sus Informes Anuales sobre el sector de las ONGD y la definición de dos zonas separadas: África del Norte y África Subsahariana. En esta clasificación África del Norte incluye Argelia, Marruecos, Egipto, Libia, Túnez y la Población Saharaui. El resto de países se incluyen en África Subsahariana, incluida Mauritania que la AECID considera parte del grupo Magreb, Oriente Medio y Próximo.

1. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS ONGD ESPAÑOLAS EN EL CONTINENTE AFRICANO

En este apartado se describe la importancia relativa de África en el conjunto de la ayuda canalizada a través de las ONGD.

En líneas generales, el fuerte aumento de los fondos totales ejecutados por las ONGD en los últimos tres años ha favorecido la diversidad geográfica. Los datos disponibles indican la importancia creciente que el continente africano tiene para las ONGD españolas, sin que esto signifique que otras zonas prioritarias estén perdiendo su protagonismo, como es el caso de América Latina.

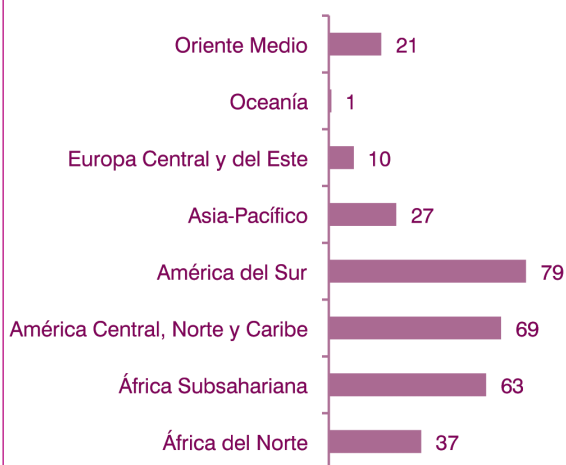
1.1 Número de ONGD por zonas geográficas

En el conjunto del continente africano están trabajando un total de 70 ONGD miembro de la Coordinadora, esto es, el 77%⁴. Varias ONGD trabajan sólo en una de las dos zonas geográficas, de modo que en 2008 eran 37 las que trabajaban en África del Norte y 63 en África Subsahariana.

La gran diversidad que caracteriza a este colectivo de organizaciones se traduce en importantes diferencias: volumen de fondos gestionado, número de países en los que trabajan, tipo de presencia (intervención directa o a través de socios e instituciones locales), especialización en ciertos colectivos o sectores de actuación, etc.

GRÁFICO 1

Nº de ONGD españolas por zona geográfica (2008)



⁴ En la Asamblea General ordinaria celebrada en marzo de 2009, la Coordinadora estaba integrada por 91 ONGD y 17 Coordinadoras Autonómicas.



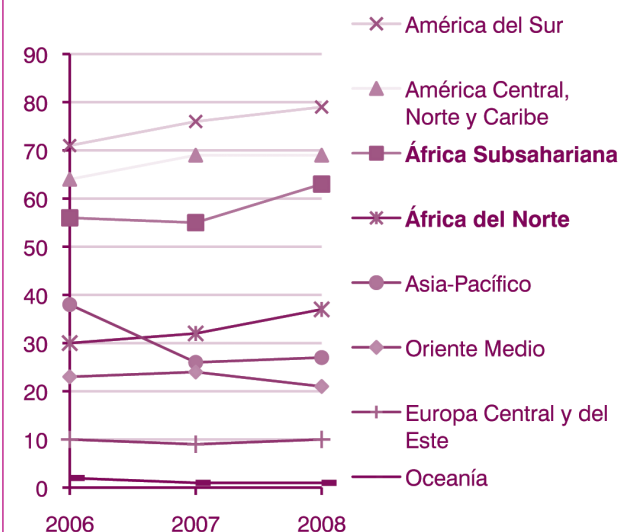
EVOLUCIÓN

DEL TRABAJO...

Según datos de los Informes Anuales de la Coordinadora⁵, en comparación con el resto de zonas geográficas, se observa que las dos que han recibido mayor número de nuevas ONGD en los últimos tres años son las del continente africano. Así, el número de ONGD presentes en África del Norte y África Subsahariana ha pasado respectivamente de 30 a 37 y de 56 a 63 entre 2006 y 2008. En África del Norte está relacionado con una presencia creciente de las ONGD en Argelia y Marruecos. En el caso de África Subsahariana posiblemente esté vinculado al aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y a las nuevas oportunidades de financiación pública (convenios). América del Sur y América Central siguen atrayendo a nuevos actores de la sociedad civil, aunque en menor medida. En el resto la tendencia es a la inversa, observándose un mantenimiento o incluso una disminución del número de ONGD españolas trabajando en la zona.

GRÁFICO 2

Evolución del nº de ONGD españolas por zona geográfica



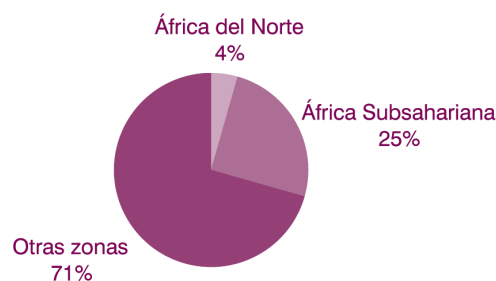
1.2. Fondos ejecutados por las ONGD por zonas geográficas

Desde la perspectiva del análisis de los fondos ejecutados por las ONGD españolas, la importancia relativa de África en el conjunto de la ayuda permanece estable en los últimos años. África representaba alrededor de un tercio de los fondos totales gestionados por las ONGD en los tres años analizados: 30,02% en 2006, 32,66% en 2007 y 29,41% en 2008⁶. África Subsahariana representa alrededor de un 25% y África del Norte en torno a un 5% del total, de forma estable en los tres años.

La proporción de los fondos ejecutados en el continente africano por las ONGD guarda un gran paralelismo con la proporción de AOD especificada geográficamente y destinada por AECID a las dos zonas (30,4% de la AOD neta total⁷, como se mencionaba en la introducción).

GRÁFICO 3

Proporción de fondos de las ONGD españolas destinados al continente africano (2008)



Durante el año 2008 se ejecutaron en África del Norte más de 200 proyectos y convenios por un importe de más de 24 millones de euros y en África Subsahariana casi 1.700 proyectos y convenios por un monto que supera los 136 millones de euros. El total de fondos destinado al continente en 2008 superó, por tanto, los 160 millones de euros.

