

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6º
28015 Madrid

Consejo asesor

Presidente:
Antonio Fernández Poyato
Vocales:
Francisco Aldecoa Luzárraga
Celestino del Arenal Moyúa
Carlos Berzosa Alonso-Martínez
Louk de la Rive Box
Mª Emilia Casas Baamonde
Francesc Granell Trías
José Miguel Insulza Salinas
Alberto Navarro González
Guadalupe Ruiz-Giménez Aguilar

Consejo de redacción

Alfredo Arahetes García
Maribel Castaño García
Noé Cornago Prieto
Alfonso Dubois Migoya
José Déniz Espinós
Felipe González A.
María A. González Encinar
Rafael Díaz-Salazar
Rafael Grasa Hernández
José Antonio Nieto Solís
Gustavo Palomares Lerma
Ignacio Soletto Martín

Dirección

L. Alfonso Gamo Rodríguez
José Ángel Sotillo Lorenzo

Colaboradores

Cecilia Carballo
Florencio Gudiño
Carlos Illán
Elena Pérez-Villanueva
Ruth Jaramillo
Juan M. Toledano
Joaquín Tasso
Patricia Déniz

Secretaría de redacción

Enara Echart Muñoz
Almudena López Morillas

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 14
PRIMAVERA/VERANO 2004

Presentación **3**

**TEMA CENTRAL: MEDITERRÁNEO
Y DESARROLLO** **7**

La política mediterránea de la Unión Europea
Maribel Castaño García **9**

Marruecos, un espacio para el desarrollo:
tres cuestiones sobre la cooperación
Angeles Ramírez Fernández **29**

La cooperación para el desarrollo tras
la Intifada: nuevas prioridades ante
un futuro incierto
I. Álvarez-Ossorio Alvariño **49**

La Asociación Euro-Mediterránea en peligro
Jesús A. Núñez Villaverde **63**

La cooperación española en
el Mediterráneo y la cooperación
descentralizada: modelos de encuentro
y coordinación
Ricardo Martínez Vázquez **75**

El papel de las ONGD españolas en
la cooperación para el desarrollo
en Marruecos
Arancha Castejón Silvo **95**

Recursos en Internet sobre el Mediterráneo
Patricia Déniz Alonso **109**

OTROS TEMAS **113**

América Latina: el reto de matar
o revivir la democracia
*Carmelo Angulo Barturen
y Felipe González Á.* **115**

| | |
|--|------------|
| Política exterior y cooperación al desarrollo <i>Luis Tejada Chacón</i> | 135 |
| El Acuerdo de Cotonou y la NEPAD: ¿Dos Iniciativas para el Desarrollo de África? <i>Isabel V. Lucena Cid</i> | 153 |
| La ayuda de Estados Unidos y de la Unión Europea a Israel y Egipto: Cooperación... ¿al desarrollo? <i>Juan Pablo Prado Lallande</i> | 169 |
| SECCIONES FIJAS | 187 |
| La Unión Europea y la redefinición de su política de cooperación para el desarrollo <i>José Ángel Sotillo Lorenzo</i> | 189 |
| La cooperación descentralizada española ante los retos de desarrollo del milenio <i>Carlos Illán Sailer</i> | 205 |
| RESEÑAS | 227 |

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)
Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es
URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

Este número cuenta con la colaboración especial de IPADE, que lo ha cofinanciado dentro del Programa de sensibilización y educación para el desarrollo: "2015: Alternativas para el Desarrollo", cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional.



PRESENTACIÓN

La dirección de la revista me planteó la coordinación de una serie de artículos sobre el Mediterráneo, y entonces volvió a la vida un problema que revolotea desde hace cuarenta años alrededor del término Mediterráneo: ¿de qué mediterráneo estamos hablando? ¿incluiriámos los Balcanes? ¿hablaríamos más bien del sur? Esa pregunta se planteó en otro momento ya. Cuando los antropólogos británicos y americanos aterrizaron en los años sesenta en España, inventaron la antropología del mediterráneo, y con ello trazaron una frontera entre la Europa del sur, pobre, llena de mujeres de negro, y subdesarrollada y la Europa del norte, próspera y moderna. En definitiva, entre el objeto de estudio (el mediterráneo) y los científicos sociales (ellos). Hoy ya sabemos que los límites del mediterráneo no son culturales, sino académicos. La vieja frontera se ha trasladado desde los Pirineos al Estrecho de Gibraltar. Hoy, para nosotros, el Mediterráneo es el mediterráneo del sur: el norte de África y el Creciente Fértil, y dentro de esas áreas, identificamos dos espacios especialmente interesantes, que son Marruecos y Palestina.

Así, en el primer artículo, Maribel Castaño traza las líneas de las relaciones de la Unión Europea con el Mediterráneo desde la fundación de aquélla. A pesar de la dimensión mediterránea de la Unión Europea, el panorama que nos presenta parece estar presidido por la desconfianza, y por una percepción conflictiva del Mediterráneo. Las transformaciones de la Unión no parecen haber alterado especialmente estos principios, y la primacía de los aspectos securitarios, reflejo de aquella desconfianza, dificultan la optimización de herramientas creadas para la relación, como el acuerdo de Asociación. Castaño se para en 1995, que es donde comienza el artículo de Jesús Núñez Villaverde. Este autor no es más optimista y presenta un paisaje sombrío. En este caso, además, es más concreto el diagnóstico: es la falta de voluntad política lo que ha provocado el fracaso del Acuerdo de Asociación, así como falta de confianza en una capacidad de actuación creíble, lo cual disminuye la fuerza para tratar y sobrepasar cuestiones tan complicadas como el conflicto palestino. Si esto no cambia, de nada servirá la generación de nuevos instrumentos, como la política de Nueva Vecindad, y el espejo del sur nos seguirá devolviendo la imagen de sociedades inestables y pobres.

Los dos artículos siguientes se ocupan de sendos estudios de caso: Marruecos y Palestina. En el primer caso, se señala que la situación actual de Marruecos con respecto a los temas clave del desarrollo, está también modelada por la intervención internacional. En este sentido, las prioridades del cambio en Marruecos han

sido fijadas por las agencias internacionales, en tanto que en las cuestiones relacionadas con los flujos migratorios, es el control y la seguridad lo que prima. Todo esto ha ido conformando un tipo de relación con Marruecos. Y desde el punto de vista interno, se ha producido una estratificación asociativa determinada por el ajuste de los objetivos locales a los que se fijan las organizaciones y organismos internacionales. Para el caso de Palestina, Ignacio Álvarez-Ossorio se pregunta en su artículo en qué medida ha afectado a la cooperación internacional, sobre todo a la europea y española en particular, en los territorios palestinos el deterioro de la situación y la intifada de Al Aqsa. La respuesta tiene que ver con un cambio en las prioridades, y lo que se planteaba a la sombra del proceso de Oslo, que era un refuerzo de las infraestructuras del protoestado palestino, fundamental para su afianzamiento, se ha convertido en una serie de programas de ayudas de emergencia, que tienen como fin cubrir necesidades básicas. En los dos casos, en Marruecos y Palestina, la cooperación es prisionera de todo un entramado de relaciones, y en este sentido, las soluciones no pueden ser innovadoras.

Ricardo Martínez nos ofrece un cuadro de la cooperación desde el punto de vista de las instituciones implicadas. En este sentido, recupera la Conferencia de Barcelona como un punto de partida válido. El autor sostiene que un escollo para la cooperación es la dificultad de coordinar todas las instituciones implicadas: entidades locales, Administraciones autonómicas, Administración Central y Unión Europea. En este sentido, la cooperación no haría sino reproducir un problema habitual en España cuando se tratan otros asuntos, y es la falta de herramientas de coordinación de comunidades autónomas. No es pesimista la conclusión, pues el texto presenta un intento más que interesante de coordinación, y sobre todo, apunta a la idea de no perder de vista lo que ha de ser el objetivo final, que es el desarrollo de los países del sur.

Para completar esta sección, Arancha Castejón, co-directora de la Fundación IPADE, que co-financia este número, analiza el papel de las ONGD españolas en Marruecos, las características de su trabajo, sus potencialidades y los retos a los que se deben enfrentar. Finalmente, nos parecía interesante ofrecer a los lectores una guía de recursos en Internet sobre el Mediterráneo.

En la sección Otros, se presentan diversos artículos: en el primero, Carmelo Angulo y Felipe González A. ofrecen un exhaustivo repaso del Informe "La democracia en América Latina" publicado recientemente por el PNUD; en el segundo, escrito por Luis Tejada, se reflexiona sobre las conexiones entre la política de cooperación para el desarrollo y la política exterior en la que se inserta; el tercero, de Isabel V. Lucena, presenta el Acuerdo de Cotonou y la NEPAD, ambas iniciativas para el desarrollo de África. Finalmente, Juan

Pablo Prado, trata la controvertida cuestión de la ayuda de Estados Unidos y la Unión Europea a Israel y Egipto.

En la sección fija, se incluye un artículo dedicado a la redefinición de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, realizado por José Ángel Sotillo; así como uno sobre la cooperación descentralizada española elaborado por Carlos Illán. Finalmente, el lector podrá encontrar, en la sección de reseñas, una selección de obras recientemente publicadas.

Ángeles Ramírez Fernández
Coordinadora

**TEMA CENTRAL
MEDITERRÁNEO
Y DESARROLLO**

LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UNIÓN EUROPEA

MARIBEL CASTAÑO GARCÍA*

RESUMEN

Las relaciones entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo se inician con el nacimiento de la Comunidad Económica Europea en 1957. A partir del 1 de enero de 1958, fecha de entrada en vigor del Tratado de Roma, se ponen en marcha diferentes iniciativas que han contribuido a configurar lo que hoy podemos denominar con propiedad la política mediterránea de la Unión. En todo caso, quizás convenga recordar dos obviedades. Una, que la Unión es mediterránea de nacimiento —Francia e Italia, miembros originarios de la Comunidad Económica Europea lo son— y dos, que la Comunidad, por un principio elemental que rige en las relaciones internacionales, no puede hacerse originando daños a terceros, lo que quiere decir que hay que mantener los flujos comerciales ya existentes con los denominados países terceros mediterráneos, dada la alta dependencia comercial que tienen respecto de lo que va a ser mercado comunitario; en definitiva, la dimensión mediterránea es consustancial a la Unión Europea.

ABSTRACT

The beginning of the relationships between the EU and the Mediterranean countries is placed at the origin of European Economic Community, at 1957. The EU always had a Mediterranean dimension. From 1st January 1958 the Mediterranean Politics are taking place through the implementation of some actions. In order to a better understanding of this Mediterranean reach, we could not forget two questions. First, that the EU

* Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

is Mediterranean from its origin, since two Mediterranean countries, Italy and France, take part in its birth. Second, according to a statement in International Relations, the new unities couldn't take form from damage to third countries. So it was obligatory to retain the trade flows prior to EC formation between the Mediterranean third countries and European countries.

RÉSUMÉ

Les rapports entre l'Union Européenne et les pays de la Méditerranée ont commencé avec la naissance de la Communauté Économique Européenne, en 1957. C'est à partir du 1er. Janvier de 1958 qui commence ce qu'on peut déjà nommer comme la politique méditerranéenne de l'Union, à partir de la mise en place de différentes actions. En tout cas, il ne faut pas oublier deux évidences. D'abord, la "méditerranéité" de la naissance de l'Union, étant donné que parmi ses membres, il y a deux qui appartient à la méditerranée, la France et l'Italie. Deuxième, en vertu du principe qui régit les relations internationales, la Communauté ne pourra pas se former en dégât d'autres. Autrement dit, il fallait maintenir les flux commerciaux qui existaient déjà avec les surnommés pays tiers de la Méditerranée. C'est pour cela qu'on peut affirmer que la dimension méditerranéenne est consubstantielle à l'Union Européenne.

Las transformaciones de la sociedad internacional, la ampliación y profundización de la integración europea y la evolución de los Estados terceros implicados son, en nuestra opinión, las variables fundamentales que han contribuido a impulsar y desarrollar la política mediterránea de la Unión, a través de un proceso que pretendemos describir a grandes rasgos.

Los inicios de la política mediterránea (1957-1972)

El objetivo básico del Tratado de Roma es crear una entidad supranacional con personalidad jurídica propia —la Comunidad Económica Europea— cuya misión es promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una

expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran.

Se trata, por tanto, de poner en marcha un proceso de integración económica que tiene una necesaria dimensión exterior a la que atiende el propio Tratado a través de una serie de disposiciones, un tanto dispersas y de diferente alcance, que regulan las relaciones exteriores de la Comunidad.

Entre esas disposiciones hay que mencionar la relativa al establecimiento de un arancel aduanero común y una política comercial común respecto a terceros Estados (artículo 3b); la relativa a la asociación de los países y territorios de ultramar, a fin de incrementar los intercambios y promover en común el desarrollo económico y social (artículo 3k); la disposición que abre la posibilidad de que la Comunidad concluya acuerdos de asociación con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional (artículo 238); la que establece el mecanismo de ingreso de nuevos Estados europeos como miembros de la Comunidad (artículo 237); las que prevén la cooperación de la Comunidad con las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales (artículos 229 a 231); por último, el artículo 113 que se refiere a los acuerdos comerciales que la Comunidad pueda establecer.

Además, los artículos 131 a 136 regulan las relaciones con los países y territorios de ultramar, dependientes de los Estados miembros; con ellos la Comunidad establecerá acuerdos de asociación que tendrán como objetivo prioritario favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, según dice el preámbulo del Tratado de Roma¹.

Con relación a la dimensión comunitaria que nos ocupa, se hace referencia específica a las relaciones con algunos países mediterráneos; en este sentido, cabe destacar que el artículo 227 establece las disposiciones del Tratado aplicables a Argelia, todavía colonia francesa, y que los Estados miembros aprueban un Protocolo en función del cual las mercancías originarias y procedentes de Marruecos y Túnez podrán mantener el régimen especial de importación establecido por Francia, y lo mismo se estipula para el régimen de importación existente entre Italia y Libia². Además, los Estados miembros formulan una

1. El anexo IV del Tratado recoge la relación de esos países y territorios, entre los que no hay ninguno mediterráneo. Puede verse en Medina (1976: 271-272).

2. Ver el Protocolo relativo a las mercancías originarias y procedentes de ciertos países y que disfrutaban de un régimen especial a la importación en uno de los Estados miembros en Medina, op. cit. pp. 271.

declaración de principios con vistas a la asociación de Libia a la Comunidad; en ella manifiestan su deseo de mantener e intensificar los intercambios ya existentes entre los Estados miembros y Libia y de contribuir a su desarrollo económico y social, y se declaran dispuestos, desde la entrada en vigor del Tratado, a proponer a Libia negociaciones encaminadas a la conclusión de convenios de asociación económica a la Comunidad³.

Del análisis de estas disposiciones podemos extraer algunas conclusiones. En primer lugar, que no se trata de un conjunto sistemático de normas orientadas a conformar la acción exterior de la Comunidad, sino de una serie de disposiciones que representan o manifiestan la proyección exterior del proceso interno de integración. En segundo término, que el Tratado establece un marco privilegiado o especial de relaciones con los países y territorios de ultramar dependientes de los Estados miembros; se trata de un régimen de asociación que supone, además, un compromiso con la cooperación internacional al desarrollo, compromiso que sólo en este caso la Comunidad asume de modo explícito. Por último, que el proyecto comunitario nace con una clara dimensión mediterránea más allá de los límites europeos; esta dimensión se proyecta de manera expresa hacia los países del Magreb, lo que indicaría que su origen está en las relaciones coloniales que algunos Estados miembros mantienen —caso de Argelia— o han mantenido en la región; pero la proximidad geográfica, la vecindad, que propicia los intercambios de todo tipo es otra razón poderosa —en nuestra opinión la primera— que contribuye a diseñar esta dimensión, que desde el principio abarca a todos los países ribereños del Mediterráneo, aunque el Tratado no diseña un plan global de actuación para la zona.

Lo cierto es que la integración prevista en el Tratado fue desarrollándose a buen ritmo; en consecuencia, la Comunidad va creando una red compleja de relaciones exteriores a través de acuerdos comerciales y de asociación con un importante número de Estados, al mismo tiempo que aumenta su participación en algunas organizaciones internacionales. Buena prueba del éxito alcanzado por el proyecto comunitario son las solicitudes de asociación y de admisión de nuevos miembros que comenzaron a formularse desde 1961.

Pero así como la solicitud de admisión está prevista, de modo preciso, para los Estados europeos que aspiren a convertirse en nuevos miembros de la Comunidad, la asociación es una fórmula más abierta que ofrece, en principio dos grandes vías: la asociación comunitaria y la bilateral. La asociación comunitaria es global entre la Comunidad, de una parte, y un conjunto de países, de otra;

3. La declaración se puede ver en la obra ya citada de Medina, p. 302.

la fórmula está prevista en la parte cuarta del Tratado para asociar a los países y territorios de ultramar dependientes de los Estados miembros, aunque posteriormente se acogieron a ella otros grupos de Estados. La bilateral se regula en el artículo 238, que la define como una asociación que se caracteriza por “*derechos y obligaciones recíprocos, acciones en común y procedimientos especiales*”, es decir, una asociación muy flexible que permite un margen de actuación amplio. En este sentido, conviene recordar que, en 1962, el Informe Birkelbach, que ponía en duda la viabilidad de la Comunidad, caso de tener un gran número de países asociados, distinguía tres posibles formas de asociación bilateral, una basada en una unión aduanera, otra en una zona de libre comercio y la tercera en acuerdos especiales de cooperación económica. A la luz de esta interpretación, el Parlamento Europeo estimó que la asociación debía reservarse a países europeos, que las solicitudes deberían ser estudiadas caso por caso y en cuanto a las condiciones políticas debían ser tanto más parecidas a las exigibles para la admisión cuanto más cerca estuviera ésta de formularse⁴.

Precisamente al abordar la vinculación a la Comunidad de los países europeos mediterráneos no miembros, Truyol (1972) pone el acento en los condicionantes políticos para explicar las diferencias entre los casos de Grecia y Turquía, de una parte, y España y Portugal, de otra. En este orden de cosas señala que tanto Grecia como Turquía, miembros del Consejo de Europa, alcanzaron acuerdos de asociación en virtud del artículo 238; que en el caso de Grecia, el golpe de Estado que tuvo lugar el 21 de abril de 1967 supuso la congelación del acuerdo hasta 1974, cuando la democracia fue restaurada, y también la salida del Consejo de Europa. España, por su parte, no era miembro de este organismo y aunque en 1962 solicitó una asociación sólo alcanzó un acuerdo comercial preferencial en 1970. Portugal tampoco era miembro del Consejo de Europa y también había solicitado una asociación en 1962; pero, a diferencia de España, había ingresado en la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); cuando cuatro Estados miembros de esta Asociación se adhirieron a la Comunidad Económica Europea (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega), los restantes miembros, considerados no candidatos a la admisión, establecieron acuerdos comerciales bilaterales creando zonas de libre comercio con la Comunidad; este fue el caso del acuerdo con Portugal de 1972⁵. Todo indica que la asociación, para países europeos, ha de subordinarse a la existencia de instituciones democráticas⁶.

4. Sobre el Informe Birkelbach puede consultarse Tamames (1982: 270-271 y 312-313).

5. Portugal y Jordania, que en términos geográficos estrictos no son mediterráneos, al no tener costa en este mar, son considerados como tales por razones políticas y culturales.

6. Truyol (1972: 72-78).

En todo caso, las relaciones con los países mediterráneos no miembros, europeos y no europeos, se establecen a través de acuerdos bilaterales entre la Comunidad, de una parte, y cada uno de los terceros Estados, de otra. Unos son acuerdos de asociación que tienen su fundamento jurídico en el artículo 238, otros son acuerdos comerciales preferenciales —caso de España— o no preferenciales, según lo previsto en el artículo 113. Su contenido y alcance también es muy diferente aunque, en todo caso, no son acuerdos de cooperación, la Comunidad no quiere comprometerse en este terreno con los países mediterráneos; ello resulta tanto más evidente cuanto que la Comunidad crea, en 1958, el Fondo Europeo de Desarrollo con la idea de ayudar a los países y territorios de ultramar con los que sí se ha comprometido a asociarlos para favorecer su desarrollo; de hecho, y aún cuando no había líneas de acción concretas, la relación privilegiada con estos países y territorios se considera el inicio de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, al mismo tiempo que pone de manifiesto que la Comunidad opta por la cooperación regional frente a las tesis globalistas o mundialistas, porque entiende que de este modo protege mejor sus intereses comerciales⁷. Por otra parte, esta forma de proceder de la Comunidad está en línea con la práctica de la ONU en esta materia; así, se considera que el subdesarrollo es un problema económico de carácter internacional, que la cooperación internacional es la solución para los problemas internacionales de carácter económico y social y que debe dirigirse especialmente a los países subdesarrollados; en este orden de ideas hay que recordar que la Comunidad puso en práctica el 1 de julio de 1971 un sistema de preferencias generalizadas que consiste en otorgar concesiones, en productos agrícolas e industriales, a todos los países en vías de desarrollo, sin ninguna discriminación y sin reciprocidad⁸.

Lo cierto es que, al concluir esta etapa, todos los países mediterráneos, salvo Albania y Libia —a la que, como hemos referido, se había invitado expresamente a asociarse— han establecido alguna forma de relación con la Comunidad Económica Europea, sentando de ese modo las bases de la futura política mediterránea.

7. En Tamames (op. cit.: 304-325), encontramos una referencia de los diferentes acuerdos. Por su parte, Cartou (1979: 588) agrupa en cuatro categorías los compromisos establecidos, en función de su contenido y de la fórmula jurídica utilizada: acuerdos comerciales no preferenciales, artículo 113 (Yugoslavia); acuerdos comerciales preferenciales, artículo 113 (Israel, España, Líbano); acuerdos de asociación, artículo 238, que incluyen algunas ayudas financieras (Grecia, Turquía, Argelia, Túnez, Marruecos, Egipto, Jordania, Siria); acuerdos de asociación, artículo 238, que constituyen una unión aduanera (Malta y Chipre).

8. Una visión sobre las grandes líneas de actuación de la ONU en materia de cooperación internacional puede encontrarse en Abellán Honrubia (1994).

La Política Global Mediterránea (1972-1990)

A medida que el número de los acuerdos bilaterales iba aumentando, la Comunidad fue sintiendo la necesidad de aplicar una política de conjunto para el Mediterráneo. Había que ordenar la dispersión existente y dar a la proyección mediterránea de la Comunidad la entidad y relieve que los intercambios entre las dos orillas exigían. El reajuste al que obligaba la primera ampliación de la Comunidad Europea era la ocasión propicia para abordar este asunto.

El 22 de enero de 1972 se produce la adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega a las Comunidades Europeas⁹. El 22 de julio se firman los acuerdos entre la Comunidad y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio no candidatos a la adhesión. El 27 de julio el Consejo se dirige a la Comisión pidiéndole que haga propuestas concretas con vistas a una aproximación global de las relaciones con los países de la cuenca mediterránea y las propuestas se formalizan en una comunicación de 27 de septiembre, donde ya aparece un compromiso con la cooperación. La cumbre celebrada en París los días 19 y 20 de octubre de 1972 profundiza la integración fijando nuevos campos de acción para la Comunidad y aborda una serie de temas con vistas a la próxima ampliación que tendrá lugar el 1 de enero de 1973. Con relación a los países mediterráneos, los Jefes de Estado y de Gobierno quieren que los acuerdos que habrá que establecer para responder a la nueva realidad de la Comunidad mantengan las ventajas que les proporcionan las relaciones especiales vigentes; al mismo tiempo, pretenden una acción política común en el Mediterráneo que responda a las necesidades de desarrollo de los países afectados, en línea con la opinión de la Comisión. Es ahora cuando empieza a configurarse el marco regional mediterráneo de cooperación al desarrollo.

Pero teniendo en cuenta las competencias comunitarias del momento, los acuerdos tenían que seguir siendo comerciales. Sin embargo, según afirma Cartou (1979), la comunicación de la Comisión de 27 de septiembre incidía en la necesidad de ampliar ese marco para atender a los muchos intereses comunes existentes entre los países ribereños del Mediterráneo derivados de la situación de vecindad; esos intereses comunes, según el mismo autor, se manifiestan en ámbitos como los intercambios agrícolas e industriales, el turismo, la energía, la mano de obra, las condiciones ecológicas y, desde luego, entre esos intereses y problemas compartidos o comunes ocupa un lugar importante la seguridad del Mediterráneo¹⁰. De este modo se amplía el carác-

9. Noruega celebró un referéndum de 25 de septiembre de 1972 y los ciudadanos rechazaron la adhesión, por lo que el Gobierno, desautorizado, tuvo que renunciar a la misma.

10. Cartou, op. cit.: 589.

ter comercial de los acuerdos incorporando elementos de cooperación económica, financiera, técnica y social.

El objetivo general de la Comunidad es definir, en un marco global para todos los países interesados en mejorar la relación con la Comunidad, regímenes particulares para responder a necesidades concretas de los diferentes países. La razón es que entre los Estados mediterráneos hay elementos comunes, pero también profundas diferencias derivadas de la orientación política, el grado de desarrollo o el nivel económico; además, algunos Estados mediterráneos europeos pretenden adherirse a la Comunidad. En consecuencia, la Comisión establece dos modelos básicos de acuerdos, de asociación con los países más desarrollados de la zona con los que prevé uniones aduaneras (Malta, Chipre y Turquía) y de cooperación global con los menos desarrollados con los que aspira a crear zonas de libre comercio (Magreb, Mashrek, Israel y Yugoslavia). En todo caso, los acuerdos han de contener disposiciones adaptadas a cada país, pero en la perspectiva de conjunto que la Comunidad define para cada sector.

Esta forma de operar hace que las negociaciones sean muy complejas; además, hubo fuertes diferencias entre los Estados miembros y, por otro lado, la crisis del petróleo de 1973 también enrareció las negociaciones con los países mediterráneos árabes. De modo que los resultados de la Política Global Mediterránea, que da lugar a los acuerdos de segunda generación, no se manifiestan hasta 1975 con la firma del acuerdo con Israel; el Magreb concluye los suyos en 1976 (Marruecos, Túnez y Argelia) y el Mashrek en 1977 (Egipto, Siria, Jordania y Líbano); se establecen sobre la base jurídica del artículo 238 y por tiempo ilimitado; a lo largo de la década se firman con el resto de los países mediterráneos¹¹. Estos acuerdos suponen la supresión de aranceles y contingentes para la mayoría de los productos industriales procedentes de los países mediterráneos, pero los productos agrícolas, al igual que en los acuerdos de primera generación, tienen un acceso muy limitado al mercado europeo por las exigencias de la política agrícola común. Por otra parte, el compromiso con la cooperación, básicamente técnica y financiera, se manifiesta por la incorporación de protocolos financieros de cinco años de duración con el objetivo de contribuir al desarrollo económico de los asociados, con fondos procedentes del presupuesto de la Comunidad y del Banco Europeo de Inversiones; en total se adoptaron cuatro protocolos financieros, el último, vigente entre 1992-1996, fue sustituido por los instrumentos financieros del proceso de Barcelona.

11. Las negociaciones con Grecia, Portugal y España cambian de naturaleza al tratarse ya de negociaciones para la adhesión. Por otra parte, al igual que en la etapa anterior, Albania y Libia, por razones internas, siguen sin establecer ningún tipo de acuerdo con la Comunidad Económica Europea.

Pero la Política Global Mediterránea comenzó a tener dificultades al iniciarse la década de los ochenta porque la fórmula la utilizó la Comunidad para otros muchos países, es decir, se generalizó, y siendo un sistema privilegiado comenzó a serlo menos; en este orden de cosas hay que señalar que en 1975 se firma el convenio de Lomé I con 46 Estados de África, Caribe y Pacífico¹² y en 1976 se añade el primer programa de cooperación con los países en desarrollo de América Latina y Asia. De manera que las acciones comunitarias en materia de cooperación fueron abarcando gran parte de los países en vías de desarrollo, superando la filosofía regionalista de la primera etapa y comprometiéndose también con una política global a escala mundial, en línea con lo establecido en la Declaración de París de 1972, que consideró que había que avanzar en las dos dimensiones. Además, en esta década el número de países terceros mediterráneos disminuye porque el 1 de enero de 1981 se incorpora Grecia a la Comunidad y el 1 de enero de 1986 Portugal y España, lo que obliga a adaptar, de nuevo, el acervo comunitario.

En este proceso de reestructuración cabe señalar el acuerdo del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 29 y 30 de marzo de 1985 que acepta la adhesión de España y Portugal a las Comunidades y adopta un acuerdo sobre los programas integrados mediterráneos. Ello da lugar a una serie de negociaciones realizadas en 1986, que concluyen con la formulación de una Nueva Política Mediterránea, que reduce la protección aduanera, establece nuevas concesiones agrícolas y amplía la ayuda financiera, además de establecer nuevas estructuras que permiten una mayor agilidad y eficacia en la gestión de los acuerdos. Se trata, en el fondo, de una política orientada a garantizar a los países terceros mediterráneos unos mínimos en cuanto a sus exportaciones a la Comunidad.

Sin embargo, esta nueva orientación no pudo ser implementada. En primer lugar, surgieron problemas entre los Estados miembros a la hora de revisar los acuerdos vigentes; en este sentido, España tuvo paralizado el proceso hasta 1989, en que consiguió ciertas ventajas para sus productos agrícolas. Pero, entonces, la propuesta se vio desbordada por los acontecimientos internacionales; en efecto, en 1989 los países de Europa Central y Oriental (PECOS) inician el proceso de transición democrática y para apoyar y contribuir a ese proceso, en ese mismo año, la Comunidad pone en marcha el programa de cooperación Phare; es cierto que, en un primer momento, los beneficiarios son Polonia y Hungría y que el alcance del programa estaba limitado a satisfacer

12. Muchos de los antiguos países y territorios de ultramar, una vez independientes, se incorporan a ese convenio.

necesidades básicas, pero el curso de los acontecimientos exigió una progresiva ampliación del mismo; de hecho, el programa Phare terminará siendo el principal instrumento financiero para ayudar a estos países a preparar su adhesión a la Unión Europea. En definitiva, la desaparición de la guerra fría y la asunción de los valores democráticos por parte de los países de Europa Central y Oriental, al mismo tiempo que permite a la Comunidad avanzar hacia la dimensión humana y espacial a que aspiraba desde su creación, exige un nuevo planteamiento de la política mediterránea.

La Política Mediterránea Renovada (1990-1996)

Como hemos apuntado, las revoluciones de 1989 en la Europa del este suponen el fin del sistema internacional construido después de 1945 y con ello el fin de la guerra fría. Los presidentes de Estados Unidos, George Bush, y de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, se reúnen en el buque Máximo Gorki fondeado en la costa de Malta los días 2 y 3 de diciembre de 1989 (el muro de Berlín había caído el 9 de noviembre) para analizar los cambios vertiginosos que está viviendo Europa, y proclaman que se inicia una nueva era en las relaciones internacionales y el fin de las tensiones que habían definido la guerra fría. Bush invita a la URSS a integrarse en la comunidad internacional y Gorbachov proclama que el mundo termina una época de guerra fría e inicia un periodo de paz. El 21 de noviembre de 1990, los Estados participantes en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa adoptan la Carta de París para una nueva Europa, que es un documento cuya finalidad es, precisamente, regular las relaciones internacionales tras la guerra fría. El 8 de diciembre de 1991 los Acuerdos de Minsk y Alma Atá establecen que la URSS, como sujeto de derecho internacional y como realidad geopolítica, deja de existir. Se trata de dos fenómenos —fin de la guerra fría y desaparición de la URSS— que cambian radicalmente el mundo y obligan a repensar el Mediterráneo desde nuevas perspectivas, antes de implementar o renovar la política comunitaria hacia la región¹³.

Por otra parte, la situación de los países terceros mediterráneos se estaba deteriorando desde hacía algún tiempo y la disparidad entre las dos orillas seguía aumentando a pesar de los esfuerzos comunitarios para contribuir al desarrollo de la región. Buena prueba de que la Política Global no estaba arrojando los resultados esperados es el informe que, ya en 1985, emite el Comité Económico y Social en el que señala que los acuerdos vigentes no

13. La Carta de París para una nueva Europa y los acuerdos de Minsk y Alma Atá están recogidos en Pereira Castañares y Martínez Lillo (1995: 702-709 y 724-727, respectivamente).

reducen el déficit comercial que estos países tienen con la Comunidad, bien al contrario, el déficit está aumentando sensiblemente¹⁴. De modo que no es extraño que la crisis económica mundial que se desencadena a comienzos de los noventa, consecuencia de los profundos cambios del sistema internacional, afecte gravemente a estos países. En este sentido, la Comisión reconoce la precaria situación por la que atraviesan —la renta ha disminuido, mientras el paro y la emigración están creciendo— y el riesgo que ello supone para la seguridad de la Comunidad, dado que la estabilidad y la seguridad del sur son factores clave para la seguridad del norte¹⁵.

De modo que al repensar el Mediterráneo la visión como zona de riesgo, de problema, de conflicto, cobra fuerza, aún cuando no es novedosa. En este sentido, en el sistema internacional que se impone después de 1945, el Mediterráneo ha sido uno de los escenarios donde las tensiones generadas por la guerra fría se han manifestado con mayor intensidad; la presencia en sus aguas de las flotas soviética y estadounidense, además de las fuerzas de la OTAN, es buena prueba de ello. Además, es un área donde el conflicto entre desarrollo y subdesarrollo se ha evidenciado de manera especialmente crítica, dada la gran distancia que en esta materia existe entre los países de la ribera norte y los de la ribera sur, por otra parte tan cercanos geográficamente. También cabe destacar las tensiones y conflictos generados por el proceso de descolonización que, como en el caso anterior, adquiere connotaciones especiales al producirse entre países ribereños del Mediterráneo. En realidad, son los grandes problemas de la sociedad internacional —guerra fría, subdesarrollo, descolonización— los que se reflejan en esta región, pero es cierto que la heterogeneidad y la asimetría que existen entre los países que la integran contribuyen a acentuar los factores de riesgo y a centrar los análisis del Mediterráneo desde la perspectiva de la seguridad.

Como decimos, esa percepción conflictiva del Mediterráneo, muy mediatizada por la bipolaridad y el colonialismo, sigue manteniéndose una vez concluida la guerra fría, pero se aprecian cambios en cuanto a los factores de riesgo y a las estrategias para neutralizarlos. Por lo que se refiere al primer aspecto, los numerosos análisis que se realizan sobre la región refieren como principales elementos de inseguridad, graves conflictos armados, crisis económicas profundas, crecimiento demográfico excesivo, alta concentración de armamento, alarmantes problemas medioambientales, ascenso del fundamentalismo islámico con una fuerte carga de rivalidad con el mundo occidental y progresivo deterioro social. En nuestra opinión, esos análisis lo que reflejan

14. CES 92/85.

15. SEC (89) 1961 y SEC (90) 812.

es un cambio en el concepto de seguridad, que adquiere un carácter multidimensional, más adecuado a los riesgos de la sociedad internacional de los años noventa, añadiendo a los aspectos militares aspectos económicos, sociales, ecológicos y humanitarios; se trata, por otra parte, de un cambio que venía gestándose desde mediados de los años ochenta, cuando la dinámica de bloques inicia su última etapa, y por eso, como señala Barbé (2003) *“el final de la guerra fría no hizo sino reforzar un proceso en curso en el mundo de las ideas: sustitución del estrecho concepto de seguridad nacional, basado en la defensa del propio territorio con instrumentos militares, por un concepto de seguridad global”*¹⁶.

Se trata, por tanto, de una seguridad que se concibe en términos globales, en el sentido de que las diferentes dimensiones que la configuran están estrechamente entrelazadas, no operan aisladamente unas de otras y existe entre ellas una fuerte interdependencia; sin embargo, esta forma de entender la globalidad y la interdependencia no es suficiente, hay que añadirle otra perspectiva que es la que lleva a Arenal (2002) a afirmar que *“todos los grandes problemas de nuestro tiempo... son problemas globales y comunes y son expresión y producto de la interdependencia y globalidad que caracteriza a la sociedad mundial y de la superación del referente estatal para hacer frente a los mismos”*¹⁷. Naturalmente, las estrategias diseñadas para intentar garantizar la seguridad así entendida tendrán que adecuarse a los nuevos riesgos y la cooperación se perfila como el instrumento más idóneo para hacer frente a problemas comunes, que ponen de manifiesto la debilidad de las fronteras estatales y que demandan soluciones también comunes, basadas en la coordinación de las políticas de los actores, especialmente de los más directamente implicados.

Pero no sólo el concepto de seguridad ha evolucionado, también el concepto de desarrollo ha cobrado nuevas dimensiones; si en su acepción clásica desarrollo era sinónimo de crecimiento económico, ahora, a esta dimensión, que sigue siendo importante, se le añaden otras. En este sentido, la declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128 el 4 de diciembre de 1986, reconoce que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de los individuos, que el derecho al desarrollo es un derecho humano —lo que convierte a la persona

16. Sobre la evolución del concepto de seguridad véase Barbé (2003: 280-283, la cita en p. 280).

17. Sobre la actual sociedad internacional, sus características y dinámicas véase Arenal (2002: 17-85, cita en p. 83).

humana en el sujeto central del proceso de desarrollo—, que los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo y deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales. En realidad, la comunidad internacional a través de esta resolución refleja los términos de un debate que estaba presente en numerosos foros y que gira en torno a dos grandes ejes; uno, que la experiencia demuestra que el crecimiento económico por sí sólo no garantiza el desarrollo, porque el desarrollo, al igual que la seguridad, ha adquirido dimensiones globales incorporando aspectos sociales, culturales y políticos y dos, que el desarrollo, así concebido, es un derecho humano y siendo los derechos humanos indivisibles, la promoción y salvaguardia de todos los derechos humanos es parte inherente del desarrollo.

Evidentemente, si el concepto de desarrollo ha evolucionado en los términos señalados, la cooperación al desarrollo ha de desenvolverse en el mismo sentido, lo que quiere decir que ha de adquirir un compromiso claro con la defensa de los principios de la democracia y el respeto del derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan.

La Comunidad Europea va a incorporar, en gran medida, esta nueva filosofía de la seguridad, el desarrollo y la cooperación a la política mediterránea. Es obvio que los problemas, riesgos e inseguridades del Mediterráneo son globales y comunes y que sólo desde la cooperación entre los diferentes actores, gubernamentales y no gubernamentales, pueden resolverse. Además, en el preámbulo del Acta Única Europea, aprobada el 27 de enero de 1986, los Estados miembros de las Comunidades reconocen la responsabilidad que le incumbe a Europa en la promoción de la democracia y los derechos humanos y esa responsabilidad se va a materializar en la inclusión de la “cláusula democrática” en los acuerdos con terceros países y grupos regionales¹⁸.

A partir de estos presupuestos, en 1990 la Comisión presenta una propuesta para una Política Mediterránea Renovada concebida como cooperación al desarrollo que introduce novedades importantes¹⁹; de hecho se trata de una

18. La cláusula democrática pretende incentivar la defensa de los derechos humanos condicionando la ayuda de manera que ésta pueda ser incrementada, en el caso de que se aprecie mejoría en el ámbito de los derechos humanos, o reducida —incluso suspendida— en el supuesto de producirse violaciones graves de derechos humanos o interrupciones de procesos democráticos.

19. SEC (90) 812.

aproximación global que llega a solaparse con el marco del Diálogo Euro-Árabe²⁰. La Comisión prima la cooperación financiera, técnica y en materia de medio ambiente sobre la meramente comercial, con apoyo específico para las políticas de ajuste estructural y de integración regional. Como instrumento financiero recurre a los tradicionales protocolos que se renuevan por cuarta y última vez para el periodo 1992-96. Pero fuera de ellos existe una financiación propia para los programas MED, que representan la cooperación horizontal, descentralizada, destinada a crear redes que faciliten el intercambio de experiencias entre ambos lados del Mediterráneo y potencien el diálogo y el conocimiento mutuo en diferentes temas²¹.

Sin embargo, la Política Mediterránea Renovada, que entra en vigor en 1992, no se materializa en ningún acuerdo; en realidad, la renovación de los protocolos financieros para el periodo 1992-96, establecidos ya en la Política Global Mediterránea, es la plasmación de la Política Mediterránea Renovada. Sólo se suscribe un acuerdo, el primero con Albania el 11 de mayo de 1992, que aplica por primera vez a un país mediterráneo la condicionalidad democrática, pero no responde a la filosofía señalada, sino a las especiales circunstancias por las que está atravesando este país. Por otra parte, la guerra que se desencadena en Yugoslavia lleva a la Comisión a suspender, en 1991, el acuerdo vigente entre ambas partes. Lo que sucede es que la Comisión establece un plazo antes de suscribir nuevos acuerdos y ese plazo no llegó a superarse porque el ritmo de los acontecimientos lleva a un nuevo planteamiento de la política mediterránea comunitaria.

Asociación euromediterránea 1995²²

La necesidad de celebrar una Conferencia sobre el Mediterráneo se plantea de manera precisa una vez concluida la guerra del Golfo, provocada por la ocupación de Kuwait por Irak el 2 agosto de 1990. Europa, en el marco de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, hacía tiempo que reconocía que su estabilidad y seguridad estaban vinculadas a la estabilidad

20. El Diálogo Euro-Árabe es un foro de reflexión establecido entre la Comunidad Europea y la Liga Árabe que constituye una toma de conciencia de los intereses comunes y complementarios que ligan a las dos regiones; el Diálogo comienza en 1973, cuando la unidad entre los países árabes es sólida, y acaba en 1990, cuando, tras la guerra del Golfo, será lo sub-regional lo que prime frente a lo regional árabe. Sobre esta cuestión pueden consultarse las obras de Benchenane (1983) y González Ferrín (1997).

21. Entre estos programas podemos citar MED-Campus (enseñanza superior), MED-Invest (desarrollo de pequeña y mediana empresa), MED-Urbs (Colectividades territoriales), MED-Media (profesionales de los medios de comunicación) y MED-Avicenne (centros de investigación).

22. Nos detenemos brevemente en este punto que es objeto de consideración pormenorizada en otro artículo publicado en este mismo volumen.

y seguridad de los países del sur del Mediterráneo. En este sentido, la Carta de París para una Nueva Europa al referirse a la región del Mediterráneo considera que los cambios producidos en Europa son positivos para la región y que hay que reforzar la seguridad y la cooperación, fomentando el desarrollo económico y social para reducir el desnivel existente en cuanto a prosperidad entre Europa y sus vecinos mediterráneos²³. Tras la guerra del Golfo esa idea se refuerza y el 4 de marzo de 1991, apenas concluida la guerra, hay una iniciativa conjunta de España, Francia, Italia y Portugal proponiendo una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo porque “el desvanecimiento de la confrontación entre bloques y el desarrollo dramático de la crisis del Golfo están mostrando al mundo la necesidad de una nueva perspectiva para asegurar la estabilidad en el Mediterráneo y en Oriente Medio”²⁴; se trata de iniciar un proceso que aborde de forma global y progresiva los problemas de la región, dirigido a definir un conjunto de reglas que cubran al mismo tiempo los aspectos de la seguridad, la cooperación y la dimensión humana.

