

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOLA COMO FACTOR DE EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS EN MARRUECOS: ¿REALIDAD O QUIMERA?

Susana Ruiz Seisdedos

Profesora Colaboradora (nivel II). Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Jaén. Email: suruiz@ujaen.es

Nota biográfica

Doctora en Ciencia Política y de la Administración. Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Granada.

Coordinadora del Master Interuniversitario en Gestión de la cooperación internacional y de las ONGs de la Universidad de Granada y Santiago de Compostela.

Palabras clave

Cooperación al desarrollo, Marruecos, Fortalecimiento institucional, Descentralización, Participación civil.

Resumen

En la presente comunicación se analiza la Ayuda Oficial al Desarrollo española canalizada hacia el país magrebí con un fin principal, observar si la misma determina cambios destacados en los procesos de democratización y liberalización o, por el contrario, permite el asentamiento de los viejos principios del régimen. Se describen y analizan las relaciones de cooperación que mantienen el Estado central y Andalucía con Marruecos desde la perspectiva del fortalecimiento institucional, la participación civil y los procesos de descentralización, entendiendo que estos deben ser los sectores fundamentales en los que ahondar para un cambio real en los procesos de reformas políticas.

1. Introducción

Marruecos ha sido en los últimos años una de las prioridades de las diversas políticas del gobierno español. Nuestro interés en la presente comunicación se centra en las políticas públicas de cooperación al desarrollo ejecutadas por el Estado español hacia Marruecos, especialmente en la implementada por la comunidad andaluza, que es la

principal región en ayuda oficial al desarrollo (en adelante, AOD)¹ destinada al país norte-africano.

Marruecos comienza a ser una prioridad para España con la llegada de Felipe González al gobierno, siendo conscientes de los riesgos que entrañaba ignorar los problemas del Magreb. Aunque con anterioridad existen acuerdos como el de 1971, por el cual se constituye una comisión intergubernamental permanente para la cooperación económica, cultural, científica y técnica. Pero será a partir de la década de los ochenta cuando España pondrá en marcha una política de cooperación al desarrollo, con la que se pretendía y pretende favorecer la estabilidad política en la zona. Consecuencia de todo lo anterior es el fomento de las relaciones comerciales con la firma de un Acuerdo Marco para la Cooperación Económica y Financiera, que proporcionó créditos para la exportación² y para la compra de artículos, bienes, servicios y proyectos españoles de interés común, durante el periodo 1988-1992. En el área magrebí se han ido sucediendo una serie de organismos de cooperación desde el Instituto Hispano-Árabe de Cultura en 1954 hasta la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental en el 2000. Tal y como se establece entre los objetivos de dicha Dirección General se encuentran *"el apoyo a las transformaciones políticas, económicas y sociales de una zona cuyo desarrollo y estabilidad son prioritarios para España"*³. Dentro de la Dirección General se encuentra la Subdirección General de Cooperación con países del Mediterráneo y Europa Oriental, que es la encargada de la gestión de los fondos destinados al área marroquí. Sin embargo el punto principal de inflexión vendrá propiciado por la firma del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 4 de julio de 1991. El mismo se configura como un marco general para las relaciones de los dos Estados, y la cooperación al desarrollo será uno de los aspectos que recabe la atención. Por su parte, la Ley 23/1998 de Cooperación

¹ Siguiendo al Comité de Ayuda al Desarrollo (en adelante, CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante, OCDE), principal órgano de coordinación de los países donantes, podemos decir que la AOD esta constituida por *"los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacer las siguientes condiciones: Tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo y, son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos un 25%"*.

² Los Fondos de Ayuda al Desarrollo (en adelante, FAD) se crean en 1976 y son créditos ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles. Dichos préstamos poseen unas condiciones financieras que son significativamente más blandas que las que concurren en operaciones comerciales con países en desarrollo. Podemos decir que los créditos concedidos con cargo al FAD tienen como objetivo principal promover las exportaciones y apoyar el proceso de internacionalización de las empresas españolas. Ahora bien, debido a que constituyen préstamos que se realizan en condiciones concesionales destinados a estimular el desarrollo de los países en vías de desarrollo, también se consideran Ayuda Oficial al Desarrollo.

³ Frase extraída de los documentos de la Agencia Española de Cooperación Internacional (www.aeci.es).

Internacional para el Desarrollo establece un conjunto de países que denomina "países programas" en los cuales se debe concentrar el mayor volumen de recursos. Entre los mismos encontramos a Marruecos (junto a los demás países que conforman el Magreb, excepto Libia) y a la población Saharaui. El Plan Director 2001-2004 y el 2005-2008⁴ también consideran a Marruecos país prioritario de la cooperación española.

Todo ello, teniendo también presente que debemos prestar atención al momento especialmente destacado de las relaciones entre Estados mediterráneos, por la denominada Política de Vecindad impulsada desde la Unión europea, y a la Iniciativa Nacional del Desarrollo Humano (en adelante, INDH) de mayo de 2005 impulsada desde la monarquía marroquí⁵.

Por lo tanto, en las siguientes líneas se estudia la AOD con un fin principal: observar si la misma determina cambios destacados en los procesos de democratización y liberalización o, por el contrario, permite el asentamiento de los viejos principios del régimen. Se describirán y analizarán las relaciones de cooperación que mantienen el Estado central y Andalucía con Marruecos desde la perspectiva del fortalecimiento institucional, la participación civil y los procesos de descentralización, entendiendo que éstos deben ser los sectores fundamentales en los que ahondar para un cambio real en los procesos de reformas políticas.

2. El fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo española

La cooperación al desarrollo pretende, basándose en una relación de igualdad, mejorar el bienestar ciudadano con procesos de ayuda Norte-Sur. Desde esta perspectiva, organizaciones internacionales, gobiernos del Norte y del Sur iniciaron hace cincuenta años un camino todavía inconcluso y con pasos no siempre hacia delante y en línea recta para lograr cierto nivel de alimentación, educación y sanidad básicas para la mitad de la población que vive en la miseria. Nuestro interés se centra en observar si realmente las acciones de ayuda al desarrollo pueden, de alguna manera, coadyuvar o incidir en cambios de carácter democrático de una sociedad. Pero para dicho análisis se impone la necesidad de estudiar no sólo la ayuda del

⁴ Los Planes Directores son los documentos de planificación cuatrienal de la cooperación española.

⁵ Este informe reflexiona sobre el desarrollo humano en Marruecos durante los últimos 50 años y a partir del mismo plantea abrir un debate público sobre estrategias y reformas para desarrollar el país hasta el 2025.

Estado central si no también la de los gobiernos descentralizados. Desde España, hace ya más de treinta años, los gobiernos municipales y autonómicos decidieron participar en acciones de solidaridad. Desde principios de los ochenta de manera tímida, y desde 1994 de forma determinante, en España las entidades locales y autonómicas desarrollan políticas más o menos activas de cooperación al desarrollo. Es lo que se ha conocido como "cooperación descentralizada" (en adelante, COD). Dentro de esta cooperación descentralizada, entendida como un nuevo enfoque de la ayuda y cooperación entre comunidades de diferentes Estados, se pretende que las relaciones sean realmente horizontales, participativas y con corresponsabilidad, apropiándose los Estados del Sur de su propio desarrollo. Este es el contexto de partida para analizar la acción estatal y autonómica como motor de cambio de una sociedad con restricciones en las libertades.