CUADRO 1

Total de fondos ejecutados por las ONGD y proporción por zonas geográficas (2008)

Zonas geográficas	Fondos (millones euros)	%
África del Norte	24,05	4,41%
África Subsahariana	136,23	25,00%
América Central, Norte y Caribe	139,16	25,54%
América del Sur	162,82	29,88%
Asia	48,29	8,86%
Europa Central y del Este	4,16	0,76%
Oceanía	0,096	0,02%
Orientes Medio	30,18	5,54%
TOTAL	544,99	100%

El conjunto de la ayuda gestionada por las ONGD ha aumentado en gran medida en los últimos años. Como se ha expuesto en la Parte 1-A del Informe, las ONGD de la Coordinadora ejecutaron más de 640 millones de euros en 2008. Específicamente en proyectos de Cooperación para el Desarrollo en

⁵ Informe de la Coordinadora sobre el sector de las ONGD 2007, 2008 y 2009

⁶ Ibidem

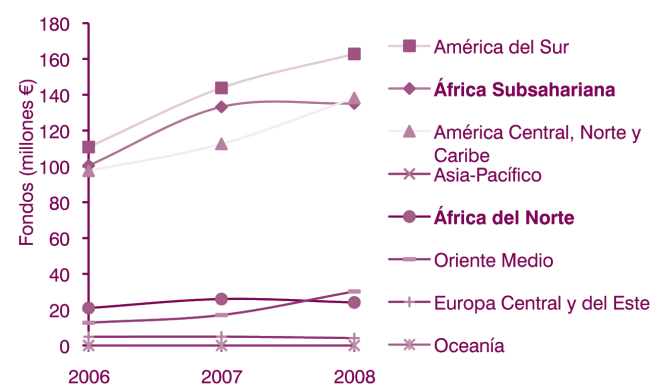
⁷ DG POLDE/SECI, Borrador del Seguimiento del PACI 2008, ps.23-24.

países empobrecidos ejecutaron casi 545 millones de euros, un 34,73% más que en 2006.

Como referencia resulta interesante recordar que, según el borrador de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2008, un total de 635,94 millones de euros se contabilizaron como subvenciones a ONGD destinadas a Cooperación para el Desarrollo. Este monto representa el 13,35% de la AOD total neta y el 19,34% de la ayuda bilateral total neta⁸.

GRÁFICO 4

Evolución de los fondos gestionados por las ONGD españolas por zonas geográficas (2006-2008)



El reparto de los fondos entre zonas geográficas ha evolucionado en los últimos años. Un análisis más detenido muestra que el continente americano, Oriente Medio y África Subsahariana son las zonas en que más han aumentado. Concretamente los fondos ejecutados por las ONGD en África Subsahariana han crecido un 35% desde 2006, año en que se superó por primera vez la barra de los 100 millones de euros. Dicho incremento se asemeja al aumento del volumen total de fondos ejecutados por las ONGD (+34,73%) desde 2006. En el caso de África del Norte, el aumento importante llegó en 2007 (+24%), permaneciendo estable en 2008.

1.3. Análisis de la gestión y prioridades de intervención

Los datos analizados muestran una gran diversidad de actuaciones de las ONGD en el continente africano, tanto desde la perspectiva de los colectivos atendidos como desde la de los sectores de trabajo.

El gráfico 5 presenta la foto cuantitativa del trabajo de las ONGD, atendiendo al número de países africanos en los que trabaja. Las grandes variaciones en el número de países en que las ONGD están presentes (desde 1 la que menos hasta 46 países la que más), así como en el personal trabajan-

do para África desde las sedes de las organizaciones en España (desde 0 la que menos hasta 46 personas la que más), deja constancia del variado panorama de gestión de la presencia de las ONGD españolas en África. No obstante, sí se puede decir que el perfil mayoritario es el de una organización que está presente en un número de países africanos que oscila de 1 a 5, contando para ello con menos de 6 personas en sede.

La gran mayoría de las ONGD (96,2%) dispone de personal especializado en sede llevando a cabo la gestión operativa de los proyectos en África Subsahariana, mientras que sólo la mitad de las ONGD (53,8%) dispone de este mismo perfil para sus proyectos en África del Norte.

En cuanto a las funciones a las que se da mayor prioridad en el ámbito de la gestión de los proyectos, destacan con igual porcentaje (66,7%) las notas de prensa sobre los acontecimientos importantes acaecidos en el continente africano y la formación especializada sobre el contexto africano para el personal contratado. En segundo y tercer lugar, respectivamente, se sitúan los estudios sobre el continente (64,7%) y la comunicación para la captación de fondos para proyectos en África (58,8%).

GRÁFICO 5

Nº de países africanos en los que trabajan las ONGD españolas

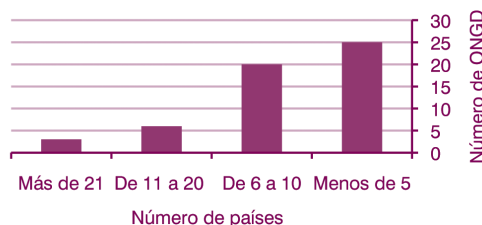
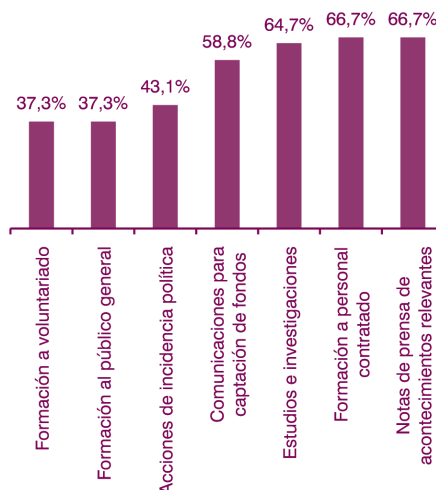


GRÁFICO 6

Actividades promovidas por las ONGD españolas en relación con el continente africano



⁸ DGPOLDE / SECI, Borrador del seguimiento del PACI 2008, ps.24-25.



¿CÓMO

TRABAJAN...

2. CÓMO TRABAJAN LAS ONGD ESPAÑOLAS EN ÁFRICA

En este segundo epígrafe del informe temático se analiza de forma más detallada la presencia de las ONGD en el continente. Se describen los países y subregiones de ejecución de los fondos, tratando de identificar cuáles son las tendencias en los tres años de análisis de datos (2006-2008).

2.1. Presencia de las ONGD españolas en países africanos

En el cuadro 2 se detallan los principales países africanos con presencia estable de las ONGD españolas (esto es, con oficina propia y personal contratado), mientras que en el cuadro 2b aparecen los países en los que las ONGD españolas están trabajando (bien directamente, bien a través de otras instituciones o de contrapartes locales) pero sin presencia fija.

El análisis muestra diferencias importantes: mientras que en algunos países la tendencia es claramente ascendente, como en el caso de Senegal y Malí, en otros, descende el interés de las ONGD, como en Mozambique.