Una iniciativa de esa naturaleza no tiene cabida en el seno de la Comunidad Económica Europea y la Cooperación Política Europea, que expresamente excluye de la cooperación los asuntos de seguridad (dimensión militar) y de defensa. Pero el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 crea la Unión Europea, de naturaleza política, e instaura una Política Exterior y de Seguridad Común, y la Unión Europea tiene sobradas razones, vista la inestabilidad de la región, para incorporar las relaciones con los vecinos del sur en la Política Exterior y de Seguridad Común. De modo que a partir del 1 de noviembre de 1993, fecha de entrada en vigor del Tratado, la idea de celebrar una Conferencia entre la Unión y sus interlocutores mediterráneos toma forma a través de sucesivos Consejos Europeos. En este sentido, el Consejo Europeo de Corfú celebrado en junio de 1994 da un mandato al Consejo para que evalúe, junto con la Comisión, la política global de la Unión en la región del Mediterráneo y las posibles iniciativas para reforzarla, al mismo tiempo que contempla la posibilidad de convocar una conferencia euromediterránea en 1995.

Cumpliendo con ese mandato, en octubre de 1994 la Comisión presenta una Comunicación al Consejo y al Parlamento para reforzar la política mediterránea de la Unión Europea mediante una asociación euromediterránea²⁵. En la introducción la Comisión señala que los cambios geopolíticos han dado lugar

23. Pereira Castañares y Martínez Lillo (op. cit.: 706).

24. Ibid. p. 715.

25. COM(94) 427 final.

a que, desde 1989, la Comunidad se concentre en las políticas dirigidas hacia los países del este y centro de Europa, ayudándoles a integrar sus economías en las de Europa occidental, y hacia la región del Mediterráneo; en ambos casos, las políticas respondían a circunstancias geográficas, históricas, políticas, económicas y culturales; ahora, la Unión quiere basar sus relaciones en las necesidades y capacidades específicas de cada región, por eso el proceso de preadhesión que se está llevando a cabo con los países de la Europa central y oriental no interfiere en absoluto en la voluntad de estrechar los vínculos con los vecinos mediterráneos. También indica la Comisión que la propuesta contempla esencialmente las relaciones con los países del Magreb, Mashrek e Israel y resalta las relaciones específicas que la Comunidad mantiene, para la adhesión, con Turquía, Malta y Chipre; los países de la antigua Yugoslavia están expresamente excluidos. La Comisión concibe la política mediterránea como pluridimensional y a largo plazo y enmarcada en dos grandes capítulos, uno sobre estabilidad política y seguridad y otro sobre aspectos económicos y afirma que la Unión tendrá que establecer con sus socios mediterráneos un diálogo permanente sobre los principios democráticos, la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos.

El Consejo Europeo de Essen celebrado los días 9 y 10 de diciembre de 1994 apoya la iniciativa, se congratula de que España abra la conferencia, manifiesta su preocupación por el avance del fundamentalismo en el norte de África y afirma que se fortalecerá el desarrollo regional en Oriente Próximo, incluidos los territorios palestinos. Por su parte, el Consejo Europeo de Cannes, de 26 y 27 de junio de 1995, apoya la propuesta del Consejo de Asuntos Generales de 12 de abril de 1995 que establece los objetivos para la conferencia euromediterránea de Barcelona articulados en torno a tres capítulos: político y de seguridad, destinado a definir un espacio común de paz y estabilidad, el económico y financiero, para construir una zona de prosperidad compartida y un capítulo social y humano.

La I Conferencia Euromediterránea se celebra en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 1995, reuniendo a los 15 Estados miembros de la Unión Europea con 12 socios del sur y el este del Mediterráneo²⁶. La Conferencia adopta una Declaración y un Plan de Acción para poner en marcha un objetivo a largo plazo que es la Asociación Euromediterránea, que se concibe como

26. Los socios no comunitarios son Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Jordania, Líbano, Siria, Turquía, Chipre y Malta. Libia, condenada entonces por las Naciones Unidas por sus implicaciones en acciones terroristas, no participa en el proceso de Barcelona; sin embargo, asiste con estatuto de observador desde la Conferencia de Stuttgart (1999), una vez levantadas parcialmente las sanciones; dado que las sanciones ya han sido levantadas totalmente, se espera una próxima incorporación de Libia al diálogo euromediterráneo.

el marco global, tanto geográfico como temático, estructurador de las relaciones euromediterráneas. El proceso que se inicia parte e incorpora las relaciones preexistentes, pero significa un cambio cualitativo y conceptual respecto a los esquemas previos porque, como señala Montobbio: “está suscrita conjuntamente por los 27 socios del Proceso, pasando así de una política del Norte hacia el Sur a un partenariado, un proyecto conjunto, un ‘contrato social’ euromediterráneo”²⁷.

Los asuntos, como ya hemos adelantado, se agrupan en tres capítulos. El relativo a la cooperación política y de seguridad, cuyo objetivo es crear un área de paz y estabilidad basada en el respeto a los derechos humanos y la democracia. El capítulo de cooperación económica y financiera, que pretende un área de prosperidad compartida a través de un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado; el establecimiento de un área de libre comercio para 2010, que obliga a los socios no comunitarios a realizar importantes reformas estructurales en sus economías, se concibe como el instrumento más adecuado para alcanzar ese objetivo. Por último, la cooperación social, cultural y humana que pretende potenciar el desarrollo de las sociedades civiles con el fin de fomentar el diálogo entre culturas y civilizaciones.

Por otra parte, el proceso de Barcelona es bilateral, porque los acuerdos preexistentes van siendo sustituidos por los nuevos acuerdo de asociación euromediterránea que se siguen estableciendo entre la Comunidad y cada uno de los países terceros; pero, al mismo tiempo, tiene una dimensión multilateral que se manifiesta en el plano institucional, especialmente en el sistema de Conferencias Euromediterráneas, que establecen programas e iniciativas de alcance regional, y las Conferencias sectoriales. También el programa MEDA, principal instrumento financiero creado para alcanzar los objetivos de la Asociación es, a la vez, bilateral y multilateral, porque destina fondos tanto a proyectos bilaterales como regionales.

A través de estas breves notas es fácil concluir que la concepción del proceso de Asociación marca un punto de inflexión en la política mediterránea comunitaria; se trata de un proyecto ambicioso y original que algunos analistas califican incluso de sistema regional, si bien periférico, dada la asimetría existente entre los interlocutores. En cualquier caso, es un proceso que arroja luces y sombras, porque si bien los logros alcanzados son notables, la situación general de la región no ha mejorado sustancialmente,

27. Montobbio (2002: 3).

incluso a veces parece que el proyecto se paraliza y periódicamente hay que volver a relanzarlo. Se han sugerido mejoras, como dar carácter permanente a los mecanismos institucionales para mantener el impulso político, implicar más a la sociedad civil, hacer más visibles los logros, fomentar el conocimiento de los diferentes pueblos y culturas. Sin embargo, creemos que hay razones más profundas que explican esa situación; la Asamblea General de las Naciones Unidas expresa su preocupación por “*la persistente tirantez y la continuación de las actividades militares en algunas partes del Mediterráneo, que dificultan los intentos de fortalecer la seguridad y la cooperación en la región*”²⁸. Mientras esas situaciones se mantengan el proceso de Barcelona difícilmente podrá alcanzar los objetivos programados.

Bibliografía citada

- ABELLÁN HONRUBIA, Victoria: “Capítulos XIV y XV”, Díez de Velasco, Manuel: *Las Organizaciones Internacionales*, 8ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, pp.213-241.
- ARENAL, Celestino del : “ La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política “, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2002.
- BARBÉ, Esther, *Relaciones internacionales*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 2003.
- BENCHENANE, Mustapha: *Pour un dialogue euro-arabe*, París, Berger-Levrault, 1983
- CARTOU, Louis: *Communautés européennes*, 6ª ed., París, Dalloz, 1979.
- GONZÁLEZ FERRÍN, Emilio: *El Diálogo Euro-Árabe: la Unión Europea frente al Sistema Regional Árabe*, Madrid, AECI, 1997
- MEDINA, Manuel, (dir.): *Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas*, Madrid, CSIC, 1976, pp.
- MONTOBBIO, Manuel: *La presidencia española del Consejo de la Unión europea 2002 y el relanzamiento del proceso de Barcelona*, Documento de trabajo del Real Instituto Elcano (7/10/2002)
- PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y MARTÍNEZ-LILLO, Pedro: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales (1815-1991)* Madrid, ed. Complutense, 1995

28. A/58/467, de 7 de enero de 2004.

TAMAMES, Ramón: *El Mercado Común Europeo. Una perspectiva española y latinoamericana*, Madrid, Alianza Universidad, 1982.

TRUYOL, Antonio: *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972,

Nueva
Pública
PAPELES

MARRUECOS, UN ESPACIO PARA EL DESARROLLO: TRES CUESTIONES SOBRE LA COOPERACIÓN

ÁNGELES RAMÍREZ FERNÁNDEZ*

RESUMEN

El artículo plantea el análisis de tres temas que se han vinculado al desarrollo en Marruecos: la cuestión del cambio en la situación de las mujeres, el impacto y gestión de la emigración al extranjero, y el refuerzo del tejido asociativo. En lo que se refiere al tema de las mujeres, el artículo sostiene que el hecho de que hayan sido las agendas internacionales las que han priorizado unos aspectos del cambio sobre otros, ha provocado la concentración en los que regulan el estatuto jurídico de las mujeres, relegando otros cambios no menos importantes. Para el segundo asunto, las migraciones, se muestra cómo su tratamiento, tanto en Marruecos como en las relaciones con España y la Unión Europea, viene conectado y determinado por cuestiones securitarias únicamente, a pesar de una serie de precedentes que muestran su vinculación “natural” con el desarrollo. Y para el tercer aspecto, se analiza el impacto de la cooperación internacional, en sus diversas formas, sobre el asociacionismo, en el sentido de forzar a una estratificación que tiene finalmente a concentrar los puntos fuertes en un tipo determinado de asociaciones, relegando otros, que en ocasiones son los que están resolviendo necesidades locales.

* Profesora en el Departamento de Antropología en la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la misma universidad. Es autora de varios trabajos sobre migraciones marroquíes (*Migraciones, género e Islam*, AECI, 1998; *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Observatorio Permanente de Migraciones, 1996; *Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes a España*, Universidad Internacional de Andalucía, 2004, coautora y editora), así como coeditora de *Antropología y antropólogos en Marruecos*, Bellaterra, 2002. En los últimos dos años ha abierto una nueva línea de investigación que indaga en la constitución y funcionamiento de las asociaciones femeninas en Marruecos, con especial atención a las asociaciones islamistas.

ABSTRACT

There are three key questions to analyse Morocco from Development Cooperation point of view. These are Women question, the links between International Migration and Development and the Association tissue. First, regarding the Women question, it is important to outline that the International Agenda forces the priorities in the development. From their point of view, the legal change is the more important aim in International Cooperation and this statement fixes the associations work. Second, despite the importance of international Migration in the Development, the framework to discuss migration is limited by Security Policies. It means that the possibilities of Migration to affect the development of origin areas become dramatically damaged. Third, the International Cooperation shapes the Association web in Morocco. In consequence, there is an exclusion—in human and economic resources— of the Associations that don't share the ideological principles of International NGO's, even if they could be representatives and if they do a good work in development terms.

RÉSUMÉ

L'article pose trois questions liées au développement au Maroc: le changement dans le statut des femmes, l'impact et la gérance de l'émigration à l'étranger et le renforcement du tissu associatif. D'abord, et dans ce qui concerne le premier volet, l'article soutient que le fait que les agendas des organismes internationaux aient priorisé certains aspects du changement au dessus d'autres, a provoqué la concentration des efforts sur le juridique au Maroc. De cette façon-là, on a oublié des autres changements aussi importants. Pour la deuxième question, on montre comme tout ce qui rapporte aux migrations, est traité dans une logique sécuritaire, produit aussi des préoccupations espagnoles-européennes, en ratant ainsi la possibilité de réintégrer l'émigration à sa place "naturel": les rapports avec le développement des régions d'origine. Troisième, on analyse l'impact de la coopération internationale, notamment l'espagnole, dans l'associationnisme marocain. Dans ce point, on fait voir comment la coopération force une stratification du tissu associatif, qui fait monter certains types d'associations—celles intéressantes du point de vue de la coopération internationale— et qui relègue d'autres, parfois celles qui se rapprochent le plus des besoins et de préoccupations locaux.

El objetivo de este artículo es mostrar un panorama de Marruecos desde el punto de vista de su situación frente a las intervenciones en desarrollo. Y esta situación se concentra en tres puntos. Son tres cuestiones cuyo análisis ha venido vinculándose al desarrollo y a las intervenciones que, desde el exterior, básicamente desde Europa, se llevan a cabo en este sentido en Marruecos. Estas son, en primer lugar, la situación social y jurídica de las mujeres; en segundo lugar, la emigración, sobre todo la de carácter laboral que se produce hacia el extranjero, y en tercer lugar, el auge del movimiento asociativo. Y es a partir de estos tres puntos que toma forma el presente artículo¹.

Cuestiones de mujeres: la priorización de lo jurídico

En lo que concierne a la “cuestión de las mujeres” en Marruecos, parto de que la desigualdad jurídica se ha convertido en un tema prioritario en la agenda del desarrollo, y ello se ha debido a la presión internacional, ejercida a partir de las organizaciones no gubernamentales extranjeras, los organismos internacionales, y la propia cooperación bilateral. El resultado de todo esto ha sido una atención preferente a esta cuestión, descuidando otros problemas que podrían ser evaluados como más acuciantes y de consecuencias más graves. En consonancia con ello, el trabajo en desarrollo se concentra en las asociaciones y en los proyectos que tienen como objeto el trabajo en la cuestión jurídica: *lobbies*, sensibilización, publicaciones, alfabetización jurídica, etc.

Para el caso de Marruecos, hablar de la “cuestión de las mujeres” es ya sostener una hipótesis con respecto a la situación. En este sentido, el discurso de las asociaciones marroquíes, feministas y de desarrollo, en Marruecos no hace sino seguir otros que ponen el peso de la resolución de problemas de los cuales son víctimas las mujeres, en las propias mujeres. Las mujeres, más vulnerables que los hombres desde el punto de vista laboral, social y jurídico, son retomadas en el discurso del cambio como las únicas capaces de cambiar la situación de la que son víctimas. Este discurso tiene influencia en el grado de implicación de la sociedad marroquí en el cambio, y por tanto, en las prioridades de trabajo.

1. Los datos para este trabajo proceden, salvo mención de otra fuente, de un trabajo de campo que vengo realizando en Marruecos, desde abril de 2002, y que pretende llevar a cabo un seguimiento de diferentes procesos asociativos, incluidos los que tienen que ver con el referente religioso. La disciplina desde la que me sitúo es la de la antropología social.

Si existe una cuestión polémica en el Magreb, ésta reside en lo que tiene que ver con el estatuto jurídico de las mujeres. Este estatuto jurídico, es, no sólo en Marruecos, sino en los tres países del Magreb central, deudor de la única concesión normativa que hacen los Estados al Islam. En los tres países, el cambio en la reglamentación de los Códigos de la familia, que rigen el matrimonio, el divorcio, la filiación y la herencia, se ha producido en momentos muy diferentes, y siempre ha arrastrado una serie de problemas y de puestas en cuestión del estado de cosas. Es en Marruecos donde este debate ha sido más profundo. Y sin embargo, hay algo inédito en los últimos cambios jurídicos en Marruecos, anunciados en octubre de 2003 por el Rey y culminados en 2004 con la puesta en vigor del nuevo Código de la Familia, y es la atención internacional que han generado. Ello ha tenido un impacto importante en las propias estructuras que sostenían las diferentes posiciones. Sin embargo, antes de tratar esta cuestión, es conveniente revisar de forma panorámica otra que afecta a la situación de las mujeres, y que constituye uno de los mayores problemas: me refiero al analfabetismo femenino.

En Marruecos, el 62,8% de las mujeres son analfabetas (PNUD, 2003), en tanto que lo es el 37,4% de los hombres. Esto está indicando no sólo que un alto porcentaje de la población femenina es efectivamente analfabeta, sino que hay un gran grado de desigualdad entre hombres y mujeres. Como pasa en otros lugares, las cifras se disparan si se toma el ámbito rural por separado. En los duares o aldeas del norte de Marruecos, y según los datos que obran en organizaciones que llevan a cabo proyectos de desarrollo (IPADE), el 100% de las mujeres son analfabetas. En este ámbito, se da a menudo el caso de que en una familia, los hermanos tienen estudios, o saben leer y escribir, y sus hermanas no conocen las letras.

Por otra parte, en Marruecos es muy baja la tasa de escolarización, que se acentúa para el caso de las niñas. Para el curso 1999-2000, la tasa de escolarización de los niños (niños y niñas incluidos) de 7 a 15 años era de 65,5%. Eso significa que el resto, 34,5%, estaban sin escolarizar (Lahlou, 2002.) En Marruecos, además, es bastante habitual el trabajo infantil: constituye el 8,7% de la población ocupada, en el caso de las niñas, y el 4,17% en el caso de los niños (Lahlou, op.cit.) Las niñas, en su mayor parte, están empleadas en el servicio doméstico, como *petites bonnes*. No hay sino estimaciones del número de niñas en esta situación, estimaciones que van desde las casi 17.000 que contabiliza Lahlou, de edades comprendidas entre los 7 y los 15 años, a las 22.940 menores de 18 años de las que habla un estudio reciente, y que se refiere sólo a la provincia de Casablanca².

2. Estudio del Haut. Commissariat au Plan. Información de Le Matin, 8 de abril de 2004.

Estos datos, en lo que se refiere a niñas y niños que trabajan para otros. Sin embargo, aun cuando no sea así, los niños en Marruecos desempeñan trabajos en el seno de la familia, y estas tareas son difícilmente mesurables. Hay que destacar el trabajo que desempeñan las niñas en las áreas rurales. En los lugares donde las actividades relacionadas con la reproducción, asumidas por las mujeres, requieren muchas horas y esfuerzo, las niñas son socializadas desde los tres o cuatro años para asumir estas tareas. La escuela es algo absolutamente secundario, y las niñas no están escolarizadas o dejan la escuela al poco tiempo, o casi nunca asisten. Esto aboca a las mujeres a un único proyecto de vida, que han de cumplir cuanto antes, el matrimonio. En este sentido, todo lo que estorbe la consecución de este proyecto es desdeñado. Así, en ocasiones, cualquier novedad que suponga un cambio en los cánones a los que se supone deben adaptarse las mujeres, es rechazada: proyectos que supongan movilidad espacial, o asunción de tareas que no han sido desempeñadas tradicionalmente por las mujeres. Y ello porque es percibido por ellas mismas como redundando en una pérdida de oportunidades de cara al proyecto matrimonial. También puede darse el caso de que algunos cambios jurídicos, como el aumento de la edad mínima legal para contraer matrimonio, uno de los grandes logros del último Código de la Familia, sean percibidos desde esta óptica.

En el caso de la mayoría de los duares de la zona norte de Marruecos (provincias de Chefchaouen o Tetuán, por ejemplo), las mujeres dedican mucho tiempo a la recogida de la leña³, para poder llevar a cabo las tareas cotidianas de la casa (hacer el pan o lavar la ropa). Algunos proyectos de desarrollo tratan de aminorar la carga de trabajo de las mujeres mejorando las condiciones en las que se produce este trabajo: puntos de agua para evitar los grandes desplazamientos, hornos modernos para disminuir la cantidad de leña necesaria, y por tanto, aminorar el esfuerzo, etc. También hay otros programas que mejoran algunos sectores productivos, como el de la elaboración del aceite, o la implementación de pequeñas industrias apícolas. Sin embargo, y en la medida en que no hay una redistribución del trabajo, es sobre las mujeres sobre las que recae la carga de nuevas actividades. La creencia de que el aumento de la capacidad productiva y de gestión de los recursos de las mujeres acaba redundando en un empoderamiento, se da la vuelta. Y curiosamente, lo que en teoría podría pasar por una “perspectiva de género”, termina reforzando las

3. El trabajo de las mujeres en la zona de la Yebala es relatado, entre otros, por El Harras (1988) y Hajjarabi (1991).

condiciones de la desigualdad en un ámbito en el que la vida de los hombres apenas cambia, en términos de trabajo, y la de las mujeres se ve profundamente modificada: redoblan su ritmo de trabajo y han de sacar aún tiempo para asistir a cursos de alfabetización, de formación, asistir a reuniones, etc.

Y si se habla de cambios en lo que se refiere al estatuto de las mujeres, hay que pensar en uno que es evaluado como central. Este proceso arranca de un debate generado a partir de la “cuestión femenina” en Marruecos y centrado en el Plan de Integración de las mujeres en el desarrollo. Fue a principios de 1999, que la Secretaría de Estado encargada de la Protección Social, la Familia y la Infancia, elaboró este Plan, siendo Primer Ministro el socialista Youssoufi.

El Plan fue uno de los resultados de la aplicación de la llamada Plataforma para la Acción, documento elaborado según las directivas de la Cumbre de Pekín sobre las mujeres, en 1995, y resultado también, desde el punto de vista interno, de la acción de las feministas marroquíes, para las que el cambio jurídico fue siempre un objetivo prioritario. Este documento preveía la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de desarrollo sostenible. La equidad y el empoderamiento (del inglés *empowerment*) de los individuos son entendidos como requisitos de ese desarrollo. Y en Marruecos eso era algo que había que estimular, puesto que una minoría que no lo es numéricamente, constituida por las mujeres, carecía de los recursos necesarios para ello. El Banco Mundial, como otras veces en otros lugares del mundo, estaba en el proceso desde el principio.

Lo cierto es que el cambio jurídico era sólo una más de las propuestas del Plan, entre un amplio paquete de medidas educativas, sanitarias y laborales. Este cambio afectaba al único campo que, desde el punto de vista legal, aún tenía que ver con el Islam, el Código del Estatuto Personal o Mudawana. El Código asumía una inferioridad y una dependencia jurídica de las mujeres con respecto a los hombres. Pero la sociedad marroquí se dividió ante la perspectiva del cambio. Un esquema simplificador podría asumir que la fisura se produjo entre tradicionalistas, representados por islamistas, y modernistas, organizados por feministas, y que los primeros se oponían al cambio, representado por las reivindicaciones de los segundos. Sin embargo, la oposición de los islamistas venía marcada, por un lado, por la negativa a admitir que el Islam perdiera el papel de marco regulador, ya que en los enunciados de las propuestas, apenas se mencionaba; por otro, consideraban la aplicación del Plan como una clara

injerencia extranjera⁴ que no evaluaba las necesidades desde el punto de vista interno. Más allá del amplísimo debate político y social que tiene lugar desde 1999 hasta la fecha, y que ha sido tratado en otros lugares (Del Olmo, 2000; Ramírez, 2004) es interesante considerar el hecho de que el centro se situara en las cuestiones jurídicas.

Para la opinión pública internacional y para los organismos y ONG internacionales, así como para las organizaciones feministas marroquíes, el cambio jurídico se convirtió en un caballo de batalla. No deja de ser interesante el hecho de que comience a haber publicaciones que ponen de manifiesto los problemas que para la precariedad de las mujeres representa el estatuto jurídico⁵. Estas publicaciones están cofinanciadas por organizaciones internacionales. En este sentido, y al margen de la consideración de que los cambios jurídicos sean un acicate para la participación de las mujeres y generen un efecto multiplicador en este sentido, hay que reseñar que el impacto real que tienen sobre la vida de la mayor parte de las mujeres marroquíes es muy pequeño. La conciencia de que hay otros problemas mayores no deja de ser reconocido por muchas asociaciones feministas, que sin embargo siguen haciendo hincapié en la cuestión jurídica. Ahora, a abril de 2004, cuando ya ha sido aprobado el nuevo Código de la Familia, y han sido satisfechas las demandas internacionales, asumidas por las feministas marroquíes, se revela especialmente interesante comenzar un seguimiento de las nuevas reivindicaciones sobre las que se va a trabajar e indagar en las nuevas expectativas de las organizaciones extranjeras y los organismos internacionales en este sentido.

La emigración: el codesarrollo como control de flujos

Quizás una de las definiciones que mejor se adaptan a Marruecos es que es un país de emigrantes. Esto tiene un impacto fundamental en la estructura de un país desde diferentes puntos de vista. Marruecos empieza a emigrar masivamente en los primeros sesenta sobre la base de los acuerdos de reclutamiento de mano de obra que tienen lugar con los países europeos. En este sentido, la

4. Son los discursos de los principales movimientos islamistas (El Adl ua al Ihsán, entrevistas en abril 2003 y octubre 2003) y del Partido de la Justicia y el Desarrollo (entrevistas en noviembre de 2003).

5. En realidad, en Marruecos, hasta ese momento, no había habido muchos estudios sobre el impacto de la Mudawana en la situación de las mujeres. Ver Benradi (1995), o los estudios de la ADFM, una de las organizaciones feministas marroquíes, en el año 2000, no publicados, que trataban el tema de lejos. Los que había, mostraban la confusión de las mujeres respecto al tema, que asociaban el Código con la religión. En 2002, sin embargo, se publica el primer estudio específico. Lo hace la Association Marocaine pour les Droits des Femmes (Ver Bibliografía).

situación de los tres países del Magreb es parecida. La única diferencia es que la población marroquí diversifica mucho más sus destinos migratorios, en comparación con Argelia y Túnez, que se concentran en Francia.

En este punto, la cuestión es que, a pesar de toda una retórica en las organizaciones de desarrollo, y en las propias instituciones, sobre el codesarrollo, e incluso a pesar de la puesta en marcha de algunas acciones importantes en este sentido, como el Paidar, la lógica que sigue mandando en las cuestiones de la emigración es la securitaria, reforzada en los últimos años por la nueva categoría de Marruecos como país de tránsito. Esto ha modificado incluso el discurso desde Marruecos, que comienza a desarrollar herramientas para el control de los flujos.

La emigración, en el caso de los estudios hechos en Marruecos, ha sido desde el principio vinculada al desarrollo. Durante mucho tiempo, los autores marroquíes parten de que la emigración redundaba en el subdesarrollo en Marruecos, y que refuerza las condiciones de dependencia, acorde con los marcos de análisis que se venían utilizando en el caso de otros lugares. Los estudios de los años 70 hacían dos constataciones: que el colonialismo es el causante de la emigración (Bonnet y Bossard, 1973), ya que destruyó las estructuras productivas tradicionales en beneficio de la economía mercantil (Lazaar, 1987; Belguendouz, 1991) y que la emigración al extranjero no desarrolla el área de origen, sino que la subdesarrolla (Berrada et Al, 1978; Baroudi, 1981). En este sentido, la emigración sería una consecuencia del subdesarrollo, y éste lo sería del imperialismo (Belguendouz, 1987). La emigración se concibe como una forma más de dependencia de Marruecos respecto a los países europeos y de las áreas emisoras de población con respecto a otras regiones marroquíes receptoras de inmigrantes y el aumento de la vulnerabilidad de estas regiones con la emigración (Charef, 1981 y 1983; Lassonde, 1981; Lazaar, 1987; Baroudi, 1981). La emigración parece intrínsecamente mala, “factor de frustración” (Berrada et Al, 1978), “factor perturbador de las concepciones implícitas del orden social” (Charef, 1983), decepcionante y negativa (Hamdouch et Al, 1981).

Pero hay algo paradójico: se parte en la bibliografía generada desde Marruecos —como ya se ha mencionado— de la concepción de la emigración como generadora de subdesarrollo, dependencia, etc. y sin embargo, se dan “soluciones” para hacer de ella un factor de desarrollo. Es decir, en primer lugar, no se descarta el posible papel de la emigración como factor de modernización o de desarrollo. En este sentido, los emigrantes son vistos como los agentes innovadores, los pioneros, que acercan la modernidad a sus localidades de origen. En segundo lugar, lo que se rechaza desde la bibliografía analizada es la emigración tal y como se está dando, que no se acompaña de un proceso de desarrollo —sobre todo inducido por el Estado— en el país de origen.

Los estudios de los años noventa, sin embargo, presentan una relación positiva con respecto a los efectos de la emigración al extranjero en el desarrollo marroquí. Es el caso de los estudios de Popp, 1990; Hopfinger, 1990; Ait Hamza, 1993; Berriane y Hopfinger, 1996, Bencherifa, 1993.

Una novedad parece deslizarse en los últimos textos, y es una “internacionalización” del problema. A las críticas repetitivas sobre la mala situación de los inmigrantes se contraponen una visión totalizadora que considera la emigración como un hecho indisociable de las relaciones políticas entre Marruecos y la Unión Europea. Se habla de la necesidad de que Europa tome parte en políticas de cooperación que varíen las bases económicas de la emigración (GERA, 1992). Desde este punto de vista, puede decirse que también la investigación sobre emigración en Marruecos sigue —si bien de lejos— la propia idea de la Unión Europea respecto a lo que ha de ser el desarrollo.

En definitiva, entonces, después de pasar a un escepticismo moderado con respecto a las consecuencias de la emigración en el desarrollo, en la bibliografía se recurre cada vez más a la necesidad de vincular la acción de los países de acogida con Marruecos. Es el tiempo de lo que se llamó codesarrollo. La idea de la participación de los países de acogida en el desarrollo de los países de emigración se basa sobre la idea de que, a quien más interesa desarrollar los países de emigración, es a los que reciben esos inmigrantes. La inferencia se construye de la siguiente manera: si la emigración es consecuencia del subdesarrollo, desarrollando las áreas de origen, se frenará la emigración. Y en un sentido, en lo que se refiere a algunos proyectos de los años noventa, el fin es, más que el desarrollo, generar actividades que fijen población. Fue ésta la idea del Paidar-Med, Programa generado a partir de un acuerdo bilateral entre España y Marruecos y que pretendía identificar posibles recursos de desarrollo en la región mediterránea marroquí⁶. Uno de los sectores de más importancia en el estudio fue la parte referente a las migraciones, en la que participé. Sin embargo, el Paidar nunca se desarrolló. Los informes que se elaboraron quedaron como material gris al que se remiten los documentos. Faltó la intención política para implementarlo, a pesar de que fue presentado por el entonces presidente del Gobierno, el popular José M^a Aznar al por aquella época primer ministro marroquí, Youssoufi, en 1996 como el resultado y el germen de una cooperación duradera. Lo interesante es que esta asociación entre desarrollo y emigración es reencontrada en el Programa GRECO⁷, donde explícitamente el texto se remite al Paidar en la parte correspondiente a

6. Ampliada esta región mediterránea a Arcila, Larache, Taunat, Alcázarquivir y Taza.

7. Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración. Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Ministerio del Interior.

las acciones previstas, en el punto de codesarrollo. En definitiva, la intervención en desarrollo, concretamente, la que puede enmarcarse dentro del codesarrollo, es concebida como un instrumento de gestión de la emigración, que pretende manejar el país de acogida, que es quien en principio proporciona los recursos para el desarrollo.

La situación de Marruecos desde el punto de partida de la emigración, sin embargo, se ha modificado definitivamente en los últimos años. Hasta hace apenas diez años, el papel que jugaba Marruecos en cuanto a la negociación de sus propios flujos, no era muy importante. Para hablar de inmigración con los países de acogida, debía utilizar otras cartas también. Sin embargo, su conversión en un país de tránsito le ha hecho cobrar un interés renovado en Europa, compartiendo esta categoría con otros países que también se sitúan de porteros, como Ucrania o Turquía. En consonancia con las nuevas tendencias migratorias, se desarrolla la irregularidad, debido al aumento de los controles de entrada. Al tiempo, las movi­lidades se hacen mucho mayores, tanto en volumen como en variabilidad de destinos, y comienzan a moverse poblaciones que tradicionalmente se habían mantenido en los límites de África (Marie, 2003). Esto lleva muchos ciudadanos africanos subsaharianos hasta Marruecos, donde esperan una oportunidad que les permita pasar al otro lado. Se convierte, entonces, en una etapa fundamental de un viaje migratorio que puede venir desde miles de kilómetros. Esto significa que la importancia de Marruecos para los países europeos va a estar marcada por la capacidad que tenga para controlar la población que está ya en sus fronteras. Y esta capacidad va a ser reforzada por medio de ayudas de los países de destino definitivos.

Lo más indicativo de los últimos cambios es el reconocimiento de esta categoría por parte de Marruecos, y la “schenguenización” marroquí, como dice Belguendouz (2003), y la ha reconocido por medio de la puesta en vigor de una ley de inmigración en el 2003. Si Marruecos tolera en su territorio a inmigrantes irregulares procedentes de otros lugares, a efectos de la relación con Europa, está incidiendo en el aumento de la emigración ilegal. Ahora bien, si controla esta inmigración, estará ahorrándole una parte del trabajo a España. Y lo mismo ocurre con la represión a los irregulares marroquíes que son devueltos, o que son sorprendidos antes de salir.

Desde el momento en el que Marruecos se convierte en un emisor importante de emigrantes hacia España, el tratamiento de todo lo que concierne a la emigración se ha tratado, desde el país de acogida, desde una lógica securitaria que tuviera como objetivo el control de flujos (Salomón, Feliu y Lorenzo, 2003) A esta estrategia se opuso un discurso procedente de Marruecos, que

estimaba que el Norte y el Sur tenían enfoques diferentes de lo que debía ser la emigración, y que, en todo caso, la responsabilidad de esa emigración no incumbía sólo a Marruecos, sino a España (Baraka, 2000⁸; ver también Salomón, Feliu y Lorenzo, op. cit.) Sin embargo, la conversión de Marruecos en país de tránsito ha terminado por inclinar las energías en ese sentido. La ley de Extranjería en Marruecos, recientemente aprobada, muestra cómo la presión de la Unión Europea sobre Marruecos, para que se “schenguenice” y se convierta en gendarme de Europa, ha redundado en una toma de control por parte de Marruecos, de la cuestión de los flujos. Se sigue descuidando, en cambio, por parte de Marruecos y por parte española, la elaboración de mecanismos que permitan llevar a cabo acciones de codesarrollo. En el primer caso, las grandes instituciones que estarían más en la línea de las intervenciones en codesarrollo, como la Fundación Hasán II o la Fundación Mohamed V, no están desarrollando un trabajo sistemático en este sentido, puesto que su preocupación parece inclinarse más del lado de gestionar programas ya abiertos, como el de la enseñanza de la lengua y cultura de origen, o de mantener cierta vinculación con los emigrantes de larga duración, que no traspasa muchas veces los límites de lo formal. Tampoco hay, por el lado español, programas específicos que vayan más allá de proyectos puntuales que elaboran ONG o asociaciones de inmigrantes, y que hasta el momento, no han tenido ningún impacto⁹. Y esto, a pesar de que, más allá de una retórica que angeliza el codesarrollo, desde las instituciones de los países de inmigración, entre ellos España, se sabe muy bien que el codesarrollo no deja de ser una herramienta potencial de control de flujos, aunque de ritmo mucho más lento que las convencionales.

La estratificación del asociacionismo en Marruecos

La cooperación al desarrollo en Marruecos, como en otros países, tiene un efecto configurador del panorama asociativo. Para el caso del país que me ocupa, ello se ha traducido en primer lugar, en el crecimiento de cierto tipo de asociaciones en detrimento de otras; en segundo lugar, en el refuerzo de una separación existente ya previamente en Marruecos, entre asociaciones islamistas y las que no lo son, con la consecuencia inmediata del aislamiento de

8. Intervención de Abdeslam Baraka, Embajador de Su Majestad el Rey de Marruecos en España en la mesa redonda organizada por el "Foro Jovellanos", sobre el tema "Protección de los derechos civiles" (inmigración). Madrid, 14 de noviembre del 2000.

9. Lo más parecido en este sentido es el Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT) de la Junta de Andalucía con el Gobierno de Marruecos. Firmado en 2003 y previsto hasta 2006, contempla la cofinanciación de proyectos, sobre todo en el norte del país. En este sentido, cuenta con la intervención en el área que más emigrantes envía a España desde el principio de la inmigración marroquí (López et al., 2004). Sin embargo, no utiliza los recursos generados por la inmigración para generar proyectos de desarrollo.

las primeras; y en tercer lugar, en el monopolio de los recursos de la cooperación y de las propias redes en manos de unas pocas asociaciones.

Es bien conocido que en Marruecos no existe una tradición asociativa que haya servido de base para el desarrollo de otras formas, salvo algunas excepciones reseñadas, entre otros, por Tozy y Lakhssassi (2002). Pero uno de los impactos más importantes de los proyectos de cooperación es la formación de asociaciones o cooperativas por dos vías. La primera, en torno a proyectos concretos, con lo cual además de asegurarse el financiador que el proyecto sigue adelante cuando se haya ido, se cumple otro objetivo que suele ser una exigencia, y que viene formulado en los programas como la promoción de la sociedad civil. La segunda vía es la generación o refuerzo de asociaciones no necesariamente vinculadas a proyectos concretos, sino al partenariado con organizaciones extranjeras. Me voy a ocupar de las segundas. No me extenderé aquí sobre los problemas generados en el marco de la financiación extranjera de los proyectos en partenariado, ya que han sido profusamente analizados en otro lugar (Núñez Villaverde et al., 2004). Sí me parece importante subrayar, en cambio, y ésta será la primera cuestión, el papel de esta financiación extranjera en la estratificación del panorama asociativo en Marruecos. Las asociaciones marroquíes son más poderosas cuanto más acceso tienen a recursos, y el recurso es extranjero, ya que, de otra manera, no sobrevivirían. Este acceso está mediatizado por la circunstancia de poder formar parte de un tandem con una organización extranjera. Esta circunstancia determina los temas a trabajar, como pasó con la cuestión de género en el momento en el que las asociaciones marroquíes se dieron cuenta de que era un tema que interesaba a los donantes extranjeros (Ver Núñez Villaverde et al., op. cit.) El resultado de todo esto es que la agenda de las asociaciones marroquíes está fijada por los donantes extranjeros, que finalmente puede traducirse por gobiernos extranjeros, principales financiadores de sus propias ONG, y, en última instancia, por unidades de mayor calado, como la Unión Europea. Esto no sería diferente de lo que ocurre con la cooperación al desarrollo en otros lugares del mundo. Sin embargo, el problema en Marruecos puede estar representado porque esta cuestión no parece una etapa del problema, sino el germen de su perpetuación. La concentración de los recursos en un puñado de ONG les hace crecer y ser cada vez más conocidas en el catálogo de organizaciones susceptibles de establecer un partenariado con una asociación extranjera. Ello impide a otras asociaciones pequeñas, o rurales, formar parte de este catálogo. Sólo podrán hacerlo si se asocian a las grandes, y para ello, tendrán que adaptar su ideario y sus prioridades a los objetivos de aquéllas, con lo cual, en vez de generar cada vez más movimientos asociativos, la cooperación podría reducirlos. El ejemplo que propongo a continuación sirve para apuntalar esta idea. Es el caso de una incipiente asociación de mujeres obreras de una importante ciudad costera marroquí. La asociación utiliza los locales de una asociación de barrio, que

a su vez trabaja con la cooperación extranjera. A pesar de que la asociación de obreras tiene un liderazgo independiente de la de desarrollo, en realidad depende de ésta para los recursos, y la segunda termina fijando los límites de su actuación. A su vez, la asociación de desarrollo tiene contactos con otras organizaciones extranjeras con las que no necesariamente trabaja, pero de las que sabe que estarían dispuestas a hacerlo. De este modo, esta organización controla la de las obreras y le fija los límites de su desarrollo. El asunto también está permeado por una cuestión de género: las líderes de la asociación de obreras son mujeres, y los de la organización de desarrollo son hombres.

La segunda cuestión a la que me quiero referir es al impacto de la cooperación en el aislamiento de las organizaciones islamistas. Por algunas razones técnicas y otras que lo son menos, las organizaciones elegidas por la cooperación extranjera para trabajar, parecen presentar un perfil concreto. Es el caso de las ONG extranjeras que trabajan con movimientos marroquíes de mujeres, por ejemplo. En este caso, las organizaciones marroquíes elegidas son las que están más próximas al modelo feminista europeo y que son, desde luego, urbanas. Otro tipo de asociaciones, más próximo a los modelos tradicionales (cofradías) o religiosos, queda fuera de este ámbito de acción. En este sentido, podría decirse que la cooperación al desarrollo está reforzando la segmentación entre las asociaciones religiosas o islamistas¹⁰ y las que no lo son. Y esta diferenciación, a su vez, tiene impacto en cuestiones ideológicas. Por ejemplo, algunas asociaciones feministas de Rabat y Casablanca, trabajan en proyectos concretos en partenariat con asociaciones o movimientos españoles. La censura que hay en estos movimientos españoles al trabajo con islamistas impide cualquier forma de colaboración entre asociaciones marroquíes feministas e islamistas. De hecho, se ha dado algún caso en el que el hecho de que haya islamistas trabajando en algunas ONG españolas o marroquíes se ha utilizado como arma arrojada contra la propia ONG, siempre bajo la amenaza de no seguir recibiendo financiación o de continuar formando parte del tándem con una organización extranjera. El hecho es que esta situación fuerza a las asociaciones marroquíes a definirse en contra de los islamistas, y a desmarcarse de hecho más de lo que sería necesario, de los modelos ideológicos de los islamistas en lo que se refiere a la intervención social, ante el miedo de no seguir recibiendo financiación.