Desde el Estado central, en España, la Ley de cooperación 23/1998 establece una serie de sectores prioritarios para la cooperación española en su artículo 7, entre los que se establece el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones. El Plan Director 2005-2008 concretó los sectores de actuación preferente y objetivos estratégicos, y específicamente estableció la necesidad de aumentar las capacidades institucionales y sociales y los sectores de la "gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional". Sin embargo, uno de los mayores problemas es que dentro de este sector se incluye una gran variedad de acciones, que además han ido variando a lo largo de los años; sirva como ejemplo que en el año 2003 bajo la denominación de "Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho" se incluyeron las siguientes actuaciones: la seguridad internacional y las operaciones de mantenimiento de la paz; el fortalecimiento de la sociedad civil; la seguridad interior; la reforma de la administración pública y la descentralización; el apoyo a los procesos de democratización, los derechos humanos y el Estado de Derecho; las políticas de empleo y la gestión administrativa; el desarrollo legal y judicial; las reformas institucionales para el desarrollo económico; y el fortalecimiento de las capacidades administrativas de gestión (Plan Anual de Cooperación Internacional –en adelante PACI- 2003). En 2004 y por modificación de los sectores acordados por el CAD y utilizando la nomenclatura internacional se determinó que en el sector de "Gobierno y Sociedad civil" quedaban incluidas las siguientes acciones: política y planificación económica y de desarrollo; gestión financiera sector público; desarrollo legal y

judicial; administración pública; fortalecimiento sociedad civil; consolidación de la paz tras conflictos (NNUU); procesos electorales; derechos humanos; desmovilización; libertad de información y retirada de minas antipersonal (PACI 2004). Y, finalmente en 2005 se incluyen dos subsectores. Por una parte "Gobierno y Sociedad civil" que engloba: política y planificación económica y de desarrollo; gestión financiera sector público; desarrollo legal y judicial; administración pública; fortalecimiento sociedad civil; procesos electorales; derechos humanos y desarrollo libertad información. Y, por otra parte, "Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad", que incluye: gerencia y reforma del sistema de la seguridad; prevención de conflictos; procesos de consolidación de la paz tras conflictos (NNUU); desmovilización y control de la proliferación de armas ligeras; retirada de minas antipersonal y niños soldados: prevención y desmovilización (PACI 2005).

Al margen de las cuestiones técnicas sobre qué aspectos se pueden computar como AOD, es comúnmente admitido que el fortalecimiento de las instituciones, comenzando por el nivel local, se logra a través de un proceso pluridimensional e integral, que necesita tanto de una acción desde arriba (Estados), como desde abajo (entes locales), ya que nada hacemos si conseguimos fortalecer minimamente la institución local sin que haya un marco nacional donde se favorezca la asunción de un número mayor de competencias a través de procesos de descentralización (González Badia-Fraga, J. y Ruiz Seisdedos, S, 2003-a). La descentralización como mecanismo a favor de la democratización es hoy en día apoyada también y de manera muy decisiva por organizaciones internacionales como el Banco Mundial. Ciertamente, la descentralización es ahora un movimiento importante en todo el mundo en desarrollo. El objetivo principal es hacer al gobierno más responsable y eficiente en el nivel local y facilitar el control local de las actividades gubernamentales.

Por lo tanto y en la medida en que la descentralización parece ser una variable fundamental para los procesos de democratización, las entidades subestatales nos interesan principalmente como promotoras de dichos procesos en las comunidades del Sur, creando relaciones de intercambio de experiencias y conocimientos, ahondando en el principio de subsidiariedad. Y es que desde la perspectiva del fortalecimiento institucional, la descentralización constituye un instrumento no sólo para democratizar los procesos sociales, sino también para aumentar la participación popular y reducir la injusticia social en las colectividades locales involucradas. Una de las labores

fundamentales consiste en aumentar las competencias de los municipios y otras entidades subestatales. En este contexto, aparece claro el enorme potencial organizador, movilizador y concientizador que tiene en sus manos los gobiernos municipales o regionales españoles. Las ideas en torno a la descentralización, la participación democrática y el desarrollo local, se han vuelto un capítulo ineludible en los debates entorno al desarrollo y la democracia en América Latina, sin embargo, es necesario ampliarlo a otros Estados del Sur. Los municipios han devenido en un mecanismo eficaz para el desarrollo local y la satisfacción de las necesidades cotidianas de la población. Es, por tanto, necesario un Estado descentralizado que atienda al desarrollo territorial, democratice la sociedad y limite el poder central (Rodríguez Gil, 1993).

En todo este entramado existe un instrumento que se perfila como el principal para promover relaciones entre iguales posibilitadoras de cambios a favor de la descentralización y con ello de la democratización de los gobiernos descentralizados: los hermanamientos. Los mismos se pueden describir como la relación especial que se da entre dos comunidades locales que comparten algo y se apoyan mutuamente. Esta figura es la expresión más acabada de acercamiento entre pueblos. Es necesario que, los mismos, no queden en mera retórica o imagen, sino que se implique en acuerdos y proyectos concretos, más allá de las visitas oficiales. Hay que tener en cuenta que un hermanamiento es un vínculo entre instituciones y, por lo tanto, el fin del ente local debe ser coordinar el tejido social e impulsar la acción ciudadana. El hermanamiento se configura, por tanto, como una fórmula de apoyo a las estructuras municipales e impulso al desarrollo democrático. Las instancias subestatales de los países empobrecidos podrán satisfacer las nuevas demandas ciudadanas e impulsar el desarrollo de cada comunidad, prestando los mejores servicios y los más próximos (al ser la instancia más cercana conocerá mejor las necesidades y sabrá hacerle frente de la mejor manera). Para ello parece necesario que se debe dotar a estos entes de más poder y participación en los poderes del Estado. Los entes descentralizados del Norte deben asumir el papel de colaboración con las entidades locales del Sur puesto que el reforzamiento del poder local es una magnificación opción a favor de la democratización y de la opción de políticas que van destinadas a satisfacer las necesidades humanas básicas. Los ayuntamientos y comunidades de los países industrializados pueden contribuir al desarrollo democrático transfiriendo su experiencia y conocimientos a sus homónimos del Sur, también son un foro para

ejercer la denuncia y la participación política para el cumplimiento de derechos humanos, contra el orden económico internacional... Desde las entidades descentralizadas españolas se podría optar de manera más decidida por la cooperación directa como base para un verdadero desarrollo municipal, ya que implica la creación de redes de mejora, el progreso de la organización y la modernización del funcionamiento de los gobiernos más cercanos al ciudadano, el intercambio de experiencias administrativas y políticas para una mejora en la gestión de los servicios y acciones de salud, educación, servicios sociales, planificación urbana, agua residuos sólidos, contribuyendo así mismo a la formación del personal.

Sin embargo, debemos ser conscientes de los peligros o la ingenuidad de dar a la descentralización un papel que desborda las posibilidades de la misma. Una reforma en el terreno de la administración del Estado no puede convertirse en un remedio a los problemas de carácter estructural (Rodríguez Gil, 1993). Es necesario algo más que la mera descentralización para llevar a cabo la democratización, pero también parece que uno de los elementos claves de ésta es que se dé aquella. Para ello se están dando pasos, como la creación de redes de fortalecimiento municipal como el programa GOLD o ANMAR⁶, aunque en el ámbito latinoamericano las redes estén mucho más extendidas.