CUADRO 2a

Principales países africanos en los que las ONGD tienen estructura estable (2008)

1º	Marruecos	15
2º	Senegal	13
3º	Mauritania	11
4º	Mozambique	9
5º	Angola	8
6º	Malí	7
7º	Guinea Ecuatorial	5
8º	Burkina Faso	6
9º	Etiopía	3
10º	Camerún	3
11º	R.D.Congo	3
12º	Costa de Marfil	2
13º	Tanzania	3
14º	Uganda	2

CUADRO 2b

Principales países africanos en los que trabajan las ONGD (2008)

1º	Marruecos	28
2º	Senegal	21
3º	Mozambique	19
4º	Mauritania	18
5º	Camerún	16
6º	Malí	15
7º	Angola	14
8º	Guinea Ecuatorial	14
9º	R.D. Congo	14
10º	Kenia	14
11º	Costa de Marfil	13
12º	Etiopía	13
13º	Burkina Faso	11
14º	Tanzania	11

Haciendo un paralelismo entre ambos cuadros, se observa que la mayoría de países se ubican en África Subsahariana, exceptuando Marruecos. Además en ambos cuadros Marruecos, Senegal, Mauritania y Mozambique aparecen entre los primeros países.

Destaca la importancia de Marruecos para la implantación de las ONGD, donde trabajan veintiocho, de las cuales más de la mitad tiene presencia estable. Se observa, en cambio, que la presencia en otros países de África del Norte es mucho menor: el siguiente a Marruecos sería Argelia, donde trabaja un total de ocho ONGD, y en tercer lugar se situaría la Población Saharaui, con quien trabajan siete organizaciones.

En cuanto a África Subsahariana, parece que África del Oeste ha atraído un número importante de ONGD: más de la tercera parte de los quince primeros destinos (Senegal, Malí, Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil y Mauritania, si se incluye éste en la zona geográfica de África Subsahariana). Tanto en estos países como en aquellos con poca presencia de ONGD españolas, la firma de convenios de Cooperación al Desarrollo con la AECID ha facilitado en gran medida la creación de estructuras estables por las ONGD en nuevos países. La propia AECID es quien propone dicha financiación plurianual a las organizaciones.

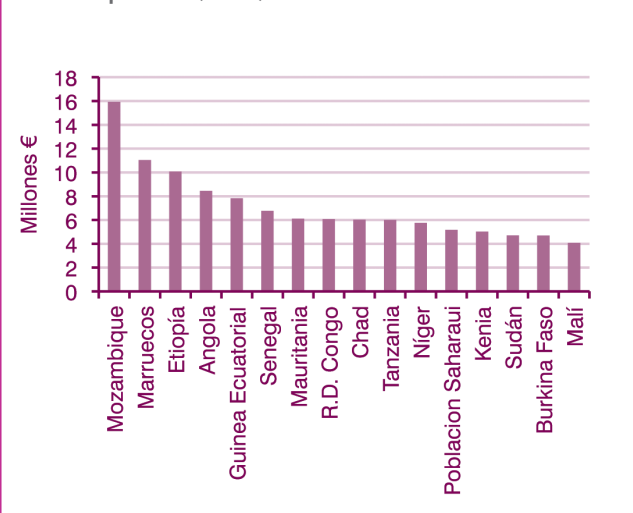
La AECID dispone de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en todos los países que aparecen en cabeza de lista: Marruecos, Senegal, Mauritania, Mozambique, Angola y Guinea Ecuatorial. Asimismo, Malí y Etiopía son dos de las OTC más recientes y fueron abiertas entre 2006 y 2008, durante la vigencia del último Plan África 2006-08⁹ de la AECID.

2.2. Fondos ejecutados por las ONGD por país

Los países africanos prioritarios para las ONGD, tomando como referencia el volumen de fondos ejecutados en 2008, están repartidos por todo el continente.

GRÁFICO 7

Principales países africanos receptores de fondos de las ONGD españolas (2008)



Observando el gráfico 7 lo primero que cabe destacar es la importancia de Mozambique, con un volumen de fondos ejecutados cercano a los 16 millones de euros. Desde 2006 este país viene siendo un destino prioritario de los fondos de las ONGD, muy por encima de los demás, hasta el punto de que en 2007 recibió más de 20 millones de euros. Según el Plan África 2006-08, Mozambique forma parte de las "jóvenes repúblicas independientes" al que España "ha acompañado de forma notoria"¹⁰. En 2008, es también para la Cooperación Española el 13º país receptor, con más de 54 millones de euros de AOD bilateral neta¹¹.

A continuación se sitúan Marruecos, Angola y Guinea Ecuatorial, países que tradicionalmente han sido destino de los fondos de las ONGD españolas. Los fondos ejecutados en Etiopía aumentaron en gran medida en 2007 (+175%) y hasta superar los 10 millones de euros en 2008, llegando a situarse el país entre los tres primeros. Ese mismo año los fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se multiplicaban por 7, convirtiéndose Etiopía en el tercer país receptor de AOD bilateral neta por esta vía¹².

Otros países que aparecen en los primeros puestos y en los que las ONGD tenían poca experiencia hace unos años, son: Senegal, República Democrática del Congo, Chad, Níger o Kenia. Las razones que pueden explicar su reciente aparición y su consolidación en la agenda de las ONGD son diversas. Por una parte, durante el periodo 2006-2008 varios países se vieron enfrentados o estaban saliendo de crisis políticas o situaciones de hambruna. Es el caso por ejemplo de Níger, después de la hambruna que afectó al país desde 2005, de la inestabilidad política del Chad y Darfur en 2007 y 2008, de los enfrentamientos violentos en 2007 en Kinshasa, capital de la República Democrática del Congo, o de las sucesivas olas de desplazamientos forzados en los Kivus hasta 2008. Por otra parte coincide también con un aumento sustancial de fondos públicos hacia algunos de ellos (Senegal, Níger, República Democrática del Congo), como se verá más adelante. En cambio otros destinos tradicionales de la ayuda de las ONGD españolas, como es el caso de la Población Saharaui, han ido perdiendo fuerza desde 2006 y, concretamente en términos de volumen de fondos, aparece en el puesto 11.

Análisis de los principales países africanos de actuación de las ONGD. Como ya se ha expuesto anteriormente, las ONGD españolas ejecutaron más de 160 millones de euros en proyectos de Cooperación Internacional en África en 2008. Cabe destacar que un 80% de este monto (113,78 millones de euros) se destinó a Países Menos Adelantados (PMA) de este continente. De hecho todos los PMA africanos de la lista, establecida y revisada cada tres años por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, han recibido ayuda por parte de las ONGD¹³ españolas en 2008.

¹⁰ MAEC, Plan África 2006-08, p.44.

¹¹ DGPOLDE / SECI, Borrador del seguimiento del PACI 2008, p.46.

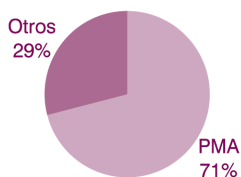
¹² DGPOLDE / SECI, Borrador del seguimiento del PACI 2008, p.74.