Pero lo cierto es que la acción de las asociaciones islamistas es eludida por las ONG y por los gobiernos españoles¹¹. Por un lado, porque toman los discursos

10. En algunas ocasiones, son las propias asociaciones islamistas las que no quieren trabajar con los "cruzados" (Tozy, 2002)

11. En este sentido, cabe señalar que la Delegación de la Generalitat catalana, encabezada por Angel Colom hasta las elecciones autonómicas del 2004, llevaba a cabo un trabajo de fortalecimiento del tejido asociativo en algunas ciudades, frente al avance del trabajo de barrio que llevaban a cabo los islamistas.

de las organizaciones no islamistas, que de este modo eliminan competidoras. Por otro, en esta negación del asociacionismo islamista hay también un rechazo ideológico, más que al trabajo que desarrolla, al modelo de sociedad que se supone que representa, y que está construido sobre una alarmante falta de datos, que es compartida muchas veces por las propias asociaciones marroquíes. Se les asocia a la primaria satisfacción de necesidades de la población indigente, y se ubica ahí la clave de su popularidad y su capacidad de movilización. Sin embargo, la diferencia básica con una gran parte de las asociaciones no islamistas, es su proyecto político. Las asociaciones islamistas, sobre todo las que tienen como referente a *Al Adl ua al Ihsan* y en menor medida, al Partido de la Justicia y el Desarrollo, acometen su trabajo en los barrios como parte de un proceso integral de cambio social y político. La falta de recursos externos¹² se resuelve con la acción social de militantes cuya causa es justamente ese trabajo. La propia asociación se convierte en una fuente de recursos humanos para el potencial militante, que encuentra en la comunidad no sólo una solución a sus problemas a corto término, sino un proyecto que le permitirá cubrir sus necesidades básicas en un medio plazo. En este sentido, cabe decir que la falta de arraigo social de la mayoría de las asociaciones no islamistas radica en la falta de proyecto político. Ello les hace contar con menos recursos humanos, ya que el rasgo del militante es el trabajo voluntario. Además, el miedo a desaparecer hace que la actividad asociativa se termine concentrando en ciertas acciones que, estando en la línea de los intereses de los financiadores extranjeros, pueden no coincidir con los de la mayoría de la población sobre la cual se pretende intervenir, y de ese modo, se genere de la parte de la supuesta población objetivo un desinterés absoluto por el seguimiento de la actividad de la asociación. Hay otra cuestión, aparentemente menor, que tiene que ver con las estrategias de atracción de estas asociaciones. Una responsable feminista afirmaba, en octubre de 2003, para distinguirse de las asociaciones islamistas, que ellas “no hacían proselitismo”. Sin embargo, en un país donde es tremendamente complicado sobrepasar los límites del parentesco para establecer redes, parece necesaria una estrategia de atracción que justamente no sobrepase estos límites. Los islamistas han reconstruido un parentesco ficticio, basado en un argumento de legitimidad, como es la comunidad musulmana, y ello les permite contar con una vieja-nueva red asociativa. Asimismo, desde esta situación pueden atrave-

12. *Al Adl ua al Ihsán* es el principal movimiento islamista en Marruecos. Aunque no constituye un partido político ni está regularizado como asociación, es la base ideológica y táctica de una gran cantidad de asociaciones de referente islamista, y su discurso es, en cierta medida, anti-sistema, teniendo como principio la no aceptación de ayuda exterior para su labor social, según su propio discurso. El Partido de la Justicia y el Desarrollo forma parte del Parlamento marroquí. Con fama de ser menos radical que *Al Adl ua al Ihsán*, tiene, sin embargo, un discurso más agresivo contra las feministas. También es fundamental como referente del asociacionismo religioso marroquí.

sar las fronteras de lo privado y penetrar en el ámbito básico de relación de las mujeres. Estas estrategias son desechadas por las feministas, que utilizan otras que suponen que son las mujeres las que van a los centros, no al revés. La consecuencia inmediata de esta elusión de los islamistas es el refuerzo de una segmentación asociativa que ya es clásica en Marruecos y enormemente compleja¹³.

En tercer lugar, y además de este elemento religioso, hay otra estratificación que está teniendo lugar en Marruecos desde el punto de vista del impacto de la cooperación. En el caso de la cooperación española, que está concentrada en el norte de Marruecos, es fundamental, en la elección de los copartícipes, el hecho de que sean “hispanófonos”. En este sentido, hay una serie de personas que reproducen lo que Amit-Talai (1996) llama el circuito étnico para el caso de los inmigrantes. Un número reducido de personas se convierte en mediadores, y estas personas circulan entre las diferentes instituciones y asociaciones. Muchas veces estas personas actúan también como espoleadores para las nuevas asociaciones. Un problema derivado de esta situación es que hay una suerte de monopolio asociativo en algunos lugares. Este monopolio es animado en ocasiones por el modo de distribución de los recursos, y las nuevas asociaciones no pueden eludir esta estructura de mediadores. El riesgo es similar a lo anterior: la cooperación española corre el riesgo de incidir aún más en la segmentación de una serie de mitades: la hispanófona/francófona, por un lado, y la arabófona, frente a las dos anteriores. La falta de dominio del árabe por parte de muchos trabajadores del desarrollo redundante en que el trabajo se lleve a cabo con un sector de la población: el que puede hablar en francés o español y, en todo caso, a que se prefiera a los que tienen un dominio aceptable de alguna de estas lenguas frente a los que no lo tienen.

Conclusiones

En definitiva, para los tres temas analizados, y que desde aquí se han caracterizado como fundamentales, es la agenda internacional la que parece marcar las prioridades del desarrollo. Para el caso de la situación de las mujeres, la intervención en desarrollo que tiene como objetivo cuestiones relacionadas con la mejora de sus condiciones de vida, puede estar causando un efecto contrario al deseado. En ocasiones el desarrollo supone una sobrecarga de responsabilidades en las mujeres, porque se suman, a las ya tradicionales, otras

13. Las Jornadas de discusión que las mujeres de *Al Adl ua al Ihsán* preparan, son ignoradas por las feministas, que suelen ser invitadas. En ocasiones, la sola invitación resulta ofensiva para las feministas, que no quieren verse mezcladas en actos que organizan las islamistas.

que refieren a nuevas necesidades formativas y productivas. Por otra parte, y desde un punto de vista general, son evaluadas como fundamentales cuestiones en las que se hace una enorme inversión de recursos que apenas revierten directamente en la vida de las mujeres, al menos a medio plazo.

La segunda cuestión aquí analizada ha sido la emigración. En este caso, esta agenda internacional se concentra en cuestiones que atañen básicamente a la seguridad de las fronteras, desde el punto de vista de que Marruecos ha de asegurar la impermeabilidad de las suyas, de cara a los flujos procedentes del África subsahariana. La inmigración marroquí en España no parece haber supuesto un aumento en el interés en programas de codesarrollo, más allá de una retórica que se ha convertido en obligatoria cuando se habla de inmigración y que está incluso presente en el Programa marco que gestiona la inmigración en España (GRECO). Y si bien Marruecos se ha mostrado aparentemente más dispuesto a establecer estas acciones de codesarrollo, en realidad tampoco ha pasado del discurso, ya que las grandes instituciones susceptibles de trabajar en este sentido, no se han planteado en ningún momento la elaboración de un Programa que responda a la retórica. La reciente importancia que ha cobrado Marruecos como país de tránsito, y en última instancia, los atentados terroristas de Casablanca en mayo de 2003 y los del 11 de marzo de 2004 en Madrid, seguirán apuntalando la idea de que la emigración ha de tratarse dentro del paquete de la seguridad, y no del desarrollo. Y todo ello, a pesar de una importante tradición de investigación desde Marruecos, que ha analizado desde los setenta, las relaciones entre los procesos migratorios y el desarrollo de las áreas de origen.

Desde el punto de vista del asociacionismo, que es la tercera cuestión tratada en este artículo, la configuración del espectro asociativo en un país, Marruecos, que no tiene ninguna tradición organizativa en este sentido, se está llevando a cabo no sin problemas. En primer lugar, porque esta configuración supone una elección de copartícipes por parte de la cooperación extranjera que, por una cuestión de oportunidades, recae siempre en las mismas asociaciones, relegando otras. En segundo lugar, porque las prioridades del desarrollo y los modelos ideológicos de las organizaciones extranjeras, que pueden ser etnocéntricos, parecen estar fortaleciendo, en algunas ocasiones, ciertas divisiones internas del país, desde el punto de vista ideológico y de la acción política, entre asociaciones islamistas y otras que no lo son. Un interesante ejemplo nos lo ofrece el debate generado en torno a los aspectos jurídicos del Plan de Integración, que reformó todo el panorama asociativo femenino en torno a una fuerte oposición entre las asociaciones, a favor y en contra del Plan. Dado que la que la cooperación extranjera elude el trabajo con las asociaciones islamistas, las no islamistas evitan toda búsqueda de

consenso con aquéllas, para no poner en riesgo su supervivencia como asociación. Y en tercer lugar, las propias facilidades o dificultades técnicas, de comunicación, de las organizaciones extranjeras con las diferentes asociaciones marroquíes pueden también estar determinando un perfil de las asociaciones con las que se trabaja en Marruecos.

Bibliografía

- AÏT HAMZA, Mohamed: “Migration internationale du travail et urbanisation des espaces oasiens: Kelaat Mgouna”, *Revue du Géographie du Maroc*, (15) 1 y 2, 1993, pp: 127-143.
- AMIT-TALAI, Vered: “The Minority Circuit: Identity Politics and the Professionalization of Ethnic Activism”, Amit-Talai y Knowles (eds.) *Re-situating identities. The Politics of Race, Ethnicity, Culture*, Broadview Press, Ontario, 1996, pp: 89-115.
- ASSOCIATION MAROCAINE MAROCAINE POUR LES DROITS DES FEMMES: *Témoignages de femmes*, Casablanca, Le Fennec, 2002.
- BAROUDI, Abdellah: *Imperialisme et émigration*, Le Sycomore, París, 1981.
- BELGUENDOZ, Abdelkrim: “Les jeunes émigrés en Europe: agents de changement au Maroc”, *Al Asas*, n° 80, juin, 1987, pp: 21-27. 1991, “L’émigration des travailleurs marocaines”, Documento inédito.
- BELGUENDOZ, Abdelkrim: *Le Maroc non africain, gendarme de l’Europe?* Imprimerie Beni Snassen, Rabat, 2003.
- BENCHERIFA, Abdellatif: “Migration extérieure et développement agricole au Maroc, état de la connaissance, observations empiriques récentes et perspectives de recherches futures”, *Revue du Géographie du Maroc*, (15) 1 y 2, 1993, pp: 51-93.
- BENRADI, Malika: “Ce que comprend la femme rurale de quelques dispositions du statut personnel”, Hajjarabi et Al., *Femmes rurales*, Le Fennec, Casablanca, 1995, pp. 127-143.
- BERRADA, Abdallah et Al: *Migration de développement/Migration de subdeveloppement*, INSEA, Rabat, 1978.
- BERRIANE, Mohamed y HOPFINGER, Hans: “Impact de la migration internationale du travail sur la croissance du cadre bâti: le cas du centre du Zeghaneghane”, *Revue du Géographie du Maroc*, (15) 1 y 2, 1993, pp: 143-166.
- BONNET, Pierre y BOSSARD, Raymond: “Aspects géographiques de l’émigration vers l’Europe”, *Revue du Géographie du Maroc*, n° 23-24, pp: 5-49.

- CHAREF, Mohamed: “Les transferts d’épargne des émigrés marocains en France: évaluation de leur importance et de leurs effets”, *Annuaire de l’Afrique du Nord*, XX, pp: 217-227. 1983: “La participation des travailleurs marocains à l’étranger dans les opérations immobilières des E.R.A.C (exemple du Tensift)”, *Études Méditerranéennes*, 4, pp: 129-143.
- DEL OLMO, Alicia: *La nueva configuración del espectro asociativo femenino en Marruecos: historia del Plan de Integración de las Mujeres en el Desarrollo*. Tesina de Master en Género y Desarrollo. Madrid, 2000 (inédito)
- EL HARRAS, Mokhtar “Al aila ua al amal : dirasat susiolyóia al mushtarakat qarauíia bishamal al magreb”, MERNISSI (dir.) *Femmes partagées famille-travail*, Le Fennec, Casablanca, 1988, pp : 17-35
- FELIU, Laura; SALOMÓN, Mónica; LORENZO, Manuel: “La actuación española en la crisis entre España y Marruecos (2001-2003)”, *Ágora*, 8, 2003.
- GERA: *Étude des mouvements migratoires du Maroc vers la Communauté Européenne. Rapport final*. Documento inédito, 1992.
- HAIJARABI, Fatima: “Sauver la forêt ou sauver les femmes: la corvée de bois chez les Ghmara”, GROUPE PLURIDISCIPLINAIRE D’ÉTUDE SUR LES JBALA, *Jbala, histoire et société*, CNRS, Paris, 1991, pp. 373-395.
- HAMDOUCH, Bachir et Al.: *Migration internationale au Maroc. Une enquête sur ses caractères et ses effets en milieu urbain*, INSEA, Rabat, 1981.
- HOPFINGER, Hans: “The impact of migration on Urban Development. First results of an exploratory project in Nador Province”, *Workshop Paper for the International Migration Conference on Migration in Maghreb Countries*, 1990, University of Oujda, oct. 21-24.
- LAHLOU, Mehdi: “Le phénomène des “petites bonnes””, *Rapport du Social 2002*, Okad, Rabat, 2002, pp. 95-111.
- LÓPEZ GARCÍA et Al. *Pervivencia y desarrollo de las redes de origen en la inmigración marroquí en España*, Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid, 2004.
- LASSONDE, Louise: “Les migrations de travail au Maroc: stratégie de la mobilité et survie domestique?”, *Annuaire de l’Afrique du Nord*, XX, 1981, pp: 203-216.
- LAZAAR, M’hamed: “Conséquences de l’émigration dans les montagnes du Rif Central”, *Revue Européenne* n° 1 y 3, vol. 3, 1987, pp: 97-114.
- MARIE, Claude-Valentin: *Prévenir l’immigration irrégulière: Entre impératifs économiques, risques politiques et droits des personnes*, Comité Européen sur les Migrations. Conseil de l’Europe, mars 2003, Estrasburgo.

- NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús et Al: *Redes sociales en Marruecos. La emergencia de la sociedad marroquí*, Icaria, Barcelona, 2004.
- PNUD (2003) *Human Development Indicators: Morocco*. HDR 2003. UNDP Website.
- POPP, Herbert: “Les anciens émigrés marocains après leur retour dans la province de Nador”, *Présentation du programme de recherche du groupe maroco-allemand sur la rémigration*, 1990, pp. 1-7.
- RAMÍREZ, Ángeles: “¿Oriente es oriente?: sobre feminismo e islamismo en Marruecos” Bajo consideración.
- TOZY, Mohamed y LAKHSASSI, Abderrahmán: “Segmentariedad y teoría de los leff-s (Tahuggwat/Taguzult)”, Ramírez y López (eds.), *Antropología y antropólogos en Marruecos*, Bellaterra, Barcelona, 2002: 423-449.
- TOZY, Mohamed: “Las asociaciones con vocación religiosa: Propuesta de Lectura”, Roque, M. A. (ed.), *La sociedad civil en Marruecos. La emergencia de nuevos actores*, Barcelona, Icaria, 2002, pp: 214-233.

Publicidad
únete

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO TRAS LA INTIFADA: NUEVAS PRIORIDADES ANTE UN FUTURO INCIERTO

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO*

RESUMEN

La apertura del proceso de paz con los Acuerdos de Oslo de 1993 generó grandes expectativas ante la posibilidad de resolver de manera pacífica el largo conflicto israelo-palestino. Diez años más tarde existe un pesimismo generalizado sobre el futuro. El retorno a la dinámica de la violencia con la Intifada en 2000 y el abandono de las negociaciones tras la fallida ronda de Taba en 2001 obligaron a replantear las prioridades de la cooperación internacional para el desarrollo hacia los Territorios Palestinos, en general, y la europea y la española, en particular. Así, si los esfuerzos desplegados por la comunidad donante en los noventa se dirigieron a apoyar la creación de una infraestructura protoestatal, a partir del 2000 estos esfuerzos se han dirigido a cubrir las necesidades más elementales de la población, mediante proyectos de ayuda alimentaria y de emergencia. Un informe del Banco Mundial del año 2002 advertía: “La inversión a largo plazo ha sido sacrificada por la supervivencia a corto plazo”.

* Profesor del Área Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Alicante. Ha escrito varios libros sobre el conflicto árabe-israelí —*El proceso de paz de Oriente Medio* (Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1999) y *El miedo a la paz* (Madrid, Los libros de la Catarata / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2001)— y editado el *Informe del conflicto de Palestina. De los Acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta* (Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2003) y, junto Isaías Barreñada, *España y la cuestión palestina* (Madrid, Los libros de la Catarata / Dirección General de Relaciones Científicas y Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores, 2003).

ABSTRACT

The beginning of the Peace Process with the Oslo Agreement in 1993 had created great expectations faced with the possibility of resolving on a pacific way the Israel-Palestinian conflict. Ten years later there is a generalized pessimism about the future. The return to the dynamics of violence with the Intifada in 2000 and the collapse of negotiations after the fail of Taba round in 2001, forced to change the priorities of international development cooperation towards the Palestinian Territories and, in particular, European and Spanish cooperation. Therefore, if the cooperation efforts committed by the donor community in the nineties were directed to support the creation of a Palestinian proto-state infrastructure, from 2000 these efforts have been mainly devoted to take care of the most basic needs of the Palestinian population, through food security and complex emergency projects. As a World Bank Report as put it: "Long term investment has been sacrificed by short term survival".

RÉSUMÉ

Le début du Processus de paix avec les Accords d'Oslo de 1993 a généré de grands espoirs face à la possibilité de résoudre d'une manière pacifique le long conflit israélo-palestinien. Dix ans après, il y a un pessimisme généralisé sur l'avenir dans la région. Le retour à la dynamique de la violence avec l'Intifada en 2000 et l'abandon des négociations après l'échec de la ronde de Taba en 2001, ont obligé à remettre en question les priorités de la Coopération Internationale pour le Développement vers les Territoires palestiniens, en général, et celle accordé par l'Europe et l'Espagne en particulier. De ce fait, si les efforts déployés par la communauté des bailleurs des fonds dans les années 90 étaient dirigés à appuyer la création d'une infrastructure proto-étatique, à partir de l'an 2000 ces efforts ont été plutôt dirigés à s'occuper des besoins les plus élémentaires de la population, à travers des projets d'aide alimentaire et d'urgence. Un rapport de la Banque Mondiale de l'année 2002 signalait: "L'investissement à long terme a été sacrifié par la survie à court terme".

Las prioridades del Proceso de Oslo

El 13 de septiembre de 1993 se firmó el Acuerdo de Oslo. Mediante dicho acuerdo, palestinos e israelíes pretendían sentar las bases de la paz y resolver su largo conflicto. Muchos consideraron entonces que se daba un paso histórico hacia la reconciliación de los pueblos árabe e israelí que, mediante el acuerdo, ponían fin a la relación de *zero sum* vigente desde 1948. La nueva coyuntura de negociaciones implicaba la modificación del orden de prioridades de los actores regionales. Si hasta entonces el enfrentamiento bélico y la maximización de poder habían marcado la relación entre el Estado hebreo y sus vecinos árabes, era imprescindible establecer un nuevo marco de cooperación en Oriente Próximo.

Uno de los pilares de ese Nuevo Oriente Próximo que el gobierno laborista pretendía impulsar con el proceso de paz, era la creación de un Mercado Común árabe-israelí. El anexo IV del Acuerdo de Oslo, el “Protocolo sobre la cooperación israelo-palestina concerniente a los programas de desarrollo regional”, incidía en la necesidad de elaborar un programa de desarrollo regional a gran escala con el respaldo del G-8, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Para ello, se consideraba necesario impulsar la creación de un Fondo y un Banco de Desarrollo de Oriente Próximo y la cooperación regional en una serie de proyectos de interés común (entre ellos, un canal entre Gaza y el mar Muerto, la interconexión de la red eléctrica, varias plantas desalinizadoras y el desarrollo de los recursos hídricos y de la agricultura, un plan regional de turismo, transporte y comunicaciones, y la cooperación para la explotación del gas y el petróleo).

Un informe de la Asociación Israelí de Cámaras de Comercio fechado una semana antes de dicho acuerdo recogía los supuestos beneficios que depararía el proceso de paz para el conjunto de la región.¹ Entre los más significativos citaba la reducción de los presupuestos de defensa, la estabilidad de los precios del petróleo, la llegada de masivas inversiones extranjeras, la creación de un Mercado Común en Oriente Próximo, el incremento del turismo y de la cooperación regional en diferentes terrenos (turismo, agua, agricultura, medio ambiente, energía y finanzas). Según dicho informe, Israel sería el principal beneficiado por la nueva situación ya que se convertiría

1. The Israeli Association of Chambers of Commerce, *The Peace Economy: Possible Scenarios*, 6 de septiembre de 1993.

en el centro de gravedad económico de la zona al atraer la mayor parte de las inversiones extranjeras previstas, abrir nuevos mercados para sus productos y lograr poner fin al boicot árabe contra el Estado judío. El propio Simón Peres, inspirador del proyecto del Mercado Común en Oriente Próximo, pensaba que *“el proceso económico regional instituirá una nueva realidad en la que los negocios se antepondrán a la política. En último término, el Oriente Próximo se unirá en un mercado común, una vez que hayamos logrado la paz. Y la misma existencia de ese mercado común fomentará intereses vitales en mantener la paz a largo plazo”*².

La distancia entre las expectativas contempladas en 1993 y el desolador escenario de 2004 no puede ser mayor. Como subrayaron entonces diferentes analistas, entre ellos Bernard Ravenel, la Declaración de Principios era ante todo un *“proyecto de pacificación por medio del desarrollo económico”*.³ La crítica del economista libanés Georges Corm a este proyecto era implacable: *“La dimensión económica de los acuerdos, desproporcionada en relación a la dimensión política, adopta un aspecto surrealista, a menos que el nuevo orden regional norteamericano-israelí, en alianza con los capitales privados árabes procedentes de los beneficios petrolíferos, pueda abrir y unificar unos mercados que hasta el momento han permanecido fragmentados, protegidos y demasiado inestables para las grandes compañías multinacionales [...] Según esta visión la Palestina laica y democrática donde los árabes e israelíes vivirían juntos [...] se alcanzaría gracias a los milagros de la economía de mercado”*.⁴

La cooperación al desarrollo en la década de Oslo

Tras la firma de los Acuerdos de Oslo, la comunidad internacional hizo un esfuerzo considerable para favorecer el desarrollo de aquellos territorios que pasaron a ser gestionados por la Autoridad Palestina (AP). No obstante, los proyectos de cooperación al desarrollo quedaron pronto hipotecados por el lento avance del proceso de negociaciones y las resistencias israelíes y palestinas a alcanzar un acuerdo definitivo.

A las ya conocidas dificultades que debe afrontar a menudo la cooperación al desarrollo, se unía ahora la peculiar situación de los Territorios Palestinos que eran administrados en teoría por la AP, pero que en la práctica se mantenían bajo la ocupación israelí. En este sentido, el proceso de paz fue rehén de los vaivenes y altibajos vividos en la escena política israelí; entre 1995 y 1999 se

2. Peres (1993: 10).

3. Ravenel (1994: 164).

4. Corm (1967: 16).

sucedieron cuatro primeros ministros —Isaac Rabin, Simón Peres, Benjamín Netanyahu y Ehud Barak— con visiones radicalmente diferentes sobre la paz con los palestinos.

Tras el arranque del Proceso de Oslo, la cooperación al desarrollo internacional hacia los territorios autónomos palestinos registró un avance considerable, como muestra el incremento que experimentó tanto la ayuda europea como la española. De hecho tanto la Unión Europea (UE) como España se convirtieron en actores principales debido a su respaldo económico y político a la AP, siendo la UE el principal donante en los Territorios Palestinos.

El Programa MEDA de la UE consideró a los Territorios Autónomos como área prioritaria. Durante el periodo 1995-1999, el Programa MEDA I concedió a Cisjordania y Gaza 54 de los 111 millones de euros comprometidos en un principio.

En lo que se refiere a la Cooperación Española cabe señalar que los Territorios Palestinos son el único país programa de Oriente Próximo y, además, el único que tiene una Oficina de Cooperación Técnica. Los Territorios Palestinos son el principal beneficiario de la Cooperación Española en el área Asia-Medio Oriente⁵. En total, España destinó a los Territorios Autónomos más de 175 millones de dólares en el periodo 1994-2001 *"entre ayuda no reembolsable —proyectos y programas, cooperación multilateral, ayuda alimentaria y de emergencia, contribuciones al presupuesto palestino y cooperación cultural— y ayuda reembolsable —Créditos de Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)—"*⁶.

Volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo española entre 1994-2001 (en miles de dólares)

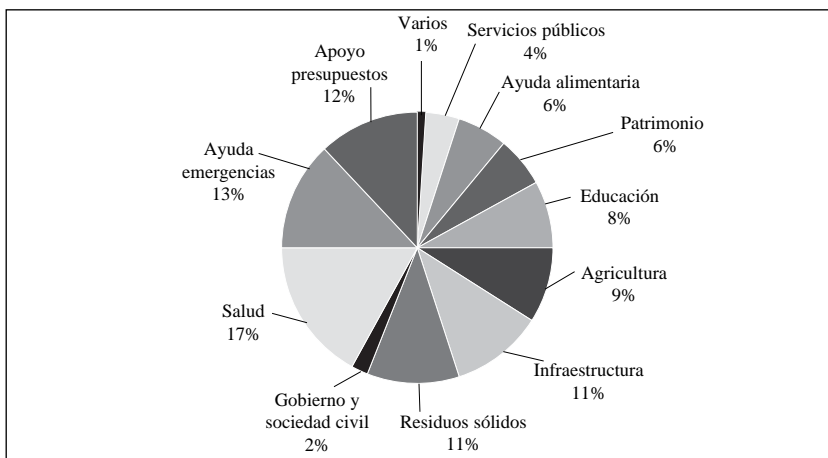
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | TOTAL |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|---------|
| BILATERAL | 12.325 | 17.810 | 4.660 | 7.246 | 3.963 | 4.633 | 2.871 | 4.353 | 57.861 |
| FAD | | | 14.520 | 15.247 | 18.763 | 14.261 | 100 | | 62.891 |
| ONG | 1.680 | 5.270 | 4.390 | 4.768 | 5.493 | 3.281 | 3.754 | 3.212 | 31.848 |
| UNRWA | | 4.200 | 4.800 | 5.110 | 3.450 | 3.125 | 3.200 | | 23.885 |
| TOTAL | 14.005 | 27.280 | 28.370 | 32.371 | 31.669 | 25.300 | 9.925 | 7.565 | 176.485 |

Fuente: Carlavilla, 2003: p. 182.

La distribución por sectores de la ayuda bilateral española entre 1994 y 2001 fue la siguiente:

5. Seguimiento PACI-2000, Oficina de Planificación y Evaluación - Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 2001, p. 34.

6. Carlavilla (2003: 175).



El impacto de la Intifada en la cooperación al desarrollo

En 2000, cuando el proceso de paz entró en una vía muerta tras el fracaso de las negociaciones de Camp David y Taba y la irrupción de la Intifada, la confianza entre las partes se evaporó dando lugar al peor de los escenarios posibles: el incremento de los atentados suicidas y el desmantelamiento de la AP por parte del gobierno Ariel Sharon. Desde entonces, la situación de la población palestina se ha agravado de manera considerable retrocediendo el camino avanzado en los años anteriores.

Desde el estallido de la Intifada se ha registrado un progresivo deterioro de la situación. Las negociaciones se interrumpieron, la violencia se incrementó y las incursiones sobre los territorios autónomos condujeron a la reocupación de las principales ciudades palestinas. Como consecuencia de esta situación se impusieron cierres y toques de queda y se restringió el movimiento de las personas y de las mercancías, lo que incrementó los índices de desempleo. Al mismo tiempo se redujo la renta per capita de manera alarmante, mientras que aumentó el porcentaje de personas que vivían bajo el umbral de la pobreza.

Un informe publicado por el Banco Mundial en marzo de 2002 advertía de los altos costes de la Intifada para la economía palestina. En él se señalaba la profunda recesión en la que había entrado la economía palestina y se indicaban sus consecuencias directas: la renta per capita descendió un 12% en el 2000 y un 19% en 2001. El porcentaje de la población palestina que en marzo de 2002 vivía bajo el umbral de la pobreza oscilaba entre el 45-50%, la pérdida en el PNB ascendía a 2.400 millones de dólares a finales de 2001. En 2002 la

renta per capita era un 30% inferior a la existente con respecto a 1993 cuando se firmó el Acuerdo de Oslo. Este escenario se ha ido deteriorando aún más en el curso de los últimos años.

Además, el Banco Mundial advertía de la posibilidad de colapso de la economía palestina y señalaba que esto sólo se había evitado gracias a la cooperación internacional: *"El 80% de los desembolsos de 2001 fueron dedicados al presupuesto de la AP y a la ayuda de emergencia. A mediados de 2001, los donantes de la Liga Árabe contribuyeron con 45 millones de dólares mensuales al presupuesto (a través del Banco de Desarrollo Islámico), mientras que la UE ha aportado otros 9 millones de dólares mensuales. Gracias a este apoyo sin precedentes, se ha evitado la desintegración de las estructuras de gobierno. Las contribuciones de los donantes al Organismo de Naciones Unidas de Socorro y Obras Públicas para los refugiados palestinos (UNRWA, en sus siglas inglesas) han sido cruciales (...). Sin la intervención de los donantes y, en particular, de los Estados de la Liga Árabe y la UE, las consecuencias hubieran sido aún peores. Sin embargo, el aumento de la ayuda alimentaria y de emergencia tuvo un alto coste: el apoyo a proyectos clave de infraestructuras y construcción pasó de 400 millones de dólares en 1999 a 175 millones de dólares en 2001, y varios proyectos vitales (autopistas, complejos industriales, el puerto y el aeropuerto de Gaza) han sido paralizados o gravemente dañados. La inversión a largo plazo ha sido sacrificada por la supervivencia a corto plazo"*.

Por último, dicho informe advertía de lo que podría deparar el deterioro de la situación: *"Si el cierre se intensifica, los esfuerzos de la comunidad internacional serán insuficientes y la economía descarrilará. Poco se conservará del sector privado más que la agricultura de subsistencia, un insignificante comercio y una pequeña industria. Los servicios públicos desaparecerán con la acumulación de las basuras, cortes frecuentes de energía y agua, falta de medicamentos en los hospitales y de libros de texto en las escuelas. Especialmente vulnerables son los municipios que han recibido escasa ayuda de emergencia y que tienen deudas con las compañías de servicios públicos israelíes. La pobreza está aumentando, particularmente en las comunidades aisladas, y se están dando graves problemas sanitarios y medioambientales"*.

Las prioridades de la cooperación europea tras la Intifada

Para paliar esta dramática situación, el Programa MEDA II de la UE incrementó de manera considerable la cuantía de sus ayudas a los territorios palestinos. El Programa MEDA II durante el periodo 2000-2003 comprometió un total 276,7 millones de euros a Cisjordania y Gaza, de los que fueron concedidos

232,6. De esta manera, la ayuda europea se incrementó de manera considerable al pasar de 54 millones en el periodo 1995-1999 a 232,6 en el periodo 2000-2003. La media de la ayuda europea en el periodo 2000-2003 (casi 58,5 millones por año) se quintuplicó respecto a la media del periodo 1995-1999 (10,8 millones por año). De esta manera, la ayuda europea pretendía responder a la crisis humanitaria que vivían los Territorios Autónomos⁷.

MEDA II 2000-2003
(en millones de euros)

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|------|------|------|
| 31,2 | 62,2 | 80,6 | 58,6 |

Junto a la ayuda de emergencia, la segunda prioridad de la cooperación europea al desarrollo pretendía hacer frente a los compromisos contemplados en la Hoja de Ruta de abril de 2003. Según dicho plan de paz, en la primera fase del proyecto debería acometerse una ambiciosa reforma de la AP. En la segunda fase, que finalizaría en 2005, debería crearse un Estado palestino soberano y viable. Entre las medidas a adoptar en dicha primera fase se mencionaba:

- Nombramiento de un nuevo gabinete palestino y de un primer ministro responsable. Reforma política de manera continuada para asegurar los poderes del Consejo Legislativo Palestino (CLP), el primer ministro y el gabinete.
- El CLP designaría una comisión encargada de redactar el borrador de la constitución palestina para someterla a debate público y, posteriormente, a la aprobación del nuevo CLP.
- La AP establecería una Comisión Electoral independiente y el CLP revisar y modifica la Ley Electoral. El Gobierno de Israel permitiría al Grupo de Trabajo la asistencia electoral, el registro de los votantes, el movimiento de los candidatos y el voto de los responsables. Los palestinos celebrarían elecciones libres, abiertas y justas al CLP.
- Aplicación palestina de las reformas judiciales, administrativas y económicas acordadas, como determinara el Grupo de Trabajo.
- Los palestinos y los israelíes concluirían un nuevo acuerdo de seguridad acorde con el Plan Tenet, incorporando un mecanismo efectivo de seguridad y el fin de la violencia, el terrorismo y la incitación que se aplicaría a través de un nuevo servicio de seguridad palestino.

7. http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/med/bilateral/w_b_gaza_en.htm

Con el objeto de cumplir las exigencias recogidas en la Hoja de Ruta, un porcentaje elevado de las ayudas MEDA se dirigió a la reforma de las instituciones palestinas. De hecho, como se señala en un estudio sobre las relaciones de la UE con Cisjordania y Gaza, *“la UE sigue atentamente el progreso en la aplicación de la Hoja de Ruta. La UE participa de manera activa en el Grupo Internacional sobre la Reforma Palestina, que fue establecido en julio de 2002, para supervisar y apoyar la aplicación de las reformas civiles palestinas y guiar a la comunidad internacional de donantes en su respaldo de la agenda de reforma palestina”*.⁸

Por otra parte, la cooperación técnica y financiera de la Comisión Europea *“responde al empeoramiento económico y a la crisis humanitaria mediante una ayuda complementaria de 570 millones de euros para el periodo 2002-2003”* que se repartió entre la provisión de un fondo de emergencia para el sector privado, la rehabilitación de los municipios, los preparativos para las elecciones, la asistencia a los refugiados, la ayuda alimentaria, el respaldo al sector sanitario, el fortalecimiento institucional y la reforma judicial.

Otra de las prioridades de la UE fue la ayuda a los refugiados prestada por la UNRWA. Como resultado del proceso de Oslo, la comunidad internacional comenzó a desviar parte de las ayudas que hasta entonces habían encaminado a la atención de los refugiados hacia la propia AP, confiando en que el problema de los refugiados sería resuelto en el curso del proceso de paz⁹. Buena parte de las ayudas internacionales a la UNRWA, se dirigieron a partir de 1994 hacia la recién constituida AP que, de hecho, llegó a asumir temporalmente la gestión de parte de los proyectos de dicha la agencia de las Naciones Unidas para los refugiados en Cisjordania y Gaza. El fracaso de las conversaciones y el deterioro de la situación ha obligado también a replantear esta posición. Al ser un sector especialmente vulnerable, el retroceso de las condiciones de vida de los refugiados ha sido aún mayor que el del resto de los habitantes de los Territorios Palestinos (un 70% de la población de los campamentos de Gaza vivía bajo el umbral de la pobreza en 2001). Durante el periodo 2000-2001, la UE se comprometió a aportar 97,5 millones de euros a la UNRWA y otros 237 millones para el periodo 2002-2005 lo que ponía de manifiesto que se ha invertido la inercia de la década de los noventa en la cual las ayudas tendían a reducirse.

8. http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/intro/index.htm

9. Al Hussein (2003: 223)

El replanteamiento de la Cooperación Española en los Territorios Autónomos

En el caso de la Cooperación Española, la ayuda alimentaria y humanitaria durante el periodo 1996-2000 alcanzó una media de 2 millones de dólares anuales. Como señala Carlavilla, *"este tipo de ayuda ha venido atendiendo a las necesidades básicas de la población palestina y de la población refugiada y, en ocasiones, se ha gestionado como respuesta a un llamamiento determinado frente a una situación de emergencia, utilizando partidas presupuestarias específicas"*¹⁰.

Tras la irrupción de la Intifada, la situación cambiará porque el volumen de fondos destinados a este capítulo aumenta de manera considerable. De hecho se aprecia ya en 2001 una tendencia clara hacia el replanteamiento de la distribución de la cooperación al desarrollo. En 2002 *"las partidas dedicadas a la Ayuda Alimentaria y a la Ayuda de Emergencia están aumentando considerablemente, y el trabajo con organizaciones internacionales especialmente con la UNRWA se está llevando un porcentaje muy elevado del presupuesto, dada la dificultad de ejecutar acciones de desarrollo y a la coherencia con las demandas actuales de los palestinos de servicios sociales básicos"*¹¹.

Pese al deterioro de la situación registrado en los Territorios Palestinos a partir del año 2000, la Cooperación Española experimenta en 2001 un considerable retroceso respecto al año anterior —un 23% inferior— pasando de 14 a 11,15 millones de euros¹². Pese a ello, el 13,6% de la ayuda fue destinada a la Ayuda de Emergencia y el 33,36% (casi un tercio de la ayuda bilateral) a la cobertura de las necesidades sociales básicas de la población. De esta manera se pone de relieve que la ayuda oficial al desarrollo española se encauza, en momentos de crisis como el que viven las zonas palestinas, a cubrir las necesidades más elementales.

Esta tendencia se agudiza en 2002, año en el que la Cooperación Española a los Territorios Palestinos registró un incremento del 7,2%. El Seguimiento del PACI-2002, último de los publicados hasta el momento, señala que *"las distintas modalidades de ayuda alimentaria y de emergencia concentraron aproximadamente la mitad de los recursos dirigidos por la Cooperación Española a los territorios administrados por la AP"*¹³. Un total del 45,6% de la AOD española de 2002 se dedicó a ayuda de emergencia (24,49%) y a programas generales de asistencia (21,07%).

10. Carlavilla, art. cit., p. 176.

11. *Ibid.*, p. 182.

12. Seguimiento PACI-2001, Oficina de Planificación y Evaluación - Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 2002.

13. Seguimiento PACI-2002, Oficina de Planificación y Evaluación - Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 2003, p. 562.

Evolución de la AOD bilateral española (2000-2002)

| Año | Ayuda | Variación |
|------|------------|-----------|
| 2000 | 14.474.861 | 60,1% |
| 2001 | 11.152.354 | -23% |
| 2002 | 11.952.658 | 7,2% |

Fuente: PACI-2002, p. 562.

Distribución de la ayuda por sectores CAD (2002)

| Ayuda Emergencia | Programas generales Asistencias | Infraestructuras y Servicios Sociales | Multisectorial | Sectores Productivos | Otros |
|------------------|---------------------------------|---------------------------------------|----------------|----------------------|-------|
| 24,49% | 21,07% | 41,01% | 7,64% | 4,85% | 0,80% |

Fuente: PACI-2002, p. 564.

El conflicto árabe-israelí como freno del desarrollo árabe

A medida que se ha ido evidenciando que el Proceso de Oslo ha entrado en dique seco y ha mostrado su rostro menos amable, se ha incrementado el número de quienes consideran que, sin paz, es sumamente complicado poner los cimientos del desarrollo en Oriente Próximo. Ziad Abdel Samad, director ejecutivo de Arab NGO Network for Development, considera que el conflicto *“priva al conjunto de Oriente Próximo de seguridad, que es una condición imprescindible para el progreso de cualquier agenda de desarrollo”*¹⁴.

Evidentemente no es éste el único problema del mundo árabe. El Informe de Desarrollo Humano Árabe (IDHA) realizado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en los años 2002 y 2003 enumera, de manera pormenorizada, los principales males que aquejan al mundo árabe. Para afrontar el retraso del mundo árabe, el IDHA recomienda profundas reformas que garanticen la libertad en la escena política, la independencia de los medios de comunicación, el fortalecimiento de la sociedad civil, la potenciación del papel de la mujer y la reforma del sistema educativo. Cualquier estrategia de futuro, añade el IDHA, debería tener en cuenta el desarrollo del capital humano, el buen gobierno, los valores democráticos, la inversión en la investigación y la mejora de la libre competencia.

14. Entrevista con Ziad Abdel Samad (director ejecutivo de Arab NGO Network for Development), Bit-terlemons Internacional, 8 de enero de 2004.

El IDHA de 2002 evaluó el impacto que la perpetuación del conflicto israelo-palestino tenía sobre el desarrollo humano de la región de Oriente Próximo. El Informe advertía que *“la ocupación ilegal israelí de los territorios árabes es uno de los más preocupantes obstáculos para la seguridad y el progreso de la región, tanto desde el punto de vista de la geografía (ya que afecta a la región en su totalidad), el tiempo (perdura varias décadas) y el desarrollo (ya que tiene impacto en todos los aspectos del desarrollo humano y de la seguridad humana, de manera directa o indirecta para millones de personas). El coste humano va más allá de las pérdidas humanas o el sustento de las víctimas directas. Si el desarrollo humano es el proceso de ampliar las opciones vitales, si también implica que el pueblo debe influir sobre el proceso que rige sus vidas y si implica el completo disfrute de derechos, entonces nada ahoga más el desarrollo que el sometimiento de un pueblo a la ocupación extranjera”*.¹⁵

El IDHA era especialmente crítico al tratar los resultados de la ocupación militar israelí de los territorios de Gaza, Cisjordania y Gaza: *“La ocupación y las políticas que la sustentan limitan la capacidad de desarrollo. La confiscación de la tierra palestina, la limitación del acceso a su agua y a otras fuentes naturales, la imposición de obstáculos al libre movimiento de personas y mercancías y los impedimentos estructurales a la propia gestión de su economía frustran, en su conjunto, la emergencia de una economía viable y de un estado independiente y seguro. Más aún, la expansión de los asentamientos ilegales, el uso frecuente de la violencia excesiva contra los palestinos y la denegación de los derechos humanos más elementales limita su potencial para asentar el desarrollo humano (...)”*. Como señaláramos más arriba, el conflicto también suponía un factor de desestabilización de todo el Oriente Próximo ya que en la práctica *“congelaba el crecimiento, la prosperidad y la libertad en el mundo árabe (...)”*.

Escenarios de futuro

De lo anteriormente dicho se pueden plantear al menos dos escenarios de futuros:

a) Mantenimiento de la situación actual. Esta situación se traduciría en el incremento de la ayuda de emergencia y humanitaria que consumiría un porcentaje cada vez mayor de la cooperación internacional al desarrollo. En el caso de prolongarse la política israelí de hechos consumados y agravarse la situación

15. Arab Human Development Programme 2002. Creating Opportunities for Future Generations, United Nations Development Programme / Arab Found for Economic.

de la población palestina ante los castigos colectivos (asedio de las ciudades, expansión de los asentamientos y avance del Muro de Separación), entonces la población palestina incrementaría su dependencia de la comunidad internacional al quedar desprovista de sus medios de vida tradicionales y quedar encerrada en los cantones creados por las fuerzas de ocupación en el curso de la década de Oslo.

b) Retorno a la negociación. Como resultado de la presión internacional podrían darse ciertos cambios que favorecerían un retorno a las negociaciones y una recuperación de la confianza entre las partes dando paso a la creación en 2005 de un Estado palestino soberano y viable en los territorios ocupados, tal y como prevé la Hoja de Ruta. En este caso es previsible que la cooperación al desarrollo retome sus dinámicas previas e, incluso, se incremente como fruto de un compromiso de la comunidad internacional para construir las infraestructuras de dicho Estado palestino y evitar que la cuestión palestina siga siendo una permanente fuente de inestabilidad en Oriente Próximo.

A favor del primer escenario debe considerarse la posibilidad de que la Administración Bush revise su compromiso a favor de la creación de un Estado palestino en 2005 y respalde las medidas unilaterales adoptadas por el gobierno israelí. De hecho, la Carta Bush de abril de 2004, bautizada ya como la Segunda Declaración Balfour, aprueba cambios en las fronteras de 1967 para que Israel anexe los grandes bloques de asentamientos construidos ilegalmente desde 1967. A favor del segundo escenario debe señalar que la espiral de violencia no puede mantenerse de manera indefinida ya que las sociedades palestina e israelí se encuentran extenuadas tras varios años de violencia y podrían presionar de manera activa para que sus dirigentes retomen las negociaciones y firmen una paz definitiva que ponga fin al largo conflicto israelo-palestino.