3. Marruecos como país prioritario de la cooperación española y el impulso de su fortalecimiento institucional

⁶ El programa AN´MAR trata de articular mecanismos de relación transfronteriza entre entes locales de la región de Andalucía y el Rif en Marruecos y potenciar las líneas de relación bilateral municipal existentes, para constituir una red de ciudades hermanadas. Las tres áreas fundamentales de trabajo conjunto son el fortalecimiento del Poder Local, Desarrollo Económico Local y Cooperación Cultural. Serán cofinanciadas en diversas líneas de cooperación, integrándose en los mecanismos existentes (Programas de la Unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional, Junta de Andalucía, ART GOLD-Magreb, así como los propios de cooperación de los entes locales y provinciales). Por su parte, el Programa ART-GOLD en Marruecos impulsado por el PNUD pretende ser una plataforma para la Gobernanza y el Desarrollo Humano a nivel local. Se trata de la coordinación de actores internacionales y de estos con la cooperación descentralizada, apoyando estrategias nacionales de desarrollo establecidas en Marruecos. En Marruecos, para la puesta en marcha del Programa marco, la iniciativa ART se basará sobre la experiencia adquirida en la asistencia preparatoria del Programa GOLD Magreb. En consecuencia, el programa marco ART GOLD Marruecos se inscribe como continuación del Programa GOLD Magreb, que se desarrolló durante los años 2003 y 2004. Los objetivos de la asistencia preparatoria GOLD Magreb eran promover la Gobernanza y el Desarrollo local a través del establecimiento de partenariados de cooperación descentralizada en cuatro países del Magreb (Túnez, Marruecos, Argelia y Libia). El ART-GOLD Marruecos es por tanto un programa marco encaminado a promover la gobernanza democrática a nivel regional a través del establecimiento de un apoyo a la descentralización y a la transferencia de competencias y poder de decisión hacia los actores regionales en materia de desarrollo.

Ya hemos resaltado que para España el país marroquí es una prioridad geográfica. Los esfuerzos dirigidos a este país deben tener en cuenta el marco preestablecido, por una parte, por la Unión Europea (en adelante, UE) y, por otra parte, los propios documentos internos marroquíes. La Unión Europea a partir de la Conferencia Ministerial Euromediterránea de Barcelona en 1995 se replanteó la política con los países de la ribera Sur del Mediterráneo en un afán por ayudarlos a superar su fragilidad política y socioeconómica. Los objetivos de la Asociación Euromediterránea son la creación de una zona de paz y estabilidad, de prosperidad compartida, de diálogo cultural e intercambio humano. Como ampliación de la Conferencia de Barcelona, la Política Europea de Vecindad trata de *“apoyar en mayor medida las reformas institucionales, políticas y económicas, que resulta imprescindible que acometan los PTM (Países Terceros Mediterráneos) para poder avanzar en su proceso de desarrollo... Marruecos avance también en el proceso ya emprendido de democratización y descentralización... En ese sentido, algunos agentes opinan que la Corona sigue concentrando un excesivo poder (político y económico), y que falta un mayor protagonismo de la clase política y de la sociedad civil en general”* (Jordán, 2004: 188). Por su parte, la Iniciativa INDH lanzada desde la monarquía marroquí se centra en potenciar las estrategias de lucha contra la pobreza nacional de manera que se consiga el desarrollo del país. Los progresos y déficits del país se evalúan en torno a cinco grandes ejes que en realidad configuran los sectores o campos de actividad considerados claves de desarrollo, entre ellos la trayectoria institucional y la construcción democrática. En esta línea, el documento resalta la necesidad de apertura política y el proceso de descentralización territorial.

Al margen de este marco sobre el que se perfila nuestra política de cooperación, y centrándonos en el volumen de ayuda del Estado español, Marruecos es el primer receptor de los países magrebíes y africanos, tal y como demuestran los PACIs a lo largo del tiempo. Aunque la AOD que llega a este país sufre importantes variaciones, en ocasiones dependiendo de qué se incluya como ayuda al desarrollo⁷. Desde la década de los noventa los créditos FAD adquieren una gran relevancia y no será hasta 1997 cuando las donaciones empiecen a adquirir importancia. Hoy la tendencia ha seguido el mismo camino y la AOD no reembolsable es la principal vía de financiación. Todo esto contrasta con el parecer de la ciudadanía española que considera que las ayudas dirigidas a este país deberían reducirse o desaparecer por completo, siendo

⁷ Sirva como ejemplo que se produjo un destacado repunte de la AOD hacia Marruecos en 2001 por declararse como AOD los gastos en centros educativos españoles, algo que deja de computarse en 2003.

Marrueco el país que menos apoyo recibe para incrementar la AOD (menos del 10%) según la encuesta del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior de 2003 (del Campo, S. 2003).

Tabla nº 1: AOD bruta bilateral hacia Marruecos

	Euros
2005	43.242.423
2004	47.936.120
2003	30.975.004
2002	41.057.955
2001	42.642.535

Fuente: PACI Seguimiento 2005

Los Países Prioritarios son según el Plan Director 2005-2008 aquellos en los que se concentrará el mayor volumen de recursos de la Cooperación Española. Para cada uno de ellos se elaborará un Documento Estratégico País (DEP)⁸. En este aspecto el DEP Marruecos 2005-2008 destaca que en este país convergen actores locales, regionales, diversos ministerios o universidades. Específicamente y en el ámbito de la gobernanza se establece que *"la cooperación española va a contribuir a la reforma de la administraciones... Apoyo a los procesos de desconcentración y descentralización de servicios públicos. En este ámbito, la contribución de nuestras administraciones territorial, autonómica y local puede ser muy positiva en un marco de coordinación que está promoviendo el PNUD a través de su programa GOLD... Marruecos se encuentra inmerso en un proceso de fortalecimiento de su sistema democrático... En este sentido el fortalecimiento institucional, el desarrollo de la sociedad civil y la participación... son objetivos adecuados para posibilitarlo... Igualmente importante es apoyar procesos de transparencia y de gestión actualmente en curso, como la desconcentración y descentralización... para ello conviene entender la necesidad de incidir en todo los estadios territoriales, central, regional y municipal (en aras de una mayor gobernanza). Es también primordial que la sociedad civil sea un actor con capacidad de influencia social y pública... Entre las prioridades geográficas que deben estar presentes en todo proyecto y acción esta la defensa de los derechos humanos"* (DEP Marruecos 2005-2008: 10-12). El Documento identifica tres zonas de actuación en Marruecos: Las provincias del Norte (Tánger, Tetuán, Larache, Chaouen, Alhucemas, Taunat, Taza, Nador, Berkan, Oujda, Taurirt y Jerada), El eje urbano de

⁸ Dicho documento sirve de marco de cooperación estable y a largo plazo que permita al país destinatario de la ayuda la apropiación de su proceso de desarrollo.

Casablanca, Mohamedia y Rabat, y la zona costera de la región Souss Massa-Daraa, (incluye Agadir y Tiznit).

Pasamos, a continuación, a realizar un somero recorrido, sin ánimo de exhaustividad, por los últimos años de la cooperación española (2003-2005)⁹, para observar los desembolsos que nuestro país realiza en materia de "Promoción de la Democracia y Estado de Derecho" o "Gobierno y sociedad civil". Posteriormente nos centremos en la AOD dirigida hacia Marruecos.

⁹ Se analizan los tres últimos años de la cooperación realizada. Ello nos permitirá que las posibles fluctuaciones meramente coyunturales pueden ser observadas.