¹³ De la lista de 49 PMA, 34 se encuentran en el continente africano (de un total de 53 países africanos): <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/ldc/paisesmadel.htm>

⁹ MAEC, Plan África 2006-08: <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Home/LIBROPLANAFRICA.pdf>

GRÁFICO 8

Proporción de los fondos destinados a PMA del total de fondos gestionados por las ONGD españolas en África



En el cuadro 3 se presenta el detalle de los principales países africanos receptores de ayuda de las ONGD españolas, concretamente aquellos a los que se destinaron más de 4 millones de euros. Como se puede observar, la gran mayoría son PMA. Las únicas excepciones son Marruecos y la Población Saharaui, considerados de renta media-baja, y Kenia, clasificado como de renta baja. A medida que crecen los recursos destinados por las ONGD al Sur del Sahara, donde se encuentra la gran mayoría de los PMA, el compromiso con estos países es cada vez más notable, en coherencia con los compromisos asumidos por los organismos internacionales.

La complementariedad de los actores en la lucha contra la pobreza se pone de manifiesto en el hecho de que los principales países africanos receptores de fondos de las ONGD coinciden con los países definidos como prioritarios o de atención especial en el Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Española. Entre los países que aparecen en el cuadro 3, seis son países prioritarios y otros seis son de atención especial.

Únicamente cuatro países del cuadro 3 no forman parte de las prioridades de la Cooperación Española: Chad, Tanzania, Kenia y Burkina Faso. Kenia, a pesar de no estar entre los países prioritarios, fue el quinto receptor de ayuda oficial bilateral neta del continente africano en 2008 y el segundo en 2007¹⁴. La crisis política que azotó el país como consecuencia de las elecciones del 27 de diciembre de 2007 no puede explicar el incremento de los fondos de las ONGD ni el de la ayuda oficial, pues es anterior a dicha fecha (entre 2006 y 2007 el volumen aumentó en un 68% para las ONGD y se multiplicó en más de 4 en el caso de la ayuda bilateral). Estos datos se ven reforzados con las respuestas dadas por las ONGD al cuestionario y que se analizan en el epígrafe 3 “Por qué trabajan las ONGD españolas en África” del presente informe temático. Chad responde, para muchas ONGD, a una situación de emergencia humanitaria, como se ha mencionado anteriormente. En el caso de Tanzania y Burkina Faso, resulta más difícil aportar una explicación clara más allá de una confluencia de factores.

CUADRO 3

Análisis de los principales países africanos de actuación de las ONGD españolas (2008)

Principales países	Fondos ejecutados		Número de proyectos y convenios	Nivel de renta CAD	Plan Director 2005-2008
	2008	Variación % 2006/2008			
1º Mozambique	15.928.472,00	-1,85%	115	PMA	1
2º Marruecos	11.034.469,00	+10,52%	151	media-baja	1
3º Etiopía	10.075.516,00	+86,48%	72	PMA	2
4º Angola	8.442.784,00	+6,24%	72	PMA	1
5º Guinea Ecuatorial	7.823.370,00	+111,36%	44	PMA	2
6º Senegal	6.775.149,00	+206,25%	78	PMA	1
7º Mauritania	6.106.317,00	+42,60%	72	PMA	1
8º R.D. Congo	6.069.261,00	+16,87%	91	PMA	2
9º Chad	6.021.171,00	+73,50%	46	PMA	-
10º Tanzania	6.006.563,00	-1,03%	75	PMA	-
11º Níger	5.755.682,00	+68,78%	31	PMA	2*
12º Población Saharaui	5.175.761,00	-35,51%	19	media-baja	1
13º Kenia	5.029.511,00	+34,70%	126	baja	-
14º Sudán	4.710.405,00	-11,22%	40	PMA	2
15º Burkina Faso	4.697.944,00	+11,90%	99	PMA	-
16º Malí	4.079.922,00	+72,41%	40	PMA	2*
Total	113.732.297,00	+24,25%	1.111		
Muestra de países	70,96%		61,52%		

PMA. Países Menos Adelantados

1. Países prioritarios

2. Países de atención especial

*. Nuevos países de atención especial en 2006.

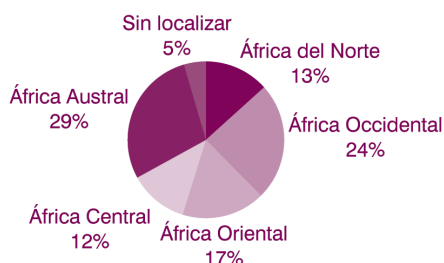
14 DGPOLE / SECI, Borrador del seguimiento del PACI 2008, p.299.

2.3. Volumen de fondos ejecutados por subregiones del continente¹⁵

Una aproximación geográfica permite visualizar las zonas del continente africano en las que se concentran mayoritariamente las ONGD españolas, atendiendo al volumen de fondos ejecutados.

GRÁFICO 9

Fondos ejecutados por las ONGD españolas por subregiones africanas (2008)



Como se observa en el gráfico, las dos subregiones en las que convergen más fondos ejecutados son África Austral y África Occidental, con un total entre las dos del 53% de los fondos. Si en África Austral son Mozambique y Angola los países que concentran la parte más importante del volumen regional de fondos, en el caso de África Oriental son Etiopía, Kenia y Sudán.

Por el contrario, en África Occidental los fondos están más repartidos en el conjunto de 17 países, y más concretamente por la zona del Sahel occidental: Senegal, Mauritania, Níger, Burkina Faso y Malí recibieron todos más de 4 millones en fondos de las ONGD en 2008. En el caso de Senegal, Mauritania, Malí, y Burkina Faso coincide además con aquellos países en los que se ha consolidado la presencia de las ONGD en los últimos años.

Muy probablemente este hecho responda a la apuesta que desde 2006 hizo la Cooperación Española por África Occidental, tanto bilateralmente como por el conjunto de la región de la CEDEAO/ECOWAS¹⁶. El fuerte aumento de los fondos públicos a ciertos países como Senegal, Mauritania y Malí (tres de los diez países que más ayuda bilateral neta recibieron en 2008 y que más aumentaron, multiplicándose por 3 la ayuda de 2006 a 2008), así como la inclusión de nuevos países de atención especial en 2006 (Malí y Níger), está estrechamente relacionado con los fenómenos migratorios. Esto es, el hecho de ser países de origen y tránsito de flujos migratorios les ha llevado a ser países clave para la Cooperación Española. La financiación de proyectos y la firma de convenios han ayudado, sin duda, a consolidar la presencia de las ONGD en la región.

¹⁵ Ver mapa de subregiones en la Introducción de este Especial Temático

¹⁶ CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (ECOWAS en las siglas inglesas).



¿POR QUÉ
TRABAJAN.