Bibliografía

- AL HUSSEINI, Jalal, "La UNRWA y los refugiados: retos humanitarios e intereses nacionales" en MARDAM-BEY, Farouk y SANBAR, Elias (eds.), *El derecho al retorno. El problema de los refugiados palestinos*, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, Madrid, 2003.
- CARLAVILLA, Mar, "La cooperación gubernamental española con la población palestina" en ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio y BARREÑADA, Isaías (eds.), *España y la cuestión palestina*, Los libros de la Catarata / Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, Madrid, 2003.

CORM, Georges, “Ne pas tirer un trait sur le passé” en RAMONET, Ignacio (ed.), *Proche-Orient. La paix introuvable (1967-1997)*, Le Monde-Diplomatique-Manière de voir, n° 34.

PERES, Simón, *Oriente Medio: año cero*, Grijalbo, Barcelona, 1993.

RAVENEL, Bernard, “Le retour de la politique”, *Confluences Méditerranéennes*, n° 9, invierno 1994.

LA ASOCIACIÓN EURO-MEDITERRÁNEA EN PELIGRO

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE*

RESUMEN

Desde la perspectiva de la Unión Europea, el pobre balance de la Asociación Euro-Mediterránea (AEM) muestra la necesidad de reformular sus relaciones con sus vecinos de la región. La creciente brecha en términos políticos, económicos y de seguridad es cada vez más seria. A partir de esa constatación, y a pesar de un discurso oficial aparentemente optimista, Bruselas trata de lanzar una nueva política, la Política de Nueva Vecindad, en un intento por replantear su aproximación a un área tan subdesarrollada y tan inestable. La opción, en todo caso, no está en crear nuevos esquemas de relaciones sino en aplicar en la práctica las potencialidades que atesora la AEM. La clave está en lograr la activación de la necesaria voluntad política entre los Estados miembros para asumir las verdaderas consecuencias de la democratización, del libre comercio y de la emergencia de una sociedad civil realmente activa.

ABSTRACT

From the EU perspective the poor provisional balance of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP) shows the necessity to reformulate the relations with its Southern and Eastern Mediterranean neighbours. The gap in security, economic and political terms is more and more serious. In this framework, Brussels is developing a new policy, the Wider Europe Neighbourhood, trying to renovate its approach to this

* Director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH, Madrid).

underdeveloped and unstable zone. The option, anyway, it is not to create new schemes but to implement the EMP, as the most appropriate instrument to create a common space of peace and prosperity. The key is to activate the political will of member States to assume the consequences of real promotion of democratic values in the region, real free trade in the region and emergence of a strong civil society.

RÉSUMÉ

Du point de vue de l'Union Européenne, le pauvre bilan du Partenariat Euro Méditerranéen montre la nécessité de reformulation des rapports avec les voisins de la région méditerranéenne. La brèche entre l'Union et les pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée est devenue très profonde. Au-delà d'un discours officiel très optimiste, Bruxelles est en train de mettre en place une nouvelle politique, la politique de Nouveau Voisinage, qui renouvelle l'approche à une région si instable et sub-développé. L'option ne réside pas dans la création de nouveaux schémas de rapports, mais dans l'application de toutes les potentialités que le Partenariat Euro Méditerranéenne concentre. La clé se trouve dans la mobilisation de la volonté politique des membres, dans le sens d'assumer les vraies conséquences de la démocratisation, du libre commerce et de l'émergence d'une société civile forte et active.

Los esfuerzos de los portavoces de la Unión Europea (UE) por seguir proclamando que la Asociación Euro-Mediterránea (AEM) goza de buena salud y que se avanza a paso sostenido en la consecución de sus objetivos, chocan de forma cada vez más evidente con el discurso pesimista y crítico de los doce socios mediterráneos¹ implicados muy directamente esta aventura iniciada en 1995 y, sobre todo, con una realidad que se empeña en mostrar perfiles escasamente esperanzadores. Cuando aún queda al menos hasta 2010 para poder efectuar un balance con cierta consistencia, que determine si la Asociación es realmente el instrumento adecuado para cumplir los ambiciosos objetivos trazados en Barcelona en noviembre de 1995, ya asoman por el horizonte

1. Aunque inicialmente eran doce los países integrados en este marco, la integración en la UE como miembros de pleno derecho de Malta y Chipre, desde el pasado 1 de mayo, deja la lista reducida a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía.

planteamientos y señales que indican la posibilidad cierta de que el proceso sea desmantelado mucho antes de esa fecha. Esta idea —que podría calificarse de alarmista y que pondría nuevamente en cuestión la voluntad política de la Unión Europea para mantener el rumbo de sus propias propuestas, sin dejarse llevar por el desánimo y por la necesidad de cumplir las exigencias de una moda que parece obligar cada cierto tiempo a cambiar esquemas, nombres y planteamientos— nace tanto de las dinámicas que se perciben en el interior de la Unión como por las derivas de factores externos muy poderosos.

Dinámicas internas de insuficiencia y reemplazo

En el primer caso, la propia UE apenas puede ocultar su desolación ante la parálisis general que muestra la Asociación. Al mismo tiempo, se afana por atraer la atención sobre su recién nacida Política de Nueva Vecindad², como si el Proceso de Barcelona ya tuviera las horas contadas. Es notorio que en sus ya más de ocho años de existencia no haya logrado una mejora sustancial, ni en términos de estabilidad regional ni en lo que afecta a los niveles de desarrollo social, político y económico de los países mediterráneos no comunitarios. En esa línea, la UE parece ahora empeñada en insistir en una vía ya transitada en el pasado, que le lleva a desacreditar sus propias iniciativas, con el lanzamiento de otras nuevas, no siempre justificadas. Algo similar ocurrió ya en 1992, cuando de manera prácticamente simultánea se ponía en marcha la Política Mediterránea Renovada (aprobada en 1990, pero no operativa hasta ese año) y se lanzaba en el Consejo Europeo de Lisboa (junio de 1992) la iniciativa de una asociación euro-magrebí, que fue el germen de la actual AEM. Por una parte, se transmitía una pésima señal sobre la capacidad de Bruselas para diseñar propuestas sólidas, a la altura de los retos que plantea una región conflictiva y escasamente desarrollada. Por otra, la diversidad de posturas e intereses entre los países miembros, así como su histórica debilidad en el frente exterior, se concretaba en una multiplicidad de propuestas desconectadas y disgregadoras (Grupo 5+5, Conferencia ministerial del Diálogo Euro-Árabe, Foro Mediterráneo, Conferencia de Seguridad

2. El documento más reciente y detallado de esa idea, concretada en el Consejo Europeo de Copenhague (Dic-02), es una comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento (COM (2003) 104 final, de 11-3-03), bajo el título "Wider Europe-Neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours". En ella se apunta a un futuro esquema de relaciones dirigido, además de a Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, a todos los PMNC —excepto Chipre, Malta y Turquía— y a Libia. En esencia, plantea que, a cambio de la adopción de importantes reformas políticas y económicas, se les ofrecería a estos países integrarse gradualmente en el mercado interior de la UE ampliada y disfrutar de la libertad de movimientos para mercancías, servicios, capital y personas.

y Cooperación en el Mediterráneo), con el denominador común de la falta de convicción sobre sus verdaderas posibilidades.

Ahora, cuando las tendencias pesimistas parecen imponerse —tanto por lo que respecta al brutal deterioro del conflicto palestino-israelí, como al incremento de las brechas que separan a ambas orillas del Mediterráneo en el terreno económico, social o político— asistimos a un intento más, por parte de la maquinaria comunitaria, para abrir un nuevo episodio en las relaciones entre la UE y sus vecinos mediterráneos. En teoría, y de momento no es posible ir más allá, la Política de Nueva Vecindad aspira a ampliar el número de países a los que tradicionalmente se ha dirigido Bruselas, ya no sólo contemplando la inclusión de Libia —objetivo ya planteado por otra parte en la AEM, en cuyo marco figura actualmente con el estatuto de país observador—, sino integrando también a Oriente Medio. Pero más allá de la fachada de una iniciativa de la que se desconocen todavía muchos de sus detalles, emerge la sensación de que, en esencia, se definen objetivos ya sobradamente repetidos en el pasado (sean éstos establecidos en términos de estabilidad y desarrollo, o en los más “modernos” de la creación de un espacio de paz y prosperidad compartidos).

Cuando se repasa la estructura de la Asociación Euro-Mediterránea, en sus tres capítulos básicos de cooperación³, se extrae la conclusión de que los, ahora, Veinticinco disponen de un esquema global suficientemente rico en potencialidades y diverso en cuanto a los instrumentos a utilizar para alcanzar las metas propuestas. En el capítulo de cooperación política y de seguridad se contempla como objetivo inmediato, ya desde Malta (1997), la aprobación de una Carta de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo, que recoge principios fundamentales para lograr la consolidación de un clima de confianza mutua entre todos los socios. Se pretende así, en primera instancia, modificar las graves tendencias que apuntan a la confrontación regional. En el sentido Norte-Sur, salvo la creciente preocupación por el terrorismo internacional que se manifiesta de manera cada vez más evidente, no se percibe ninguna amenaza a corto plazo alimentada directamente por ningún gobierno de la zona. En ese ámbito, por lo tanto, la Carta serviría fundamentalmente para consolidar el acuerdo sobre principios básicos que faciliten el diálogo permanente y a todos los niveles, imprescindible para eliminar suspicacias y para evitar el estallido de cualquier posible crisis de seguridad. En el sentido Sur-Sur es donde, por el contrario, más urgentemente se precisa instaurar este tipo de mecanismo, tanto para solucionar problemas de rivalidad vecinal (baste como ejemplo recordar

3. Una visión general de este esquema de relaciones puede verse en Jesús A. Núñez (2004): *La Asociación Euro-Mediterránea: un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad*, CECOD, Madrid (www.iecah.org).

que las fronteras entre Argelia y Marruecos siguen cerradas desde hace ya diez años), como para romper la dinámica de desencuentros que caracteriza a Oriente Próximo, empantanado desde hace décadas en el conflicto árabe-israelí.

Sólo a partir de la aprobación de dicha Carta, entendiéndola únicamente como el primer paso de un largo proceso, se podría posteriormente tratar de alcanzar otros objetivos, aún más ambiciosos, como poner en marcha un proceso que pueda conducir a acuerdos de control de armas y de desarme en la, por otro lado, región más militarizada del planeta. Como es bien sabido, si hasta ahora no se ha logrado ni siquiera alcanzar la firma de la citada Carta no es por falta de capacidad analítica de sus promotores o de instrumentos conocidos para fomentar esa necesaria confianza, sino por la imposibilidad de superar el obstáculo que supone la persistencia del conflicto árabe-israelí. De hecho, la Asociación sólo pudo ponerse en marcha (tras vencer las resistencias mostradas por Washington y las divergencias internas que siempre han caracterizado a los miembros de la Unión, algunos de los cuales mantienen una sorda competencia por capitalizar cualquier aproximación a la zona) cuando se entendió que el Proceso de Paz en Oriente Próximo estaba encarrilado, a partir de la puesta en marcha del esfuerzo negociador iniciado en Madrid (1991) y continuado con los Acuerdos de Oslo (1994-5). El asesinato del primer ministro israelí Isaac Rabin, a finales de 1995, abortó hasta hoy, más allá de episódicos momentos de relativa esperanza, la resolución del conflicto clave en la zona. En consecuencia, la totalidad del ejercicio comunitario para encarrilar las relaciones con sus vecinos mediterráneos descansa en una variable cada vez más tenebrosa, y sobre la que apenas tiene capacidad de influencia.

Lo mismo ocurre en lo que respecta al capítulo de cooperación económica y financiera, por mucho que sea en este ámbito en el que Bruselas se empeña en defender que se han logrado los avances más sustanciales. Esto sería en todo caso válido si nos referimos únicamente al hecho de que se han firmado la práctica totalidad de los Acuerdos de Asociación previstos (a falta del que todavía se negocia con Siria y en previsión de que, tras el nuevo acercamiento de Libia a Bruselas, se inicie a corto plazo un proceso negociador similar con Trípoli). Pero en cuanto se analiza con mayor detalle lo realizado hasta aquí, se hace patente un panorama muy distinto. Por un lado, la UE ha demostrado su falta de entusiasmo para lograr una aplicación plena de los principios del libre comercio, en la medida en que sigue aferrada a la defensa de sus intereses agrícolas, sin asumir las reiteradas demandas de sus socios mediterráneos. Por otro, no se ha producido un solo movimiento conjunto para aliviar la pesada carga de la deuda externa, que recae sobre unas economías debilitadas por tantos años de corrupción e ineficacia en la gestión de los asuntos

públicos. En este terreno, en el que más que iniciativas de condonación se deberían plantear otras de reconversión ligadas a determinados compromisos, vuelve a demostrarse la falta de impulso comunitario para entrar en temas relevantes y para poner en juego criterios de condicionalidad política, que sirvan como palancas adicionales para impulsar las tan necesarias reformas sociopolíticas y económicas que demanda la población de estos países.

En estas condiciones no basta, como a menudo intentan los portavoces comunitarios, con destacar el incremento de los fondos financieros dirigidos a la zona (desde los 4.405 millones de euros de los IV Protocolos Financieros (1992-96) a los 9.493 de MEDA I (1995-99), para llegar a los 11.750 en MEDA II (2000-06)). Es evidente que nunca será suficiente el volumen de fondos movilizados desde el presupuesto regular comunitario y desde el Banco Europeo de Inversiones para resolver los problemas de la región. Pero es que además, y frente al optimismo oficial, todavía podría destacarse que en torno al 60% de dichos fondos revisten la forma de préstamos y que, con la salvedad de estos últimos dos años, el grado de movilización real de las ayudas publicitadas ha sido históricamente limitado (26% en MEDA I). Sin inversión privada sustancial (el conjunto de los países de la zona apenas absorbe el 1% de la inversión extranjera directa mundial), sin reglas comerciales justas —que castigan a los bienes agrícolas de nuestros vecinos y que se traducen en un superávit comercial favorable a la UE que ya supera anualmente los 20.000 millones de euros—, sin un Banco de Desarrollo regional (una propuesta que no acaba de concretarse), sin un alivio de la carga de la deuda..., es difícil justificar el optimismo oficial de Bruselas.

La responsabilidad en estas deficiencias no pueden, en cualquier caso, dejar de lado las que han sido provocadas por los gobiernos de los países mediterráneos no comunitarios. Son ellos, con una gestión que sólo puede calificarse de fracasada, los primeros responsables de una situación de permanente deterioro en las condiciones de vida de una población mayoritariamente excluida de los beneficios de unos sistemas desiguales por definición. Cabe decir, para despejar cualquier duda, que no estamos ante países subdesarrollados, en tanto que carentes de potencialidades notables de desarrollo, sino de países mal desarrollados, en función de un ejercicio del poder realizado de espaldas a los intereses del conjunto de la población. Por desgracia, esos mismos gobernantes son los que vienen siendo apoyados sistemáticamente por sus vecinos del Norte, en la medida en que la visión comunitaria sobre la zona se fundamenta, sin cambios profundos hasta la actualidad, en el mantenimiento de un *statu quo* no sólo paralizante sino, cada vez más, desestabilizador.

En cuanto al diálogo social, cultural y humano no se ha logrado evitar la sensación de que se trata de un capítulo de cooperación de segundo orden. Por mucho que se pretenda enfatizar la importancia de iniciativas como la aplicación de programas universitarios a los países de la orilla Sur y Este del Mediterráneo o la puesta en marcha de una Fundación Euro-Mediterránea para el Diálogo de Culturas y Civilizaciones⁴, al tiempo que se ha reemprendido la andadura de los programas de cooperación descentralizada, nada puede evitar la imagen de que se trata de un tema de interés secundario. Únicamente en el terreno de la lucha conjunta contra las amenazas que representan el terrorismo internacional, el narcotráfico, el crimen organizado o las mafias que trafican con personas cabe identificar un campo de cooperación gubernamental en el que se han producido avances significativos. Sin embargo —al margen de la inconveniencia de que esos temas se hayan ubicado en este capítulo y de la necesidad, por otro lado, de tratarlos en la medida en que constituyen amenazas reales que afectan a los intereses de todos los pueblos de la zona—, queda muy lejos todavía el objetivo de eliminar los estereotipos negativos incrustados en el imaginario colectivo de las sociedades de ambas orillas y de construir un espacio para el intercambio de estudiantes, profesionales, trabajadores... que deben ser, en última instancia, los sujetos fundamentales del necesario cambio en estas materias.

Aunque pueda parecer lo contrario, la escasez del balance extraído en los tres capítulos de la Asociación no debe atribuirse a un equivocado planteamiento de partida o a la ausencia de instrumentos adecuados para hacer frente a los problemas detectados. La UE, que representa el ejemplo más exitoso de la historia en prevención de conflictos (hasta el punto de hacer impensable hoy por hoy una confrontación directa entre sus miembros), dispone de sobradas capacidades para el diálogo político, para la cooperación económica y para la promoción de valores democráticos y de respeto a los derechos humanos. La clave del éxito para alcanzar mejores resultados en el área mediterránea no está, por tanto, en la creación de un nuevo marco de relaciones como el de la Política de Nueva Vecindad o cualquier otro. Poner en marcha otro esquema, en el que no se adivinan objetivos diferentes ni tampoco instrumentos muy distintos a los que ya contempla la AEM, es un juego fatuo que no esconde la principal tara de las iniciativas lanzadas hasta ahora por Bruselas: la falta de voluntad política para asumir en la práctica lo que recogen reiteradamente los documentos.

4. La reunión ministerial de Dublín, con la presencia de los responsables de asuntos exteriores de la Asociación, celebrada los pasados días 5 y 6 de mayo ha logrado finalmente el acuerdo para designar a Alejandría como la sede principal, compartida entre la Biblioteca de Alejandría y el Instituto Sueco de esa misma ciudad. En virtud de ese acuerdo, finalmente será conocida como "Fundación Euro-Mediterránea Anna Lindh para el Diálogo de Culturas".

El ejercicio de construcción de un espacio euro-mediterráneo de seguridad y prosperidad compartido, que entraña riesgos no desdeñables para promover el cambio de unas sociedades globalmente cerradas a otras abiertas, sólo puede desarrollarse si se asume la necesidad de apostar finalmente por la contribución decidida a la reforma de los modelos políticos de nuestros vecinos (lo que seguramente implica la presión sobre los interlocutores tradicionales para permitir la emergencia de esas sociedades abiertas), si se acepta una regulación más justa de las relaciones comerciales y, de igual manera, si la UE se decide a otorgar a la zona la atención que debe merecer como parte integrante de su propia seguridad. No se trata de imponer nuestras soluciones y nuestros modelos, sino de favorecer la potenciación de los actores sociales y políticos ya presentes en su seno, concienciados de la insostenibilidad de los modelos actuales, y de modificar el comportamiento de apoyo acrítico de unos gobernantes que no responden a los anhelos de unas sociedades en crecimiento constante y que se sienten mayoritariamente marginadas. La condicionalidad política y económica, simplemente cumpliendo lo que ya se recoge en los diferentes Acuerdos de Asociación Euro-Mediterránea firmados en el marco de la AEM, debería ser, si Bruselas finalmente asume su responsabilidad, una vía prioritaria para acelerar el proceso de cambio.

Dinámicas externas de conflicto y competencia

Por si esta tarea de superación de obstáculos fuera poca, el agravamiento del conflicto árabe-israelí se presenta como el principal escollo externo que dificulta sobremanera cualquier avance. Enterrada la *Hoja de Ruta* y empantanados los socios mediterráneos en un eterno debate sobre el concepto del terrorismo, todo parece estar ahora a la espera de la reacción, que será con toda seguridad violenta, de los grupos armados de *Hamas* y otros movimientos palestinos tras el asesinato del jeque Ahmed Yassin y de su sucesor, Abdelaziz Rantisi. Por su parte, el primer ministro israelí, Ariel Sharon —con el aval explícito que le concede la administración de George W. Bush, único actor externo al que se siente en cierta medida obligado a rendir cuentas— sigue empeñado en dar la espalda a la *Hoja de Ruta*, mientras trata de sacar adelante su controvertido plan de desconexión unilateral con el hipotético abandono de las colonias de Gaza, al tiempo que continúa con la construcción del muro de separación, con los castigos colectivos a la población palestina de los Territorios, con las amenazas a Siria y Líbano y con el asedio ¿último? al propio presidente de la Autoridad Palestina, Yaser Arafat. En estas condiciones, la espiral de violencia está garantizada por la ceguera de ambas partes, empeñadas en un uso de la fuerza que los aleja cada vez más de la consecución de

sus respectivos objetivos. En ese contexto, existe unanimidad en considerar que únicamente la participación decidida de los actores exteriores puede modificar las tendencias suicidas de israelíes y palestinos.

Más allá de apelaciones formales al *Cuarteto*, que en el comunicado final de su última reunión del pasado 4 de mayo sigue transmitiendo la misma señal de impotencia que en la anterior de septiembre de 2003, es evidente que sólo Estados Unidos tiene capacidad para influir en los acontecimientos. Lo que no parece tan claro es que en las circunstancias actuales —con los focos de Afganistán e Iraq todavía abiertos y con las elecciones estadounidenses ya a la vuelta de la esquina— la administración Bush vaya a emplearse a fondo para lanzar ninguna iniciativa novedosa, ni para forzar a su fiel aliado israelí a abandonar su estrategia de fuerza. Por su parte, la UE parece condenada a seguir manteniendo un perfil bajo en el conflicto, al margen de que sea, con diferencia, el principal apoyo económico al proceso de paz. Sus propias diferencias internas, el tradicional desprecio con el que Tel Aviv responde a cualquier propuesta comunitaria y el interés de Washington de no favorecer el protagonismo de sus socios europeos son factores que explican, por sí mismos, la escasa posibilidad de que Bruselas pueda desbloquear la situación actual. En éste como en otros casos, no se trata de movilizar más o menos fondos para lograr resultados más positivos, sino de disponer de una capacidad de actuación creíble y de una voluntad política para sostener un esfuerzo prolongado. La Unión Europea, de momento, sigue careciendo de ambas.

A los frentes ya mencionados se le añade ahora uno nuevo, de la mano de la nueva iniciativa que Estados Unidos pretende desarrollar para lo que, tan pomposa como imprecisamente, denomina ahora “Gran Oriente Medio”. El simple anuncio de Washington complica aún más la tarea de la UE para llevar adelante sus planes mediterráneos. Al parecer, la iniciativa del Gran Oriente Medio plantea la voluntad de Washington para promover la emergencia de sociedades democráticas en un arco que abarcaría desde Mauritania hasta Afganistán. Poco se sabe en detalle todavía de esta idea, y habrá que esperar probablemente hasta la celebración de la próxima reunión del G-8 (junio de 2004) para que sea dada a conocer en su totalidad. Mientras tanto, ya puede percibirse el malestar que está generando en diferentes instancias, tanto árabes (la suspensión de la cumbre de la Liga Árabe, que debía haberse celebrado el Túnez el pasado 29 de marzo, se enmarca en este contexto) como comunitarias (con críticas por no haber sido consultados, olvidando quizás cómo se marginó a Washington en la convocatoria de la AEM, en la que sólo pudo figurar como observador a pesar de su interés por ser admitido como miembro de pleno derecho).

Al margen del fundamento real que pueda tener esa crítica, resulta más sustancial detenerse en otras cuestiones de mayor calado. Por una parte, resulta muy evidente el paralelismo que hay entre la iniciativa estadounidense y la que representa la propia AEM (sin que esta última pueda reclamar tampoco ningún título de propiedad, en tanto que a su vez es heredera del Acta Final de Helsinki, de 1975). En todos estos casos se plantea habilitar fórmulas que consigan la cooperación entre los firmantes en torno a los asuntos políticos y de seguridad, a los económicos y a los socio-culturales (derechos humanos incluidos), considerados al mismo nivel como parte de un todo. Cabría aceptar como un hecho incuestionable que, por muchos que sean los defectos de la AEM, la Unión Europea va ahora mismo por delante de los Estados Unidos en la puesta en marcha de esta fórmula para la región mediterránea, que tan beneficiosa resultó en el marco de la confrontación bipolar propia de la Guerra Fría. Al mismo tiempo, cabría entender que la Política de Nueva Vecindad que ahora plantea Bruselas va, igualmente, en la misma dirección que la que pretende lanzar Washington. Por último, cabe suponer que, a pesar de las notables diferencias que se van progresivamente manifestando entre ambos socios trasatlánticos, todavía son muchos más los intereses y percepciones comunes que nos unen, que aquello que nos separa. En consecuencia, ¿sería tan ilusorio imaginar que ambos pudieran aunar esfuerzos para, poniendo en juego sus ingentes recursos de todo tipo, lograr un objetivo que, al menos teóricamente, parece acorde con nuestros valores, principios e intereses? A la vista de lo ocurrido desde el arranque de la “guerra contra el terror”, y sobre todo con ocasión de la ilegítima campaña militar contra Iraq, es difícil actualmente responder positivamente a esta cuestión.

Más importante resulta, en todo caso, destacar las implicaciones que tendría el objetivo de la pretendida democratización de estos países (recogida al parecer como objetivo central en la iniciativa de Washington). En primer lugar, porque estas propuestas serán difícilmente aceptadas ni por los gobiernos de la zona (interesados en mantener unos modelos que les garantizan el disfrute de considerables privilegios), ni por el conjunto de la población (que percibe la idea como un nuevo elemento colonialista, de imposición de fórmulas ajenas). Además, basta repasar la historia de las relaciones de Estados Unidos, y de Occidente en general, con el mundo árabe para comprobar que la instauración de la democracia nunca ha sido parte de la agenda. Antes al contrario, se ha optado históricamente por establecer vínculos de comprensión y apoyo a regímenes políticos, mal llamados moderados, en la medida en que cumplirían su papel subordinado a los intereses occidentales, a cambio de garantizarse un amplio margen de maniobra para gestionar a su manera los asuntos internos. Resulta, por tanto, muy aventurado suponer que, en un ejercicio de reconversión repentina, sea ahora la democracia el valor fundamental a defender.

Sobre todo si se tiene en cuenta, por último, que los resultados de cualquier posible proceso electoral realmente libre y transparente darían la victoria, con toda seguridad, a los movimientos islamistas que se han convertido, al menos a corto plazo, en la alternativa política más sólida para amplios sectores de una población desencantada de los actores políticos tradicionales.

Con la mente puesta en los riesgos que presenta la región y en la manera de hacerles frente, lo relevante no es si alguien copia esquemas ajenos, sino analizar en qué medida las iniciativas propuestas sirven a los objetivos planteados. En términos ideales todavía cabe imaginar, tal como se ha planteado más arriba, que la mejor vía de actuación debería ser la combinación de esfuerzos entre Bruselas y Washington. En la práctica, sin embargo, es inevitable percibir la emergencia de esta nueva propuesta estadounidense como una señal adicional de la profundización de las brechas existentes.

Tiempo de decisiones

Desde una perspectiva comunitaria se abre paso la necesidad de encarar una reforma profunda de sus planteamientos mediterráneos. El preocupante escenario de desestabilización regional, el agravamiento de los conflictos ya existentes, la emergencia de amenazas tan directas como el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva, junto a la conciencia de que el modelo vigente en estas últimas décadas ya ha dejado de servir a la defensa de los intereses propios en el área, en tanto que los gobernantes actuales no se muestran favorables a la reforma profunda de sus manifiestamente mejorables sistemas de poder, apuntan en esa dirección. En esa coyuntura, la UE puede orientar sus esfuerzos hacia el abandono de fórmulas pasadas, incluyendo la AEM, en la creencia de que una sustitución de siglas y de nombres puede provocar un cambio real sobre el terreno. Si así se decide, es previsible que asistamos a un nuevo esfuerzo diplomático de autosugestión y de convencimiento de los países de la orilla Sur y Este del Mediterráneo, para embarcarse en una nueva aventura que sólo ofrecerá como novedad el envoltorio en el que irán integrados los mismos objetivos y muy parecidos instrumentos.

Pero, alternativamente, la UE puede aprovechar la reciente ampliación para incorporar a diez nuevos miembros (como ocurrió en 1972, cuando la entrada de Inglaterra promovió la Política Global Mediterránea) para asumir definitivamente los retos que plantea su periferia Sur más inmediata. La solución, en la medida en que la UE debe ser un actor interesado en su búsqueda, no pasa por volver a descubrir el Mediterráneo o por reiterar compromisos tan

repetidos como incumplidos. La Asociación Euro-Mediterránea reúne, a pesar del magro balance acumulado hasta aquí, las condiciones para convertirse en la fórmula adecuada para servir de marco de actuación. En ella están ya planteadas desde la aplicación de las cuatro libertades básicas (mercancías, servicios, capitales y personas), que ahora se presentan como si fuera una novedad absoluta en la Política de Nueva Vecindad, hasta la condicionalidad política vinculada a la promoción de valores democráticos y el respeto de los derechos humanos, pasando por la plena instauración de un régimen de libre comercio.

En definitiva, lo que se necesita, cabe repetirlo una vez más, no es seguir a la búsqueda inalcanzable de un marco ideal que englobe todas las variables posibles. Las claves fundamentales para encontrar la salida del túnel vienen definidas por la necesaria capacidad de actuación —para lo que la aprobación de la Constitución europea constituye un elemento vital— y la voluntad política necesaria para asumir lo que ya recoge la AEM. A partir de ahí, y con la inevitable incertidumbre que siempre suponen estos temas, la significativa diversidad de instrumentos culturales, sociales, políticos, económicos, diplomáticos y de seguridad con los que cuenta la UE deberán producir resultados netos positivos no sólo para los socios de Bruselas sino para la totalidad del área euro-mediterránea. La defensa a ultranza del *statu quo* ya hace mucho tiempo que ha dejado de tener sentido, a no ser que la UE quiera enfrentarse a un escenario descontrolado que se vuelva directamente contra sus intereses en la zona.

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL MEDITERRÁNEO Y LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: MODELOS DE ENCUENTRO Y COORDINACIÓN

RICARDO MARTÍNEZ VÁZQUEZ*

RESUMEN

La nueva dimensión estratégica del Mediterráneo exige que la cooperación española responda a nuevos desafíos en lo político, en lo económico, en lo social, en lo cultural y en lo medioambiental, todo ello integrado en el nuevo marco euromediterráneo del proceso de Barcelona. Se requiere un enfoque que mejore la asignación de los recursos ganando en calidad, sin tener que realizar grandes incrementos cuantitativos y para ello hay que contar con la cooperación descentralizada, reconocer su valor e importancia y ofrecer mecanismos de integración y coordinación de las políticas en beneficio de la eficacia. En esta materia, el modelo español es singular y su desarrollo puede servir de modelo para muchos. De momento, ya empieza a haber referencias de marco jurídico y ejemplos prácticos, como el programa Azahar y otros.

ABSTRACT

The new strategic dimension of the Mediterranean sets up a challenge for the Spanish co-operation in the political, economical,

* Diplomático, destinado en puestos relacionados con la cooperación para el desarrollo desde 1990 en la Agencia Española de Cooperación Internacional, Ginebra y Panamá, hasta la actualidad.

social, cultural and environmental fields, within the new euro-mediterranean scope of the Barcelona process. It requires a focus that improves the allocation of resources, gaining in quality, not necessarily increasing significantly the quantity, and for this purpose decentralised cooperation (regional and local administrations) has to be acknowledged and integrated, in good coordination with the rest of development policy, for the sake of efficiency. In this field, the Spanish model is unique and its development could be very useful. This far, there are already legal references and practical examples, like the Azahar programme and some others.

RÉSUMÉ

La nouvelle dimension stratégique de la Méditerranée porte un défi à la coopération espagnole dans les domaines politique, économique, social, culturel et environnemental, dans le cadre euro-méditerranéen du processus de Barcelonne. On a besoin d'une approche qu'améliore l'allocation des ressources, en gagnant en qualité, sans trop augmenter la quantité ; pour cela, il est nécessaire de reconnaître et d'intégrer, en bonne coordination avec les autres politiques de développement, la coopération décentralisée (des administrations régionales et locales) en vue d'améliorer l'efficacité. Dans ce domaine, le modèle espagnol peut être utile et intéressant. Pour le moment, il y a déjà des références légales et des exemples pratiques, tel que le programme Azahar et d'autres.

Introducción

El Mediterráneo está adquiriendo un protagonismo cada vez mayor para España, para su política exterior y, por tanto, para la cooperación española, pese a ir muy por detrás de América Latina en cifras. Los desafíos que plantea esta región resultan cada vez más evidentes y la necesidad de respuestas, más urgente. Bastaría con mencionar los problemas relacionados con la creciente amenaza del terrorismo o con la inmigración para admitir la urgencia de adoptar planteamientos más acordes con la realidad y la necesidad de impulsar con sinceridad un mayor conocimiento mutuo entre los pueblos de sus orillas, una mayor comprensión, más diálogo y más cooperación frente a los gravísimos problemas que vive la región.

No vamos a descubrir ahora la importancia del Mediterráneo, pero sí destacar que su peso relativo en las relaciones internacionales ha ido creciendo en la última década y también en la política exterior española. Desde la óptica estratégica, política y de seguridad, hasta los aspectos económicos y comerciales, sin olvidar su gran complejidad y diversidad religiosa, cultural, social y humana, el Mediterráneo constituye una encrucijada muy complicada, con muchos elementos e intereses comunes, históricos y culturales, pero que ha sido más teatro de desencuentros, que espacio económico o cultural común, y más frontera Norte-Sur, separadora, que punto de encuentro. Y todo ello por mucho que lo deseemos y pese al número significativo de foros que ayudan a crear cauces de diálogo y de aproximación.

Es evidente que se trata de un espacio en permanente evolución, que conoció periodos de una cierta integración y tranquilidad, con la “Pax Romana”, no tan idílica posiblemente, en un “Mare Nostrum” seguramente menos contaminado en los tiempos del Imperio Romano, y que cuenta con una experiencia histórica y una riqueza cultural acumuladas que deberían servir para alcanzar por fin la meta de la superación de los conflictos y amenazas. Pero la complejidad de los intereses estratégicos en juego y la dificultad de avanzar dentro de ese proceso dinámico, vivo, evolutivo, en materia de desarrollo real, económico y social, e incluso político-democrático y de seguridad (imposibles éstos, sin aquellos), ponen sobre la mesa el gran desafío que constituye hoy esta región para el conjunto de la sociedad internacional en general y especialmente para España y el conjunto de la Unión Europea (UE).

Por eso no es casualidad que la política exterior de España respecto a la región mediterránea haya influido decisivamente en la política mediterránea de la UE, propiciando este creciente peso del Mediterráneo en las agendas de la cooperación al desarrollo y con un hito visible en esta evolución: el proceso de Barcelona. Hoy en día no cabría concebir la política exterior de España al margen de la Conferencia Euromediterránea; tampoco puede ser ajena al proceso de Barcelona la cooperación española, sea de la Administración central o descentralizada, gubernamental o no.

La cooperación española en el Mediterráneo debe responder a los retos reales que plantea la región y tiene la obligación, la oportunidad y el desafío de convertirse en instrumento fundamental de la política exterior para apoyar avances que hagan posible descargar las tensiones, disminuir los conflictos y allanar el camino de la negociación, el entendimiento y la pacificación. Y su cauce natural, y el único sensato, es el marco del proceso euromediterráneo de Barcelona, como marco político.

La Declaración de Barcelona de 1995, siguiendo el modelo de Helsinki, opta por tres “cestos” para dividir el trabajo y ofrecer foros diversos que permitan avances parciales, incluso técnicos, o pasos concretos que ayuden a superar bloqueos debidos a motivos puramente políticos. Así, aunque la Carta para la Paz y la Estabilidad en el Mediterráneo esté congelada desde la Conferencia ministerial de Marsella y el primer “cesto” político y de seguridad esté bloqueado, el proceso de Barcelona sigue ofreciéndonos los otros dos para intentar avanzar hacia el objetivo único y común. En el segundo “cesto”, los procesos de asociación y la evolución hacia una zona de libre cambio en la región, como paso inicial hacia una zona de bienestar compartido, y en el tercero el diálogo de civilizaciones y la aproximación entre los pueblos, ofrecen un terreno muy claro y específico a la cooperación al desarrollo. No sólo ofrecen un marco de referencia, sino que incluyen un mandato de acción concertada y coherente para toda la comunidad comprometida con el desarrollo: a nivel europeo, a nivel general de España, para las Comunidades Autónomas y Entidades locales y para la comunidad no gubernamental y la sociedad civil.

La realidad actual del Mediterráneo, la política exterior española y euromediterránea y los principios que rigen la cooperación al desarrollo (y en el caso concreto de España los recogidos en el artículo 2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo —en adelante, “Ley de Cooperación”—), constituyen un mandato expreso para todos los responsables de acciones de desarrollo, desde los más altos niveles públicos a los más modestos proyectos privados, en el sentido de coadyuvar a esos esfuerzos de estabilización y normalización de la región a través de todas las acciones de desarrollo; pero no de cualquier manera y bajo cualquier óptica, sino de manera coordinada, coherente y eficaz. La gravedad y urgencia de la realidad no hacen sino multiplicar esa necesidad de extremar la eficacia al servicio de prioridades estratégicas cada vez más claras.

Hemos de hablar, por tanto, de prioridades estratégicas, de eficacia en el diseño de las políticas, esto es, en la elección de instrumentos, mecanismos y acciones, y de coordinación y coherencia. Se trata de buscar un enfoque global que nos permita definir unos objetivos y concentrar los esfuerzos para buscar un impacto real en la línea de esos objetivos perseguidos. Y se trata de buscar modelos que permitan avanzar en esa línea de más coherencia hacia los cambios estructurales, alejándonos del peligro de la autocomplacencia de modelos asistenciales y coyunturales.

Y hay que reconocer que el caso español resulta peculiar y complejo, por su enorme variedad de actores e instrumentos; pero no por ello deja de constituir un desafío realista, en materia de coordinación y de optimización de la asignación

de los recursos, para ganar en valor añadido, y con un potencial muy importante en sí mismo, como el ejemplo de mayor crecimiento cualitativo, no sólo cuantitativo, en el entorno de los donantes y en tiempos de ortodoxia de equilibrio presupuestario, e incluso como posible modelo en el entorno euromediterráneo.

Veamos, por tanto, en primer lugar una aproximación a los planteamientos generales de la cooperación española en el Mediterráneo en el presente, para posteriormente analizar la nueva realidad de la cooperación descentralizada como consecuencia lógica del desarrollo y consolidación del modelo de Estado autonómico y descentralizado que hemos desarrollado en España y que constituye un modelo original y, a menudo, difícil de comprender para los países destinatarios de la ayuda o para nuestros socios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (incluso para más de uno en nuestro propio país). En tercer lugar, trataremos de ver en qué medida se está avanzando en materia de coordinación y complementariedad entre ambos, con casos y ejemplos concretos, y hacia dónde se podría seguir progresando. Finalmente, retomaremos las reflexiones introductorias en relación con el marco del proceso euromediterráneo.

La cooperación española en el Mediterráneo

La realidad a la que se enfrenta la cooperación en el Mediterráneo es de grandes desigualdades y de falta de libertades en los países destinatarios. A la división religiosa, cultural y de hábitos y costumbres, se suma otra entre riqueza y pobreza, entre desarrollo y estancamiento, entre modernidad y dificultad de acceso a la misma. Muy marcada es también la diferencia que afecta a las mujeres en general, muy discriminadas y marginadas en la mayoría de los países árabes, como factor adicional a otros muy ligados a la pobreza, como el analfabetismo. Pero las riberas norte y sur son cada vez más interdependientes por la amplitud de los flujos informativos, comerciales e incluso personales. Para simplificar este breve análisis introductorio cabría referirse a cinco grandes ámbitos: político, económico, social, cultural y medioambiental.

En el plano político nos encontramos frente al reto de la democratización, de la transición política hacia el Estado de Derecho, de la aproximación e integración regional y de los acuerdos de asociación con la Unión Europea. Los años de independencia vividos hasta ahora por los países del Sur no han permitido crear instituciones modernas, democráticas y eficaces. Hay que ayudar a estructurar a la sociedad civil, a los actores económicos y sociales, a la administración, desarrollando y consolidando el Estado de Derecho y la división de poderes con apoyo a legislativo, ejecutivo y judicial.

En el terreno económico, el reto es el de la transformación de las estructuras económicas, en algunos casos con grandes atrasos, y en cualquier caso muy desequilibradas, de la adaptación al mercado, a la competencia y de la adecuación de la titularidad de buena parte del aparato público al mundo de la competencia y del acceso a las nuevas tecnologías. El incremento de los intercambios comerciales y del flujo de capitales favorecerá el desarrollo en el marco del objetivo de la integración en una zona de libre cambio mediterránea, que ayude a superar la gran fragmentación de sus mercados y las enormes insuficiencias de sus infraestructuras.

En el ámbito social, el reto se presenta ante las graves y crecientes desigualdades, con grandes capas de población por debajo del umbral de la pobreza. Al enorme contraste entre la opulencia del norte europeo rico y la miseria de un mundo árabe muy empobrecido, se añade el propio contraste en el interior de los países del Sur entre sus élites privilegiadas y amplios sectores de población desheredados. A ello se suma un crecimiento demográfico muy rápido y unas tasas de desempleo muy elevadas, además de las elevadas tasas de analfabetismo y la citada discriminación o, incluso, marginación de la mujer. Los dos retos anteriores, político y económico, no pueden encararse con perspectivas de éxito sin incluir en igual medida o con la misma prioridad el elemento corrector en materia social, que debe incluir desde las necesidades sociales básicas (salud, educación, alfabetización, servicios e infraestructuras sociales), hasta el desarrollo institucional y del buen gobierno.

Aquí puede jugar un papel importante la cooperación española, ayudando al fortalecimiento de las instituciones y apoyando cambios estructurales que ayuden a desarrollar en estos países los servicios e instituciones públicas y sociales fundamentales, que sirvan de complemento a la labor de creación de empleo y riqueza de las empresas, que siendo importante, no basta por sí sola, como estamos viendo en los aspectos más perversos de la globalización. Nuestra ventaja comparativa radica en nuestra proximidad, no ya geográfica, cultural o ideológica (que también es real y muy superior a la de cualquier otro país europeo), sino la proximidad de nuestro propio proceso de transformaciones y de cambios estructurales hacia el desarrollo, con reformas políticas, económicas, sociales, de descentralización del poder y de integración regional, en apenas veinticinco años.

Desde el punto de vista cultural, el Mediterráneo comparte muchos elementos históricos y de civilización, pero también posee una enorme diversidad que rara vez ha permitido una franca convivencia, siendo más bien causa de conflictos y enfrentamientos. El gran reto consiste en, a través del respeto y conocimiento mutuos, poder desarrollar dinámicas enriquecedoras,

integradoras y superadoras de las diferencias. El patrimonio común que compartimos y la generosidad en el esfuerzo integrador y de comprensión deben traducirse en el triunfo de los valores de libertad, respeto, diversidad y pluriculturalidad.