**Tabla nº 2: Evolución del presupuesto destinado a Gobierno y Sociedad civil
(AOD bilateral bruta)**

Año	Millones de euros
2001	61,52
2002	65,01
2003	70,84
2004	96,4
2005	86,4

Fuente: PACIS Seguimiento 2001-2005

En 2003 la mayor parte de las ayudas se destinaron a tres sectores: planificación económica y de desarrollo (pequeñas actuaciones de cooperación técnica, apoyo a seminarios interinstitucionales, apoyo a la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y del Gobierno); administración pública; y fortalecimiento de la sociedad civil. Los proyectos de administración pública recibieron más de siete millones de euros, destinados mayoritariamente a Iberoamérica. Las actuaciones se dirigieron a la mejora de las capacidades técnicas y de gestión de las municipalidades, buscando promover el desarrollo local. Por su parte, el sector fortalecimiento de la sociedad civil engloba múltiples actuaciones ejecutadas a través de ONGD. En 2004, las áreas prioritaria fueron consolidación de la paz (33,9 millones de euros), administración pública (24 millones) y fortalecimiento de la sociedad civil (16,8 millones de euros) dirigidos a América Latina y Bosnia. En 2005 se observa una destacada disminución del 10% en este sector. Los recursos se destinaron principalmente al subsector de administración pública (29,9 millones de euros), fortalecimiento de la sociedad civil (17,6 millones de euros) y prevención de conflictos y procesos de consolidación de la paz tras conflictos –NNUU- (cada uno con más de 7 millones de euros).

Los actores de la cooperación en el sector “Gobierno y sociedad civil” son mayoritariamente el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con casi el 30% del total destinado a este sector, seguido del Ministerio de Defensa (oscila entre el 20 y el 25% del total, salvo en el año 2005 en el que las cifras no nos permiten discernir este porcentaje). Las CCAA son el tercer actor en relevancia dedicando alrededor de 15-18 millones de euros, lo que representa el 15% de las contribuciones en esta área, que sumados a las ayudas de los municipios casi representa una cuarta parte del total, lo que nos indica la importancia de este sector para la cooperación descentralizada.

Tabla nº 3: Actores más relevantes en su aportación al sector "Gobierno y Sociedad Civil" (2003-2005)

Actores	2003	2004	2005
MAEC	39,6	27	35,2
Ministerio de Defensa	24,8	30,7	--*
CCAA	19,7	14,6	19,2
EELL	4,5	5,8	9,3

Cantidades expresadas en millones de euros

*El PACI Seguimiento 2005 únicamente establece que el resto de Ministerios destinaron 9 millones.

Fuente: PACIs Seguimiento 2003-2005

Debemos de destacar que en año 2005 a pesar de que no podemos precisar que cantidad destina a "Gobierno y sociedad civil" el Ministerio de Defensa, lo cierto es que se aprecia un destacado descenso respecto a años anteriores, pero éste podría explicarse por la reforma, en el seno del CAD, de la metodología empleada para contabilizar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NNUU que según el nuevo criterio, más estricto que el anterior, no son computables como AOD. La contabilidad de las misiones de paz de NNUU no está lo suficientemente detallada como para discernir entre los gastos estrictamente militares y aquéllos cuyo fin principal es promover el desarrollo. Este criterio no es aplicable a la participación del Ejército español en las misiones de Kosovo, Bosnia y Herzegovina y Afganistán, ya que, en estos casos, el Ministerio de Defensa sí que precisa los gastos computables como AOD. Aunque quizás el aspecto más relevante es que el sector analizado dirige de manera prioritaria sus ayudas hacia América Latina y las zonas en conflicto bélico.

Centrándonos, ahora, en la cooperación hacia Marruecos, según el PACI seguimiento 2003, Marruecos ocupa el puesto 21 en AOD neta¹⁰ y el 10 en AOD bruta. El PACI seguimiento 2004, el 5º en AOD bilateral neta y el 2º en AOD bruta. Y el PACI seguimiento 2005, el 17º en AOD bilateral neta y el 9º en AOD bruta. En esos años el porcentaje de AOD gestionada a través de ONGDs oscila entre el 51% y el 31%.

¹⁰ Los montos de ayuda se darán en AOD bruta, siempre que sea posible puesto que España utiliza como medida principal en sus documentos la AOD neta, es decir, los desembolsos menos los reembolsos.

En cuanto a los organismos que destinan fondos a Marruecos, los principales actores quedan reflejados en la tabla siguiente:

Tabla nº 4: Actores más relevantes de la cooperación española en Marruecos (2003-2005)

Organismo / Entidad	2003	2004	2005
MAEC	17,4	22,5	18,3
Economía y Hacienda	0	9,2	0
CCAA	8,7	10,8	16
Andalucía	5,8	6,2	9,5
EELL	3,9	4,5	7,6
Total – bilateral bruta	31	48	43,2

Cantidades expresadas en millones de euros

Fuente: PACIs Seguimiento 2003-2005

Como se puede observar el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) es el principal actor dentro de la ayuda dirigida al país magrebí, siendo la participación del resto de Ministerios meramente coyuntural y simbólica. La cooperación descentralizada es muy destacada, oscilando porcentualmente entre el 40 y el 50%. Dentro de la misma, las aportaciones andaluzas son las más relevantes. Marruecos es una prioridad tanto para la Junta de Andalucía como para los entes locales de nuestra comunidad. Sirva como ejemplo que la Junta destino a Marruecos en 2005, el 22% de la AOD bilateral bruta del Estado español.

En cuanto a los sectores a los que se dirige la ayuda que llega a Marruecos, los más destacados son las Infraestructuras y los servicios sociales, pero la prioridad no es el sector objeto de estudio, tal y como observarse en la siguiente tabla:

Tabla nº 5: Sectores prioritarios de la AOD española hacia Marruecos (2003-2005)

Sectores CAD	2003	2004	2005
Infraestructuras y SS	21,2	18,1	25,9
Gobierno y Sociedad Civil	1,9	1,3	0,9
Infraestructuras y Servicios Económicos	0,7	4,1	4,4
Sectores productivos	2,3	4,6	3,3

Multisectorial	6,4	7,6	7,9
Total	30,97	47,9	43,2

Fuente: PACIs Seguimiento 2003-2005

El sector "Gobierno y Sociedad civil" no es una prioridad para la cooperación española en el país vecino y eso al margen de las declaraciones e informes de planificación de la AOD, que ya han sido comentados. Entre 2003 y 2005 el porcentaje destinado a este sector osciló entre un escaso 6% en 2003 y un paupérrimo 2% en 2004 y 2005.

4. La cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía¹¹

La cooperación de las administraciones locales, provinciales y regionales es relativamente reciente en España pero ha alcanzado en pocos años un porcentaje dentro de la AOD cercano al 30% de la misma¹². Hoy en día la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) a través de su organismo encargado de los temas de cooperación, el Comité de Ayuda al Desarrollo, destaca como uno de los elementos más originales de la cooperación al desarrollo española el nacimiento y la importancia que está alcanzando la cooperación descentralizada¹³.

En esta línea, la cooperación andaluza se muestra hoy como un referente claro en las políticas de ayuda desarrolladas por los entes autonómicos de nuestro país. En apenas unos años y especialmente desde 1994 que es cuando cuenta con una línea presupuestaria importante, la Junta de Andalucía se ha puesto a la cabeza en recursos destinados a ayuda a los países más desfavorecidos. El gobierno autonómico andaluz está realizando un importante esfuerzo por conceder mayor solidez a sus acciones, para lo cual se ha dotado en los últimos tiempo de un instrumento jurídico que da garantías de un proceso continuado en el tiempo, la Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este andamiaje se ha visto complementado con la

¹¹ Las cifras públicas sobre la cooperación de la Junta de Andalucía son escasas y poca aclaratorias. A este respecto queremos agradecer la ayuda recibida de la Coordinadora Andaluza de ONGDs (CAONGD) y de Medicus Mundi Andalucía. Los datos sobre la cooperación de la Junta de Andalucía no han podido ser ampliados pese a la petición de los mismos realizados a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACI).