3. POR QUÉ TRABAJAN LAS ONGD ESPAÑOLAS EN ÁFRICA

La mitad de las ONGD que han respondido al cuestionario en que se basa este estudio trabajan en África desde su creación; sin embargo, la otra mitad comenzó trabajando en otras zonas geográficas y más adelante incorporó a su trabajo en el terreno proyectos en África. Además, la mayoría (92,3%) ha aumentado su presencia en este continente en los últimos cinco años (desde 2005 en adelante), coincidiendo en gran parte con el aumento por el interés en esta zona de la Cooperación Oficial al Desarrollo del gobierno español.

Así, los países en los que más organizaciones (entre 10 y 20 de las 54 participantes) han aumentado su presencia, son: Marruecos, Senegal, Mauritania, República Democrática del Congo, Mozambique, Kenia, Camerún, Guinea Ecuatorial, Mali, Níger, Sudan, Costa de Marfil, Angola y Guinea Bissau. Esta lista coincide en su mayoría con la lista de países prioritarios, de atención especial y preferentes del Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Oficial, donde aparecen como prioritarios Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez, Población Saharaui, Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde, como países de atención especial República Democrática del Congo, Etiopia, Guinea Ecuatorial, Sudan y Guinea Bissau, y como países preferentes Santo Tomé y Sudán. Esta coincidencia se

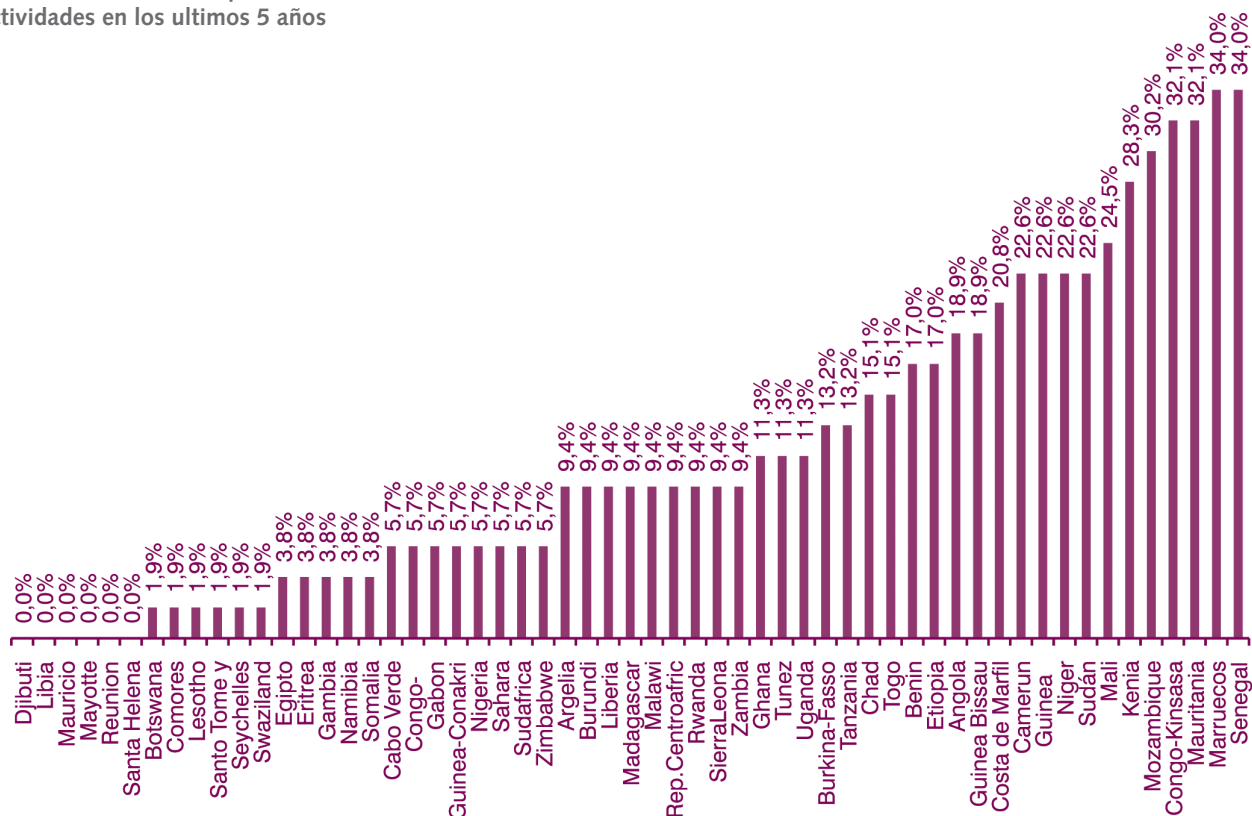
ve reforzada al constatar que los países africanos que más fondos oficiales reciben de la cooperación oficial española, según el PACI 2007, son Marruecos, Mozambique, Kenia, Senegal, Mauritania, Namibia, Sudán, Etiopia. Según el PACI 2008, esta lista también encuentra coincidencias con los países en los que las ONGD estatales españolas deciden aumentar su presencia: Marruecos, Mozambique, Argelia, Etiopia, Senegal, República Democrática del Congo, Kenia, Sudan, Población Saharaui, Mauritania, Malí.

El Plan Director 2009-2012 no introduce grandes variaciones en cuanto a prioridades geográficas, siendo éstas para el grupo de Asociación Amplia (Marruecos, Mauritania, Argelia, Población Saharaui, Etiopia, Mali, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger), para el Grupo B o de Asociación Focalizada (Guinea Ecuatorial, Sudan, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo y Guinea Conakry) y para el Grupo C o de consolidación (Namibia)¹⁷.

Por tanto, continúa la tendencia al paralelismo entre el aumento de fondos oficiales hacia los países prioritarios para la Cooperación Oficial Española y el aumento de la presencia de ONGD españolas en dichos países. Siendo así, la hipótesis más probable es que la lista de países africanos con mayor presencia de ONGD españolas no va a variar en los próximos años.

GRÁFICO 10

Países africanos en los que las ONGD ha iniciado actividades en los últimos 5 años



17 MAEC, Plan África 200-2012, p.69: http://www.maec.es/es/Home/Documents/PLAN%20AFRICA%202009-2012_web.pdf

3.1 Motivos para iniciar, aumentar o abandonar las intervenciones en África

Analizando los datos recogidos, se aprecian algunas diferencias en los motivos por los que las ONGD españolas decidieron en su momento y deciden actualmente iniciar su primera intervención en África¹⁸.

Tanto las ONGD que llevan más tiempo con presencia en el continente africano como las que han aumentado o comenzado su presencia en los últimos cinco años coinciden mayoritariamente en señalar el inicio de un proyecto de desarrollo como el factor motivador de su intervención, algo totalmente coherente con el tipo de organizaciones que integran la Coordinadora.