El enfoque medioambiental, por último, nos refleja un ecosistema único, referencia de belleza y de tranquilidad para todas las culturas ribereñas, pero enormemente dañado, esquilado y maltratado. Los problemas de contaminación, desertificación, plagas, escasez de agua y todos los relacionados con la naturaleza no conocen fronteras. Una vez más, la interdependencia. También aquí nos enfrentamos a un gran reto: el de la sostenibilidad del espacio mediterráneo. Toda la política de cooperación debe estar impregnada por este principio, como, además, establece la Ley de Cooperación (art. 7.e).

El contexto euromediterráneo en que se integra nuestra política exterior nos ofrece un marco en el que encajar las respuestas a estos retos estableciendo prioridades en el mismo sentido que las del segundo cesto, de desarrollo económico y social, apoyando los procesos de asociación, la preparación para la zona de libre comercio y el desarrollo de las infraestructuras socio-económicas básicas, así como el tercero, de dimensión humana, a través de la cooperación y los intercambios culturales.

Pero además, para responder a todos estos retos hay que partir de la realidad de la cooperación española, con su complejidad, su multiplicidad de instrumentos y mecanismos y de su gran descentralización. Todo ello debe traducirse en riqueza y eficacia, pero requiere de la debida coordinación, complementariedad (y coherencia, como señala la Ley de Cooperación en su art. 4), que a su vez necesitan de grandes dosis de imaginación y generosidad, para establecer prácticas útiles y mecanismos que funcionen.

A todo ello se añadirá, además, el desafío adicional que supone para la cooperación española su crecimiento en calidad y cantidad y su consolidación en una región diferente a la prioritaria por excelencia y de forma espontánea y natural que es Iberoamérica (aunque el art. 6.1 de la Ley de Cooperación sitúe en el mismo nivel a "*los países árabes del norte de África y de Oriente Medio*"). En el marco del crecimiento de la cooperación española previsible tras los compromisos asumidos en la Cumbre de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, la región mediterránea debe experimentar un crecimiento significativo, sin que suponga merma para la cooperación que actualmente se lleva a cabo en Iberoamérica y que no debe disminuir en términos absolutos, pero mejorando la situación relativa del Mediterráneo.

En cuanto a los instrumentos, la Ley de Cooperación reconoce cuatro tipos en sus art. 9 y ss., la cooperación técnica, la cooperación económica y financiera, la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo y sensibilización social. En el caso que nos ocupa, nos interesa sobre todo la cooperación técnica, en sus modalidades de acciones, proyectos o programas, aunque también se den acciones de ayuda humanitaria y de educación y sensibilización. A su vez habrá que contar con los diferentes mecanismos jurídicos existentes, sean subvenciones, como las subvenciones de Estado, subvenciones nominativas, subvenciones a ONGD o a otros agentes de cooperación, subvenciones en especie, subvenciones por la Convocatoria Abierta y Permanente, o sean contratos de asistencia técnica, de obras o servicios o licitaciones públicas, siempre de acuerdo con la legislación administrativa. El juego de instrumentos, modalidades y mecanismos debe servir para elegir en cada caso el modelo más adecuado para los objetivos y características en cada caso.

En el caso de la cooperación con el Mediterráneo, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha traducido recientemente esta prioridad hacia el mundo árabe a su nueva vertiente “mediterránea” creando la Subdirección General de “cooperación con los países del Mediterráneo”, abandonando la anterior terminología de “países árabes”, con una vocación regional más clara, que no ha afectado a las prioridades tradicionales en materia de cooperación bilateral.

En este contexto, la cooperación financiada por la AECI se concentra actualmente geográficamente y sectorialmente, siguiendo la previsión de la Ley de Cooperación, a través del Plan Director vigente, 2001-2004. En el aspecto geográfico, en todos los países del Magreb, salvo Libia (es decir, Mauritania, Marruecos, Argelia y Túnez, además de la población saharauí), con un reequilibrio muy importante en los últimos años, con crecimientos significativos en Mauritania y Argelia y, en menor medida por estar ya a mayor nivel, Túnez. Además ya existen Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en los cuatro países. Esta gran prioridad para el Magreb es absolutamente lógica y coherente con las prioridades de nuestra política exterior y representa casi dos tercios del total destinado por la AECI al mundo árabe y cerca de un doce por ciento del total de la cooperación de la AECI.

Por lo que se refiere a Oriente Medio, la prioridad absoluta es para los Territorios Palestinos (y los refugiados palestinos), que absorben el grueso de la cooperación en esta subregión, con referencia expresa al apoyo al proceso de paz y a la consolidación de la Autoridad Nacional Palestina como la base para un futuro Estado Palestino independiente y económicamente viable, dedicando también cooperación con carácter “preferente” (en terminología del Plan

Director 2001-2004) a sus vecinos, en especial a Egipto, Jordania y Líbano. En un futuro debería reconsiderarse la inexplicable exclusión de Siria en 2000 de ese segundo grupo en prioridad de países “preferentes” en torno a los Territorios Palestinos. Por otra parte, la financiación de proyectos de cooperación de la AECI en Iraq, a raíz de la invasión del país en 2003, debería considerarse coyuntural y se ha hecho con cargo a ayuda de emergencia y ayudas extraordinarias y, en todo caso, no está contemplada en el Plan Director vigente. De cara al próximo Plan Director parece evidente que será necesario reflexionar especialmente respecto a la región de Oriente Medio y la definición concreta de las prioridades geográficas que la Ley de Cooperación pide que se establezcan con claridad.

En cuanto a las prioridades sectoriales, la cooperación financiada por la AECI se dirige especialmente a los sectores sociales básicos (un 50% del total de media) con especial incidencia en áreas como la salud básica y materno-infantil, la alfabetización y la educación, los servicios e infraestructuras sociales y el acceso al agua potable; en segundo lugar se sitúan los sectores productivos e infraestructuras económicas (un 35%), con especial atención a agricultura y desarrollo rural, pesca, modernización industrial, energías renovables y transportes); a continuación se sitúan el fortalecimiento institucional en sentido amplio y el programa de preservación del patrimonio histórico. También es significativa la ayuda humanitaria “estructural” destinada a palestinos y saharauis.

En materia sectorial hay que hacer una especial referencia a los programas regionales de carácter sectorial que se están desarrollando en los últimos años, alguno específicamente mediterráneo, como el programa Azahar, de desarrollo sostenible, y otros para toda África, como el de pesca, Nauta, o el dedicado a la salud, Vita. Como luego veremos, constituyen un instrumento inigualable en materia de coordinación con la cooperación descentralizada.

La realidad creciente de la cooperación descentralizada

Tras varias décadas de debatir y estudiar la cooperación española (desde la primera Moción de 1984, hasta su Informe de 1994), el Senado decidió centrarse en esta última legislatura en el estudio de la cooperación descentralizada, creando una Ponencia a tal efecto en 2000 y aprobando por unanimidad su Informe el 18 de febrero de 2003. A mediados de los años ochenta y como lógica consecuencia del desarrollo del Estado autonómico, las Comunidades Autónomas empezaron a poner en marcha acciones de cooperación al desarrollo, comenzando por el País Vasco y generalizándose en la actualidad a todas ellas. Paralelamente, también las entidades locales, diputaciones,

cabildos y consejos insulares, y municipios, comenzaron a hacer cooperación para el desarrollo, aunque los orígenes en este caso se remontan ya a los hermanamientos entre municipios.

Al hablar de cooperación descentralizada debemos hacer una precisión terminológica o conceptual, ya que nos referiremos a ella en un sentido restrictivo, es decir, referida sólo a la que realizan las Administraciones públicas descentralizadas, que en nuestro caso son las Comunidades Autónomas y las Entidades locales (y a las que se refiere el art. 20 de la Ley de Cooperación). En un sentido más amplio hay quien incluye a las ONGD y otras organizaciones de la sociedad civil, lo que dificulta el estudio ya que también la cooperación central actúa en gran medida financiando a ONGD y, metodológicamente, parece más útil distinguir según el origen público o privado de los fondos. En este caso, es evidente que lo que nos interesa es la coordinación y la interacción entre las diversas Administraciones públicas en el marco de la política de cooperación y de la política exterior, como políticas públicas y de Estado.

La evolución reciente de la cooperación descentralizada, y se trata de un fenómeno realmente reciente, ha marcado un hito muy importante en nuestra cooperación y que se refleja en nuestra ayuda oficial al desarrollo (AOD) con cifras tan importantes que ya superan a la AECI; es decir, que en la actualidad es mayor la cifra de AOD que se canaliza a través de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que la que gestiona la AECI (Según datos del seguimiento del PACI de 2002 el total de la AECI fue de 265 millones de euros y el de Comunidades Autónomas y Entidades Locales ascendió a 261 millones, pero en las previsiones de 2003 —286 millones— y 2004 —334 millones, que supone un 23,10% del total de la AOD, frente al 3% que representaba hace doce años— ya superan a la AECI cuyo presupuesto para 2003 fue de 289 millones y la previsión para 2004 asciende a 291 millones, es decir, un 20,12% de la AOD total prevista). No obstante, ya el CAD de la OCDE ha señalado el caso español como único, tanto por el elevado porcentaje de AOD que se canaliza a través de entidades públicas descentralizadas, como por el igualmente muy elevado porcentaje destinado a las ONGD, en ambos casos, algo absolutamente singular e inusual entre la comunidad de donantes.

El hecho de la singularidad del modelo español, como venimos señalando, no es más que el reflejo de nuestro proceso de construcción en muchos sentidos, autonómico y de descentralización real, de institucionalización y modernización de nuestra política de desarrollo, de articulación de nuestra propia sociedad civil, etc. Por eso existe la diversidad de modelos institucionales y de gestión actuales y por eso todos coincidimos en la importancia de conseguir una adecuada coordinación. Y en este mismo sentido se expresa el

Informe final de la Ponencia del Senado de 2003. Pero, una vez más, la cooperación española en su conjunto, el modelo que estamos desarrollando poco a poco, podría servir de modelo para el resto de los donantes en materia de cooperación descentralizada, como ya sirve nuestro modelo de transición política, económica, social, de descentralización y de integración europea para muchos países en transición como el ejemplo a seguir.

Para eso, el desafío principal consistirá en acabar de definir el modelo adecuadamente, resolviendo las cuestiones que aún no funcionan, especialmente la coordinación y la complementariedad. Y al final, se trata del mismo problema, salvando las distancias, que encontramos en el seno de la UE entre los Estados miembros y la Comisión. Veamos los elementos esenciales del modelo en su estado actual y los instrumentos jurídicos disponibles, desde la célebre sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional, hasta la Ley de Cooperación de 1998.

A medida que avanzaba el proceso de descentralización política y administrativa en España, las entidades descentralizadas fueron asumiendo sus propios espacios de autonomía, lo que también se reflejó en el marco de la acción exterior y que la sentencia citada del Tribunal Constitucional reconoció como legítimo con carácter general, aunque en ese caso se plantease la defensa de los intereses autonómicos ante la UE. Evidentemente, esto se reflejó también en materia de cooperación al desarrollo y tanto las Comunidades Autónomas (todas ellas), como las Entidades locales, mayoritariamente a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), así como de los Fondos de Cooperación locales, hoy agrupados en torno a la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, desarrollaron sus propias políticas y acciones de cooperación.

En general, todos los modelos tienen en común desde el principio la actuación a través de la financiación de ONGD en su totalidad, salvo algunas excepciones, pero en todo caso con cifras menores. Algunos de los comparecientes ante la Ponencia del Senado llegaron a hablar de “monopolio” de las ONGD, abogando por la creación de algún margen para la cooperación directa por parte de las Comunidades Autónomas, margen que se ha venido desarrollando en los últimos años. En todo caso, el crecimiento espontáneo y descoordinado, sin ninguna planificación, ni estrategia comunes, empezó a poner de manifiesto un creciente problema de duplicaciones y de eficacia cuestionable, especialmente en materia de asignación de recursos. Todos los actores estuvieron desde el principio de acuerdo en la necesidad prioritaria de una coordinación adecuada y eficaz. Así lo reconoció entre sus principales conclusiones el Informe del Senado en 2003. Y para ese fin, entre otros muchos, se

consensuó la Ley de Cooperación de 1998, que supuso la culminación de una etapa iniciada bastante años antes.

La Ley de Cooperación establece en su artículo 20, “Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales”, que *“la cooperación al desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2ª del capítulo I de la presente Ley.”* Es decir, los principios del artículo 2, los objetivos del artículo 3, el principio de coherencia del artículo 4 y las prioridades de los artículos 5, 6 y 7, en el marco de *“las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo”* que establezca el Congreso de los Diputados, a propuesta e iniciativa del Gobierno (art. 20.2 con referencia expresa al art. 15.1).

Además el segundo apartado citado del mismo artículo 20 de la Ley establece que *“la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar ... el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.”* Todo ello se enmarca en el ya citado principio de coherencia del artículo 4 y en el principio de la unidad de acción del Estado en el exterior del artículo 18.

En este contexto, conviene hacer una referencia especial al principio de unidad de acción del Estado en el exterior, en relación con las Administraciones Autonómicas y Locales y su proyección y acción en el exterior. La sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 antes citada, reconoció que *“las CCAA han asumido un conjunto de funciones públicas, normativas o de ejecución, que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación y por lo tanto no puede excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones atribuidas, las CCAA hayan de realizar determinadas actividades fuera de los límites territoriales de España”*.

En este sentido, la Ley de Cooperación ya reconoce en su Exposición de Motivos la evolución de la realidad española en materia de descentralización y la existencia de múltiples actores en la Administración Pública junto a la Administración Central, como las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. Se reconoce, en suma, máxima autonomía en la gestión de sus competencias y la defensa de sus intereses, pero con principios de coherencia, colaboración, coordinación y complementariedad y la precaución marginal de que ninguna acción en el exterior se oponga o perjudique a la política exterior del Estado.

Reconocida esta realidad, la Ley avanza en la línea de disponer mecanismos de coordinación y consulta y crea, en concreto, en su artículo 23 la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, como “*órgano de coordinación, concertación y colaboración entre Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo.*” Como funciones principales de esta Comisión Interterritorial establece promover “*la coherencia y complementariedad*”, “*el mayor grado de eficacia y eficiencia*” o la “*participación en la formación del Plan Director y del Plan Anual, así como en la definición de sus prioridades*”. El Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, desarrolla este artículo de la Ley y regula la composición, competencias, organización y funciones de la misma.

El marco jurídico y político para la coordinación y el trabajo en común existe. Además, tras la aprobación de la Ley de Cooperación, todas las Comunidades Autónomas han desarrollado un proceso paralelo de aprobación de una Ley de cooperación para su ámbito autonómico y un Plan Director autonómico, procesos finalizados ya en la mayoría de las Comunidades Autónomas o en todo caso muy avanzados. Es decir, se está avanzando mucho en la homogeneización, institucionalización y organización de las Administraciones públicas en materia de cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, hasta ahora —y en esto coinciden todos los actores— no ha funcionado efectivamente la coordinación y la complementariedad; la Comisión Interterritorial no ha funcionado. El Informe del Senado de 2003 reconoce la existencia de un serio problema de “*descoordinación que es un factor negativo en el sentido de que favorece la dispersión de la ayuda, la ejecución de proyectos de escaso impacto y ... no permite aprovechar adecuadamente el esfuerzo que viene desarrollándose...*” Es más, impide una asignación adecuada y eficaz de los recursos y permite la existencia de duplicaciones y falta de coherencia. El propio Informe propone entre sus conclusiones el impulso de la coordinación, el aprovechamiento de las posibilidades de la Comisión Interterritorial y la creación de órganos y mecanismos de coordinación, que deberían ser prácticos, flexibles y sencillos.

Es evidente que es aquí donde se centra uno de los desafíos más importantes en el presente para la cooperación internacional para el desarrollo en España. Veamos posibles ejemplos modestos, limitados y concretos de algunas vías por las que se puede ir avanzando en materia de coordinación, para ir tejiendo una “red”, de abajo a arriba, que pueda culminar con unos mecanismos de coordinación que funcionen, hasta el nivel más político y general de la Comisión Interterritorial e, incluso, de la anunciada Conferencia de Presidentes autonómicos.

Modalidades concretas y ejemplos de coordinación

Existen, por lo tanto, instrumentos y mecanismos jurídicos e institucionales para coordinar la política de cooperación al desarrollo, su planificación y su gestión, tanto en las previsiones de la Ley de Cooperación, como en las normas complementarias... el Congreso y el Senado, con sus Comisiones parlamentarias, las Comisiones y Consejos consultivos y de coordinación, en breve también la Conferencia de Presidentes autonómicos, etc... ¿Por qué, entonces, no funciona adecuadamente la coordinación? ¿Por qué todos coinciden y el Informe del Senado da fe de ello en que el principal desafío es el de establecer una coordinación adecuada? ¿Qué hay que hacer o qué se puede o debe hacer para, de verdad, asignar los recursos y dividir el trabajo de manera que se optimicen los resultados y se obtenga el máximo impacto?

La coordinación es, sobre todo, una cuestión de voluntad y de confianza. No se puede dar coordinación si alguna de las partes implicadas no lo desea y no está dispuesta a asumir su papel y su responsabilidad al respecto. Pero además, es imprescindible una posición de partida de confianza entre las partes afectadas, confianza que hay que crear, asegurar y conservar o desarrollar en todo momento. En el caso de la coordinación entre actores de la cooperación para el desarrollo y, lo que es más, entre Administraciones responsables del ejercicio de sus competencias en la materia y gestoras de sus propias partidas de recursos públicos, de las que responden directamente ante sus electores, a través de sus órganos representativos, es fundamental que se den estas dos premisas; voluntad y confianza.

La coordinación es, además, en su mayor medida información, intercambio de información. Si las partes que deben coordinar su acción disponen de toda la información sobre la acción de las restantes, el grueso de la coordinación ya estará realizada. Sólo compartiendo toda la información disponible puede empezar a coordinarse la planificación, la toma de decisiones, la asignación de los recursos. Pero, claro, esto tiene mucho que ver con lo señalado anteriormente; para eso hace falta voluntad decidida y confianza auténtica. Pues bien, cuando nos referimos al sector público y hablamos de instituciones, de Administraciones públicas, todas estas premisas debieran ser evidentes y su mención en esta reflexión, superflua.

La realidad no es así, como tampoco lo es entre otro tipo de instituciones, sean académicas y universitarias, sean organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la coordinadora de ONGD o del Consejo de Cooperación. No es una crítica, sino la constatación de una realidad o el intento de diagnosticar un

problema, para poder proponer vías de solución y de avance por caminos más fructíferos. El objetivo común de todos es la máxima eficacia en la gestión y asignación de los recursos públicos, cumpliendo el mandato de la sociedad a la que todos nos debemos, y conseguir el máximo impacto posible en el desarrollo de los países necesitados. En este sentido, conviene afrontar este desafío con imaginación y con generosidad para asegurar la participación de todos en la solución de un problema que es de todos y en el que los destinatarios finales no se merecen que desperdiciemos tiempo o recursos, ni pueden esperar más.

Vamos a ver algunas posibles vías y mecanismos para ir avanzando en este sentido, como contribuciones modestas a este fundamental debate y con ánimo de concretar con ejemplos que puedan ir generalizándose, para resolver este desafío todavía pendiente para la cooperación internacional para el desarrollo de España, de todos sus actores, para mejorar nuestros resultados en materia de economías de escala, de un mejor aprovechamiento de los valores añadidos, de multiplicación de impactos a nivel estructural y, en suma, para mejorar nuestra relación coste/efectividad en todas las actuaciones de nuestra lucha contra la pobreza.

Un primer modelo que venimos desarrollando, trabajando, conjuntamente la Administración central y muchas Comunidades Autónomas, a iniciativa de la AECI, es el de la puesta en marcha de programas regionales de base sectorial. El primero de ellos es, sin duda, el programa Azahar, de cooperación para el desarrollo sostenible y el medio ambiente en el Mediterráneo. Tras meses de reflexión y reuniones conjuntas entre las cinco Comunidades Autónomas ribereñas del Mediterráneo (Andalucía, Baleares, Cataluña, Murcia y Valencia) y los ministerios interesados en la materia (además de Exteriores y la AECI como impulsora, Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología, Agricultura, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Estado de Comercio), en diciembre de 2001 pusimos en marcha, entre todos, este programa que está marcando un hito importantísimo en materia de coordinación entre Administraciones de verdad, desde la base, de “abajo a arriba”.

En el programa Azahar todos los participantes, es decir, los firmantes de la Declaración constitutiva (actualmente son ya diez Comunidades Autónomas, ya que a las ribereñas originarias se han ido sumando Canarias, Castilla-La Mancha, Madrid, Asturias y Navarra), lo son en pie de igualdad y deciden conjuntamente las líneas prioritarias de actuación del programa a partir del esquema inicial, en un modelo dinámico y participativo. El Comité de Coordinación del programa (compuesto por los coordinadores técnicos o ejecutivos de cada

participante) es un mecanismo pragmático, técnico, ágil y con vocación de utilidad y servicio al programa, al igual que la Secretaría ejecutiva (dos personas), para avanzar en materias concretas, en la identificación de nuevos proyectos y programas y áreas de trabajo conjunto entre los participantes y de posibles cofinanciaciones.

Además adquiere una especial relevancia todo lo relacionado con la información. La primera parte de los trabajos preparatorios consistió en la puesta en común de la información disponible por cada participante sobre sus propias acciones y prioridades. Así, la AECEI elaboró un fichero de todos sus proyectos y programas vigentes en materia de medio ambiente y sostenibilidad en el área mediterránea y lo circuló a los participantes, solicitándoles a su vez que fueran elaborando y añadiendo sus ficheros de proyectos. El resultado fue el conocimiento mutuo, recíproco, por primera vez, de todo lo que se estaba ejecutando en la materia por parte de todos. La primera parte de la coordinación estaba servida. A partir de ahí fue más que fácil identificar quién contaba con la ventaja comparativa y la experiencia en cada sector y cada país, para concentrar los esfuerzos y la financiación. Los debates se fueron enriqueciendo, la confianza fue creciendo y se llegó a la realidad actual del programa, con una página web (www.programa-azahar.org) en la que figuran a disposición del público todos los proyectos vivos de todos los participantes en el programa, así como la evolución de los debates sobre las acciones prioritarias. Máxima información y dinamismo absoluto, a través de la red de coordinadores por correo electrónico y con la página web, y reuniones del Comité de Coordinación un par de veces al año, no más.

Por citar algunos datos concretos, el resultado actual es de 80 proyectos en marcha en 2004 por un total de unos 17 millones de euros, de los que 15,87 millones proceden de la AECEI y 1,17 millones de las Comunidades Autónomas. Actualmente existen proyectos cofinanciados entre la AECEI y las Comunidades Autónomas de Canarias, Baleares, Murcia y Cataluña, aparte de cofinanciaciones con diversos ministerios, como el de Medio Ambiente o el de Agricultura, Pesca y Alimentación. También se organizan seminarios avanzados en las diversas materias prioritarias del programa, todos ellos cofinanciados por la AECEI y varios participantes en el programa Azahar.

Lo positivo y valioso de la experiencia hizo que se pasara a considerar para otros sectores o regiones, con la misma vocación de modelo de coordinación y trabajo en común. Por una parte, se abrió a las Comunidades Autónomas su participación en el programa Araucaria, para América Latina, del que habían estado ausentes en sus inicios; por otra, se comenzó un estudio conjunto sobre otras áreas en el ámbito mediterráneo o africano. El resultado ha sido hasta

ahora el programa Nauta, sobre pesca y recursos marinos en África (2002), y el programa Vita, sobre salud para África (2004), igualmente diseñados conjuntamente con los ministerios interesados y las Comunidades Autónomas, que si en el caso de Nauta son sólo tres (Andalucía, Canarias y Galicia), en el caso de Vita son ya quince (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia). Los mecanismos de trabajo y de funcionamiento son los mismos y los resultados en materia de coordinación a todos los niveles parecen seguir los magníficos resultados de Azahar, desde el principio. Es evidente que se está desarrollando en esta materia una forma de trabajar, desde la coordinación y la armonía, con evidentes ventajas y beneficios para todos, que a medida que se consolide puede servir de referencia para el futuro marco de colaboración entre las diferentes Administraciones públicas en la materia.

Pero, además de las Administraciones autonómicas, no debemos olvidar a los otros protagonistas de la cooperación descentralizada, las Entidades locales, que aportan una parte importante de la AOD descentralizada (en torno a un tercio, es decir, la mitad que las Comunidades Autónomas). Su incorporación al modelo de colaboración y trabajo coordinado resulta también fundamental para consolidar un sistema completo, eficaz y coherente. Volviendo a este ejemplo concreto del modelo del programa Azahar, hay que señalar que ya se lleva estudiando desde el principio por parte de todos los participantes cuál podría ser la mejor fórmula para integrar a las Entidades locales; y hace ya tiempo que se empezó a negociar una fórmula representativa basada en su participación a través de los dos mecanismos con que ya cuentan y de los que ellas mismas se han dotado: la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidarios. Ambas firmarán en breve su incorporación al programa, lo que deberá suponer su progresiva integración en todos los demás modelos, es decir, su participación efectiva en los nuevos mecanismos de coordinación existentes.

Siguiendo con estas modestas aportaciones, a modo de ejemplos concretos en que se trabaja conjuntamente entre actores centrales y descentralizados, habría que añadir toda el área de las asistencias técnicas y los seminarios avanzados, que se enmarcan en un sector prioritario, mucho más amplio y de gran trascendencia para el futuro inmediato de la cooperación para el desarrollo, que es el de la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional, para la consolidación democrática de los derechos humanos, y que tal vez deba acabar constituyéndose en un nuevo programa sectorial, sea regional, o más adelante incluso a nivel general.

Si uno de los innegables valores añadidos de la cooperación internacional para el desarrollo de España, reconocidos con carácter general, es la propia experiencia de nuestra transición del subdesarrollo en dictadura al desarrollo en democracia en materia política, económica, social, de descentralización del Estado y de integración regional, resulta más que razonable buscar todas las fórmulas posibles de aprovechar esta experiencia y compartirla con los países en transición y en desarrollo en sus procesos de cambios estructurales. Pues bien, de nuevo aquí contamos con una valiosísima experiencia a nivel local (municipios, diputaciones, cabildos y concejos, mancomunidades, etc.), así como en el marco de las Comunidades Autónomas. A medida que el grueso de las competencias de la Administración general del Estado se ha transferido a las Administraciones autonómicas y locales, es en su seno donde dispondremos de los mejores expertos para los programas de asistencia técnica y para los seminarios avanzados, como modelos de transferencia de capacidades especializadas en materia de gestión y de organización, de legislación o de reformas en general, incluyendo, por supuesto, la descentralización o municipalización, tan necesaria en los procesos de cambio estructural hacia la democracia y el Estado de Derecho.

Finalmente, pero con no menos importancia, hay que hacer referencia a las Comisiones Mixtas, como instrumento esencial de negociación, planificación, concertación, ejecución y evaluación conjuntas en el marco de la cooperación bilateral. También aquí resulta fundamental la integración de todos los actores interesados (y el criterio básico debe ser siempre un interés objetivo y probado por la existencia de proyectos, programas o acciones de cooperación en el sector o el país afectados) en todo el proceso; y también aquí sirve como referencia el modelo citado y la incipiente experiencia reciente. Cada participante es responsable de la gestión de sus fondos, pero trabaja en equipo, conjuntamente, para definir el escenario que mejor encaje en las líneas maestras de la política exterior que establece el Gobierno, con el Parlamento, y que permita la optimización de la asignación de los recursos, la mayor eficacia y coherencia de toda la cooperación española (la de todos los actores), a la par que presente una visión de España ante las contrapartes extranjeras de unidad (dentro de la complejidad, pluralidad y diversidad), de coordinación y de coherencia, a través de un mismo mecanismo e instrumento, el Convenio bilateral de Cooperación, como marco jurídico y político, y su Comisión Mixta, como mecanismo básico y único de trabajo bilateral.

Conclusión: ¿hacia una política mediterránea de desarrollo?

La muy preocupante situación en el Mediterráneo y la creciente complejidad de las posibles soluciones requeridas plantea la necesidad de desarrollar y concretar un modelo global, lo suficientemente realista y práctico, aunque

evidentemente complejo, que permita ganar progresivamente en eficacia a las políticas de desarrollo en la región mediterránea. Y no puede ser más que en el marco del proceso de Barcelona, coherentemente con sus prioridades, con la debida complementariedad entre actores y con una división clara del trabajo en función de valor añadido y experiencia.

Para ello se requiere una acción decidida y conjunta, eficazmente coordinada, de todos los actores interesados en este desafío mediterráneo, a todos los niveles, incluyendo a la Unión Europea, a través de la Comisión como cofinanciadora de programas y proyectos, y también con especial atención a la cooperación descentralizada de Comunidades Autónomas y Entidades locales.

Pero, por encima de todo, no debemos perder de vista el objetivo final del desarrollo, de la búsqueda de un escenario de paz, seguridad y bienestar para toda la región. No bastará con coordinar a los actores, ni mejorar la asignación de los recursos y la división del trabajo, sino que habrá que integrar todo en una visión más global, en una política de desarrollo que incluya concesiones comerciales y acceso a los mercados, que potencie los instrumentos culturales y el diálogo de civilizaciones, que tenga en cuenta todos los instrumentos disponibles para favorecer el desarrollo sostenible de todos los pueblos del mediterráneo. Y para ese objetivo, el proceso de Barcelona nos ofrece el marco ideal. Tal vez debiera integrarse expresamente esta línea política en las próximas Conferencias ministeriales, para dar más coherencia y mayor peso político a todos los aspectos de desarrollo y conseguir avances más concretos y de mas impacto.

En todo caso, todos los esfuerzos de modernización, de adaptación a la nueva realidad, de estructuración de las políticas de desarrollo dirigidas a la región mediterránea, sea en Bruselas o cada uno de los Estados miembros, por un lado, sea a nivel interno en España, central o descentralizado, deben converger en sus prioridades y deben desarrollarse, definirse en paralelo, para asegurar un modelo de coordinación eficaz, con una división racional del trabajo y una asignación eficaz de los recursos. Y aquí España puede ofrecer un modelo para esa coordinación y debería liderar este proceso en la UE, en el interior y, sobre todo, ante los destinatarios y auténticos protagonistas de toda la política de desarrollo, nuestros socios del Sur en el proceso euromediterráneo.

PUBLICIDAD

Tiempo
de Paz
(NUEVA)

EL PAPEL DE LAS ONGD ESPAÑOLAS PARA EL DESARROLLO EN MARRUECOS

ARANCHA CASTEJÓN SILVO*

RESUMEN

Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) españolas se han convertido en poco años en un actor principal de la Cooperación para el Desarrollo española con Marruecos. Este artículo pretende analizar brevemente el papel que estas organizaciones juegan, las características de su trabajo y sus prioridades en materia de cooperación en ese país, tanto geográficas como sectoriales. Se valora, asimismo, el momento actual para las ONGD españolas en Marruecos, tanto en lo que respecta a sus potencialidades como a los retos a los que se deben enfrentar.

ABSTRACT

Spanish Development Non-Governmental Organizations have become in recent years a main actor in Spanish Development Cooperation to Morocco. This article attempts to briefly analyse the role that these organizations play in that sense, its main features and geographic and sector priorities. Furthermore, the article evaluates the present moment for Spanish NGOs working in Morocco taking into consideration its potentialities and the challenges they must confront in the near future.

* Co-directora de la Fundación IPADE.

RÉSUMÉ

Les Organisations Non-gouvernementales pour le Développement espagnoles sont devenues au cours des dernières années un des principaux acteurs de la Coopération espagnole pour le Développement au Maroc. Cet article essaie d'analyser le rôle que ces organisations jouent dans ce sens, les caractéristiques de son travail de coopération et ses priorités géographiques et sectorielles. Également, on tente d'évaluer le moment actuel pour ces organisations qui travaillent au Maroc, en ce qui concerne leurs potentialités ainsi que les défis qu'elles doivent affronter.

Marruecos es y está llamado a seguir siendo un país prioritario para la cooperación para el desarrollo española.¹ Es el principal destinatario de los fondos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) española en el Norte de África y Oriente Medio y uno de los cinco países que mayor volumen de AOD ha recibido en los últimos años.²

Más allá de los intereses de orden político y económico presentes en las relaciones hispano-marroquíes, que no son objeto de este artículo, debe señalarse que la prioridad concedida a Marruecos por la Cooperación Española es perfectamente coherente con el primer objetivo declarado de ésta, a saber, la lucha contra la pobreza.

Baste decir que, cuando analizamos el nivel de desarrollo humano de este país vecino, nos encontramos con que un 19% de la población marroquí vive bajo el umbral de la pobreza³ y un 45% en condiciones de vulnerabilidad.⁴ Según el Índice de Desarrollo Humano del 2003,⁵ Marruecos se encuentra en el puesto 126 de 175 países,⁶ y es el país con el índice de desarrollo más bajo de los países mediterráneos y los países árabes.

1. Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2004 reitera la presencia de Marruecos entre los países prioritarios de la cooperación española.

2. Informes de Seguimiento de los Planes Anuales de Cooperación Española del 2000, 2001 y 2002.

3. El umbral de la pobreza se mide por los gastos de consumo por habitante.

4. *Informe sobre la Pobreza en Marruecos*, Banco Mundial, marzo 2001.

5. El Índice de Desarrollo Humano es una medida de desarrollo humano. Mide el progreso medio de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, lo que se mide a través de la esperanza de vida al nacer; disponer de educación, lo que se mide a través de la tasa de alfabetismo de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria; y tener un nivel de vida digno, lo que se mide a través del PIB per capita.

6. España se encuentra en el puesto 10 de 175 países según el Informe de Desarrollo Humano del 2003.

Teniendo en cuenta que España se encuentra en el puesto 10 de 175 países según ese mismo Informe, es muy probable que no existan en el mundo dos países vecinos que presenten tales diferencias en cuanto a nivel de desarrollo. Es más, Marruecos presenta un nivel de desarrollo mucho más bajo que el de otros países con rentas *per capita* muy inferiores a la suya, tales como Bolivia, Mongolia, Nicaragua o Vietnam.

Así, en términos de lucha contra la pobreza, queda justificada la prioridad otorgada a Marruecos por los distintos actores de la Cooperación Española, en general, y por las ONGD españolas, en particular.

Importancia de las ONGD españolas como actor de la cooperación para el desarrollo en Marruecos

La participación de estas organizaciones en la Cooperación Española con Marruecos es relativamente reciente. En general, la presencia de las ONGD españolas en los países del Norte de África y Oriente Medio es un fenómeno tardío y de menos importancia que en los países de América Latina. El interés de estas organizaciones por el desarrollo de los países de esa región se ha centrado durante muchos años en la población saharauí y palestina y, de hecho, hasta el año 1990 todos los proyectos con financiación pública en esa zona se referían a estas dos poblaciones.

Así, hasta mediados de los años noventa, la presencia de ONGD españolas en Marruecos era casi testimonial y no fue hasta 1993 que se llevó a cabo el primer proyecto de una ONG financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Otro dato importante es que durante varios años el tamaño de los proyectos de ONGD en Marruecos fue inferior a la media de estos proyectos en otros países en desarrollo.

Desde entonces la situación ha cambiado y en los últimos años las ONGD españolas han ido adquiriendo una importancia creciente en el escenario de la Cooperación Española con Marruecos, constituyéndose en un actor principal de la misma.

En la última década, hemos presenciado cómo las ONGD españolas han aumentando de forma notable su presencia en Marruecos. Esto se debe, en buena parte, al creciente interés de la sociedad española y de los agentes de la Cooperación Española por este país, pero también al mejor conocimiento que estas organizaciones han ido adquiriendo sobre los problemas de desarrollo de Marruecos, lo que ha aumentado su capacidad de propuesta de proyectos y ha

favorecido el establecimiento de relaciones de asociación con organizaciones marroquíes.

Por su parte, los agentes públicos españoles (administración central del Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos) han jugado un papel clave en este sentido al incrementar de forma considerable el volumen de fondos de cooperación destinados a financiar proyectos desarrollados por ONGD españolas en Marruecos, especialmente desde 1995.

Si utilizamos la evolución del volumen de subvenciones públicas percibidas por estas organizaciones para desarrollar proyectos en Marruecos como indicador de la creciente importancia que éstas juegan en la cooperación para el desarrollo a este país, advertimos que en los últimos 5 años estos fondos han pasado de los 8,4 millones de euros en 1999 a más de 13 millones en el 2003.⁷

En la actualidad, las ONGD españolas están gestionando cerca del 30% del total de la AOD no reembolsable con destino Marruecos, mientras que, por ejemplo, la AECI gestiona sólo el 11,5%.⁸

Otro dato que prueba el creciente dinamismo y la vitalidad de las ONGD como actores de la cooperación con Marruecos, es el elevado número de ellas que están desarrollando proyectos en este país. Si a mediados de los noventa había tan sólo media docena escasa de estas organizaciones promoviendo proyectos, en la actualidad son más de 30 las que lo hacen.

Las ONGD que trabajan en Marruecos y sus características

En la actualidad desarrollan proyectos en Marruecos las siguientes ONGD españolas: ACSUR-Las Segovias, ACPP (Asamblea de Cooperación por la Paz), Asamblea de Mujeres, Asociación para el Estudio y la Promoción del Desarrollo Comunitario, Amistad Europea Proyecto Solidario Sur-Norte, CERAI (Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional), Fundación CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), CIDEAL (Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina), CODESPA, Fundación CLINI-QUE, CIREM (Centro de Iniciativas e Investigaciones Europeas en el Mediterráneo), CONEMUND (Asociación para la Cooperación con Minusválidos

7. Según estimaciones a la espera de la publicación del "Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional" del año 2003. En cualquier caso estas cantidades no incluyen los proyectos que reciben financiación de la UE.

8. Según los últimos datos oficiales disponibles que corresponden al año 2002. Informe de Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional de España 2002.

Necesitados Del Mundo), Ensenyants Solidaris, FUNDESO (Fundación Desarrollo Sostenido), INTERMON-OXFAM, IPADE (Fundación Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo), ISCOD (Fundación Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo), FPSC (Fundación Promoción Social de la Cultura), MPDL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad), Médicos del Mundo, Médicos sin Fronteras, Medicus Mundi, MON-3, MZC (Mujeres en Zona de Conflicto), Nuevas Tecnologías para África, PAIDEIA, Paz y Solidaridad, Proyecto Local, Proyecto Solidario, Save the Children, SODEPAZ (Solidaridad para el Desarrollo y la Paz), SEO-BIRDLIFE, Solidaridad Don Bosco y Tierra de Hombres-España.

La práctica totalidad de las ONGD españolas desarrollan su actividad en Marruecos a través de proyectos puntuales. Esta cooperación reviste la forma de proyectos singulares y acciones específicas que a menudo son puntuales. De hecho, se estima que entre todas estas organizaciones llevan a cabo en Marruecos cerca de 100 proyectos de cooperación por año. La mayor parte de estas intervenciones cuentan con un presupuesto limitado que en la mitad de los casos es inferior a los 100.000 euros.⁹

Un pequeño grupo de estas organizaciones canaliza la mayor parte de las subvenciones concedidas para proyectos: CODESPA, ACPP (Asamblea de Cooperación por la Paz), MZC (Mujeres en Zona de Conflicto), CIDEAL (Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina), IPADE (Fundación Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo), INTERMON-OXFAM y Fundación Promoción Social de la Cultura.

En cualquier caso, la proliferación de ONGD con proyectos en Marruecos supone un reto que exige el fortalecimiento de la Oficina Técnica de Cooperación española como núcleo principal que represente y coordine a toda la Cooperación Española y que, por tanto, debe tener una visión global de la totalidad de las actividades de los proyectos de estas organizaciones financiados tanto por la AECI como por la cooperación descentralizada.

Fuentes de financiación de proyectos de las ONGD en Marruecos

El incremento en el volumen de ayuda destinada a proyectos en Marruecos ha sido especialmente notable en el caso de las comunidades autónomas y los

9. A estos efectos hemos utilizado el monto de las subvenciones recibidas para proyectos como aproximación al presupuesto total de los mismos.

ayuntamientos, que encauzan la práctica totalidad de sus esfuerzos en cooperación para el desarrollo a través de ONGD.

El auge de la cooperación descentralizada constituye, de hecho, una característica particular de la Cooperación Española. En los últimos cuatro años, las comunidades autónomas y los ayuntamientos conjuntamente han asegurado más del 60% de la financiación a proyectos de ONGD en Marruecos, mientras que la AECI ha financiado menos del 40% restante.

Es interesante observar que, hasta el año 2000 y siempre según los datos oficiales de la AOD, esa proporción era la inversa (60% AECI y 40% comunidades autónomas y ayuntamientos). Este cambio se explica, en primer lugar, porque los datos oficiales de AOD no empezaron a recoger las contribuciones realizadas por los ayuntamientos o entes locales hasta el 2001. Y, en segundo lugar, porque, si bien las subvenciones a proyectos de ONGD en Marruecos concedidas por la AECI se han mantenido entre los 4,5 y los 5 millones (la AECI pasó de conceder 4,5 millones de euros en subvenciones a proyectos de ONGD en 1999 a 4,9 millones de euros en el 2003), las subvenciones concedidas por las comunidades autónomas y ayuntamientos han pasado de menos de 4 millones de euros por año en el 1999 a estimarse en más de 8,5 millones de euros en la actualidad.

La comunidad autónoma más activa es, sin duda, la Junta de Andalucía. Esta comunidad seguirá probablemente siendo la que más esfuerzos de cooperación despliegue en Marruecos en los próximos años si tenemos en cuenta la magnitud y alcance del Programa de Desarrollo Transfronterizo, que sirve de marco para la cooperación entre Andalucía y Marruecos entre 2003-2006 y que cuenta con un presupuesto previsto de 48 millones de euros (a aportar, eso sí, entre Marruecos y la Junta de Andalucía).

Otras comunidades que también conceden prioridad a los proyectos de ONGD en Marruecos, pero que destinan muchos menos recursos que la andaluz, son la Generalitat de Cataluña, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid y el Gobierno de Islas Baleares. La contribución de otras, como la Generalitat Valenciana, la Región de Murcia, el Gobierno de Canarias, la Junta de Extremadura, la Rioja o el Principado de Asturias es relativamente marginal.

A pesar de todo ello, la AECI sigue siendo quien financia los proyectos de ONGD de mayor magnitud en Marruecos, a través del apoyo a Programas y a Estrategias con financiación plurianual. Los programas consisten en actividades para el desarrollo con una duración máxima de tres años, y se centran

en un sector determinado para uno o varios países o bien en un país concreto abarcando diferentes sectores. Las estrategias se definen como un conjunto de acciones de desarrollo con una duración máxima de cuatro años, centradas en varios sectores y países. Hasta la fecha ha habido una convocatoria para la financiación de Estrategias en el año 2001 y dos para Programas en los años 2001 y 2003, estando la última pendiente de resolución.