¹² Para más información sobre los orígenes y evolución de la cooperación descentralizada puede leerse: González Parada, José Ramón y otros. "Poder local y solidaridad internacional. Bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales". Edita: Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid, 1993; González Badia-Fraga, J. y Ruiz Seisdedos, Susana: "La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados". Ed. UIM. Granada, 2005.

¹³ En el 2º Examen sobre la Cooperación Española del CAD, este organismo internacional destaca esta modalidad de cooperación y señala que "esta dimensión del esfuerzo de ayuda español podría servir de fuente de inspiración para otros donantes".

creación de una serie de órganos y comisiones que en estos momentos se están creando. Las últimas novedades en todo este proceso han sido la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACI), la programación del Plan Director o la creación del Consejo de Cooperación.

Los primeros años y contrariamente a lo sucedido en el resto del Estado español, la Junta de Andalucía comienza llevando a cabo acciones de cooperación directa. La administración autonómica es la responsable, la que se implica en la gestión y ejecución de las diversas acciones y proyectos de desarrollo, de manera que como administración posee unos recursos y capacidades técnicas que le permite desarrollar actividades que no se pueden derivar hacia las ONGDs, aunque ello debe hacerse sin obviar los peligros de este tipo de modalidad: considerar la cooperación como una parte más de su política exterior (Informe CAONG, 2003). Así establecida, la cooperación de la Junta de Andalucía se realizó en sus inicios exclusivamente a través de cooperación directa y solamente a partir de 1990 será cuando surja la primera convocatoria de subvenciones a ONGDs. El presupuesto asignado a cooperación directa e indirecta es prácticamente similar, aunque el volumen de proyectos subvencionados es más elevado en la segunda modalidad. Lo cual nos indica que las actividades de cooperación institucional son menos pero tienen mayor envergadura presupuestaria (Ruiz Seisdedos, S. 2003).

Los primeros años de la cooperación andaluza se caracterizan por acciones aisladas desarrolladas por las consejerías individualmente. Las primeras son la Dirección de Vivienda y Arquitectura (Consejería de Obras Públicas y Transportes) y la Agencia de Medio Ambiente que firman con el Estado central el primer acuerdo de colaboración en 1988. Un año después, la Junta de Andalucía y la AECI suscriben como base para sus acciones un Convenio de Colaboración, que se establece como el marco legal de la cooperación andaluza aunque sea de manera algo precaria. A través de dicho acuerdo se define una línea de cooperación y un procedimiento de coordinación entre ambas instancias. Dicho convenio se firma el 10 de marzo de 1989. A través de este acuerdo se establecen a grandes rasgos los sectores preferentes y el procedimiento de gestión, ejecución y seguimiento y se ve completado con los Protocolos Anuales elaborado por la Comisión Mixta Junta-AECI, desde 1992. A partir de 1995, el Convenio tiene carácter bianual. La redefinición del Convenio-Marco se llevó a cabo en 1997 (Tomás Carpi, J.A. 1997). Este convenio y los protocolos adicionales permiten la realización de actividades de ayuda al margen de la cuestión jurídica sobre si los entes subestatales pueden realizar o no actividades de cooperación, puesto que en el Estatuto de

Autonomía no se encontraba una referencia clara a la posibilidad de realizar dichas acciones. El nuevo Estatuto de Autonomía¹⁴ si establece, por el contrario, en su Capítulo 5 (artículos 217 a 219), dentro del Título IX de Relaciones externas de la Comunidad Autónoma, una referencia a la cooperación al desarrollo de la comunidad autónoma.

La cooperación directa, tal y como se ha mencionado, se enmarca dentro del Convenio-Marco de Colaboración entre la Junta y la AECI, de 27 de octubre de 1997, que establece el marco general de colaboración, completada con la comisión mixta formada por ambas entidades. Junto a ello, en este tipo de modalidad se establece como necesario un acuerdo exterior con el país tercero con el que se van a formalizar relaciones de cooperación y que viene determinado por los siguientes documentos oficiales:

- Declaración de Intenciones. Firmada entre las dos partes al máximo nivel, es la base de las relaciones entre la administración autonómica y el país receptor. En él se establecen los objetivos generales, áreas geográficas y sectores prioritarios en los proyectos.
- Memorando de entendimiento. Se especifican, según sectores, los proyectos que anualmente se van a celebrar así como su financiación.
- Comisión Técnica de Seguimiento, ésta sería de carácter mixto formada por representantes de la AECI, la Junta y el país tercero, beneficiario de las acciones de cooperación.

A nivel interno, se establece un convenio de colaboración entre la Consejería y/o empresa pública especializada, como las ejecutoras del proyecto, y la contraparte local. Estas mismas instancias son las encargadas del seguimiento técnico, mediante la creación de una comisión al efecto (Ruiz Seisdedos, S. 2003). En la actualidad existen convenios con varios países Latinoamericanos y con Marruecos.

4.1.La ayuda andaluza hacia Marruecos en el marco de los procesos de democratización

¹⁴ Aprobado en referéndum el mes de febrero de 2007.

En las relaciones entre Marruecos y las regiones españolas es especialmente destacado el papel jugado por Cataluña y Andalucía. El distinto interés que ambas Comunidades poseen en el país se plasma en las visitas al más alto nivel de sus respectivos presidentes a la zona y en las relaciones de cooperación que mantienen. Aún cuando nosotros nos vamos a centrar en Andalucía es necesario dejar sentado que Cataluña es la principal región española en inversiones empresariales y una de las mayores receptoras de inmigrantes. Por su parte, Andalucía es la región europea que más destina a políticas de cooperación con Marruecos y muestra del interés de esta comunidad por el país magrebí son las visitas oficiales que el Presidente de la Junta ha realizado, que han sido 5: 1992, 1996, 1998, 1999 y 2003. Las relaciones entre Andalucía y Marruecos son de notable contenido y han aumentado en los últimos años. Sin embargo también han sido constantes las fricciones entre ambas orillas del Mediterráneo, producidas por la falta de acuerdos en sectores económicos de vital importancia para ambas partes como son la pesca y el sector agrícola. A ello debemos añadir que las corrientes migratorias desde África hacia Europa encuentran un paso más cercano y accesible a través de las costas andaluzas, siendo necesaria la coordinación entre Andalucía y Marruecos para frenar los flujos migratorios (Martínez Ruiz, E. 2003). La cercanía a Marruecos (14 kilómetros) influye económicamente en Andalucía (caladeros de pesca, inmigración, cuestiones diplomáticas, etc.) y esto provoca que sea un destino prioritario de la ayuda andaluza, algo que no sucede en el resto de entes descentralizados, que centran su ayuda en Centroamérica y Países Andinos. Dejemos sentado, sin embargo, que mucha de la cooperación existente entre las dos orillas no se computa como tal, debido al nivel de escasa sistematización en los datos de la cooperación descentralizada. Los datos extraídos de documentos y los más fácilmente accesibles acostumbra a darnos poca información y de escasa calidad para realizar estudios pormenorizados. Sin embargo, todo el proceso que está viviendo en la actualidad la Junta de Andalucía en cooperación parece ser decisivo para afrontar este reto.

Dentro de la cooperación directa de la Junta de Andalucía hay una preponderancia de la cooperación con el área Mediterránea, especialmente con Marruecos, que acapara alrededor del 60% de la financiación, frente a un 40% destinado a Latinoamérica. Por su parte la cooperación indirecta se encuentra más diversificada en sus países beneficiarios, aunque en general se dirige de manera prioritaria a América Latina (zona centroamericana y andina). Pero a pesar de ello se constata la tendencia a

aumentar los recursos destinados a Marruecos (3,25% de AOD Indirecta en 1.999, 15% AOD Indirecta en 2.001), el descenso lento pero continuado del destino iberoamericano, y la consolidación del destino subsahariano en el nivel del 20%, aspecto a destacar debido a la escasa tradición entre las ONGD andaluzas en lo que a su presencia en tal zona supone (Informe CAONG, 2003). Las otras áreas preferentes están a mucha distancia; el segundo país entre 1999 y 2003 fue Cuba que recibió una media de 2,7 millones de euros. Le siguen El Salvador, Perú, Sahara, Honduras y Bolivia¹⁵.