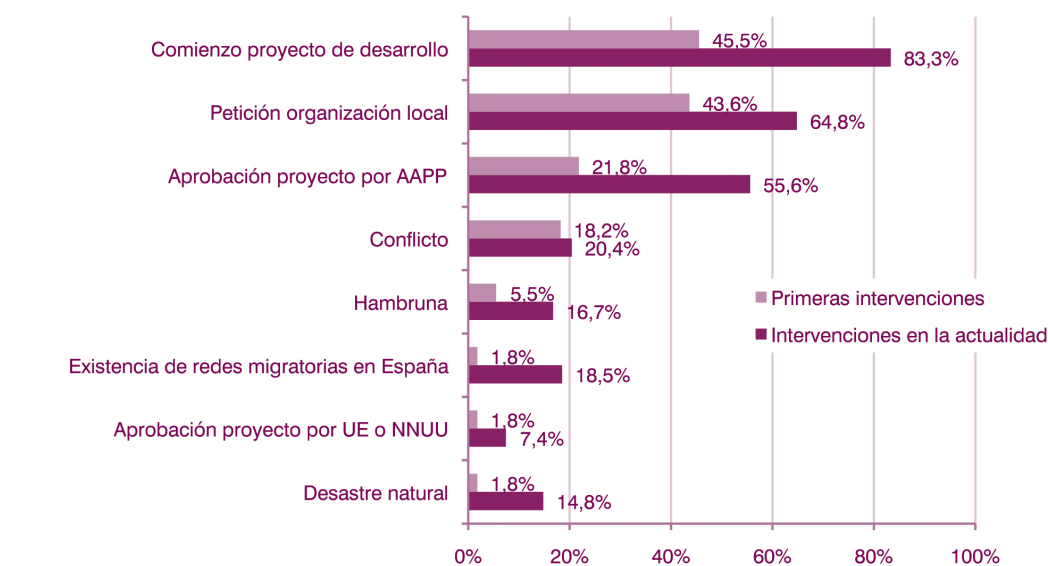
Sin embargo, existe un salto cualitativo en el tiempo, como se observa en el gráfico 11. Mientras que el 83,3% de las ONGD que deciden intervenir actualmente lo hace para comenzar un proyecto de desarrollo, en las primeras intervenciones hace más de cinco años sólo el 45,5% lo hacía por este motivo. El cambio llamativo es en el tipo de financiación para cubrir estos proyectos. En el caso de los proyectos iniciados en los últimos cinco años esta intervención aparece ligada a la obtención de fondos públicos (internacionales, nacionales, autonómicos o locales) en un 55,6% de los casos, mientras que antes de 2004 la financiación con fondos públicos en las primeras intervenciones era sólo del 21,8%. Los datos indican que claramente el aumento de presencia de ONGD españolas en África está ligado a un aumento de financiación pública para la ejecución de proyectos de Cooperación para el Desarrollo en dicho continente.

En cuanto a los motivos para comenzar con estos proyectos, llama la atención el aumento de intervenciones relacionadas con la existencia de redes migratorias con España: un 18,5% en los años 2006 a 2008 y sólo un 1,8% en las intervenciones anteriores. Este hecho está evidentemente vinculado a la mayor presencia de población migrante en España y una mayor organización de los colectivos de inmigrantes, con los que se debe contar para incrementar la eficacia de los fondos de la cooperación. Algo similar ocurre con el aumento de los desastres naturales, que es citada como razón de inicio del proyecto en un 14,8% de los casos en los últimos años frente al 1,8% de los primeros años. Este incremento constata un cambio de panorama en la ayuda internacional al desarrollo, incorporando el debate en torno al cambio climático en las estrategias de intervención en desarrollo. Menos espectacular, aunque significativo también de un cambio de estrategia en las ONGD, es el aumento de la motivación a intervenir en caso de hambruna (incremento del 5,5% al 16,7%). La existencia de conflicto armado como motivo de intervención permanece estable en el tiempo y sigue siendo el cuarto motivo (en torno al 20% en ambos casos), tras el comienzo de un proyecto, la petición de una organización local (43,6 % en las intervenciones comenzadas antes de 2005 y 64,8% en las intervenciones iniciadas con posterioridad a esta fecha) y la aprobación de un proyecto por una Administración Pública.

En resumen, el gran aumento de presencia de las ONGD españolas en los últimos cinco años va estrechamente unido a la disponibilidad de financiación, por un lado, y a la intención de provocar cambios estructurales sobre fenómenos políticos y sociales de diversa índole (migración, cambio climático, crisis alimentarias), por otro. En paralelo, siguen existiendo las mo-

GRÁFICO 11

Comparativa entre las causas que motivaron la primera intervención y las que motivan las intervenciones de las ONGD en la actualidad



18 Respuestas posibles del cuestionario: a) emergencia humanitaria, b) disponibilidad de fondos públicos, c) contactado por organización local, d) prioridad de la cooperación española.

tivaciones tradicionales del Sector, tales como la existencia de relaciones con organizaciones locales o la necesidad de intervenir tras un conflicto armado.

Como elemento positivo hay que destacar que, una vez comenzada la intervención, la tasa de salida de los países es baja y sólo un 36% de las ONGD participantes en el estudio ha dejado de trabajar en algún país africano en los últimos 5 años, siendo el motivo principal la finalización del proyecto previsto¹⁹.

3.2. Cuándo deciden las ONGD españolas comenzar a intervenir en África

Un momento clave en el comienzo del trabajo de las ONGD españolas en África es la década de los 80, marcada por las sequías y hambrunas ampliamente recogidas por los medios de comunicación del momento (p.e. Etiopía). La movilización pública de las grandes Fundaciones anglosajonas en torno a estas crisis (p.e. Live Aid Concert) significó una amplia labor de sensibilización y llamada a la acción en este continente.

Sin embargo, el comienzo del trabajo (primera intervención realizada) de las ONGD españolas en el continente tiene su auge en la década de los 90. Las razones para este fenómeno se encuentran en el contexto internacional y en el nacional. En el contexto internacional son los años de auge del humanitarismo ligado a los desastres naturales y al fin de los conflictos post-guerra fría en África, así como el inicio de la vinculación entre respuestas inmediatas a crisis humanitarias y proyectos de Cooperación para el Desarrollo a medio y largo plazo. En el contexto nacional es la época de la profesionalización del Tercer Sector.

El aumento de la presencia (mayor número de proyectos en mayor número de países) se ha producido en los últimos cinco años y estrechamente ligado a la financiación pública. La mayoría de las ONGD (76,8%) utiliza en alguna medida fondos públicos para su primera intervención, aunque una cantidad importante (60,7%) aporta también fondos propios para realizarla.