En el marco de la convocatoria de la AECI para Estrategias de ONGD del 2001 se concedió financiación a Marruecos en el marco de tres de las siete estrategias aprobadas: las de las organizaciones Fundación Promoción Social de la Cultura, CODESPA e Intermon.

En lo que se refiere a Programas, se concedió financiación a CIDEAL (con un programa exclusivamente centrado en Marruecos, sobre formación, mujer y desarrollo), Fundación CLINIQUE (con un programa de Sanidad), IPADE (con un programa multipaís de desarrollo rural) y Medicos del Mundo.

Prioridades geográficas de las ONGD españolas con proyectos en Marruecos

La prioridad geográfica de la cooperación española en Marruecos ha sido tradicionalmente la región norte del país. Es en el norte donde se concentran la mayoría de las intervenciones promovidas tanto por la cooperación centralizada como por la descentralizada y, a excepción de algunas acciones aisladas que se localizan en las zonas centro y sur y de algunas acciones de carácter transversal (proyectos de formación, fortalecimiento institucional y acciones de promoción cultural, becas y lectorados), la mayor parte de los proyectos se ha desarrollado en dicha región.

A pesar de que el sistema actual de contabilización de las intervenciones de la Cooperación Española no permite realizar una asignación de proyectos por regiones o zonas dentro de cada país, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la mayoría de los proyectos promovidos por las ONGD en Marruecos se concentran en las provincias norteafricanas de Larache, Tánger, Tetuán, Chefchauen, Taunat, Alhucemas y Nador.

Esta concentración geográfica está motivada en gran parte por la prioridad que conceden a la región del Norte tanto la AECI como la mayor parte de las comunidades autónomas y ayuntamientos que actúan, a estos efectos, como co-financiadores de los proyectos que llevan a cabo las ONGD. Asimismo, se explica por la ventaja comparativa que las organizaciones españolas disfrutaban

en esta zona, derivada sin duda de su experiencia acumulada, la cercanía geográfica y “afectiva”, las relaciones de intercambio y comunicación.

En este territorio de lo que un día fue el Protectorado español, se registran algunos de los más altos índices de analfabetismo del país, más bajos de esperanza de vida y peores de disponibilidad de infraestructuras básicas (agua y alcantarillado, electricidad, carreteras, etc.).

Sin embargo, en muchos ámbitos se discute esta fijación con la región norte de Marruecos que mantiene la Cooperación Española en general y las ONGD en particular. En este sentido, se argumenta que si el objetivo primero de la cooperación es la lucha contra la pobreza, no es sólo en el norte del país donde se encuentran los colectivos de población más desfavorecidos y vulnerables. De hecho, existe un cinturón geográfico de pobreza, desde el Este de Marruecos hasta el pre-Sahara, en el que las carencias económicas y sociales tienen un carácter endémico. En esa zona, la insuficiencia de las infraestructuras sociales y físicas, el bajo desarrollo de los recursos humanos y la pobreza monetaria son generalizados.

Por otro lado, los actores de la Cooperación Española, entre los que se encuentran las ONGD, deben tener en consideración a la hora de identificar sus áreas de actuación el hecho de que la pobreza en Marruecos en todas sus regiones continua siendo principalmente un fenómeno rural.¹⁰ A pesar de que la población rural representa el 46% del total, el 66% de los pobres viven en el medio rural; casi un marroquí de cada cuatro es pobre en las zonas rurales, frente a uno de cada diez en las áreas urbanas y el 27% de los hogares en el mundo rural son pobres frente al 12% en las ciudades.

Existen dos Marruecos: el de las áreas urbanas, que tiene un nivel de vida por encima de la media de los países en vías de desarrollo, y el de las áreas rurales, que permanece en muchos casos por debajo de la media de los países menos desarrollados. Incluso en las zonas urbanas más desfavorecidas, el acceso a educación, agua y electricidad es superior a las zonas rurales mejor dotadas. Las zonas rurales más afectadas por la pobreza son las regiones de Mequines-Tafilalet, Fez-Bulmán, Taza-Alhucemas y Tánger-Tetuán.¹¹ La concentración de las bolsas de pobreza en Marruecos debería ser un elemento a tener en cuenta por las ONGD a la hora de establecer sus estrategias de actuación en ese país.

10. El sistema actual de seguimiento de la Cooperación Española no permite por el momento establecer en qué medida las intervenciones se distribuyen entre zonas rurales y urbanas.

11. Informe sobre la Pobreza en Marruecos, Banco Mundial, marzo 2001.

Prioridades sectoriales de los proyectos de ONGD españolas en Marruecos

Como se ha indicado, existen más de 30 ONGD españolas desarrollando cerca de 100 proyectos por año en Marruecos. Esta dispersión o pluralidad también queda reflejada si se analizan los sectores de trabajo en los que encajan dichos proyectos.

El principal sector general de actuación es Infraestructuras Sociales y Servicios que agrupa en torno al 50% del volumen de proyectos de ONGD, siendo de menor importancia relativa, como cabe esperar, los proyectos de Infraestructuras Económicas y Sector Productivo.

Hay que destacar que, en buena medida, gracias a los proyectos apoyados por estas organizaciones en Marruecos, la Cooperación Española alcanza el porcentaje del 14% de su ayuda destinada a atender las Necesidades Sociales Básicas. Este indicador permite valorar la contribución de nuestra cooperación en la lucha contra la pobreza en este país y medir el grado de cumplimiento del compromiso 20/20 asumido por España,¹² y que en el caso de Marruecos nunca ha superado el 15% del total, lo que significa que sigue sin cumplirse dicho compromiso.

Un análisis más preciso nos muestra que la mayoría de los proyectos de estas ONGD se enmarcan en alguno de estos subsectores:

- Atención e infraestructura sanitaria básica: hospitales, clínicas y dispensarios y equipamiento médico, asistencia sanitaria primaria y básica; programas de cuidados paramédicos y de enfermería; suministro de fármacos, medicamentos y vacunas para atención sanitaria básica.
- Formación profesional: formación profesional básica y enseñanza técnica a nivel secundario; formación en el puesto de trabajo; formación de aprendices.
- Política y planificación del empleo: legislación laboral; sindicatos; fortalecimiento institucional y asesoramiento a instituciones; programas de asistencia a parados; programas de creación de empleo y generación de ingresos; seguridad y salud laborales.

12. Acuerdo según el cual España se comprometería a destinar al menos el 20% de su ayuda a atender las necesidades sociales básicas de la población y Marruecos haría lo propio con su presupuesto de gasto público. Para el cálculo del volumen de fondos de AOD destinados a cubrir las Necesidades Sociales Básicas se computan únicamente los proyectos desarrollados en los siguientes sectores: Educación primaria, Capacitación básica de jóvenes y adultos, Atención sanitaria básica e infraestructura, Nutrición básica, Control de enfermedades infecciosas, Educación y formación sanitaria, Atención a la salud reproductiva, Planificación familiar, Lucha contra el SIDA y Abastecimiento y depuración de agua.

- Fortalecimiento de la sociedad civil: participación y desarrollo de comunidades; cooperativas; organizaciones populares; participación en la planificación y en la toma de decisiones.
- Desarrollo rural: proyectos integrados de desarrollo rural; por ejemplo planificación del desarrollo regional; fomento de capacidad descentralizada de planificación, coordinación y gestión.
- Atención salud reproductiva: cuidados prenatales y postparto, incluyendo alumbramiento; prevención y tratamiento de la infertilidad; prevención y gestión consecuencias del aborto; actividades maternas saludables.
- Mujer y desarrollo: fomento y apoyo a grupos y organizaciones de Mujer y desarrollo; conferencias, seminarios, etc.
- Abastecimiento y depuración de agua: suministro y depuración de agua utilizando tecnologías de bajo coste tales como bombas manuales para extracción de agua, captación de agua de manantiales, sistemas de suministro de agua por acción de la gravedad, recogida agua de lluvia, aljibes, pequeños.
- Generación y suministro de energía mediante fuentes renovables: fotovoltaica, eólica, etc.

Esta distribución se explica en buena medida por la especialización sectorial de parte de las organizaciones españolas con proyectos en Marruecos, así como por la experiencia de trabajo acumulada en determinadas zonas del país y/o con determinados colectivos (por ejemplo: ONGD especializadas en sector salud, trabajo con mujeres, mundo rural, etc.).

El aumento del interés por parte de las ONGD españolas hacia Marruecos, medida tanto por el número de estas organizaciones presentes en el país, como en términos de número de proyectos y volumen de fondos destinados, no se ha traducido en un cambio considerable en la distribución sectorial de los proyectos. En otras palabras, las intervenciones promovidas por estas organizaciones siguen distribuyéndose entre varios sectores de intervención, aunque la composición de la distribución sectorial de los proyectos ha permanecido relativamente estable.

Principales retos que enfrentan las ONGD españolas en Marruecos

En el transcurso de la última década, y en particular en los últimos años, hemos presenciado, por las razones ya señaladas, cómo las ONGD han aumentado enormemente su interés y presencia en Marruecos. Junto al reducido grupo de organizaciones con más tradición y experiencia de trabajo en este país, existen en la actualidad un número creciente de asociaciones dispuestas a contribuir al desarrollo de ese país mediante la promoción de proyectos en distintos sectores.

Así, las ONGD se han convertido en actores claves para canalizar los esfuerzos de cooperación de los agentes públicos y la solidaridad de la sociedad española hacia Marruecos.

La experiencia acumulada, especialmente en el norte del país, y el conocimiento social y político adquirido por estas organizaciones las coloca en una posición privilegiada para identificar las necesidades de los colectivos más vulnerables de la sociedad marroquí, así como para buscar y movilizar los medios técnicos y económicos necesarios para apoyar iniciativas de desarrollo que surjan a nivel local.

Desde esta perspectiva, las ONGD tienen la posibilidad y, hasta cierto punto el deber, de apoyar la consolidación de una sociedad civil marroquí comprometida y dinámica. Las organizaciones españolas están llamadas a jugar un papel clave en el fortalecimiento del movimiento asociativo marroquí para que mejore su capacidad, no sólo de atender las necesidades de los colectivos más desfavorecidos, sino también de participar activamente en el debate sobre las reformas sociopolíticas y económicas que Marruecos debe encarar. A pesar de la importancia de esta cuestión, este tema no ha despertado la suficiente reflexión entre las ONGD españolas.¹³

En el marco de la realización de programas y proyectos de cooperación por parte de las organizaciones españolas y con el objeto de fortalecer las ONG marroquíes, es preciso considerar que no sólo se contribuye al desarrollo de los más desfavorecidos electrificando un duar (aldea) o construyendo unas cabrerizas, sino también reforzando la capacidad y autonomía de las asociaciones locales mediante acciones dirigidas a mejorar el nivel de formación de su personal y equipamiento o prestando asistencia técnica.¹⁴ Esta perspectiva debería estar presente en la identificación y formulación de todos los proyectos en Marruecos y ser promovida activamente por los donantes.

El trabajo de acompañamiento a las asociaciones marroquíes debe además evitar fórmulas genéricas y exige prestar atención a las particularidades de cada región y colectivo, teniendo en cuenta las especificidades propias de cada sector y de cada región o ámbito local (zona rural, zona urbana o periurbana, comunidades beréberes, etc.).

13. La Fundación IPADE junto con un equipo de expertos en la materia y con el apoyo de la Comunidad de Madrid, está realizando un estudio, que será publicado en el 2004, sobre la situación actual del tejido asociativo marroquí en el norte de Marruecos, identificando líneas de actuación que contribuyan a su fortalecimiento.

14. Nuñez Villaverde, Jesús A., García-Luengos, Jesús, Angulo Pineda, Gloria, Serrano, Dulce y Barreñada Bajo, Isaías. *Redes sociales en Marruecos: La emergencia de la sociedad marroquí*. Icaria, Barcelona, 2004.

Por otro lado, es necesario tener presente que sólo el reducido número de asociaciones marroquíes que ha alcanzado un cierto desarrollo y profesionalización tiene acceso a los “circuitos” de cooperación y a las fuentes de financiación. Junto a ellas, coexisten muchas otras asociaciones que no han alcanzado ese nivel de desarrollo, carecen de capacidad organizativa y, por tanto, están ausentes de dichos circuitos. Las ONGD españolas, en particular, al igual que los agentes de cooperación internacional, en general, tienen tendencia a concentrarse excesivamente en aquellas asociaciones con más experiencia y prestigio, muchas de ellas instaladas en Rabat y Casablanca, dejando de lado a aquellas más desconocidas, que son normalmente las que trabajan en el ámbito rural o local.

En cualquier caso, el fortalecimiento de las asociaciones marroquíes (mediante, por ejemplo, el apoyo para mejorar sus capacidades de gestión y organización interna o su vinculación a redes internacionales) es un trabajo en buena medida incompatible con un enfoque de intervención basado en proyectos puntuales. Se necesita que las organizaciones españolas tengan una visión más integral de su trabajo en Marruecos con planteamientos de apoyo a medio o largo plazo que permitan un mejor conocimiento de las partes y la posibilidad de establecer objetivos de desarrollo compartidos.

Sin embargo, como hemos visto, la mayoría de las ONGD desarrollan su actividad en Marruecos a través de proyectos singulares y acciones específicas de carácter puntual. Pero también hay cada vez más organizaciones cuya cooperación con Marruecos ha alcanzado la madurez y han optado por establecer una colaboración más estable mediante acuerdos marco con organizaciones marroquíes y desean abrir delegaciones permanentes con el objeto de consolidar su trabajo en Marruecos.

Para llevar a cabo su trabajo de forma óptima, las organizaciones españolas deberían ser reconocidas legalmente por las autoridades marroquíes. Sin embargo, el procedimiento para alcanzar dicho reconocimiento plantea muchas dificultades y, en la práctica, son pocas las ONGD que lo han conseguido. Se trata de una preocupación común denunciada por todas las ONGD españolas con proyectos en Marruecos. Esta situación entorpece enormemente el trabajo de las organizaciones españolas ya que les imposibilita operaciones tan fundamentales como la firma de convenios, contratos o adquisiciones en nombre propio. También dificulta el trabajo del personal expatriado que estas organizaciones destacan en Marruecos y que, al carecer de un estatuto reconocido en ese país, se encuentran en una suerte de limbo legal.

El único impedimento real para conceder dicho reconocimiento es la ausencia de interés y voluntad política para facilitar el importante trabajo que las

organizaciones españolas desarrollan en Marruecos. Una voluntad que las autoridades marroquíes han demostrado carecer, pero que tampoco parece existir claramente entre las españolas. El colectivo de ONGD españolas con proyectos en Marruecos es, como hemos visto, en la actualidad un actor principal de la Cooperación Española en ese país. Por ello extraña, cuando menos, que esta necesidad y exigencia no haya sido, hasta la fecha, una prioridad clara en las agendas de negociación de los acuerdos de cooperación entre los dos países.

La única referencia oficial tímida con la que se cuenta al respecto es la declaración hecha por la parte marroquí y española en el marco de la Cuarta Comisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica, firmada en Madrid en el 2000, en la que se señalaba *“que ambas partes coinciden en la importancia de las ONGD para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo en Marruecos. A petición de la parte española, ambas partes estudiarán la necesidad de establecer un marco legal para el status de los cooperantes españoles de estas ONGD”*.

Después, en el transcurso de la Quinta Comisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica, celebrada en Rabat en el 2003 se insistía en la *“importancia de las ONGD en la estructura de funcionamiento de la cooperación española y en la necesidad de garantizar las condiciones adecuadas para que puedan desempeñar sus funciones”*, insistiendo en la necesidad de facilitar *“la labor de las ONGD españolas, especialmente en lo referente a cuestiones administrativas, como la agilización de la obtención del ‘acuerdo de sede’ y el reconocimiento del estatuto adecuado a los cooperantes expatriados”*.

Otro desafío es la necesidad de evaluar el trabajo que las ONGD han realizado en Marruecos hasta la fecha. La concentración geográfica de los proyectos de cooperación desarrollados por dichas organizaciones en la región del norte de Marruecos facilitaría la evaluación del impacto que esta cooperación está teniendo en términos de lucha contra la pobreza y de contribución efectiva a los Objetivos de Desarrollo Internacional. Asimismo es necesario valorar en qué medida estos proyectos son coherentes con las estrategias sectoriales de la cooperación al desarrollo española.¹⁵ Este tipo de evaluación sería útil para estudiar la manera de reforzar los vínculos entre los numerosos proyectos individuales desarrollados en Marruecos por estas

15. Los Objetivos de Desarrollo Internacional son una colección de objetivos específicos acordados por la comunidad internacional para el año 2015 en áreas clave como la reducción de la pobreza, la educación primaria, la igualdad de género, la mortalidad infantil, la salud materna, el SIDA y el medioambiente.

organizaciones, los proyectos bilaterales de la cooperación española y las estrategias nacionales. Sin embargo, a pesar del evidente interés de este ejercicio, hasta la fecha la Cooperación Española no ha realizado ninguna evaluación de este tipo en Marruecos.

Por otro lado debe señalarse que, del mismo modo que se señala el déficit de coordinación que existe entre los distintos donantes activos en Marruecos, también hay que recordar que queda mucho camino por andar para asegurar un intercambio fluido y una coordinación activa y beneficiosa entre las ONGD españolas.

Por último, pero no por ello menos importante, las relaciones existentes entre las organizaciones españolas y sus homólogos en Marruecos deben evolucionar. La diferenciación que se hace entre donante y receptor-beneficiario refleja una condición de iniquidad según la cual las ONGD españolas estarían siempre en situación de dar y las organizaciones marroquíes en situación de recibir. Las relaciones de cooperación entre las organizaciones españolas y marroquíes deben evolucionar hacia modelo de corresponsabilidad entre socios que trabajan y aprenden juntos y desarrollan estrategias a largo plazo que atiendan a las necesidades y capacidades de todas las partes.

RECURSOS EN INTERNET SOBRE EL MEDITERRÁNEO

PATRICIA DÉNIZ ALONSO*

Asociación Euro-Mediterránea

- Asociación Euro-Mediterránea:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/
- Declaración de Barcelona (27 de noviembre de 1995):
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm
- Conferencia Euro-Mediterránea de Malta (15-17 de abril de 1997):
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/malta/conc_en.htm
- Conferencia Euro-Mediterránea de Nápoles (2-3 de diciembre de 2003):
http://europa.eu.int/comm/external_relations/med_mideast/news/index.htm
- Conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores (Stuttgart, 15-16 de abril de 1999):
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/stutg/conc_en.htm
- Conferencia Euro-Mediterránea de Marsella (15-16 noviembre de 2000)
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/marseilles/conclusions_en.pdf
- Conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores (Bruselas, 5-6 de octubre de 2001):
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/bxl/conc_en.htm

* Licenciada en Ciencias Políticas por la UCM, y doctoranda en Relaciones Internacionales

- Declaración Final de II Foro Parlamentario Euro-Mediterráneo (Bruselas, 8 y 9 de febrero de 2001):
http://www.europarl.eu.int/conferences/euromed/pdf/conclusions_es.pdf
- Declaración Final del IV Foro Parlamentario Euro-Mediterráneo (Bari, 17 y 18 de junio de 2002):
<http://www.europarl.eu.int/meetdocs/delegations/EMED/20020617/472969ES.pdf>
- Euromed Sinopsis (semanal), Boletín (mensual) y Calendario (mensual):
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news_interviews.htm#Euromed%20Synopsis
- Informe Estratégico Regional 2002-2006:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/index.htm
- Reunión Ministerial de Palermo (3-4 de junio de 1998):
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/palermo/conc_en.htm

Cooperación Financiera Europea (bilateral y multilateral)

- Programa MEDA:
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/med/foreword_en.htm
- Programas Regionales:
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/med/regional_fr.htm

Centros de Investigación

- Centro Israelo-Palestino de Investigación e Información (IPCRI):
<http://www.ipcri.org/index1.html>
- Centro de Investigación para la Paz (CIP):
<http://www.fuhem.es/CIP/>
- Centro para el Desarrollo Sostenible en la Región Árabe y Europea (CEDEA):
<http://www.cedare.org.eg/>

- Euro-Mediterranean Study Comisión Network of Independent Research Institutes and Academic Centres (EuroMeSco):
<http://euromesco.ent>
- Fundació CIDOB, Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional:
<http://www.cidob.es/>
- Institut Européen de Recherche sur la Coopération Méditerranéenne et Euro-Arabe:
<http://www.mede.a.be/>
- Institut Europeu de la Mediterrània:
<http://www.iemed.org/ecooperacio.htm>
- Instituto Catalán del Mediterraneo de Estudios y Cooperación:
<http://www.gencat.es/icm/>
- Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, el Mediterráneo y los Países en Desarrollo (ICMAMPD):
<http://www.aeci.es/9-Proyectos/icma/99/resumen1.htm>
- Mediterranean Information Office for Environment, Culture and Sustainable Development:
<http://www.mio-ecsde.org/Profile/profile.htm>
- Worldwatch Institute:
<http://www.worldwatch.org/>

Países Árabes

- Arab Net:
<http://www.arab.net/>
- Arab World:
<http://www.arabworld.com>
- Banco Islámico de Desarrollo:
<http://www.isdb.org/>

- Liga de Estados Árabes:
<http://www.arableagueonline.org>
- Organización de la Conferencia Islámica:
<http://www.oic-oci.org/>
- Permanent Observer Mission of the Organization of the Islamic Conference to the United Nations:
<http://www.oicun.org/>
- Permanent Observer Mission of Palestine to the United Nations:
<http://www.palestine-un.org/>
- Unión del Magreb Árabe:
<http://www.maghrebarabe.org>

Organismos Internacionales

- Organización del Atlántico Norte (OTAN):
<http://www.nato.int>
- Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE):
<http://www.osce.org>
- Organización de la Naciones Unidas:
<http://www.un.org>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):
<http://www.oecd.org/>

Organizaciones No Gubernamentales

- Centro de Cooperación del Mediterráneo (IUCN):
http://www.iucn.org/places/medoffice/wpc/conect_durban.htm
- Comité de Solidaridad con la Causa Árabe (CSCA):
<http://www.nodo50.org/csca>
- Foro Civil Euro-Mediterráneo:
<http://www.euromed.net/social-cultural/CIVILFORUM/Default.htm>

- Red de ONG del Mediterráneo para la Ecología y el Desarrollo sostenible:
<http://www.medforum.org/>

Cooperación Española

- Agencia Española de Cooperación Internacional:
<http://www.aeci.es>
- Programa de cooperación española al desarrollo en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales en el Mediterráneo (Programa AZAHAR):
<http://www.aeci.es>

Otros

- <http://www.verdeislam.com>
- <http://www.mideastinfo.com>
- <http://www.nodo50.org>
- <http://www.webislam.com>

OTROS TEMAS

AMÉRICA LATINA: EL RETO DE MATAR O REVIVIR

CARMELO ANGULO BARTUREN
Y FELIPE GONZÁLEZ Á.*

RESUMEN

El artículo reflexiona sobre el alcance del Informe “La democracia en América Latina” publicado recientemente por el PNUD, y que ha venido a confirmar que la región está sufriendo una profunda crisis de confianza en la democracia. Este innovador informe pretende ir más allá del simple diagnóstico proponiendo nuevas formas de abordar los desafíos que ponen en riesgo los progresos habidos en la región en las últimas décadas. América Latina ha realizado un gran avance hacia la democracia electoral, tal y como se refleja en el Índice de Democracia Electoral (IDE), elaborado para el Informe, pero el propio Informe también señala que la región afronta importantes desafíos sociales que están provocando una creciente insatisfacción popular con los líderes políticos democráticamente elegidos.

ABSTRACT

The article reflects upon the recent report “Democracy in Latin America” launched by the UNPD, which warns that Latin American democracies are suffering from a deep crisis of confidence. This innovative report seeks to move beyond a simple diagnosis

* Carmelo Angulo Barturen, ha formado parte del equipo que ha dirigido el Informe del PNUD: La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, presentado en Lima (Perú), el pasado 21 de abril de 2004. Diplomático de carrera con una importante y reconocida experiencia internacional, ha sido Embajador de España en Bolivia y Colombia; Representante Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Coordinador Permanente del PNUD en Nicaragua y Argentina; actualmente es Asesor del PNUD. Felipe González Á., es profesor de Relaciones Internacionales y de Análisis y Resolución de Conflictos en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU). Ambos co-dirigen el Máster Universitario en Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo. Análisis y Gestión de la Agenda Global en el marco del Sistema de las Naciones Unidas de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (8ª edición), conjuntamente, con el profesor de Relaciones Internacionales, Noé Cornago Prieto.

of existing problems and proposes new approaches to tackling many of the challenges that now put at risk many of the region's successes of the last two decades. The region has made enormous strides towards democracy with almost all Latin Americans now living under elected civilian governments. This progress is reflected in the Electoral Democracy Index (EDI), a compound measurement prepared for the report. But the report also documents, that the region faces severe social challenges that have led to a deep sense of popular dissatisfaction with its democratically chosen leaders.

RÉSUMÉ

L'article analyse le Rapport "La démocratie en Amérique Latine", publié récemment par le PNUD, et qui confirme que la région souffre une profonde crise de confiance en la démocratie. Ce rapport innovateur prétend aller plus loin du simple diagnostique, et propose de nouvelles façons d'aborder les défis qui mettent en péril les progrès que la région a connus dans les dernières décennies. L'Amérique Latine a avancé vers la démocratie électorale, comme le montre l'Indice de Démocratie Electorale, élaboré pour le Rapport, mais ce même Rapport affirme que la région a d'importants défis sociaux qui sont en train de provoquer une insatisfaction populaire croissante envers les dirigeants politiques démocratiquement élus.

Recientemente, se presentó en Lima (Perú) el esperado Informe del PNUD titulado: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. El trabajo es una obra monumental, es a la vez Informe, tomografía de la región, diagnóstico político y una casi enciclopedia, con más de mil páginas de documentos, artículos, encuestas de opinión y estadísticas. También nos sugiere algunas avenidas y agendas nuevas de debate para revitalizar y revivir lo mucho alcanzado por la región en el ámbito de las libertades democráticas.

La filosofía de todo el análisis tiene como fundamentos dos pilares ya tradicionales del PNUD: el Desarrollo Humano (DH) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas. Poniendo de relieve, tal como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, que "*Ningún Estado puede ser llamado auténticamente democrático si no ofrece a su pueblo una salida para la pobreza; y ningún país puede realmente desarrollarse, si su pueblo está excluido del poder*". Sobre esta sólida base, y de la mano del catedrático de

Ciencias Políticas, Guillermo O' Donnell, y del director del proyecto, el ex ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Dante Caputo, el Informe alumbró una definición novedosa de la democracia, al menos en aquella región, que es mucho más que el proceso de elegir o ser elegido. Se trata de pasar de elector a ciudadano.

América Latina ha vivido en los últimos veinticinco años profundas transformaciones políticas y económicas. La democracia, si bien se ha desarrollado de manera significativa, con esfuerzo y vidas de millones de latinoamericanos, aún presenta importantes déficits en el plano de los derechos civiles y, fundamentalmente en el plano de los derechos sociales. A pesar de que las elecciones son mayoritariamente libres y limpias en la región y aunque muchos Estados gozan de equilibrios macroeconómicos razonables, la democracia no está ni asegurada ni garantizada.

La ineficiencia e ineficacia de las instituciones públicas, la corrupción y la falta de equilibrios institucionales adecuados, el desprestigio de los partidos políticos, la existencia de poderes fácticos que hostilizan al poder democrático elegido y la falta de respuesta en temas que interesan a la gente, como el empleo y el acceso a servicios básicos de amplios sectores de la población, cuestionan seriamente esta democracia. No hay malestar en realidad "contra" la democracia como sistema, hay malestar "en" la democracia tal como se está desarrollando ahora.

La propuesta es utilizar los derechos políticos y las libertades civiles como palancas para promover el desarrollo de una ciudadanía integral que supere ese triángulo fatídico en el que se encuentra atrapada la región: democracia, pobreza y desigualdad, siendo esta última la más alta del planeta. Estamos hablando de una región que todavía cuenta con el 42,2% de la población en situación de pobreza, 209 millones de personas, y en donde la desigualdad medida por el coeficiente de Gini (0,566) se ha visto incrementada en los últimos años de la misma manera que el desempleo. Para ello es esencial un desarrollo económico que promueva esa ciudadanía social, un Estado capaz de democratizar y generar cohesión social y una institucionalidad respetada y que conecte con sus ciudadanos activamente.

Los criterios y sugerencias del Informe son un punto de partida para un debate que sin duda será profundo y, probablemente, polémico en la región. La intención del PNUD es, a través de seminarios especializados, encuentros sectoriales y trabajo de campo con todos los actores de cada país, promover ideas, acuerdos y marcos que activen la discusión y alumbren las reformas necesarias para activar y fortalecer esta democracia amenazada que ha sacado abruptamente del poder a varios

1. Kofi Annan: "La sed de democracia en África", diciembre, 2000.

Presidentes latinoamericanos en los últimos años (Argentina, Bolivia, Haití, etc.). La tarea es titánica, pero necesaria, y hay que reconocer la relevancia y la oportunidad de esta propuesta en la que nadie debe quedar excluido aunque los problemas y énfasis de cada país son diferentes y, a veces, distantes.

El documento nos propone como llamamiento para la acción, discutir ampliamente de nuevo la cuestión del poder del Estado y su capacidad para construir ciudadanía. Se trata de fortalecer la democracia con más democracia y desde la democracia, sin volver a fórmulas fracasadas del pasado bien autoritarias o populistas. La agenda debería tener cuatro focos principales, a saber:

1. Renovar el contenido y la relevancia de la política y sus instituciones, recuperando un debate amplio sobre el Estado, la economía y la globalización. Fortalecer la democracia a través de la participación social, recreando una retroalimentación entre sociedad, política y Estado bajo un eje de responsabilidad. La idea de llenar la política de sociedad y la sociedad de política parece fascinante ya que rompe muros entre dos sectores que se han dado habitualmente la espalda.
2. La necesidad de una nueva estatalidad: es fundamental una discusión sobre el papel del Estado para fortalecer la democracia. No es una cuestión de tamaño si no de capacidad, eficiencia y eficacia. No se supone que el Estado deba ser pequeño y barato, como sugería el Consenso de Washington, sino que tenga capacidad de democratizar y de generar cohesión social, lo cual debe ser pensado a la medida de cada realidad y cada momento.
3. Hace falta mirar la economía desde la democracia, procurando alumbrar la diversidad posible de políticas económicas y su impacto sobre el desarrollo democrático. Los déficits socio-económicos, nos dice el Informe con certeza y novedad, son déficits de la democracia. La pobreza y la desigualdad no son “problemas de la sociedad” sino también desafíos de la democracia. Se propone muy acertadamente, lo que no ocurre actualmente, al menos de manera generalizada, recuperar las cuestiones económicas como parte de los contenidos y el debate de la política. A los ciudadanos les interesa saber qué va a hacer su Gobierno con las tarifas de servicios públicos, cómo se va a priorizar el presupuesto, cómo se va a negociar la deuda externa y cómo se va a privatizar, ya que son decisiones que van a afectar profundamente sus vidas.
4. Las democracias latinoamericanas requieren espacios de autonomía en el contexto actual de la globalización. Curiosamente, mientras la globalización erosionaba la capacidad de acción de los gobiernos, en particular la efectividad de sus instrumentos de regulación económica, dejó en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con menores márgenes de acción para lograrlo. Aunque no se puede aceptar el fatalismo de que la asimetría de fuerzas es tal que no hay lugar

para políticas autónomas, sí que es cierto que, sin esfuerzos concertados entre países, bien vía integración subregional, o bien, vía creación de plataformas para la defensa de posiciones comerciales, las posibilidades que tienen los países latinoamericanos de ser afectados negativamente por la mundialización son bastante elevadas.

Estos puntos de debate no devalúan necesariamente otras aproximaciones que han hecho las agencias de cooperación y la banca internacional a los problemas de la región. Pero sí, de manera tajante, se hace evidente en el Informe que un paso previo o paralelo a toda reforma sectorial o institucional aislada, es devolverle el valor y la dignidad a la política “que muchos creyeron que había muerto” como dice en el prefacio la Directora Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, e inspiradora del Informe, Elena Martínez. Es un asunto de desencanto y falta de credibilidad de la gente al que hay que darle la vuelta. También hay que volver, aunque a algunos les pese, a discutir el Estado, ese Estado que en el análisis de uno de los gráficos más impactantes del Informe queda muy mal parado (*Vid.*: gráfico adjunto, p. 40 del Informe). Allí se ve claramente cómo los países mientras cumplieron sobradamente con las tareas de reformas electorales y económicas que desde la Comunidad Internacional se les demandaba, apenas pudieron tener crecimientos de ingreso per cápita ni contener la pobreza, la indigencia, la desigualdad y el desempleo. Cuesta creer que los errores, que los hay y muchos, vengan de un solo lado y más habría que hablar de “corresponsabilidad” de diseño de políticas públicas cuyo fracaso cuesta aún reconocer. Por fin la economía de mercado que, como muestran las encuestas del trabajo, los latinoamericanos apoyan, aunque no la manera como se ha desarrollado, ofrece suficientes alternativas y opciones a la medida de cada país y no habría que tener empacho en muchas repúblicas de la región en incorporar otras opciones bajo el principio, como resalta José Antonio Ocampo, de “que la economía debe de estar sujeta a la política”².

Este importante trabajo del PNUD es un “imperdible”, como han dicho en sendos editoriales dos diarios de referencia como *El País* y el *New York Times*, para todos aquellos que toman decisiones o que se interesan en América Latina. Sus datos, tesis y propuestas han sido elaborados por marcos teóricos, encuestas, aportes y entrevistas de lo más granado de la política, la academia y la sociedad latinoamericana, junto a algunos aportes europeos y norteamericanos de Felipe González, Jean-Paul Fitoussi, Manuel Alcántara, y Joseph Stiglitz. Queremos resaltar la novedad y la innovación de incluir dos indicadores nuevos para medir la democracia electoral (IDE), y el apoyo ciudadano a la democracia (IAD), que si bien deberán ser mejorados en el futuro, nos dan ya pistas muy claras sobre las tendencias de

2. Del texto elaborado para el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), que aparecerá en el compendio de artículos. Citado en el Informe, p. 190.

opinión en la región. También es muy notable el resultado de las entrevistas en profundidad a 231 líderes de la región, incluidos cerca de 40 Presidentes, Vicepresidentes y exmandatarios. Tal y como recoge el Informe “*Una amplia mayoría de ellos considera que los empresarios y el sector financiero, así como los medios de comunicación, limitan el poder de los gobiernos. De la alianza, por demás frecuente, entre ambos poderes nace la capacidad de generar opinión, determinar la agenda y moldear la imagen pública de los funcionarios, partidos políticos e instituciones*”³. Es un aviso para navegantes que nos obliga a repensar fuertemente el papel del Estado y el rol del sector privado y los medios de comunicación en la construcción democrática.

Reformas y realidades⁴

| | Índice de Reforma Económica (1) | Índice de Democracia Electoral (1) | Crecimiento del PBI real per cápita anualizado (3) % | Pobreza (2) % | Indigencia % | Coefficiente de Gini (2) | Desempleo Urbano (1) |
|--|---------------------------------|------------------------------------|--|---------------|--------------|--------------------------|----------------------|
| Sub región Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay) | | | | | | | |
| 1981-90 | 0,66 | 0,44 | -0,8 | 25,6 | 7,1 | 0,509 | 8,8 |
| 1991-97 | 0,82 | 0,88 | 1,3 | 20,3 | 5,5 | 0,527 | 8,7 |
| 1998-03 | 0,84 | 0,91 | 1,0 | 26,0 | 8,7 | 0,519 | 12,1 |
| Brasil | | | | | | | |
| 1981-90 | 0,52 | 0,70 | 1,8 | 48,0 | 23,4 | 0,603 | 5,2 |
| 1991-97 | 0,75 | 1,00 | 0,6 | 40,6 | 17,1 | 0,638 | 5,3 |
| 1998-03 | 0,79 | 1,00 | 1,2 | 37,0 | 12,7 | 0,640 | 7,1 |
| Sub región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) | | | | | | | |
| 1981-90 | 0,53 | 0,83 | -0,5 | 52,3 | 22,1 | 0,497 | 8,8 |
| 1991-97 | 0,76 | 0,86 | 0,9 | 50,4 | 18,2 | 0,538 | 8,3 |
| 1998-03 | 0,82 | 0,83 | 0,0 | 53,1 | 25,5 | 0,545 | 12,0 |
| México | | | | | | | |
| 1981-90 | 0,61 | 0,31 | 1,7 | 47,8 | 18,8 | 0,521 | 4,2 |
| 1991-97 | 0,78 | 0,70 | 0,4 | 48,6 | 19,1 | 0,539 | 4,0 |
| 1998-03 | 0,81 | 1,00 | 2,1 | 43,1 | 16,7 | 0,542 | 2,6 |

3. Vid.: Versión reducida del Informe titulado: Ideas y aportes. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, p. 68.

4. **Notas:** (1) Promedio simple. (2) Ponderado por población. (3) De período a período.

El índice de reforma económica se conforma de cinco componentes: políticas de comercio internacional, políticas impositivas, políticas financieras, privatizaciones y cuentas de capitales. El índice va de 0, que indica una falta de reformas orientadas al mercado, a 1, que indica la aplicación de reformas fuertemente orientadas al mercado.

Para el cuadro que agrega datos para la región y las subregiones la metodología fue la siguiente: a) se sumaron los PBI reales (base dólares 1995) para los años del período bajo análisis, y se dividió por el número de años en el período; b) se dividió por la población promedio del período; c) se dividió el PBI per cápita de este período por el del período anterior, sacando luego la raíz geométrica según el número de años en el período analizado. Esto dio la tasa de crecimiento anualizado.

Fuentes: Los datos sobre el Índice de Reforma Económica provienen de Morley, Machado, y Pettinato, Stefano 1999; Lora 2001, y comunicación con Manuel Marfán, director de la División de Desarrollo Económico de CEPAL, 4 de febrero de 2003. La metodología y los datos del Índice de Democracia Electoral se presentan en el Compendio Estadístico. Los otros datos provienen de múltiples publicaciones de CEPAL, con la excepción de los datos sobre el coeficiente de Gini antes de 1990, cuya fuente es Deininger y Squire 1998. Las cifras de crecimiento real del PBI per cápita están calculadas con base en dólares 1995. Las cifras sobre pobreza, indigencia y el coeficiente de Gini son promedios de sólo algunos años. Los datos sobre pobreza, indigencia, coeficientes y desempleo urbano no son estrictamente comparables, ya que no todos están basados en encuestas nacionales.

El Informe puede dejar un sabor amargo a algunos, aunque nuestra impresión es que hay un diagnóstico esperanzador. Son apenas dos décadas frente a siglos de construcción democrática europea. Estamos hablando de sociedades feudalizadas hasta periodos recientes, divididas y fragmentadas por los conflictos, las dictaduras, los autoritarismos y populismos militares y civiles. Son sociedades fracturadas que, como dice Carlos Martín, no establecieron consensos sociales después de las guerras, sus marcos de convivencia están regentados en muchos casos por antiguos actores o nuevas fuerzas excluyentes, llenas de miedos y con problemas pluriculturales y de identidad femenales⁵. Hay serios problemas de memoria histórica y de retrasos y marginaciones centenarias. Hace falta tiempo y determinación política y una nueva mirada, respetuosa y solidaria, de esa Comunidad Internacional que a menudo solicita para la región fórmulas demasiado rígidas o flexibles a sus intereses en el manejo de la economía, atezada sin embargo por la deuda y la dependencia de intereses externos de muy fuerte calado en sectores fundamentales.

Se nos ocurre que este debate necesario y oportuno va a abrir nuevas avenidas de reflexión y acción al interior de los países y entre los Estados. Hay en América Latina comunidad de problemas, pero soluciones diferentes. El Informe distingue entre la existencia de problemas similares, que involucran criterios comunes, y la rica variedad de realidades nacionales. No se trata de crear una comparabilidad automática. Esto subraya la distinción entre criterios comunes y la necesidad de heterogeneidad de las políticas públicas. En todo caso, parece obvio también que se trata de intervenir o de interesarse desde dentro y desde afuera, ahora mismo, para que la democracia no muera o languidezca. Y creemos que en una región en la que el conflicto es recurrente, incluso parte de un ciclo histórico de crisis-distensión temporal-crisis, es fundamental introducir en la cultura política los conceptos de diálogo, concertación y consenso en las políticas públicas como manera de acortar los procesos, de darle tiempo a las políticas distributivas que necesitan largos periodos de maduración (educación, salud, vivienda, reforma impositiva, etc.) y de asegurar una mínima continuidad en los procesos que no haga tabla rasa de lo avanzado cada vez que llega un nuevo gobierno.

También en este apartado el PNUD ha hecho notables aportaciones que pueden ser válidas en relación al debate que propone este Informe. Los programas y la experiencia de diálogo democrático en varios países, que están generando una

5. Carlos Martín: "El papel de la memoria colectiva en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia" en Working Papers Munduan. XII Jornadas Internacionales de Cultura y Paz de Gernika, Bilbao, 2003 pp. 60-62.

alianza con otros actores como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Fundación Carter, el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), el Programa de Alarma Temprana, etc., para detectar conflictos potenciales de manera preventiva, y un posible esfuerzo en curso para que un grupo de países latinoamericanos busquen maneras de medir y evaluar su desempeño democrático, a la manera de la coordinación abierta de la Unión Europea, son herramientas que pueden ser de gran utilidad.

En una definición que parece simple, pero que ha sido muy pensada para América Latina, el PNUD define el diálogo democrático como “*un espacio de encuentro no excluyente de personas de una comunidad, provenientes de los sectores públicos, privado o sociedad civil que, a través de un proceso de facilitación, previenen o abordan conflictos sociales para acordar un propósito común y las acciones necesarias para construir un cambio deseado*”⁶. Comunidad, no exclusión, alianza entre actores públicos y privados, acciones y propósitos comunes pueden sonar a música celestial. Pero este puede ser el camino para no matar la democracia y, sobre todo, para revivirla y fortalecerla.

Introducción

El presente Informe sobre *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, se enmarca en la estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dirigida a fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. Elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), es un primer insumo de un proceso de más largo aliento de análisis y diálogo social. Su propósito es evaluar la democracia en América Latina, no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos. A partir de este enfoque se identifican logros, límites y desafíos y se plantea una agenda de reformas para fortalecer el desarrollo de la democracia en la región.

Aunque 140 Estados del mundo viven hoy bajo regímenes democráticos —hecho valorado como un gran logro— sólo en 82 existe una democracia plena⁷. En efecto, muchos gobiernos elegidos democráticamente tienden

6. Vid.: Documentos PNUD-RBLAC sobre el proyecto: Diálogo democrático en América Latina. PNUD: La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York, PNUD, 2004. RESUMEN DEL INFORME, pp. 23-29.