Tabla nº 6: Mayores receptores de AOD de la Junta de Andalucía (2003-2005)

	Países	2003	2004	2005	Total	% trienio
1	Marruecos	4,57	5,33	12,31	17,64	21,45
2	El Salvador	1,84	2,88	4,83	7,71	9,58
3	Honduras	0,49	2,78	4,82	7,60	8,11
4	Cuba	2,89	2,87	2,02	4,89	7,80
5	Andalucía	3,41	3,17	1,70	4,87	7,01
6	Perú	2,04	2,29	1,83	4,12	6,17
7	Bolivia	0,54	1,21	1,39	2,60	3,15
8	Argentina	1,06	1,08	1,03	2,11	3,18
9	Argelia	0,3	1,60	0,00	1,60	1,91
10	Nicaragua	1,28	1,00	0,52	1,52	2,81
11	Territorios Saharauis	0	0,00	1,44	1,44	1,44
12	Ecuador	0,7	0,76	0,60	1,35	2,06
13	Mali	0	0,00	1,35	1,35	1,35
14	Guatemala	0,28	0,05	1,11	1,16	1,44
15	Territorios Palestinos	0,57	0,49	0,67	1,16	1,73

Fuente: CAONG 2007 (Datos AACI)

Como ejemplo de la escasa sistematización en las cifras, los datos de los PACIs Seguimiento, que tienen como fuente la propia AACI difieren de la tabla anterior, pues Marruecos recibe de Andalucía en 2003, 5,8 millones de euros; en 2004, 6,2 millones de euros; y en 2005, 9,5 millones de euros.

Al margen de la "guerra de cifras", la Ley de cooperación andaluza nos ha permitido conocer cuáles son para la cooperación de la Junta los países y sectores prioritarios. En general, podemos decir que no existe mucha diferencia entre lo establecido en la ley y la realidad anterior a la misma. A nivel general, existen dos grandes áreas

¹⁵ Como se mencionó al inicio del capítulo no ahondaremos en el análisis de cifras y datos debido a la imposibilidad de encontrar datos iguales en los documentos analizados.

prioritarias, América Latina y el Norte de África, con Marruecos de manera destacada. En el ámbito sectorial no existe, sin embargo, un sector destacado, el artículo 4.3 de la ley de Cooperación andaluza determina, entre otras áreas: "b) *El fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones. El apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.* c) *El respeto de los derechos humanos...* d) *La formación y la capacitación de recursos humanos...* e) *La dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva y el fortalecimiento del tejido empresarial básico...* h) *El fomento de la ordenación física, territorial y urbanística.*"

La cooperación de la Junta con el Reino de Marruecos tiene una larga tradición, aunque adquiere carta de naturaleza con la Declaración de Intenciones de 1996. Para una eficaz ejecución de las actuaciones de desarrollo a realizar se contempla la firma de un Memorando de Entendimiento por cada sector de actuación: energía, administración local, medio ambiente, salud, cooperación empresarial, obras públicas, autoempleo y economía social, cultura y agricultura. El ámbito territorial de actuación se ha circunscrito a las provincias del Norte de Marruecos: Larache, Tánger, Tetuán, Chefchaouen, Alhucemas, Taounate, Nador y Taza. Previamente a la firma de la Declaración de Intenciones, se suscribieron sendos Protocolos de Colaboración entre la Consejería de Obras Públicas y dos Municipalidades (Chefchaouen y Tetuán) para la Rehabilitación del Patrimonio histórico y de viviendas y la ordenación urbana. Asimismo, con anterioridad a la firma de la Declaración, el Presidente de la Junta de Andalucía suscribió con el Ministro de Educación Nacional de Marruecos un Convenio Marco para la colaboración entre Universidades marroquíes y andaluzas. En febrero de 2000 se celebró en Sevilla, en el marco de las actividades de la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, el Primer Seminario de Cooperación Andalucía-Marruecos. A este Seminario asistieron representantes de las administraciones andaluzas y marroquíes ejecutoras de los proyectos de cooperación y su objetivo era la realización de un balance de la cooperación desarrollada hasta la fecha, mediante una exposición de todos los proyectos tanto por representantes de la parte marroquí como de la andaluza. Asimismo, la segunda parte del Seminario estuvo dedicada a debatir la próxima fase de la cooperación Andalucía-Marruecos, a la luz de la expiración en noviembre de ese año de la Declaración de Intenciones vigente desde 1996. Durante la celebración de este seminario se acordó que el marco futuro para la cooperación

Andalucía-Marruecos sería el Programa de Desarrollo Transfronterizo (en adelante, PDT).

En la actualidad, por tanto, las relaciones de cooperación entre la Junta de Andalucía y Marruecos se enmarcan dentro de las siguientes declaraciones y acuerdos:

Cuadro nº 1: Marco de relaciones Junta de Andalucía y Reino de Marruecos

- Declaración de Intenciones entre la Junta de Andalucía y Marruecos de 11 de noviembre de 1996 y actualizada el 7 de mayo de 1999. El mismo ha constituido el marco general de dicha cooperación.
- Declaración de Intenciones para la Cooperación de 19 de marzo de 2003 para la cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Administración del Reino de Marruecos firmada por el Presidente de la Junta de Andalucía y Ministro de Asuntos Exteriores del Reino de Marruecos, el 19 de marzo de 2003, que incorpora como anexo el Programa de Desarrollo Transfronterizo 2003-2006¹⁶

El PDT inició una nueva fase en las relaciones Andalucía-Marruecos. La experiencia adquirida y la voluntad de continuar cooperando por parte de las dos administraciones constituyeron las bases para abordar el desarrollo conjunto y equilibrado de ambas zonas. Este planteamiento sigue la línea de lo acordado en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, es decir, superar el estadio de "cooperación" y comenzar el de "asociación" (partenariado). Este programa tiene un carácter plurianual, se desarrolla en un ámbito territorial preciso, su estructura se articula en trono a unos ejes prioritarios y sus actuaciones se inscriben en una óptica integrada. Asimismo teniendo en cuenta su integración en los planes de desarrollo marroquíes es un programa cofinanciado por la Junta de Andalucía y el gobierno de Marruecos, ascendiendo la financiación total prevista para la ejecución del programa a 48 millones de euros.

Los proyectos que se están desarrollando en el marco del PDT se localizan preferentemente en el Norte de Marruecos, concretamente en las regiones de:

¹⁶ Para más información sobre el PDT puede leerse dicho documento en la página Web de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACI): www.juntadeandalucia.es/cpre

- 1- Tánger/Tetuán: prefecturas de Tánger/Asilah y Fahs beni Mekada, provincias de Tetuán, Larache y Chefchaouen.
- 2- Taza/Alhucemas/Taounate: provincias de Taza, Alhucemas y Taounate.
- 3- Región Oriental: prefectura de Oujda/Angad, provincias de Nador, Berkane, Taourit, Jerada y Figuig.