CUADRO 4

Año de la primera intervención de las ONGD en África

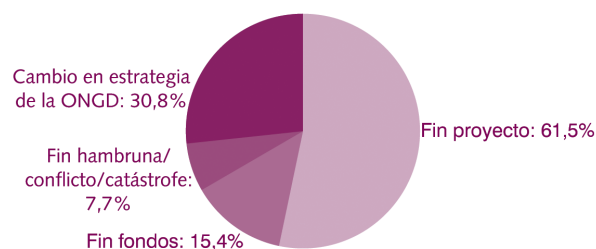
Año de primera intervención en África	Número de ONGD
Antes de 1970	6
1970-1979	0
1980-1989	11
1990-1995	17
1996-1999	16
2000-2005	2
2006 en adelante	2

¹⁹ En cuanto a los países en los que se ha dejado de trabajar, al ser una muestra muy amplia con pocas ONGD para cada caso, no se detecta ninguna tendencia clara ni paralelismo con la Cooperación Oficial española.

Los datos recogidos muestran que el 80% de las ONGD que comenzaron a trabajar en algún país africano han seguido haciéndolo. Entre el 20% restante el motivo principal de abandono del país fue el fin del proyecto que se comenzó y, en segundo lugar, el cambio de estrategia en la organización. Ambos resultados son coherentes con el tipo de ONGD que conforman la Coordinadora, más dedicadas a acompañar procesos de transformación y desarrollo basados en la ejecución de proyectos, programas y convenios a medio plazo que a la Acción Humanitaria inmediata tras las emergencias.

GRÁFICO 12

Motivos de las ONGD para el abandono de su actividad en los países africanos (2008)

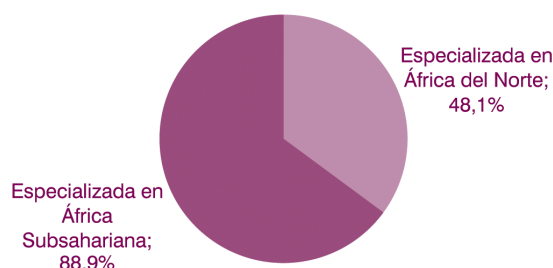


3.3. África en la estrategia institucional y desarrollo organizativo de las ONGD

Aproximadamente la mitad de las ONGD españolas que han contestado al cuestionario están especializadas en África (52,7%). De éstas, la mayoría lo están en África Subsahariana (88,9%).

GRÁFICO 13

Especialización de las ONGD por zonas geográficas de África 2008

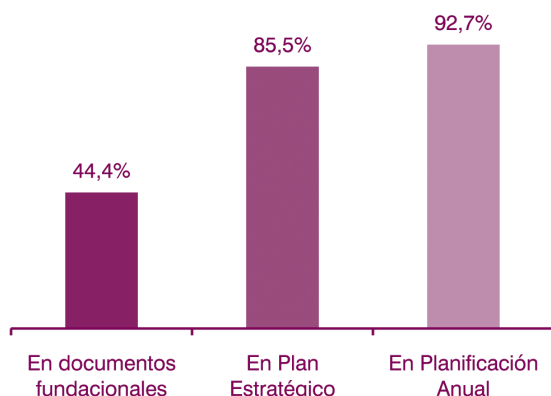


La ausencia de mención a África en la documentación fundacional (Carta de principios, Estatutos, Código de Conducta...) e institucional (Planificación anual, Plan Estratégico) del 55,6% de las organizaciones indica que las ONGD españolas no nacen, en su mayoría, con vocación de trabajo en África. Sin embargo, y como se ve en el gráfico 14, sí que aumentan

las menciones según se va pasando de los niveles estratégicos a los niveles operativos. Este hecho parece indicar que la decisión de centrarse en África está más ligada a oportunidades exteriores (petición de organizaciones en el terreno, existencia de convocatorias para fondos,...) que a estrategias concretas y premeditadas de actuación en el continente.

GRÁFICO 14

Menciones a África en documentos de las ONGD



3.4 Evaluaciones de impacto

Tres de cada cuatro organizaciones realizan evaluaciones de impacto. Los resultados de estas evaluaciones confirman que las intervenciones en África son un reflejo de la tipología de ONGD asociadas a la Coordinadora: organizaciones volcadas fundamentalmente en ser proveedoras de servicios básicos a través del fortalecimiento de redes, en su mayor parte con financiación pública.

Como aspecto crítico es necesario señalar que sólo un 16,8% de las evaluaciones de impacto se realiza con enfoque de género.

GRÁFICO 15

Realización de evaluaciones de impacto de las intervenciones de las ONGD españolas en África (2008)

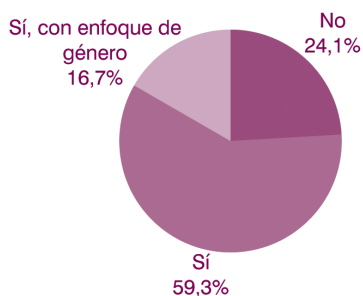
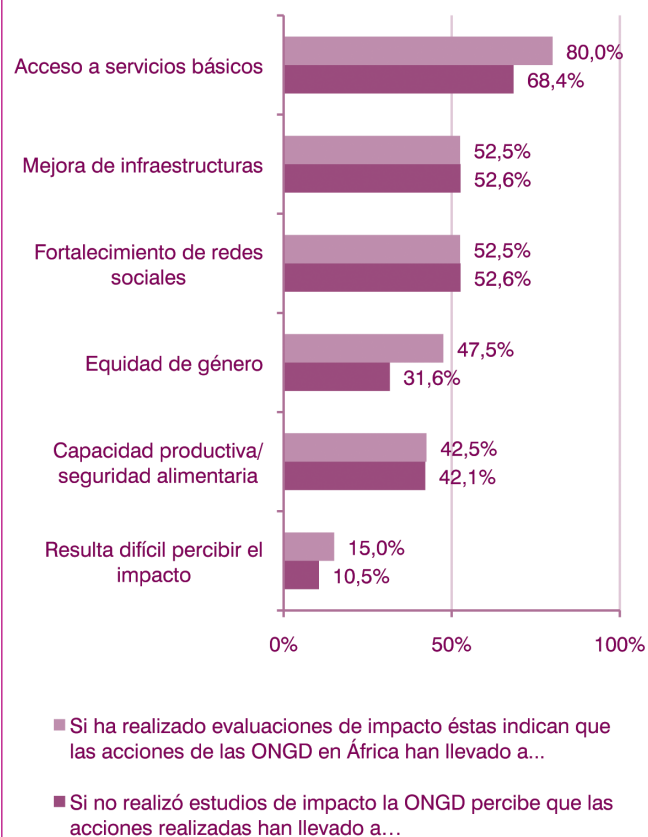


GRÁFICO 16

Comparativa entre los resultados de las evaluaciones de impacto y la percepción de las ONGD sobre los mismos.