7. PNUD 2002, Informe sobre Desarrollo Humano 2002, Madrid, Mundi-Prensa.

a sostener su autoridad con métodos no democráticos, como por ejemplo, modificando las Constituciones nacionales en su favor e interviniendo en los procesos electorales y/o restando independencia a los poderes Legislativo y Judicial. Estos hechos demuestran que la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos.

Paralelamente a lo anterior, en muchos casos, la creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social, se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático.

Como sostiene el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. Para el PNUD, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. En la medida en que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales, y en tanto que las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sobre todo en lo tocante a reducir la pobreza. En este sentido, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales.

Esta contribución se organiza alrededor de tres preguntas: ¿cuál es el estado de la democracia en América Latina?, ¿cuáles son las percepciones y cuán fuerte es el apoyo de líderes y ciudadanos a la democracia? y, ¿cuáles serían los principales temas para un debate orientado a lograr un mayor avance en la democracia de ciudadanos?

Se ha procurado responderlas a lo largo de las secciones en las que está estructurado el Informe. En la primera sección se precisa la base conceptual utilizada en el estudio y se contextualiza el desarrollo de la democracia en una región con altos niveles de pobreza y desigualdad. En la segunda sección se analizan los datos obtenidos a través de diversos instrumentos empíricos aplicados: indicadores e índices de las ciudadanía política, civil y social; una encuesta de opinión respondida por 18.643 ciudadanos de los 18 países, y una ronda de consultas a 231 líderes sobre los retos de la democracia en América

Latina. La tercera sección busca ampliar la agenda pública sobre el desarrollo de la democracia, centrada en la crisis de la política, las reformas estatales y estructurales de la economía y el impacto de la globalización en la región.

La democracia y la idea de democracia en América Latina

Los dieciocho países de América Latina considerados en este Informe cumplen hoy los requisitos fundamentales del régimen democrático; de ellos, sólo tres vivían en democracia hace veinticinco años. Sin embargo, al tiempo que las latinoamericanas y los latinoamericanos consolidan sus derechos políticos, se enfrentan a altos niveles de pobreza y a la desigualdad más alta del mundo. Así, se plantea que existen fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

El Informe valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias. Plantea, además, la urgencia de una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo sea la ciudadanía integral.

¿Qué debemos entender por “ciudadanía”? Como habrá inferido el lector, ésta abarca un espacio sustancialmente mayor que el del mero régimen político y sus reglas institucionales. Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado.

El presente estudio asume y resalta, como elementos importantes para el análisis, las marcadas diferencias entre los países de la región, pero también plantea que en materia de democracia hay problemas regionales comunes y diversidad nacional en las respuestas. A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia:

- Supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía.
- Es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado.
- Implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.
- Es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad.

- Tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.

Balance de la ciudadanía integral

Para medir los avances en *ciudadanía política* se utilizó el Índice de Democracia Electoral (IDE) que, aunque mide sólo un aspecto del sistema político, corresponde a la dimensión o condición mínima para que pueda hablarse de democracia. Los datos muestran que en la región existen hoy “democracias electorales”. Más puntualmente, ellos indican que:

- En todos los países se reconoce el derecho universal al voto.
- A pesar de algunos problemas, en general las elecciones nacionales fueron limpias entre 1990 y 2002⁸.
- En ese mismo período se dieron restricciones importantes a la libertad electoral en 10 de 70 elecciones nacionales, pero la tendencia general fue positiva.
- Se avanzó en la cuestión de que las elecciones sean un medio de acceso a cargos públicos: el traspaso del mando presidencial se convirtió en una práctica común, aunque en algunos casos se haya dado en medio de complejas crisis constitucionales.

Sin embargo, los datos también muestran que la participación electoral es irregular —en algunos países presenta niveles muy bajos— y que existen barreras de entrada para nuevos actores a la competencia electoral. Un logro importante es la apertura de espacios políticos para las mujeres a través de cupos o cuotas en las listas de los partidos. Empero, la representación de pueblos originarios y afrodescendientes en el Parlamento es, en general, aún muy reducida. Asimismo, los partidos políticos como agentes de representación atraviesan una crisis severa, que se expresa en el hecho de que la gente desconfía de ellos porque los percibe como distantes, como un actor ajeno y profesionalizado que no encarna un proyecto de futuro compartido.

En cuanto a los mecanismos de control político más allá de las elecciones, el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países, aunque hubo logros en las reformas constitucionales para fortalecer la independencia y profesionalización del Poder Judicial. Asimismo, en los últimos años se crearon organismos especializados como contralorías, fiscalías

8. La información contenida en el Informe utiliza, en general, datos actualizados hasta el 2002.

y defensorías del pueblo. Sin embargo, la insuficiencia de recursos y, en algunos casos, la escasa autonomía del Poder Ejecutivo limitan la eficacia de estos entes. Finalmente, un logro importante a destacar es la menor influencia o gravitación política de las Fuerzas Armadas en casi todos los países.

Por consiguiente, aunque se avanzó en relación al funcionamiento electoral y hubo logros en términos institucionales, persisten serias deficiencias respecto del control que podrían ejercer los ciudadanos de la acción estatal. Los partidos políticos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático. Así, la representación de amplios grupos poblacionales es, en general, baja, y la asistencia a las urnas, irregular.

Con respecto a la *ciudadanía civil*, se registran logros importantes en materia de legislación, pero preocupa la escasa capacidad de los Estados para garantizar estos derechos en la práctica.

La mayoría de los países ratificó los principales tratados internacionales y avanzó en la normativa nacional tocante a la igualdad legal y la protección contra la discriminación, así como en los derechos de la mujer. También se avanzó en la defensa de los derechos laborales y de los niños. Aunque existe un rezago en la ratificación de la Convención sobre los pueblos indígenas, varias Constituciones reconocieron estos derechos.

No ocurrió lo mismo con los tratados internacionales ni, en especial, con la vigencia del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad. No se registró el descenso esperado en este tipo de violaciones de los derechos humanos, aunque ya no son cometidas desde la cúspide estatal, sino más bien por fuerzas paraestatales que el Estado no ha sido capaz de controlar.

A pesar de los avances normativos, la no discriminación aún no está suficientemente garantizada, ya que: se mantienen fuertes desigualdades en el trato a personas pertenecientes a distintos grupos, las leyes que protegen a los niños en el trabajo son frecuentemente desobedecidas y los trabajadores han visto disminuir su protección social. Un logro en el ámbito laboral, empero, es la tendencia al aumento en la equidad de género.

En relación con los sistemas de administración de justicia se observa que la carencia de recursos económicos y humanos los hace frágiles. Asimismo, un tema preocupante es el de la población carcelaria, pues los derechos de los reos son escasamente respetados, al punto de que más de la mitad de los presos carece de condena.

En cuanto a la libertad de prensa, el Informe detecta que América Latina aún enfrenta fallas importantes. Los avances en cuanto al derecho a la información son más alentadores, ya que el acceso a las fuentes públicas de datos es legalmente reconocido en la mayoría de los países.

En síntesis, aunque mejoró la situación de los derechos humanos en comparación con el período no democrático, y se ratificaron convenciones internacionales relativas a los derechos civiles e incluso se generaron normativas nacionales en este sentido, los datos muestran debilidades, hecho que debería ser una señal de alerta. El progreso en relación al respeto del derecho a la vida, la integridad física, la seguridad y la no discriminación ha sido irregular y en algunos casos insuficiente.

Por otra parte, las tendencias halladas en relación con la *ciudadanía social* son realmente preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque, además, los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía.

Los problemas centrales en este plano son la pobreza y la desigualdad, que no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público, y erosionan la inclusión social. Los indicadores muestran que todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial. En 15 de los 18 países estudiados, más del 25 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza y en 7 de ellos más de la mitad de la población vive en esas condiciones; ello, incluso, aunque en 11 de los países considerados la pobreza disminuyó y en 15 aumentó el PIB per cápita entre 1991 y 2002.

No obstante, cabe destacar algunos avances en términos de salud (la desnutrición infantil disminuyó en 13 de los 18 países, se redujo la mortalidad infantil y se incrementó la expectativa de vida) y de educación (la tasa de analfabetismo bajó en todos los países y aumentó el nivel de escolarización, pero la calidad educativa en general es baja).

Un tema central es el desempleo, pues el trabajo es un mecanismo clave de inclusión social y del mismo ejercicio de la ciudadanía, que tiene un componente económico. El alza en los índices de desocupación durante la década de 1990 es, por ende, una de las más grandes carencias de las democracias latinoamericanas. Es más: la protección social de los trabajadores disminuyó y aumentó el empleo informal, en general de baja calidad y escasa utilidad social, e insuficiente para generar una integración social que garantice un mínimo de bienestar.

En síntesis, el desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y de la creación de empleo de buena calidad. Sólo si se reduce la desigualdad se podrá disminuir la pobreza sosteniblemente y mejorar las posibilidades de crecimiento económico.

Percepciones y apoyo de líderes y ciudadanos

Pese a los avances, incluso en condiciones muy precarias, debe reconocerse que tanto en el plano de la evolución democrática como en el de la dinámica económica y social, la región vive un momento de cambio, que en muchos casos asume las características de una crisis generalizada. Por consiguiente, se abre un período de transformación tanto en los contenidos de la democracia cuanto en sus vinculaciones con la economía y la dinámica social, en un contexto global también de cambio, de concentración de riqueza y de internacionalización creciente de la política. La cuestión es que ésta, como se constata en varias partes del Informe, tiene importantes límites y está en crisis. Dicha crisis se expresa en el divorcio entre los problemas que los ciudadanos reclaman resolver y la capacidad de la política para enfrentarlos. La política tiende a perder contenido por la disminución de soberanía interior del Estado, atribuible a:

- El desequilibrio en la relación entre política y mercado.
- La presencia de un orden internacional que limita la capacidad de los Estados para actuar con razonable autonomía.
- La complejización de las sociedades que los sistemas de representación no pueden procesar.

En este sentido, los líderes latinoamericanos consultados coinciden en varias cuestiones al formular su diagnóstico sobre la democracia. Por un lado, valoran la democratización durante la última década y el hecho de que, al menos en el plano formal, los países de la región cumplen con los requisitos mínimos de la democracia. Perciben, además, que aumentaron la participación y los controles al ejercicio del poder y que disminuyeron las amenazas a la democracia como régimen, junto a los clásicos riesgos de insubordinación militar.

Por otro lado, detectan problemas en relación con los partidos políticos y los poderes fácticos. En cuanto a los primeros, una de las dificultades centrales percibidas es que no logran canalizar plenamente las demandas de la ciudadanía. Asimismo, la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad

civil suele ser conflictiva. Para los líderes consultados, la solución a estas dificultades está dentro de la política a través del fortalecimiento de los partidos. En cuanto a los poderes fácticos (sobre todo el sector económico y financiero y los medios de comunicación), son percibidos como factores que condicionan la capacidad de los gobiernos para dar respuestas a la ciudadanía. Entre las tensiones con otros poderes fácticos, existe preocupación por la pérdida de autonomía gubernamental respecto de Estados Unidos y los organismos multilaterales, así como coincidencia en la amenaza que representa el narcotráfico.

Por su parte, la encuesta de opinión pública realizada para el Informe muestra una tensión entre la opción por el desarrollo económico y la democracia. Los datos obtenidos indican que:

- La preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja.
- Gran parte de las latinoamericanas y los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.
- Las personas no demócratas pertenecen en general a grupos con menor educación, cuya socialización se dio fundamentalmente en períodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y los políticos.
- Aunque los demócratas se distribuyen en variados grupos sociales, en los países con menores niveles de desigualdad los ciudadanos tienden a apoyar más la democracia. Sin embargo, estas personas no se expresan a través de las organizaciones políticas.

A partir de los datos de la encuesta, con el objetivo de proporcionar una estimación del grado de respaldo ciudadano a la democracia, se elaboró el Índice de Apoyo a la Democracia (IAD), que ofrece una visión sintética sobre el apoyo y la posible vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas.

En conclusión, la información empírica encontrada, los resultados de la encuesta de opinión pública y las opiniones de diversos líderes políticos registradas en el Informe coinciden tanto en la necesidad de reconocer que la región vive un momento de inflexión y crisis, como en la de valorizar el sentido de la política, es decir, su capacidad de crear opciones para promover nuevos proyectos colectivos viables. En el corazón de tal confluencia está instalado el fortalecimiento de la ciudadanía.

Elementos para una agenda

El Informe plantea que el punto de partida para fortalecer la democracia pasa por revalorizar el contenido y la relevancia de la política, argumenta que las soluciones a los problemas y desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro y no fuera de las instituciones democráticas, y encuentra que debe recuperarse un papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad.

En este sentido, continúa la línea argumentativa sobre la que viene insistiendo el PNUD. Como sostiene su Administrador, Mark Malloch Brown, en el prefacio del Informe sobre Desarrollo Humano 2002 “[...] *la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos del desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad*”⁹.

La revalorización de la política pasa por aplicar medidas que promuevan una institucionalidad legítima, fortalezcan una sociedad civil activa y, sobre todo, promuevan un amplio debate sobre el Estado, la economía y la globalización.

La agenda que propone el Informe apunta a la expansión de la ciudadanía. Para hacerla sostenible es fundamental desarrollar una política que encarne opciones, agrupe voluntades y cree poder democrático.

Urge proseguir con la reforma de las instituciones; empero, estas iniciativas necesitan de un hilo que robustezca la participación ciudadana. Sólo ésta podrá hacer más legítimas y eficientes tales reformas. En este sentido, un aspecto institucional clave son las reformas electorales que aseguren un mejor balance entre gobernabilidad y representación.

Si bien experimentaron importantes cambios, los sistemas de partidos tienden a ser instrumentales u operativos, mientras que lo que necesitan es fortalecerse para ampliar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad. Ésta es, a juicio del Informe, la mejor manera de reafirmar el rol indispensable de representación de la sociedad que ellos expresan. En tal sentido, los partidos políticos tendrían que comprender mejor los cambios en las sociedades contemporáneas, proponer nuevos proyectos de sociedad y promover debates públicos.

9. PNUD 2002, op. cit.

Existe una importante relación entre la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Ellas son sujetos relevantes en la construcción democrática, en el control de la gestión gubernamental y en el desarrollo del pluralismo. Resulta fundamental promover estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y de su articulación con el Estado y los partidos políticos. El Informe aboga por formas alternativas de representación que, sin reemplazar a las tradicionales, las complementen y fortalezcan.

Una propuesta central es construir una nueva legitimidad del Estado, ya que no existiría una democracia sostenible sin un Estado capaz de promover y garantizar el ejercicio ciudadano. Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.

Por eso, el Informe invita a debatir sobre la necesidad de un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad. Lo que se propone aquí, entonces, es un Estado en función de la ciudadanía. Otro tema central a debatir es el de las posibilidades de una economía congruente con la democracia, es decir, una economía que promueva la diversidad para fortalecer las opciones ciudadanas. En esta perspectiva, el debate sobre la diversidad de formas de organización del mercado debe ingresar en la agenda de discusión pública. La discusión sobre el futuro de la democracia no puede ignorar las opciones económicas. La economía es clave porque de ella depende el despliegue de la ciudadanía social.

En la perspectiva del Informe, el Estado y el mercado son susceptibles de ser combinados de diversas maneras, resultando de ahí una variedad de formas que pueden adaptarse en función del desarrollo humano. El tipo de economía debe estar en el centro del debate público y no ser relegado a una mera cuestión técnica. En breve, los avances en la democracia y en establecer normas macroeconómicas claras y legítimas deben ser vistos como complementarios.

El Informe propone ampliar el debate sobre el proceso de globalización. Es peligroso, se advierte, caer en una suerte de fatalismo frente a este fenómeno; al contrario, es preciso discutir acerca de su impacto real

sobre la soberanía interior de los Estados y acerca de las mejores estrategias para fortalecer a las naciones latinoamericanas en el espacio de la aldea global. Justamente la política es la fuerza que puede construir espacios autónomos.

Metodología del Informe

Para llevar a cabo este Informe, el PRODDAL contó con el auspicio de la Dirección de América Latina y el Caribe del PNUD y con la colaboración de destacados intelectuales y académicos, así como de ex presidentes y otras muchas personalidades de la región.

El estudio abarcó dieciocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela)¹⁰. El marco conceptual fue ampliamente consultado, y orientó la búsqueda de información empírica, la cual incluye:

- Una encuesta de opinión de alcance regional (en colaboración con Latinobarómetro).
- La elaboración de indicadores sobre el estado de la democracia.
- Entrevistas a líderes e intelectuales de América Latina.

Para la elaboración del Informe se partió de un análisis conceptual e histórico de las democracias latinoamericanas, a partir de una amplia revisión bibliográfica de los múltiples estudios nacionales. Además, se realizaron talleres de discusión de los distintos componentes del proyecto, se solicitaron opiniones y escritos a académicos y personalidades políticas sobre distintas facetas del desarrollo de la democracia en la región.

El Informe no pretende evaluar los gobiernos o los países ni elaborar alguna suerte de ranking nacional de la democracia; su interés es identificar los grandes retos y promover una discusión amplia en torno a ellos. Asimismo, se reconoce la dificultad de abordar los dilemas de la democracia, pues ella está influenciada por múltiples factores (políticos, económicos y sociales, nacionales e internacionales), algunos de los cuales o no fueron tratados o lo fueron de manera muy preliminar.

10. Estos países tienen regímenes democráticos, en su mayoría establecidos a través de procesos de transición desarrollados durante los últimos veinticinco años, y sus gobiernos aceptaron incorporarse al PRODDAL.

Además del Informe como tal, se han preparado para difusión masiva otros productos complementarios, a saber:

- Un libro con los artículos elaborados por políticos y académicos destacados que aportan “*ideas y posiciones para un debate sobre el desarrollo de la democracia en América Latina*”.
- Un Compendio Estadístico que reúne información, hasta ahora dispersa, en cuanto a democracia y ciudadanía integral en los países de América Latina, junto con los índices contruidos para este Informe y los resultados de la encuesta de opinión.
- Los materiales que alimentan el marco conceptual del Proyecto y su manera de entender la democracia, junto con opiniones críticas de distinguidos analistas.
- Los resultados de la ronda de consultas a dirigentes latinoamericanos.

Para concluir, el Informe muestra que, aunque muy valiosos, los avances logrados en términos de desarrollo de la democracia en América Latina no son suficientes. Hay que profundizar tanto la gobernabilidad democrática, entendida como el fortalecimiento institucional del régimen, como, sobre todo, la cultura política, que supone construir espacios de participación equitativa principalmente de aquellos más desfavorecidos en las sociedades latinoamericanas. Para ello se necesita voluntad política, dirigentes comprometidos con sus países y con la región, y ciudadanas y ciudadanos decididos a confrontar los problemas y desafíos para vivir cada vez con más y mejor democracia.

PUBLICIDAD IPADE

POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

LUIS TEJADA CHACÓN*

RESUMEN

En este artículo el autor reflexiona sobre las conexiones entre la política de cooperación para el desarrollo y la política exterior en la que se inserta, de cara a potenciar una mayor coherencia entre las diferentes políticas que influyen en los países en desarrollo. En este sentido, se entiende que el reto no es tanto una mayor autonomía de la cooperación para el desarrollo, por otra parte no exenta de problemas, sino su compatibilidad con una acción exterior guiada por los objetivos de lucha contra la pobreza y promoción de la democracia, como contribución a la creación de una sociedad internacional más segura y estable.

ABSTRACT

In this article the author thinks about connections between the politics of development cooperation in which its inserted, with the aim of improving the main coherence between the different politics that have influence in developing countries. In this sense the challenge is not as much autonomy for development cooperation, which any way presents certain difficulties, as its compatibility with a foreign policy guided by the goals of poverty reduction and democracy promotion, as a contribution to create a safer and more stable international society.

* Subdirector General Jefe de la Oficina de Planificación y Evaluación, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

RÉSUMÉ

Dans cet article, l'auteur réfléchit sur les liaisons entre la politique de coopération au développement et la politique extérieure à laquelle elle appartient, cherchant à renforcer la cohérence entre les différentes politiques qui ont de l'influence dans les pays en développement. Dans ce sens, le déficit ne serait pas tant une plus grande autonomie de la coopération au développement, d'autre part parfois problématique, comme sa compatibilité avec une action extérieure guidée par les objectifs de lutte contre la pauvreté et promotion de la démocratie, qui pourrait contribuer à la création d'une société internationale plus sûre et stable.

La cooperación al desarrollo es sin duda una política exterior. Es decir, un conjunto de acciones que lleva a cabo, o al menos financia, un país, y que están destinadas a producir unos determinados efectos en otros. Pero naturalmente, no es la única vertiente de la política exterior. La política de seguridad exterior, la política comercial, la política de inmigración y muchas otras conforman la acción exterior del Estado. Aunque en teoría cada gobierno tiene una sola política exterior, y de la labor de coordinación de sus diversos componentes se encarga su Ministerio de Asuntos Exteriores, en la práctica el proceso de coordinación en los diversos países nunca es perfecto. Se desenvuelve con tensiones más o menos inevitables. La política de cooperación, especialmente en aquellos países en los que no es heredera directa de la administración colonial, ha ido emergiendo progresivamente, definiendo sus objetivos propios y articulando aquellos instrumentos específicos que podrían hacer sus intervenciones más eficaces.

En la mayoría de los grandes donantes, la identidad entre cooperación y política exterior de un Estado era casi completa hace unos años, cuando la guerra fría o el mantenimiento de vínculos postcoloniales podían explicar la existencia y dirección de la mayor parte de su ayuda oficial. Sólo la existencia de intereses políticos, o de vínculos culturales o afectivos en el propio país, justificaba el esfuerzo de solidaridad con terceros países. Naturalmente no era éste un panorama uniforme. Desde el principio, las agencias de Naciones Unidas, o de determinados países europeos que no tenían lazos con antiguas colonias, trabajaban movidas de forma prioritaria por criterios de solidaridad con el tercer mundo. Durante muchos años asistimos a un esfuerzo sostenido de lo que podríamos denominar "comunidad de desarrollo", es decir un conjunto formado por las agencias de cooperación y de la sociedad civil de los países donantes, para impulsar el surgimiento de una política de

cooperación autónoma de los intereses de “real politik” que cualquier diplomacia se ve obligada a defender. Para justificar este camino de emancipación se alegaban razones humanitarias. Siendo los ciudadanos más pobres el objeto de atención prioritario de cooperación, ésta no debía estar subordinada a intereses políticos, estratégicos, o económicos de los países donantes. En definitiva, el papel de la cooperación no era el fomento de las relaciones internacionales en sentido general, sino la reducción de la pobreza.

Esta tendencia a la autonomía de la cooperación está cambiando en los últimos años debido a lo que podría calificarse de emergencia de una política de desarrollo. Por una parte, la cooperación ha descubierto sus limitaciones técnicas internas, y producto de una reflexión compartida por muchos donantes, ha iniciado un proceso de reforma colectiva para poder configurarse como verdadero instrumento de desarrollo. Acompaña a esta reflexión la constatación de que la cooperación y las demás políticas de los países desarrollados que repercuten en los países del Sur, no pueden caminar en direcciones divergentes, que la ayuda oficial no puede dedicarse a enderezar los perjuicios provocados en otros ámbitos de decisión. Sin embargo, ambas corrientes, la reforma interna de la cooperación y la proyección exterior de sus objetivos y valores, que van integrando una política de desarrollo en formación, pueden muy difícilmente desvincularse de la política exterior, o constituirse en rama autónoma de la misma, y mucho menos subordinada, tan próximos están sus objetivos y métodos de actuación.

En primer lugar, e incluso si se consideran el desarrollo y la reducción de la pobreza como procesos esencialmente vinculados al progreso económico, y no tanto político, es difícil no ver las limitaciones de la cooperación como instrumento aislado. Los países en desarrollo necesitan sin duda apoyo financiero, en forma de créditos o donaciones, del mundo desarrollado. Pero la ayuda constituye solamente una de sus fuentes de ingresos. Inversión extranjera directa, acceso a los mercados comerciales y financieros internacionales, remesas de inmigrantes, son generalmente fuentes de ingreso más efectivas para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo en general que la propia ayuda. Es más, ésta alcanza mayor impacto cuando es capaz de constituirse en estímulo para desencadenar otras fuentes de ingreso, más dependientes de la propia capacidad del país en desarrollo que del apoyo de los donantes. Éstos, si de verdad quieren ayudar de forma eficaz, deben centrar su acción no sólo en aportar mayores cantidades de una ayuda todavía insuficiente, sino en coordinar muy diversas políticas, de forma que decisiones que responden a intereses muy legítimos no anulen el esfuerzo de la cooperación.

La capacidad de coordinar diversos intereses para organizar la política exterior es el núcleo mismo de la actividad de los Ministerios de Asuntos Exteriores. Es indudable que cuando en su propio seno conservan la responsabilidad de la política de desarrollo, y una buena parte de su personal incorpora a su formación y tareas diarias esta responsabilidad, es más fácil que consigan subordinar a los objetivos de desarrollo otros intereses y finalidades. En sentido contrario, la coherencia de las distintas políticas con la de desarrollo es más difícil de defender cuando aquel órgano que debe coordinar buena parte de los intereses del Estado en el exterior, no está vinculado más que por la muy general obligación de arbitrar posiciones internas muy diversas, cada una con su base social, y fuentes de legitimidad propias. No hay que olvidar por otra parte que, como se mantiene más adelante en este artículo, la política de desarrollo adolece de defectos de representación política e información que le sitúan en posición de desventaja frente a intereses internos del país donante competitivos con los de los países en desarrollo. Y que, por lo tanto, necesita de la defensa especial de una rama de la Administración que esté en condiciones de dar prioridad a objetivos de política exterior a largo plazo.

Por otra parte, el núcleo de una política de desarrollo es raras veces bilateral. Es el marco multilateral aquel a través del cual puede articularse realmente una política de desarrollo. Así, por ejemplo, la política comercial y agrícola son ambas competencia exclusiva de la Unión Europea. Por otra parte, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) facilitan una parte muy sustancial de la financiación exterior de los países en desarrollo, que experimentan muchas dificultades en la mayoría de los casos para acceder a los mercados privados de capitales. En consecuencia detentan una parte importante de su deuda, el conjunto de la cual se renegocia también en buena medida en instancias multilaterales. A través de las condiciones a las que se subordinan los préstamos y la condonación de deuda, las Instituciones Financieras Internacionales participan de forma muy activa en la elaboración de la política económica y de las reformas institucionales de los países en desarrollo. Por todo ello, un país que desee configurar una auténtica política de desarrollo no puede abstraerse de una muy activa participación en la toma de decisiones de las IFI.

Pero lo cierto es que no sólo una diplomacia económica, que fije objetivos estratégicos y los aborde de forma coordinada, es relevante para la política de desarrollo. El recurso de la cooperación a métodos de análisis y de diálogo típicos de la diplomacia clásica, más centrados en la dimensión exclusivamente política de las relaciones exteriores, es cada vez más frecuente. En buena parte tiene mucho que ver con el papel que la mayoría de las agencias

bilaterales y multilaterales atribuyen al Estado en el desarrollo, especialmente desde la mitad de la pasada década. Tras el fracaso de algunas reformas exclusivamente neoliberales, como muchas de Iberoamérica, o las de la antigua Unión Soviética, para impulsar procesos de desarrollo, las propias IFI, que en buena parte habían impulsado políticas centradas en torno al llamado “consenso de Washington”, iniciaron una reflexión sobre la naturaleza del llamado “mercado” y sobre el papel del Estado en el desarrollo económico. A la necesidad de buenas políticas, es decir de equilibrios macroeconómicos, un consenso internacional revisado añadió la exigencia de una mejor focalización de las intervenciones en la lucha contra la pobreza, lo que implicaba el acceso a ciertos servicios sociales básicos de los grupos de población más vulnerables. El redescubrimiento del Estado debe bastante al énfasis renovado en servicios públicos, como la educación o la sanidad. Pero no sólo. La convicción de que existe una relación íntima entre el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado y el desarrollo es otra de las bases de la política de desarrollo de agencias bilaterales y multilaterales durante los últimos años, en buena parte apoyada en el andamiaje teórico de la economía neo-institucional. El debate sobre el tamaño del Estado dejó lugar a la discusión sobre la calidad de sus instituciones. Hoy en día el apoyo a las reformas de la administración pública, sistema judicial, legislación fiscal, gestión del presupuesto, y toda una amplia serie de instituciones, que forman el substrato institucional de una economía abierta, ocupan buena parte del esfuerzo financiero y humano de la cooperación.

Por otra parte, las reformas políticas e institucionales raras veces son producto de innovaciones técnicas. Poco se puede hacer si detrás no hay una clara voluntad política. Por ello, análisis y diálogo político con los gobiernos que deben emprender las reformas deben concurrir con acciones puntuales a través de proyectos. Por supuesto, el proceso de diálogo para las reformas necesita de una amplia concertación internacional. Y no sólo en aquellos casos en los que la prevención de conflictos y la construcción de la paz, tras una crisis bélica, son los más eficaces instrumentos de una política de desarrollo.

Más allá del apoyo a ciertas reformas locales, la reflexión sobre el papel del Estado ha llevado a la propia cooperación internacional a pensar su propio papel como agente de cambio político en los países en desarrollo. Especialmente en aquellos países en los que la cooperación representa una parte sustancial del PIB, los donantes intentan forjar vínculos entre sí y con el propio gobierno local que permitan crear un marco de acción colectiva propicio para las reformas. En su grado más extremo, la comunidad de donantes participa directamente en la gestión del presupuesto público del Estado receptor, con

el objetivo de mejorar la calidad e incrementar los recursos de ciertas políticas sociales. Pero también para que el presupuesto evolucione desde su utilización como instrumento de política de clientela hacia una mejor defensa del interés público. En este marco, lo verdaderamente relevante es que la cooperación internacional sea ella misma un factor de cambio en los países en los que actúa. Que apoye a aquellos grupos, dentro y fuera del Estado, con capacidad de impulsar el proceso de desarrollo. En otras ocasiones gobiernos acuciados por crisis humanitarias, económicas o bélicas constituyen estructuras de coordinación de donantes. En estos casos el diálogo sobre la Política, con mayúsculas, del gobierno y sus políticas sectoriales de desarrollo se solapan con más facilidad.

En los próximos años asistiremos sin duda a un proceso de consolidación de la vertiente multilateral, y a la “multilateralización” de la cooperación bilateral a través de mecanismos de coordinación muy reforzados. El esfuerzo concertado de los donantes, centrado en el impulso de políticas de desarrollo, y el abandono de una concepción de la cooperación basada en esfuerzos aislados de cada agencia a través de la ejecución de proyectos, se irá generalizando. El análisis de dinámicas de cambio político, la intervención de la cooperación en terrenos hasta hace poco considerados exclusivos de la soberanía de cada Estado, el consiguiente desarrollo de hábitos de diálogo y concertación diplomática, la dilución de las fronteras entre la cooperación bilateral y la política multilateral, serán cada vez más frecuentes.

Ciertamente esta evolución no dejará de tener consecuencias en la propia organización de la cooperación. Por supuesto, no es fácil llegar a conclusiones tajantes. Como en cualquier organización, no existe el modelo perfecto. En principio cabe pensar que la política de desarrollo requiere que el grado de vinculación de la cooperación con el resto de la política exterior sea lo mayor posible. O lo que es lo mismo, la coincidencia en objetivos y métodos desaconsejan en principio una separación orgánica muy marcada en ámbitos de la cooperación y otros, y muy especialmente la diplomacia multilateral y económica.

Una cooperación autónoma, aislada del resto de la acción exterior, tiene su sentido cuando se la considera como función técnica, encargada de llevar a buen puerto determinadas actividades concretas, proyectos. Pero la experiencia ha demostrado que cuanto mayor es su autonomía y su vocación exclusivamente técnica, también lo es su aislamiento, lo que por añadidura facilita su subordinación a objetivos de otras ramas de la política exterior, o simplemente su utilización para engrasar relaciones políticas. En ese caso, no sólo pierde impacto la cooperación, también la propia política

exterior carece de una dimensión que necesita si quiere tener proyección y alcance a largo plazo.

Una cooperación técnica y autónoma se compagina bien con una política exterior cuyo objetivo es ante todo fomentar relaciones amistosas, y que por lo tanto limita buena parte de su actividad a solucionar problemas o evitar situaciones tensas con el gobierno receptor, de manera que los intereses del Estado, e incluso de ciudadanos y empresas particulares, estén adecuadamente protegidos. Pero en un mundo interdependiente como el nuestro, la política exterior debe también promover activamente aquellas transformaciones que a largo plazo contribuyan a una sociedad internacional más segura y estable. Por otra parte, en una democracia la política exterior debe regirse por los mismos imperativos éticos que ordenan la convivencia interna: la solidaridad, que establece la lucha contra la pobreza como una prioridad, y la libertad, que encuentra en la democracia su expresión política. Por ello es probablemente incorrecto pensar que la mejor manera que tiene un Estado de alcanzar sus objetivos de desarrollo es aislando la gestión la cooperación. El desafío es justo el contrario: buscar la compatibilidad entre política de desarrollo y otros ámbitos de la acción exterior, compatibilidad que permita alcanzar en la mayor parte de los casos una subordinación real de otras políticas a los objetivos de lucha contra la pobreza y promoción de la democracia en los países en desarrollo.

Es indudable que una política de cooperación débil, centrada casi exclusivamente en torno a la ejecución de la ayuda bilateral, ha facilitado en muchas ocasiones el sacrificio de los objetivos de desarrollo a intereses políticos de corto plazo, que han mermado notablemente la eficacia de las intervenciones. Pero tampoco se puede negar que otros factores intrínsecos de la cooperación al desarrollo, y que tienen mucho que ver con el contexto de política interna en que se desenvuelven los países donantes, son causa importante de la ausencia de impacto significativo de las intervenciones, y dificultan la formación de una política de desarrollo en la cual la ayuda se integre como un eslabón esencial.

La ayuda moviliza importantes recursos económicos, muchos de los cuales financian proyectos que se ejecutan a través de intermediarios, ONGD, y empresas, que concurren a mercados administrativos, en los que el acceso privilegiado es muchas veces tan importante como la calidad del servicio que se ofrece. Es frecuente que una parte de la ayuda esté vinculada de forma explícita a intereses comerciales. Pero incluso cuando no lo está, como en el caso de las ONGD, la gestión de la ayuda está vinculada a la subsistencia de un buen número de particulares y organizaciones. Naturalmente no hay que

excluir del grupo de “stakeholders” a las propias burocracias de las agencias de cooperación y otros organismos públicos que administran la ayuda.

Por otra parte, no cabe duda de que en buena medida el deseo de autonomía de la cooperación frente al resto de la política exterior nace en parte del espíritu de conservación de estos colectivos. La dispersión del esfuerzo de cooperación en multitud de proyectos con objetivos diversos no sólo se debe a orientaciones de política exterior distintas de la lucha contra la pobreza. ONGD, y burocracias bilaterales y multilaterales, tienen la misma lógica irrefutable de crecimiento: es su interés en la defensa de los más pobres el motor que les hace recaudar y encauzar tanta ayuda como sea posible y, al mismo tiempo, defender ante la opinión pública un incremento sustancial de los fondos a favor de los más pobres. Nada se puede reprochar a esta actitud. La defensa de los más pobres constituye la base de legitimidad de la cooperación. Pero el constante aumento de organizaciones oficiales y no oficiales, que concurren y administran fondos de la cooperación, y que siguen todas una implacable lógica de crecimiento, es un importante factor de ineficacia, ya que dificulta en grado extremo la posibilidad de realizar intervenciones más coordinadas en las que una masa financiera crítica, conocimiento especializado, y concertación política, puedan facilitar un impacto real del esfuerzo financiero de los contribuyentes.

Por otra parte, se suelen pasar por alto dos importantes carencias intrínsecas de la ayuda al desarrollo: el déficit de legitimidad que supone, y el déficit de información que arrastra, muy vinculados ambos. Los potenciales beneficiarios de una agencia de cooperación, los más pobres de los países más pobres, son muchos, están muy dispersos, y raras veces disponen de representación corporativa y política adecuada, incluso en sus propios países. La cooperación llega hasta ellos a través de una larga y compleja cadena, que incluye su propia estructura burocrática, ONGD, consultores, instituciones contraparte, líderes locales y comunales, y otros intermediarios. Además, se trabaja en países con sistemas estadísticos muy poco desarrollados, y en los cuales es difícil obtener información precisa sobre la incidencia real y características de la pobreza.

No obstante, la principal causa de los fallos de información no es técnica, es política: la imposibilidad real de los destinatarios de la ayuda de hacerse presentes en el país donante, con su voz y votos. Por ello es raro que incentivos políticos y condiciones para la eficacia alcancen un alto grado de coincidencia en la cooperación. No hay que olvidar que los destinatarios de la ayuda no participan en el circuito electoral de los donantes. Por lo tanto, no tienen capacidad real para castigar o retribuir con sus votos en función de lo acertado

de las decisiones y de la calidad de los servicios que reciben. La compensación y modulación de intereses, mecanismo frecuente para fijar el interés general en todo sistema político, no es factible en un mundo en el que los potenciales beneficiarios se cuentan por millones y, a partir de cierto nivel de pobreza, están igualmente legitimados para recibir ayuda.

En el plano interno de los países donantes, las organizaciones de la sociedad civil operan como intermediarios para encauzar intereses y articular acuerdos. Pero estas organizaciones, sindicatos, ONG, o partidos políticos o de otra índole, representan intereses de grupos sociales reales, que en gran medida contribuyen a articular. No pueden por lo tanto abstraerse de esos intereses de ciudadanos concretos, que constituyen su razón de ser como organizaciones, y de los que obtienen el apoyo y la financiación necesarios para su subsistencia. Nada de esto ocurre en la cooperación al desarrollo. Todo lo más, la presión de las ONGD y de las burocracias de las agencias de desarrollo, bilaterales, multilaterales, recrean, a modo de ficción, el contrato social real que existe de facto en el plano interno de cada país. Lo paradójico es que es precisamente el carácter desvinculado de intereses concretos de la actividad de desarrollo lo que constituye su principal fortaleza, al nacer de un impulso ético o religioso, y no tanto de la organización de intereses concretos, pero también su debilidad, ya que se hace difícil (aunque no imposible) su orientación a la resolución de problemas reales.

La indefinición de objetivos específicos explica en buena medida la proliferación de fines abstractos de corte estadístico. Importa mucho menos la eficacia de las intervenciones que cumplir con uno y otro porcentaje o compromiso internacional, normalmente tan abstracto y genérico como inalcanzable. Con los mil quinientos o dos mil millones de euros para cooperación bilateral de que dispone un país de tamaño medio, una agencia puede sin duda hacer mucho para ayudar a resolver el problema de los desplazados por la guerra en un país determinado, sobre todo si dispone de suficiente capacidad política para conducir un diálogo fructífero con el gobierno. Probablemente podrá también ayudar a atender las necesidades de sanidad básica, en uno o dos países de extrema pobreza. Si además posee una agencia tributaria módica, podrá ayudar a más de un país a poner en marcha una administración fiscal que le ayude a reducir la desigualdad.

Pero lo normal es que los responsables de la cooperación deban vigilar que el 0,15 % de su PNB vaya a países menos avanzados, que el 20% se gaste en sectores sociales básicos, que tengan que reservar una cantidad importante para un fondo de lucha contra las enfermedades infecciosas, pero también que atiendan las necesidades de varios países en reconstrucción. Si en

su candidez, los responsables de una agencia pensaban que ayudando a pobres de países como Bolivia, Ecuador o Guatemala, estaban luchando contra la pobreza, descubrirán que en realidad se estaba gastando el dinero en países de renta intermedia, y que en consecuencia deberán prever una mayor diversificación del esfuerzo hacia otros países de menor renta per cápita. Deben concentrar una buena parte del esfuerzo en Educación y Sanidad, sectores clave para la lucha contra la pobreza, pero también en Medio Ambiente, cuya degradación constituye una amenaza global, sin abandonar el agua o la energía. Pero tampoco se puede descuidar el apoyo a la reforma institucional, sin la que los fondos dedicados a las demás actividades acaban siendo dinero perdido. Por supuesto, no basta con financiar infraestructuras, hay que financiar también actividades de formación, y por supuesto apoyar a las ONGD, pero sin abandonar los fondos comunes de donantes, ni desdeñar la ayuda directa al presupuesto, etc.

Lo relevante de todos estos objetivos no es que cada uno de ellos no sea pertinente, sino precisamente que todos ellos lo son, y concurren de forma acumulativa sobre todas y cada una de las agencias. Una combinación de cumbres internacionales, presión de ONGD, universidades e institutos de desarrollo, presentan un panorama en el que cualquier elección implica un olvido imperdonable, tanto más cuando margina una actividad o colectivo clave en la lucha contra la pobreza. Prácticamente no existe hoy en día actividad alguna que no pueda ser respaldada por alguna conferencia internacional, evento, declaración, resolución, foro oficial o alternativo o acontecimiento diverso.

Dado que normalmente son limitados los recursos de los que dispone una agencia, y restringida la experiencia de trabajo y afinidad con los países a los que tienen que transmitir conocimientos altamente especializados, una extrema diversificación reduce inevitablemente la dimensión e impacto de sus intervenciones. A su vez, la diversificación en los objetivos sectoriales y geográficos de la ayuda opera en un contexto en el que por supuesto las prioridades de política exterior no pueden olvidarse del todo. Y en el que la presión de los distintos actores, públicos y privados, para administrar una parte de los recursos es constante. El panorama resultante viene dado por los más de 35.000 proyectos que cada año están en ejecución en el mundo, así como la serie ininterrumpida de cumbres internacionales que constantemente consignan nuevos objetivos, fondos y compromisos, con la consiguiente sensación de que nunca se está cerca de alcanzarlos. No es de extrañar que en este contexto algunos países, que durante muchos años han percibido una parte muy sustancial de su Producto Interior Bruto en ayuda oficial, no hayan podido obtener frutos de

un esfuerzo financiero que, ejecutado de una forma más coherente, hubiera podido reducir la pobreza de forma sustancial.

Naturalmente, un presupuesto básico explica la situación descrita: la expectativa de crecimiento continuado de la Ayuda Oficial al Desarrollo. No siendo un bien escaso desde el punto de vista psicológico, que no real (es escasísimo en relación a las necesidades que tiene que cubrir), no parece que los distintos actores tengan muchos incentivos para optar entre posibles alternativas. Ni, por supuesto, que parezcan dispuestos a sacrificar sus opciones individuales de crecimiento.