El PDT se estructura a partir de siete Ejes prioritarios, que son desarrollados por medidas específicas que son ejecutadas, a su vez, mediante proyectos concretos de desarrollo. En el aspecto que nos interesa a nosotros, el Eje 5 determina que los sectores de intervención son entre otros el *"Fortalecimiento institucional: formación de funcionarios de la administración local y regional e intercambio de experiencias en materia de descentralización"*. En este sentido, la administración marroquí ha realizado diversos cursos de formación para funcionarios pero este esfuerzo no ha cubierto la necesidad de recursos humanos cualificados que tienen las administraciones local y regional. El reto de la descentralización y la consecuente necesidad de gestores en el ámbito urbano, financiero y contable, social, cultural o medioambiental fundamentan la inclusión de un programa de formación de funcionarios y responsables públicos locales y regionales en el PDT. La Junta considera que su experiencia le permitirá poner en marcha un programa con actuaciones de formación de funcionarios, directivos y cargos electos en diferentes campos de la gestión local y regional, la realización de cursos de especialización y actuaciones de formación a distancia en materia de desarrollo local, así como la prestación de asistencia técnica y la dotación de equipamientos destinados a los centros de formación administrativa del Norte. Junto a estas acciones, y en colaboración de la Dirección de la Formación de Cuadros del Ministerio del Interior marroquí, se han ejecutado otra serie de proyectos:

- 1o Encuentros anuales de alcaldes andaluces y marroquíes para facilitar la puesta en común de experiencias de desarrollo.
- 2o Seminarios para funcionarios de la administración local marroquí sobre materias de ámbito local, celebrados en Andalucía y Marruecos.
- 3o Dotación de documentación, material informático y material didáctico a los Centros Provinciales de Formación administrativa.
- 4o Visitas anuales de Presidentes de las regiones del Norte y Centro de Marruecos con objeto de conocer el Proceso Autonómico Andaluz.

Junto a ello, también deben de destacarse la labor realizada por las ONGs andaluzas. Desde los inicios de la cooperación de la Junta de Andalucía, Marruecos ha sido una de las prioridades geográficas de las convocatorias anuales para la financiación de proyectos a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo¹⁷. En el marco de las convocatorias publicadas durante el periodo 1995 - 2004, se han aprobado para su ejecución en Marruecos, un total de 53 proyectos con una financiación total concedida que asciende a 8.476.953,88 euros. La localización de los proyectos financiados para su ejecución por ONGDs se distribuye principalmente por las tres regiones del Norte del país. Respecto a las áreas de actuación, se abordan varios sectores, destacando los proyectos orientados a la promoción de la mujer (17 proyectos), la salud (9), el desarrollo rural (6), la educación y formación (4), los sectores productivos (5), la protección de la infancia (4), la cultura (4) y el fortalecimiento social (1).

También las Universidades andaluzas han contado con la financiación del gobierno andaluz para desarrollar su cooperación con las universidades y centros de investigación marroquíes. Concretamente se han apoyado 118 proyectos por valor de 2.150.866, 15 euros. Asimismo, los Sindicatos de Andalucía han desarrollado 10 proyectos que han obtenido una financiación de la Junta de Andalucía por valor de 527.738,13 euros.

En cuanto a las perspectivas de futuro de la cooperación andaluza e inserto en el proceso de planificación en el que se encuentra en estos momentos la misma, la AACI ha mantenido una serie de reuniones con las ONGDs andaluzas a lo largo de 2005 y 2006, para elaborar un Plan Operativo con Marruecos. Entre los documentos confeccionados para esas reuniones se encuentran una serie de propuestas de avance de dicho Programa Operativo que incluye un Eje de *"Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la Sociedad civil y sus organizaciones"* y una serie de medias de *"Apoyo a la descentralización territorial"* y otro de *"Fortalecimiento de la sociedad civil"*. Estableciéndose, en este sentido, que la Junta de Andalucía apoyará las actuaciones que promuevan o favorezcan del proceso de descentralización. Igualmente se podrán llevar a cabo actuaciones específicas de intercambios,

¹⁷ Las ONGs andaluzas que trabajan en la zona son: Mujeres en Zona de Conflicto, Médicos Mundi, Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz, Centro de Iniciativas para la Cooperación Batá, Ingeniería sin fronteras - Málaga, Médicos sin Fronteras, Federación de Asociaciones y consumidores de Usuarios de Andalucía, Fundación Paz y Solidaridad Andalucía, Asociación por la Paz y el Desarrollo, Veterinarios sin Fronteras, Intermón - Oxfam, Solidaridad Internacional - Andalucía, Asociación Economistas sin fronteras, Fundación para el Desarrollo de la Enfermería, Asociación Entrepueblos, Asociación Cultural Bartolomé de las Casas.

encuentros o seminarios para la formación del personal de la Administración Pública en aquellas materias en las que desde Andalucía se pueda aportar una experiencia. Y que desde el punto de vista de la sociedad civil, la cooperación andaluza apostará por el fortalecimiento del tejido asociativo y de las formas de participación de éste en las políticas públicas. Especial incidencia tendrá esta línea de trabajo en el caso de las asociaciones de mujeres y de las áreas rurales. También se han establecido una serie de previsiones de las ONGDS y AACI en Marruecos como los proyectos sobre "Aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres y fortalecimiento de la sociedad civil y de los poderes públicos locales desde la perspectiva de género en las comunas rurales de la Región Tánger-Tetuán Chaouen y Tánger", de la ONG "Mujeres en Zona de Conflicto" con un monto de 3.150.000 euros; el "Apoyo a las iniciativas locales de desarrollo territorial, fortalecimiento de la sociedad civil Larache" de "Cooperación y Desarrollo con el norte de África" por un valor de 81.119 euros. Se contemplan, asimismo, una serie de previsiones integrales como "Promoción integral de las provincias de Nador y Alhucemas Nador Alhucemas" por APY Solidaridad en Acción por 2.400.000 euros o el "Desarrollo integral de municipios de la provincia de Alhucemas Alhucemas" promovido por la propia AACI pero que no tiene presupuesto todavía especificado.

En resumen, las cifras globales que la Junta de Andalucía ha destinado a su Programa de Cooperación con Marruecos, desde 1992, suponen un total de 40.652.673,90 euros en sus distintas modalidades de intervención, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Tabla nº 7: Presupuesto de la cooperación de la Junta de Andalucía con Marruecos

Modalidad de cooperación	Euros
Cooperación Directa	29.497.510,66
Cooperación Indirecta (ONG)	8.476.953,88
Cooperación Universitaria	2.150.866,15
Cooperación Sindical	527.738,13
Total	40.652.673,90

Fuente: AACI.

En esta cooperación la intervención directa de la Administración de la Junta de Andalucía ha cobrado especial importancia debido a las buenas relaciones y los mecanismos de colaboración establecidos. Concretamente la Junta de Andalucía ha aprobado 162 proyectos por un valor de 29.497.510,66 euros. Los sectores más beneficiados son los servicios sociales básicos de salud y educación, las infraestructuras sociales y el ámbito productivo apareciendo en los últimos años un interés muy destacado por el ámbito cultural (a través de la ONG Fundación Tres Culturas del Mediterráneo) y la vivienda. Completando estos cifras con las recogidas en los PACIs seguimiento, el sector "Gobierno y sociedad civil" acaparó únicamente el 4,2% de la AOD (1,1 millones). En 2004 las acciones más destacadas fueron de cooperación directa en materia de Programa Especializado de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Patrimonio y Vivienda en Marruecos y 16 países latinoamericanos con 2,8 millones. "Gobierno y Sociedad civil" recibió otro 4,2% (1,3 millones). Y en 2005 se invirtió una cantidad similar 1,6 millones. Sin embargo, la imposibilidad de contar con los datos de la AACI no nos permite conocer con exactitud qué parte de esa cantidad se destina a Marruecos.