Resulta llamativo que los resultados obtenidos de las evaluaciones de impacto difieren poco de las percepciones de impacto de las ONGD que no han realizado este tipo de evaluaciones, (salvo en el caso de la equidad de género). Esta diferencia nos indica la necesidad de realizar mas evaluaciones de impacto de género y queda reflejada en la diferencia entre la dificultad para medir el impacto registrada por las ONGD que realizan evaluaciones y las que sólo hablan de sus percepciones.



CONCLUSIONES...

4. CONCLUSIONES

1. Las ONGD españolas trabajan cada vez más en África, comprometiéndose con los Países Menos Adelantados pero sin descuidar su presencia en regiones tradicionalmente destinatarias de la AOD.

- La presencia de las ONGD españolas en África tiene su auge en los años 90. En los últimos cinco años se ha producido un fuerte ascenso de dicha presencia y de los fondos ejecutados por las ONGD en el continente, sin disminuir el trabajo en otras regiones que aún necesitan del trabajo de las ONGD españolas. La tendencia debería continuar en los próximos años a medida que aumenta el conocimiento, se profesionaliza el Sector, se especializa el personal laboral y África se integra en las prioridades estratégicas y de planificación.
- En los últimos años se ha incrementado tanto el número de países africanos en los que están trabajando las ONGD españolas como el volumen de fondos ejecutados en ellos. El número de ONGD presentes en África del Norte y África Subsahariana ha pasado, respectivamente, de 30 a 37 y de 56 a 63 entre 2006 y 2008.
- Las intervenciones están focalizadas especialmente en las subregiones de África Austral y África Occidental. Senegal y Malí muestran una fuerte tendencia al alza en el número de ONGD españolas con presencia estable. Otros países en los que también aumenta la presencia, aunque en menor medida, son: Mauritania, República Democrática del Congo, Mozambique, Kenia, Camerún, Guinea Ecuatorial, Níger, Sudan, Costa de Marfil, Angola y Guinea Bissau. Marruecos continúa siendo el país con mayor presencia de ONGD españolas.

2. El trabajo de las ONGD españolas en África muestra complementariedad con las prioridades de la Cooperación oficial española.

- Existe un paralelismo entre los países en los que las ONGD españolas tienen presencia estable o ejecutan sus proyectos y los países identificados como prioritarios por la Cooperación oficial española. De hecho, hay una complementariedad entre los distintos instrumentos previstos en el Plan Director 2005-08 (financiación vía ONGD, multilateral, bilateral).
- La intervención en países cuyos nacionales migran a Europa es prioritaria para la Cooperación española. Desde el 2007 se han incrementado los fondos para los países de origen (Senegal, Mali) o de tránsito (Mauritania o Níger) de las migraciones con el objetivo de frenar los flujos migratorios. Este objetivo que debe alcanzarse generando desarrollo, es la única vía para plantear una alternativa a la migración sin convertir a la AOD en moneda de cambio para presionar a los países a controlar a sus ciudadanos. La presencia en crisis humanitarias se mantiene, aunque se trabaja en gran medida en cambios estructurales sobre fenómenos políticos

y sociales de diversa índole (migración, cambio climático, crisis alimentarias). La proporción de financiación pública aumenta en los fondos totales gestionados en África por las ONGD españolas.

- El Plan África 2006-08 refuerza los vínculos entre actores españoles (ONGD, universidades, empresas, consultoras...) y africanos, así como su presencia en el continente.

3. Las nuevas herramientas de financiación y nuevas prioridades políticas en torno a la migración y crisis climática y alimentaria ayudan a la instalación de las ONGD (planificación y financiación a medio plazo, consolidación de vínculos con organizaciones locales)

- Los principales países africanos receptores de fondos de las ONGD coinciden con los países definidos como prioritarios o de atención especial en el Plan Director 2005-2008, en el que también se impulsa la utilización de las nuevas herramientas de financiación.
- El fuerte aumento de los fondos públicos en ciertos países como Senegal, Mauritania y Malí (tres de los diez países que más ayuda bilateral neta recibieron en 2008 y que más aumentaron, multiplicándose por tres la ayuda de 2006 a 2008), así como la inclusión de nuevos países de atención especial en 2006 (Malí y Níger), está estrechamente relacionado con los fenómenos migratorios. Esto es, el hecho de ser países de origen y tránsito de flujos migratorios les ha llevado a ser países clave para la Cooperación Española.
- La mitad de las ONGD que han respondido al cuestionario en que se basa este estudio trabajan en África desde su creación; sin embargo, la otra mitad comenzó trabajando en otras zonas geográficas y más adelante incorporó a su trabajo en el terreno proyectos en África. Además, la mayoría (92,3%) ha aumentado su presencia en este continente en los últimos cinco años (desde 2005 en adelante), coincidiendo en gran parte con el aumento por el interés en esta zona de la Cooperación Oficial al Desarrollo del gobierno español.
- En paralelo, siguen existiendo las motivaciones tradicionales del Sector, tales como la existencia de relaciones con organizaciones locales o la necesidad de intervenir tras un conflicto armado. El cambio llamativo es en el tipo de financiación para cubrir estos proyectos. En el caso de los proyectos iniciados en los últimos 5 años, esta intervención aparece ligada a la obtención de fondos internacionales, nacionales, autonómicos o locales en un 63% de los casos, mientras que antes de 2004 la financiación con fondos públicos en las primeras intervenciones era sólo del 23,6%.

4. Las ONGD españolas tienen un papel de ejecutoras de proyectos y proveedoras de servicios básicos en su trabajo en África que no va suficientemente acompañado de una reflexión estratégica ni política

- Los datos recogidos muestran que el 80% de las ONGD que comenzaron a trabajar en algún país africano han seguido haciéndolo. Entre el 20% restante, el motivo principal de salida del país fue el fin del proyecto que se comenzó y, en segundo lugar, el cambio de estrategia en la organización.
- La ausencia de mención a África en la documentación fundacional (Carta de principios, Estatutos, Código de Conducta...) e institucional (Planificación anual, Plan Estratégico) del 55,6% de las organizaciones indica que las ONGD españolas no nacen, en su mayoría, con vocación de trabajo en África.
- El aumento de las menciones a África según se va pasando de los niveles estratégicos a los niveles operativos parece indicar que la decisión de centrarse en África está más ligada a oportunidades exteriores (petición de organizaciones en el terreno, existencia de convocatorias para fondos,...) que a estrategias concretas y premeditadas de actuación en el continente.
- Tres de cada cuatro organizaciones realizan evaluaciones de impacto. Los resultados de estas evaluaciones confirman que las intervenciones en África son un reflejo de la tipología de ONGD asociadas a la Coordinadora: organizaciones volcadas fundamentalmente en ser proveedoras de servicios básicos a través del fortalecimiento de redes, en su mayor parte con financiación pública.
- Como aspecto crítico es necesario señalar que sólo un 16,8% de las evaluaciones de impacto se realiza con enfoque de género.