Otras iniciativas destacadas en los PACIs seguimiento en materia de fortalecimiento institucional han sido en 2003 una iniciativa cofinanciada con 158.905 euros por la Junta de Andalucía ("I Encuentro de Periodistas del Mediterráneo" encuadrada en el fomento de la libertad de información). Y en 2004 destaca un proyecto de cooperación sindical ejecutado por la UGT - Andalucía en Marruecos que supuso un desembolso de 180.176 euros.

5. Conclusiones

La cooperación con Marruecos es una necesidad cada día más acuciante fruto de las múltiples interrelaciones entre España y el país vecino. El estudio de las relaciones con nuestro vecino del Sur demuestra la importancia del mismo pero deja entrever una serie de potenciales peligros como que los recursos destinados a Marruecos se encuentran viciados desde su origen puesto que se basa en factores diversos a los humanitarios y porque se hace depender del buen clima de relaciones imperantes, utilizándose como un arma para presionar al país magrebí en otras áreas.

Junto a ello, la necesidad de llevar a cabo una cooperación cualitativamente diferente, que apueste por reformas a favor de la democratización y refuerzo de las capacidades locales en los países del Sur con los que se colabora, se observa como una necesidad. El problema de cómo lograr un verdadero y duradero proceso de fortalecimiento institucional y democratizador es uno de los problemas fundamentales y ello se observa en los cambios introducidos para saber qué se debe incluir y computar como tal en estos sectores. Al margen de ello, otras de las dificultades es que a pesar de que los diversos documentos de la cooperación española como el DEP Marruecos 2005-2008 que inciden en afrontar y apoyar este reto, la realidad es diferente. Aunque se establecen unas bases y la necesidad de llevar a cabo transformaciones en el régimen de Marruecos, las mismas no se ven apoyadas con unos esfuerzos económicos en la misma línea. El sector "Gobierno y Sociedad civil" no es una prioridad para la cooperación española en el país vecino pues ya se ha puesto de manifiesto que en los últimos años el porcentaje de recursos destinados a este sector fue muy escaso (entre el 6 y el 2%).

Junto a la cooperación del Estado central se ha puesto de relieve la situación privilegiada de las corporaciones locales y autonómicas en la cooperación. En la medida en que consideremos que el desarrollo democrático se ve auspiciado por procesos de descentralización, la COD española tiene mucho que decir. Al promover el desarrollo local de los pueblos del Sur se está fortaleciendo la democracia como paso previo para conseguir un proceso global de desarrollo sin exclusiones ni desequilibrios. La Junta de Andalucía, primera comunidad autónoma en recursos destinados a cooperación, tiene como principal receptor de AOD a Marruecos. La ayuda que ha recibido el país vecino procede en su mayoría de acuerdos de cooperación directa o

institucional, aunque en los últimos años las ONGDs también están realizando proyectos de cooperación destacados. La Junta ha iniciado un proceso de relaciones con Marruecos cualitativamente distinto, el Plan de Desarrollo Transfronterizo es un ejemplo de una cooperación diferente en la que prima el concepto de partenariado y de relaciones horizontales y participativas. Pero a pesar de ello no podemos dejar de mencionar que las acciones en pro de un fortalecimiento de la sociedad civil, del proceso de descentralización o de apoyo a cambios más relevantes en la gestión administrativa y política han sido escasos. La cooperación andaluza está basada en el apoyo a sectores como el cultural, el educativo y las infraestructuras básicas. Y ello a pesar de la escasez de datos que es un grave obstáculo que nos impide profundizar en mayor medida en los objetivos previstos.

Por lo tanto, y aunque los procesos de democratización y fortalecimiento institucional y de la sociedad civil son ejes que aparecen como destacados en los documentos de planificación de la cooperación española y andaluza, el volumen de recursos desembolsados niega ese interés. Aunque es cierto que se empiezan a dar tímidos pasos en este terreno y creemos que iniciativas como las del Programa ANMAR de gobiernos municipales andaluces y marroquíes e incluso el PDT puede ser un buen comienzo. El inicio de acciones de empoderamiento de las colectividades locales y de la sociedad civil para provocar cambios que puedan llevar a modificaciones lentas pero seguras en el proceso de democratización del país vecino puede ser una realidad si se pasa de las declaraciones a los hechos.

6. Bibliografía

- Alonso, J. A. 2003. "España-Marruecos. Entre la discordia y la cooperación", *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*.
- Andreo, J. C. 2002, "Nuevos espacios de solidaridad: la intervención de las ONGD españolas en el marco de la cooperación con Marruecos", *Revista de Desarrollo y Cooperación*, nº 10.
- Coordinadora andaluza de ONGDS. 2007. *Informe sobre la AOD descentralizada en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Sevilla: CAONGD.
 - o 2003. *Informe sobre la AOD descentralizada en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Sevilla: CAONGD.
- Del Campo, S. 2003. *La opinión pública española y la política exterior. Informe*

INCIPE 1998. Madrid: INCIPE.

- 1998. *La opinión pública española y la política exterior. Informe INCIPE 1998*. Madrid: INCIPE.
- Gómez Gil, C. 1996. *El comercio de la ayuda al desarrollo: Historia y evaluación de los créditos FAD*, Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- González Parada, J. R. y otros. 1993. *Poder local y solidaridad internacional. Bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
 - 1998. *Cooperación descentralizada, ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación – UCM; Los libros de la catarata; T&D Consultores.
- Jordán Galduf, J. M. 2004. "La política europea de vecindad y el desarrollo económico de Marruecos". *Revista Información Comercial española. Volumen nº 189*. 179-190.
- Martínez Ruiz, E. 2003. "Las relaciones de vecindad hispano-marroquíes: una perspectiva española", *Les Tangerois, Revue D'Histoire Tangeroise*, nº 6.
- Mella Márquez, J. M. 2000. "El desarrollo económico y social del Magreb: desafíos y oportunidades" en AAVV, *Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia 2010*. Madrid: Cuadernos de estrategia.
- Piqueras Candela, A. 2000. "Reflexiones y propuestas para la cooperación descentralizada española", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 6.
- Rodríguez Gil, A. 1993. *La descentralización y la izquierda latinoamericana*. Descentralización y desarrollo Municipal. Nº 8. Managua: Fundación Friedrich Ebert.
- Ruiz Seisdedos, S. 2006. "Pautas y coordenadas de la cooperación española hacia Marruecos" en MARTINEZ DALMAU (ed.) *Europa y el Mediterráneo. Perspectivas del diálogo euromediterráneo*. Valencia: Universitat de València e Instituto Mediterráneo de Estudios Europeos.
 - 2003. "Las políticas de cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía" en BALAGUER CALLEJÓN (ed.) *El sistema de gobierno de la Comunidad autónoma de Andalucía*, Granada: Parlamento de Andalucía y Comares.
 - Y Gónzalez-Badía Fraga, J. 2003. *La cooperación al desarrollo: un reto*

para los entes descentralizados. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

- Tomás Carpi, J. A. y otros. 1997. *La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*, Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.

Documentos oficiales:

- Informe sobre la cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía hacia Marruecos.
- Iniciativa Nacional del Desarrollo Humano del Reino de Marruecos.
- PACI Previsiones 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.
- PACI Seguimiento 2001, 2002, 2003, 2004 y 2004.
- Plan Director de la Cooperación Española 2005/2008. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2005.
- Plan Director de la Cooperación Española 2001 / 2004. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid. 2000.
- Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía – Marruecos 2003 -2006.

Páginas web consultadas:

www.juntadeandalucia.es/cpre

www.aeci.es

www.caongd.org

www.andaluciasolidaria.org