No obstante, es cierto que para evitar la dispersión de esfuerzos y confusión de objetivos que la concurrencia de compromisos y peticiones de muy diversa índole acarrea, muchas agencias elaboran criterios “objetivos” para distribuir los recursos. Pero el intento de introducir una selectividad rigurosa ha tenido poco éxito hasta el momento. Por ejemplo, el “Fondo para el desafío del Milenio”, de la agencia de cooperación de Estados Unidos siguiendo la teoría que hace unos años propugnaba el Banco Mundial en su informe “Evaluando la Ayuda”, establece dos criterios de discriminación: pobreza y buen gobierno. Pero los índices de pobreza, obtenidos a través de medias nacionales, son poco útiles en países de una cierta dimensión, en los que la media puede ocultar grandes bolsas de pobreza a las que el país no está en condiciones de atender. De hecho, en estos países grandes es donde se agrupan la mayoría de los pobres del mundo. Por otra parte, la medición del buen gobierno con propósitos asignativos presenta dificultades insuperables. Se suele basar en encuestas subjetivas sobre dimensiones de carácter moral o normativo (libertad, cumplimiento de la ley, corrupción, facturas del Estado; etc.) por lo que el resultado, salvo en casos extremos de buen o mal gobierno, es altamente aleatorio.

Desgraciadamente, ni siquiera cabe afirmar que la muy sana tendencia de autoridades responsables de cooperación y ONGD de los países donantes a propiciar marcos de consenso político suponga mayores garantías de calidad de la ayuda. No cabe duda de que una parte del deseo de interlocución que caracteriza el mundo de la cooperación con la administración obedece a la necesidad de mantener un diálogo permanente con los responsables de la distribución de recursos en cuya gestión participan. Pero sería injusto no reconocer que la defensa de los intereses de los que no tienen voz, los más pobres de los países pobres, exige cauces de expresión y de concertación entre sociedad civil y Administración Pública. Por otra parte, estando los beneficiarios de la ayuda tan alejados de los centros de decisión, y teniendo en muchos sentidos el sentimiento de solidaridad con ellos un carácter tan abstracto, un

clima de complicidad entre Administración y ONGD, combinado con la subsistencia de críticas que permitan mantener la demanda social de AOD, contribuye a mantener el compromiso de la sociedad con la cooperación. Pero este tipo de consenso no introduce una mayor exigencia de selectividad y rigor en el uso de la AOD. Más bien al contrario, existe un claro riesgo de que el consenso tienda a sumar intereses y puntos de vista muy diversos, y hasta contradictorios entre sí, cuyo único punto de encuentro sea el incremento de la ayuda y la adhesión a objetivos y porcentajes de uso de recursos, tanto más etéreos cuanto su medición y vigilancia de cumplimiento aparecen fuera de todo contexto político y social real.

Por todo ello, no es de extrañar que asistamos de forma recurrente a ásteros debates en torno al cumplimiento o no de ciertos objetivos generales, que la interpretación de datos y estadísticas adquiera el carácter de discusión teológica, que el hecho de que el diálogo con la sociedad civil transcurra por cauces tranquilos o encrespados se convierta en el eje del debate sobre la cooperación. La situación real de los teóricos beneficiarios, los pobres de los países en desarrollo, adquiere así muchas veces un carácter incidental y anecdótico en el debate de desarrollo de los países donantes. Tampoco resulta extraño en este contexto, que gira alrededor la comunidad de desarrollo en los propios países donantes, asistir a tan recurrentes como espesos debates sobre gestión de la cooperación. Coordinación, armonización, complementariedad de los donantes, desvinculación de la ayuda, ciclo del proyecto, son objeto de numerosos artículos, seminarios y publicaciones, configurando una espesa capa de literatura, tantas veces árida, reiterativa y procedimental. Tan abundante en algunos países como escasos los estudios sobre problemas reales en países concretos, que afectan a personas de carne y hueso.

De cualquier manera, el principal efecto negativo de la situación arriba descrita sobre la eficacia de la política de desarrollo es que el debate de política interna sobre la cooperación, e incluso su traslación al plano multilateral, aparta a los gobiernos de la que debe ser su principal preocupación: ayudar a resolver aquellos bloqueos internos que en la mayoría de los países en desarrollo explican su persistencia en situaciones de estancamiento a lo largo de muchas décadas. No se debe olvidar que, por muchos que sean los obstáculos para el progreso de los países en desarrollo que nazcan de intereses y actitudes de los países industrializados, las causas fundamentales de su atraso residen en una organización interna política, institucional y económica que impide su desarrollo, y que en torno a dicha organización se agrupan intereses muy concretos que resisten de forma obstinada el cambio. Frente a esta situación los donantes deben concentrarse en un esfuerzo persistente, basado en objetivos claros y a largo plazo, y en una buena comprensión de las sociedades

y estados con los que se interactúa. En definitiva, en una focalización del esfuerzo intelectual y político en la vertiente exterior, y no en la interna de los donantes.

Naturalmente la situación descrita no tiene nada de inevitable. Es posible, si se dispone de voluntad y se pone en práctica un esfuerzo sostenido de la administración, revertir las tendencias a la introspección y diversificación de la cooperación al desarrollo.

En primer lugar, la Administración debe organizarse de forma que pueda producir una auténtica política de desarrollo. Dado que es prácticamente imposible integrar todas las vertientes en el mismo ministerio, lo ideal es articular órganos administrativos de coordinación y dichos órganos deben encontrarse en ministerios con una orientación claramente volcada hacia el exterior. Por ello, los Ministerios de Asuntos Exteriores son idóneos para generar una política de desarrollo.

También sería deseable propiciar una mayor especialización de los actores de la cooperación, empezando naturalmente por las agencias nacionales. Éstas deberían reconocer que el número de países en los que pueden desarrollar intervenciones de calidad es limitado. Para ello deberían partir de una reflexión sobre su verdadera capacidad, muy vinculada a la de la sociedad sobre la que la agencia se apoya. Factores de arraigo cultural y presencia en los países a los que se pretende apoyar son fundamentales. Ese debería ser el criterio real de selectividad en las intervenciones bilaterales directas. Sería por lo tanto muy conveniente poder distinguir entre apoyo financiero, y actividades centradas en la transmisión de conocimientos y tecnología, no siempre necesariamente vinculados. Una mayor especialización permitiría transmitir más valor añadido. Cuando no existiera, las cooperaciones deberían limitarse a transferir recursos financieros a otras organizaciones, especialmente las multilaterales, o a participar en fondos de donantes, dejando el liderazgo a los más cualificados.

Otro paso indispensable sería crear dentro de las administraciones grupos de funcionarios especializados en política desarrollo. Es sabido que es imposible construir políticas públicas sin burocracias profesionalizadas en las que basar la acumulación de conocimientos que las experiencias positivas y negativas van generando, una cultura y valores compartidos. No se trata tanto en este caso de personal de carácter técnico. Son los países en desarrollo los que marcan las prioridades y el tipo de apoyo que requieren de las agencias donantes y dada la diversidad de países y situaciones en las que se actúa es imposible establecer previsión "ex ante" de los temas en los que una agencia

deberá prestar apoyo especializado. Por lo tanto, las agencias deben evitar cargarse de un abundante personal especializado que acabe por condicionar la orientación y el tipo de intervenciones a las que se dedican. Por otro lado, buena parte de los especialistas lo son en sus disciplinas y no necesariamente en cooperación. La mayoría de las veces el valor añadido que incorporan a la cooperación reside precisamente en conocimientos adquiridos en áreas de excelencia en los propios países desarrollados. El desafío de una agencia consiste en saber incorporarlos al trabajo común de cooperación. Los especialistas en desarrollo deben serlo en diagnósticos políticos y económicos, en coordinación y negociación. Su carácter de especialistas vendría dado por su permanencia en el área del desarrollo, su vocación y experiencia, pero también por su capacidad de conectar con otros segmentos de la política exterior.

Por otra parte, la política de desarrollo, como política exterior, debe ser una política que recoja el más amplio consenso político posible. Las intervenciones de cooperación, y las líneas básicas de una más amplia política de desarrollo, deben disponer de amplios plazos de maduración si desean lograr un impacto apreciable.

Es indispensable además adoptar procedimientos de gestión que reduzcan la carga burocrática de las agencias y que permitan a su personal concentrarse en tareas de diagnóstico y de diseño, así como concentrar la máxima atención posible en aquellas actividades de coordinación que permiten alcanzar un alto grado de coherencia en las intervenciones de política exterior. La reducción de costes de transacción se consigue dedicando una gran parte de la financiación a cooperación multilateral y participando en fondos de donantes. De esta manera, el esfuerzo de gestión se dedica a aquellas actividades en las que una agencia está verdaderamente especializada, o que por su sensibilidad política toleran mal un alto grado de delegación. En todo caso, es indispensable luchar contra la proliferación de actividades. Tanto como contra una selectividad centrada en criterios apriorísticos y abstractos, y no basada en el conocimiento de la realidad sobre la que se pretende ejercer una influencia transformadora.

Por último, la desconcentración de la buena parte de la capacidad de decisión en las embajadas y sus oficinas de cooperación en el exterior parece otro requisito importante para mejorar la capacidad de gestión. Sólo aquellos que están sobre el terreno en los países en desarrollo tienen verdadera capacidad para evaluar las necesidades y las condiciones que se dan para el éxito de las intervenciones. El criterio de asignación de la ayuda debería ser el de oportunidad de cada intervención en función de su capacidad para reducir la pobreza, y no el de satisfacción de criterios estadísticos, que pueden servir

como una mera indicación, nunca son un sistema fiable para decidir la distribución de recursos. Por lo tanto, es conveniente no partir de rígidos criterios de asignación ex-ante. Es mejor adoptar sistemas flexibles que permitan apreciar el mérito de las distintas intervenciones.

Bibliografía

The Institutional Economics of Foreign Aid. Bertin Martens, Uwe Mummert, Peter Murrell & Paul Seabright. Cambridge University Press. 2002.
Aid, Incentives, and Sustainability. Elinor Olstrom, Clark Gibson, Sujai Shivakumara, Krister Andersson.

PUBLICIDAD

PUBLICIDAD

PUBLICIDAD

PUBLICIDAD

EL ACUERDO DE COTONOU Y LA NEPAD: ¿DOS INICIATIVAS PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA?

ISABEL VICTORIA LUCENA CID*

RESUMEN

El Nuevo Acuerdo de la Unión Europea y los Países de África, Caribe y Pacífico supone un reto para alcanzar el desarrollo de estos países y su integración económica en el ámbito internacional. Del mismo modo la Nueva Estrategia para el Desarrollo de África (NEPAD en inglés) busca un nuevo modelo de desarrollo que responda a las necesidades expresadas por los pueblos de África y alcanzar que éstos sean los protagonistas de su propio desarrollo. Ambas iniciativas han de afrontar conjuntamente un compromiso serio y coherente si queremos que África recupere su presente y tenga un futuro.

ABSTRACT

The New Agreement of the European Union and the Countries of África, Caribbean and Pacific supposes a challenge to reach the development of these countries and its economic integration in the international environment. In the same way the New Strategy for the Development of África (NEPAD), looks for a new development model that responds to the necessities expressed by the people of África and to reach that they are the main characters of their own development. Both initiatives must confront a serious and coherent commitment jointly if we want África to recover its present and have a future.

*Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación, por la Universidad de Sevilla, Docente en el Área de Filosofía del Derecho de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

RÉSUMÉ

Le Nouvel Accord de l'Union Européenne et les Pays de l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique suppose un défi pour atteindre le développement de ces pays et son intégration économique dans le cadre international. De la même manière, la Nouvelle Stratégie pour le Développement de l'Afrique (NEPAD en Anglais), cherche un nouveau modèle de développement qui répond aux nécessités exprimées par les peuples africains et atteindre que ceux-ci soient les protagonistes de leur propre développement. Les deux initiatives doivent conjointement affronter un compromis sérieux et cohérent si nous voulons que l'Afrique récupère son présent et ait un futur.

Durante los últimos años África se ha convertido en centro de atención de las grandes conferencias regionales e internacionales, así como de las cumbres de los países ricos del Norte (G-8, UE, Foro Económico Mundial, Conferencia de la OCDE, Naciones Unidas, BM, FMI, etc.). Se multiplican, por tanto, las propuestas y los programas de acción para el desarrollo de África, aunque en muchos casos se trate de declaraciones institucionales que permanezcan inmovilizadas por los lastres burocráticos que los mismos planes incorporan en sus calendarios de ejecución. Evidentemente, cualquier iniciativa, cuyo objetivo sea la reducción de la pobreza en África, ha de incidir en múltiples frentes para que el continente pueda avanzar hacia el desarrollo, la paz y la integración económica en la escena mundial.

Afrontar los problemas que padece esta región (conflictos, violaciones de derechos humanos, hambrunas, graves enfermedades, los problemas de gobernabilidad...) supone un esfuerzo de *coordinación* entre los diversos compromisos de cooperación al desarrollo por parte de las instituciones regionales e internacionales y una acción complementaria que tenga presente y se construya a partir de la agenda establecida por los propios líderes africanos en la iniciativa Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD). En este sentido, también el Acuerdo de cooperación entre los países de África Subsahariana y la Unión Europea, ha de tener presente las líneas trazadas en la iniciativa de la NEPAD para el desarrollo de África. El objeto de este trabajo es presentar los elementos básicos que se recogen en el Acuerdo de Cotonou y los instrumentos que ofrece para lograr los objetivos propuestos. Brevemente se hará referencia a la Iniciativa de la NEPAD y su vinculación con el Acuerdo ACP-UE.

El nuevo Acuerdo de asociación entre los quince Estados miembros de la Unión Europea (UE) y los Estados de África Subsahariana, del Caribe y del Pacífico (ACP), firmado en Cotonou (Benin), en Junio de 2000 y que ha entrado en vigor en Abril de 2003, suma cinco generaciones de Acuerdos entre ambos bloques de países.

La ayuda asignada por el conjunto de donantes europeos durante los últimos 25 años a los países ACP ha tenido efectos positivos, aunque escasos, en el crecimiento, la inversión y la mejora de los indicadores básicos como la educación, la salud, nutrición, etc., y ha de tener en cuenta que estos efectos varían sensiblemente de un país a otro en función de la situación inicial y de las condiciones de política económica del país beneficiario. Por ejemplo, la ayuda asignada ha sido claramente más eficaz en los países que se encontraban en peor situación al principio, en términos de capital y de recursos humanos, y en los países que han puesto en marcha políticas de estabilización y programas de ajuste estructural,¹ aunque esto último ha sido discutido por distintos autores.

África al sur del Sahara: la región más pobre del mundo

La última Conferencia de las Organización de Naciones Unidas sobre *Los países menos avanzados*, celebrada en Bruselas en Mayo de 2001, aportaba datos objetivos sobre la extrema situación de pobreza de la mayoría del los Estados Subsaharianos. Si atendemos a estos indicadores, el reto más urgente de Europa es África.

Evolución y balance socio-económico en África Subsahariana.

Según fuentes oficiales de la UE, el producto per capita en África Subsahariana sólo ha aumentado a un ritmo de 0,4 por ciento anual entre 1960 y la década de los 90, frente al 2,3 por ciento para el conjunto de los países en desarrollo. El crecimiento económico escaso y la progresiva reducción de la ayuda oficial para el desarrollo, así como la persistencia de la pobreza en esta zona, hacen que la situación sea especialmente preocupante, más aún si atendemos a los desfavorables indicadores en el campo de la salud, ingresos, nutrición, educación y acceso al agua potable. Si utilizamos como medida de pobreza la renta per capita, el Banco Mundial (BM) considera que 1.300

1. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Verde. "Sobre las relaciones entre la UE y los países ACP en los albores del siglo XXI". Bruselas, 1996.

millones de personas viven por debajo el nivel de pobreza, de los que más de 400 millones se encuentran África Subsahariana.²

La esperanza de vida media para África Subsahariana está en 49 años, según datos del Informe del PNUD de 2002, y la mortalidad infantil, aunque también ha disminuido sensiblemente, sigue siendo superior que en las demás regiones en desarrollo. El porcentaje de población que aún no tiene acceso a los servicios de salud sigue siendo importante, estando por encima del 40 por ciento.

Un dato relevante a tener en cuenta es que África Subsahariana es la región del mundo que experimenta el mayor índice de crecimiento demográfico en progresión. Se enfrenta, por tanto, al problema social de una urbanización acelerada y caótica, agudizándose, como consecuencia, las pésimas condiciones de vida y haciéndose cada vez más difícil la gestión de las infraestructuras básicas (escuelas superpobladas, sobrecarga de los ya precarios servicios de salud, insuficiente cantidad y calidad del agua y problemas de distribución de la misma, etc.). Se estima que en el año 2015 cerca del 20 por ciento de la población africana vivirá en ciudades de más de 5 millones de habitantes, frente al 8 por ciento que lo hacía en 1994³.

En el terreno de la producción alimentaria, ésta no permite cubrir las necesidades de la población y este déficit estructural corre el riesgo de empeorar. En la década de los noventa la producción de alimentos per capita en África Subsahariana disminuyó un 5 por ciento. Como agravante está el ya mencionado crecimiento demográfico, lo que hace más difícil ver soluciones al déficit alimentario en el futuro, con lo cual persiste una gran dependencia de las importaciones y de la ayuda alimentaria.

Otro factor importante es el medioambiental, en este sentido, el deterioro del medioambiente que sufre este continente, supone un freno cada vez más importante al desarrollo económico y social. La deforestación y la sobreexplotación de los suelos afecta directamente a los grupos más pobres, así como los problemas de contaminación del agua y del aire afecta de modo severo a las zonas superpobladas.

La deuda externa, en un contexto de crecimiento casi nulo y, por tanto, con una tasa de ahorro insuficiente, se ha traducido en una acumulación de la misma que llega a ser insoportable para la mayoría de estos países. Esta

2. El Banco Mundial fijó el umbral de la pobreza en 1 dólar (USD) por persona y día.

3. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS op. cit. pág. 28

región, que es una de las más endeudada del mundo, sobrevive con una deuda que representa cerca del 300 por ciento de los ingresos de exportación y un 75 por ciento del PIB.⁴

El fracaso del desarrollo en África, no supone más que el fracaso aún más rotundo de todas aquellas “*recetas*” aconsejadas por los organismos oficiales y no oficiales especializados en el desarrollo, entre ellos, las mismas políticas de Cooperación al Desarrollo de la CE. El final del Convenio de Lomé IV ha supuesto una revisión y valoración de estas políticas comunitarias en el campo de la cooperación al desarrollo en relación con los países ACP.

El Acuerdo de Cotonou: un nuevo marco político y económico de la cooperación entre la Unión Europea y los países ACP

La renovación del Acuerdo entre la Unión Europea y los países de África, Caribe y Pacífico (UE-ACP) ha sido objeto de una intensa discusión política y técnica desde 1996, cuando la Comisión de Comunidades Europeas publicó el *Libro Verde*, cuyo contenido orientaba sobre los objetivos, principios y estrategias de desarrollo de la futura relación entre la UE y los países ACP.

Firmado el 23 de Junio de 2000, el nuevo Acuerdo se levanta sobre 25 años de experiencia adquirida tras los sucesivos Convenios de Lomé. Este modelo de asociación ha sabido combinar un sistema de negociación de las relaciones comerciales preferenciales y una considerable cantidad de ayuda a estos países a través de los distintos FED, convirtiéndose en un marco político único en las relaciones Norte/Sur.

El Acuerdo de Cotonou acoge un periodo de vigencia de 20 años, y contiene una cláusula que permite revisarlo cada cinco años; asimismo, recoge un protocolo financiero que irá cubriendo los objetivos previstos durante dichos periodos, igual que en los antiguos convenios, mediante los FED. Para el primer tramo de cinco años están disponibles 13,5 millones de Euros, pudiendo utilizar si fuese necesario mas recursos económicos de anteriores FED, que suman aproximadamente 9,9 billones de Euros.⁵

El objetivo central del nuevo Acuerdo se enmarca dentro de los objetivos de la Política comunitaria de Cooperación para el Desarrollo recogida en su Tratado

4. *Ibid*

5. MOREAU, FRANÇOISE. “The Cotonou Agreement. New orientations” en *The Courier*. September. 2000

Constitutivo.⁶ Se pretende reducir y, a largo plazo, erradicar la pobreza de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, y lograr una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial.⁷

Las principales instituciones conjuntas que establece el Acuerdo son el Consejo de Ministros, el Comité de Embajadores y la Asamblea Parlamentaria. La inclusión de participantes no oficiales y autoridades locales en la Asamblea parlamentaria, supone extender el Acuerdo a representantes de la sociedad civil, sindicatos, sector privado, etc., con el fin de implicarles en las consultas y planificación de las estrategias de desarrollo nacionales, proporcionándoles recursos económicos para la realización de los programas.⁸

Objetivos y principios del Acuerdo de Cotonou

El Comisario Europeo para el Desarrollo y la ayuda humanitaria, Paul Nielson, subrayó en su discurso de ratificación del Acuerdo de Asociación entre EU-ACP, que este nuevo marco político y económico beneficiará sobre todo a los más pobres.⁹ Para ello, los distintos objetivos y principios recogidos en el mismo tienen como fin “*promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, de contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático*”.¹⁰

Se ha acordado pues, una estrategia común centrada en el objetivo de reducir y, a largo plazo, erradicar la pobreza en relación con las bases del desarrollo sostenible, y promover la integración gradual de los países ACP en la economía mundial. El compromiso de ambas partes para la consecución de esta meta, ha de aspirar a crear estrategias integrales de desarrollo, es decir, que consideren los aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales del desarrollo.

La situación de las mujeres y las cuestiones relativas a la igualdad entre sexos, estará presente sistemáticamente en todos los ámbitos mencionados anteriormente, ya sean políticos, económicos o sociales.¹¹

Estas propuestas pretenden enfocar la complejidad y la multidimensionalidad de la pobreza desde tres áreas de acción prioritarias: desarrollo económico,

6. Véase Anexo II

7. ACUERDO DE COTONOU, art. 1

8. *Ibíd.*

9. NIELSEN, Paul. “The new agreement will benefit the poorest” en *The Courier*. September, 2000

10. ACUERDO DE COTONOU, art. 1

11. *Ibíd.*

desarrollo social y humano, e integración regional y cooperación. Cada una de estas áreas considerará tres aspectos transversales de la cooperación: la ya mencionada igualdad de género, la gestión duradera de los recursos naturales y del medio ambiente y el desarrollo de la capacidad institucional.¹²

Los principios fundamentales recogidos en el actual Acuerdo se basan en la “*igualdad de los socios y la apropiación de las estrategias de desarrollo*”¹³, es decir, serán los Estados ACP los que determinarán de forma soberana las estrategias de desarrollo de sus economías y sus sociedades, contemplando los “*elementos esenciales*” recogidos en el art. 9 del presente Acuerdo y que se refieren al respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluidos el respeto a los derechos sociales fundamentales, la democracia basada en el Estado de Derecho y una gestión transparente y responsable de los asuntos públicos.

Las estrategias de Cooperación

Las estrategias de cooperación definidas en el Acuerdo de Cotonou se asientan fundamentalmente sobre dos bases; por un lado, la ayuda a los programas de desarrollo y por otro, la cooperación económica y comercial. Ambas son necesarias, interdependientes y complementarias para alcanzar el objetivo central de la Cooperación EU-ACP: *la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la integración de estos países en la economía mundial.*

En este contexto y atendiendo a las conclusiones de la ONU y los objetivos internacionales de la cooperación al desarrollo, el marco y las orientaciones de la cooperación tendrá en cuenta las situaciones particulares de cada país ACP e impulsará la apropiación local de las reformas económicas y sociales, así como la integración del sector privado y los representantes de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Para ello, los Gobiernos y los participantes no oficiales de cada país emprenderán consultas sobre las estrategias de desarrollo a seguir y sobre el apoyo comunitario a las mismas¹⁴.

Estrategias de desarrollo

Para alcanzar un desarrollo económico rápido, constante y generador de empleo, se apoyarán a escala nacional o regional, las reformas y las políticas

12. MOREAU, FRANÇOISE. op. cit. pág. 8

13. ACUERDO DE COTONOU. art. 2

14. ACUERDO DE COTONOU. art. 19.1

económicas e institucionales necesarias para favorecer la inversión privada, ya sea externa o interna, y el desarrollo de un sector privado dinámico, viable y competitivo.¹⁵

Igualmente, se pretende mejorar la calidad, la disponibilidad y el acceso de los servicios financieros y no financieros ofrecidos a las empresas privadas, con objeto de promover el desarrollo de las mismas. Todo ello se logrará mediante el fortalecimiento, y en su defecto, la creación de los instrumentos financieros en forma de capital de inversión, del acceso a la información empresarial y servicios de asesoramiento, consultoría o asistencia técnica, el refuerzo de las actividades de exportación y la promoción de vínculos, redes y cooperación entre las empresas.

Para alcanzar los objetivos recogidos en el Acuerdo, la cooperación deberá estar enfocada a desarrollar programas de formación en la elaboración de políticas sociales y en las técnicas modernas de gestión de proyectos y programas sociales, integrando la dimensión cultural en los distintos niveles de acción, reconociendo y preservando los valores, identidades y el patrimonio cultural con el fin de facilitar el diálogo intercultural.

Otro aspecto ya mencionado, presente en los programas de cooperación, es la integración gradual de los Estados ACP en la economía mundial, para lograrlo se establecen medidas y prioridades que van desde la promoción de la libre circulación de las poblaciones, de los bienes y servicios, de los capitales, de la mano de obra y de la tecnología entre los países ACP hasta la diversificación de las economías de estos países y el desarrollo del comercio inter e intra con terceros países.¹⁶

Con respecto al medio ambiente y el principio de la gestión duradera de los recursos naturales, el Acuerdo propone distintos mecanismos que refuerzan las capacidades de gestión del medio ambiente, entre los cuales están los medios científicos y técnicos, humanos e institucionales y de todos aquellos sectores interesados en la protección del medio ambiente.¹⁷

Cooperación económica y comercial

Lograr que el conjunto de Estados ACP puedan participar en el comercio internacional ha sido un objetivo desde los inicios de las relaciones establecidas en

15. ACUERDO DE COTONOU. art. 21.1

16. ACUERDO DE COTONOU Art. 28

17. ACUERDO DE COTONOU Art. 32

los anteriores Convenios de asociación entre la UE-ACP, sin embargo, actualmente, tras varias décadas de cooperación, África Subsahariana representa sólo el 2 por ciento del comercio internacional. Se pretende tras la firma del presente Acuerdo, que estos países participen activamente en las negociaciones comerciales multilaterales, permitiéndoles responder a los retos de la globalización y adaptarse a las nuevas condiciones del comercio internacional y conseguir así su transición hacia la economía mundial liberalizada.¹⁸ Todo un reto para estos países colocados en el último lugar en el ranking del desarrollo mundial.

Desde el pasado año 2000 se ha puesto en marcha un proceso que se espera acabe en el 2005, y que pretende garantizar el acceso libre de aranceles a prácticamente todos los productos originarios del conjunto de los países menos desarrollados, basándose en las disposiciones existentes del IV Lomé, cuyas normas se simplificarán para conseguir mayor flexibilidad en las relaciones comerciales.

Definir e identificar los medios para alcanzar este objetivo y constituir un marco adecuado para fijar futuras negociaciones comerciales, son los elementos fundamentales a partir de los cuales ambas partes (ACP-UE) podrán desarrollar una estrategia de cooperación económica y comercial efectiva.

Instrumentos de financiación del desarrollo

Con el fin de mejorar la eficacia de la ayuda, el Acuerdo de Cotonou simplificará los instrumentos de financiación quedando éstos bajo la supervisión del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Por un lado, se concederá apoyo al desarrollo a largo plazo a través de subsidios y facilidades para la inversión, en orden a promover, sobretodo, el sector privado en los países ACP, con ello se pretende sustituir el actual mecanismo de financiación basado en el capital riesgo y en el interés de los prestamos.

El sistema de programación y financiación se ha modificado: la asignación de recursos a los países ACP se basará, en adelante, no solamente en las necesidades que tengan, sino también en el grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos establecidos en el Acuerdo.

Por otro lado, el Acuerdo firmado reconoce la necesidad de incrementar la racionalización del uso de los recursos financieros para evitar la acumulación de considerables sumas provenientes de anteriores FED, las cuales retrasan los

18. ACUERDO DE COTONOU Art. 34

reajustes de los siguientes. Para ello, se procederá a simplificar los procedimientos de administración de los mismos, transfiriendo la Comisión Europea la responsabilidad a sus delegaciones en los países ACP, de una parte, y a las autoridades nacionales oficiales del FED de otra.

La Dimensión Política: El diálogo político, los elementos esenciales y la participación de la sociedad civil.

A lo largo de la década de los años noventa, la Comisión Europea aprobó varias comunicaciones relativas a los derechos humanos y a la democratización.¹⁹ Con ellas pretende reorientar las estrategias de derechos humanos y democracia, sobre todo para lograr que estos temas atraviesen todas las políticas, programas y proyectos comunitarios.²⁰

El deseo de la UE es defender la universalidad y la indivisibilidad de los Derechos Humanos —civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— declarados en la Conferencia Mundial de Viena de 1993 sobre los Derechos Humanos. “*La protección de tales derechos, el fomento de la democracia pluralista y de unas garantías efectivas para el Estado, así como la lucha contra la pobreza, figuran entre los objetivos esenciales de la UE*”.²¹ El artículo 9 del Tratado de Ámsterdam —que entró en vigor el 1 de Mayo de 1999— afirma que la UE “*se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, principios que son comunes en los Estados miembros.*”

En el ámbito de las relaciones exteriores, la Comisión se guiará por el respeto a los derechos y principios recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que se proclamó oficialmente en la cumbre de Niza de 2000, con objeto de facilitar la coherencia de sus políticas internas y externas.

En esta misma línea, en noviembre de 2000 el Consejo y la Comisión Europea adopta una importante declaración común sobre la política comunitaria de desarrollo,²² basada firmemente sobre el principio de un desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo, así mismo el fomento de las Derechos

19. COMISION EUROPEA “La UE y los aspectos exteriores de la política de Derechos Humanos” COM (95) 567 final. “Inclusión del respeto de los principios democráticos y los Derechos Humanos en los Acuerdos entre la Comunidad y los terceros países” COM (95) 216 final.

20. COMISIÓN EUROPEA. “El papel de la UE en el fomento de los Derechos Humanos y la democratización en terceros países” Bruselas, 2001

21. *Ibíd.*

22. Declaración común del Consejo y de la Comisión sobre la política comunitaria de desarrollo, 10 noviembre de 2000. Véase en http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm

Humanos, la democracia, el Estado de Derecho y el buen gobierno, serán partes de la misma. La importante dimensión política de este Acuerdo se asienta fundamentalmente sobre el diálogo político y los “*elementos esenciales*” de la cooperación.

Con respecto a los principios democráticos, el Acuerdo de Cotonou considera que cada país puede desarrollar su cultura democrática específica, sobre las bases de los principios universalmente reconocidos en los que se basa la organización del Estado para garantizar la legitimidad de su autoridad, la legalidad de sus acciones que se refleja en su sistema constitucional, legislativo y reglamentario y la existencia de mecanismos de participación.²³

El respeto a los Derechos Humanos implica un profundo compromiso en pro de la dignidad humana. Proteger y promover estos derechos, ya se traten de derechos civiles y políticos o económicos, sociales y culturales, reafirmando la igualdad entre hombres y mujeres, constituye una obligación y un compromiso mutuo del Acuerdo entre la UE y los países ACP.

El marco de un entorno político e institucional que tenga presente estos *elementos esenciales* se define por la buena gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para conseguir un desarrollo equitativo y duradero, e implica procedimientos de toma de decisión claros por parte de las autoridades públicas, la primacía del derecho en la gestión y la distribución de los recursos, y por otro lado el refuerzo de las capacidades de elaboración y aplicación de medidas destinadas, en particular, a prevenir y luchar contra la corrupción.²⁴

La sociedad civil

El Acuerdo de Cotonou presenta como novedad la inclusión de las organizaciones no oficiales y representantes de la sociedad civil en el diálogo político y en el desarrollo de programas de cooperación.

La UE se basará en la experiencia de estas organizaciones y mantendrá un diálogo sobre cuestiones de Derechos Humanos y democratización con la sociedad civil y las ONG, tanto a través de sus delegaciones en los países de África Subsahariana como en Bruselas, lo cual incluye el grupo de contacto sobre Derechos Humanos que se reúne periódicamente en el Parlamento Europeo.²⁵

23. COM (2000) op. cit.

24. ACUERDO DE COTONOU art. 9.3

25. *Ibid.*

Otorgar una función mayor a la sociedad civil en estos Estados de África, puede hacer que ésta desempeñe un papel fundamental en el establecimiento y mantenimiento de un gobierno responsable, así como en la denuncia de las violaciones de Derechos Humanos. *“Dar fuerza y capacidad a los individuos y a la sociedad civil por medios como son la educación, la formación y la concienciación, y posibilitar la difusión efectiva de todos los derechos, incluidos los sociales, económicos y culturales, son complementos esenciales de los programas concertados con los gobiernos, particularmente los relacionados con la buena gobernanza, el desarrollo institucional, el Estado de Derecho y la reducción de la pobreza”*²⁶, objetivos todos ellos recogidos en el actual Acuerdo de Cotonou.

No sólo se pretende dar protagonismo a la sociedad civil para que haga de vigilante del cumplimiento del respeto a los derechos humanos y del mantenimiento de un gobierno responsable. Se le atribuye un lugar esencial en la elaboración y ejecución los programas y estrategias de desarrollo. Los nuevos actores de la sociedad civil estarán asociados en el diálogo político que periódicamente celebrará la UE y los representantes oficiales de los países ACP.

Los Foros de la Sociedad Civil ACP, celebrado desde 2001 en Bruselas, demuestran una voluntad comprometida, por parte de los grupos y agentes no oficiales representantes de los países ACP, para actuar a favor del desarrollo de sus países. Reconocen la desestructuración de sus sociedades y la dificultad de organizarse por falta de medios. No obstante, presentaron un Plan de Acción que abarca todas las dimensiones recogidas en el Acuerdo de Cotonou. Estrategias y programas de desarrollo regionales y nacionales, cooperación comercial, cooperación descentralizada, cooperación financiera, fortalecimiento de las redes de la sociedad civil, etc.

La descentralización y desconcentración de la ayuda, favoreciendo y potenciando la participación de la sociedad civil recogido en actual Acuerdo, podrían ser elementos básicos para que los objetivos centrales del mismo puedan hacerse realidad.

La Unión europea ante la Nueva Estrategia de Cooperación para el Desarrollo de África.

En la Cumbre de Jefes de Estados y Gobiernos de la UA celebrada en Lusaka (Zambia), en Julio de 2001, se presentó por primera vez la Nueva Estrategia de Cooperación para el Desarrollo Africano (NEPAD en inglés), donde se exponía

26. COM (2000) op. cit.

una visión de futuro para África y donde además de enumerar los múltiples problemas que afronta el continente y se ofrecía un programa de acción para resolverlos eficazmente. La acogida y el entusiasmo que suscitó la NEPAD se consolidó con la aprobación por unanimidad por los participantes en la Cumbre. Desde entonces se ha presentado en todos los Foros y Conferencias Internacionales como la agenda principal de África para el desarrollo, donde se ofrece un marco integral, abarcador y holístico para el desarrollo socio-económico del continente, dentro del marco institucional de la Unión Africana.

En su Introducción, la NEPAD enfatiza la visión común y una compartida y firme convicción de los líderes africanos para asegurar el programa, con la determinación de los africanos de liberar al continente del subdesarrollo y la exclusión del proceso de globalización. Se trata de un nuevo marco de interacción con el resto del mundo, basado en una agenda establecida por los mismos africanos a través de sus propias iniciativas y sus voluntades, para definir sus destinos.

Al ofrecer un marco estratégico general para el intercambio y la cooperación, la NEPAD no pretende sustituir o competir con estas iniciativas y programas, sino más bien establecer conexiones y sinergias con las ya existentes. De esta manera, todas las actividades centradas en África pueden desenvolverse de manera integral y coordinada dentro del marco de las prioridades y necesidades identificadas por los propios africanos y las propuestas que presentan para su resolución.

Es por todo ello que se ha realizado un ingente esfuerzo para dar a conocer la iniciativa africana e incorporar los imperativos de la NEPAD a los resultados de conferencias internacionales como la Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, y las reuniones de la Organización Mundial de Comercio con objeto de introducir la NEPAD al sistema multilateral. Del mismo modo, en la V Asamblea Paritaria ACP-UE, los países africanos han presentado la nueva estrategia africana para el desarrollo a la UE a fin de lograr el apoyo necesario y su integración en marco del Acuerdo de Cotonou. En este sentido, ya en el año 2002, la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la Unión Africana *“reitera su apoyo a la NEPAD como catalizador del desarrollo de África de acuerdo con los objetivos de la Unión Africana. La Unión Europea concede especial importancia a los principios de la NEPAD de democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, buen gobierno, político y económico, y prevención de conflictos, que constituyen la piedra de toque de la creación de un contexto más propicio para la paz, la estabilidad y el*

*desarrollo de África*²⁷, todos estos principios constituyen, como vimos, los elementos esenciales presentes en el último Acuerdo de asociación EU-ACP. Indudablemente, esta declaración de principio de la UE ha de estar apoyada por mecanismos e instrumentos adecuados y suficientes, adaptando el acuerdo ACP-UE a las propuestas, principios y exigencias de la NEPAD.

En los últimos meses las negociaciones entre la UE y los países africanos han estado centradas entorno a la definitiva entrada en vigor del Acuerdo de Cotonou que regirá hasta el año 2020. A parte del apoyo expreso a la iniciativa africana, deben de articularse medidas específicas encaminadas a fortalecer política y económicamente el programa de objetivos de la NEPAD y buscar mecanismos de coordinación, coherencia y complementariedad entre los objetivos y principios del Acuerdo y las diversas políticas de la UE (política agrícola, comercial, de pesca, de seguridad, etc.) por un lado, y la Nueva Estrategia de cooperación para el Desarrollo de África por otro.

Debemos recordar que para que esta iniciativa africana tenga éxito no sólo son necesarios los actores africanos, quienes legítimamente reclaman más protagonismo para alcanzar su propio desarrollo. Es también necesario que los estados fuera del continente y las instituciones internacionales, que han manifestado su apoyo a la NEPAD, reduzcan y definitivamente eliminen las condiciones externas que generan conflictos, pobreza crónica en la mayoría de los países africanos y desigualdad en la escena internacional (explotación de recursos naturales sin retorno de beneficios, la deuda externa, venta y tráfico de armas, sistema comercial internacional justo, ayuda al desarrollo adecuada, control de conductas corruptas, medidas sancionadoras a las compañías transnacionales que no respeten los tratados internacionales, mecanismos legales de protección al medio ambiente, a las comunidades indígenas, etc.).

El apoyo de UE en los foros de negociación multilateral es esencial para el desarrollo de África y debe constituir un compromiso y un deber moral. El nuevo marco de Asociación entre ambos grupos de países revela un debilitamiento de la ayuda y del interés de Europa hacia África a favor del grupo de países del Este europeo y de la antigua URSS; no obstante, esto no puede significar el abandono definitivo de las relaciones ACP-UE, sino el replanteamiento de una cooperación al desarrollo que tenga presente las necesidades y prioridades del continente en el marco que recoge la NEPAD.

27. Boletín UE 7/8-2002

Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA. “*El papel de la UE en el fomento de los Derechos Humanos y la democratización en terceros países*” Bruselas, 2001
- COMISION EUROPEA “*La UE y los aspectos exteriores de la política de Derechos Humanos*” COM (95) 567 final. “*Inclusión del respeto de los principios democráticos y los Derechos Humanos en los Acuerdos entre la Comunidad y los terceros países*” COM (95) 216 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Verde. “*Sobre las relaciones entre la UE y los países ACP en los albores del siglo XXI*”. Bruselas, 1996
- COMISION EUROPEAN DG DESARROLLO. “*The new actors in the ACP-UE partnership*” Bruselas, Julio de 2001.
- GOULONGANA, Jean-Robert. “Together we must take up the challenger of the Cotonou Agreement”, *The Courier*. September, 2000
- MOREAU, Françoise. “The Cotonou Agreement. New orientations” *The Courier*. September. 2000
- NIELSEN, Paul. “The new agreement will benefit the poorest”, *The Courier*. September, 2000

PUBLICIDAD
PUBLICIDAD

PUBLICIDAD

PUBLICIDAD

PUBLICIDAD

LA AYUDA DE ESTADOS UNIDOS Y DE LA UNIÓN EUROPEA A ISRAEL Y EGIPTO: COOPERACIÓN... ¿AL DESARROLLO?¹

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

RESUMEN

Desde hace décadas, Israel y Egipto han recibido importantes recursos de ayuda exterior. Sin embargo, esta ayuda, a pesar de su considerable cuantía, poco ha aportado al desarrollo económico y social de ambos países. Entre los efectos generados por esta situación, destaca que la ayuda no ha contribuido eficazmente a conformar un espacio mediterráneo de paz y estabilidad; un objetivo expresamente declarado por Washington y Bruselas.

ABSTRACT

Since decades ago, Israel and Egypt have received important aid flows. Nevertheless it's considerable amount, this aid hasn't been an effective instrument to foster development in this countries. Between the effects of this situation it's appropriate to underline that a Mediterranean region of peace and stability hasn't been enough supported, in disagreement with the aims in this sense expressed by Washington and Brussels.

1. El contenido esencial de este artículo fue presentado por el autor en el II Congreso Internacional "Pueblos y Culturas del Mediterráneo", celebrado en la Universidad del Cairo, el 17 de diciembre de 2003.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México y Magister en Cooperación Internacional por el IUDC. En la actualidad se desempeña como stagiaire en EuropeAid, Bruselas. jjprado@yahoo.com

RÉSUMÉ

Depuis des décennies, l'Israël et l'Égypte ont reçu d'importantes ressources d'aide extérieure. Toutefois, cette aide, malgré sa quantité considérable, a peu apporté au développement économique et social des deux pays. Entre les effets produits par cette situation, il souligne que l'aide n'a pas efficacement contribué à conformer un espace méditerranéen de paix et stabilité ; un objectif expressément déclaré par Washington et Bruxelles.

No siempre la cooperación bilateral ha respondido a fines legítimos de desarrollo económico y social, sino que también ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los donantes.

Víctor L. Urquidi

Introducción

La ayuda internacional tiene como propósito esencial atender los intereses del donante y del receptor, aunque en sentidos distintos y complementarios.

En el marco de las relaciones intergubernamentales de colaboración entre el Norte y el Sur, los propósitos de los primeros, por su mayor peso y capacidades en términos de poder, suelen influir de forma determinante en la programación y ejecución de la cooperación practicada con los segundos. Así, ciertas actividades de ayuda, además de ser un ejercicio de solidaridad, pueden interpretarse también como relaciones estratégicas entre gobiernos aliados, donde el fomento del desarrollo no es prioritario. Evidentemente el alcance, las características y los efectos de esta compleja dinámica varían respecto al grado de convergencia de intereses entre los cooperantes y los asistidos en cuestión, durante un contexto histórico determinado.

Desde hace décadas y hasta hoy en día, Israel y Egipto han recibido cuantiosas sumas de ayuda internacional, hecho que les ha conferido ocupar los primeros lugares mundiales de recepción de estos recursos externos. Estados Unidos (EEUU) es el principal donante de ayuda —especialmente militar— a ambos países, por un monto cercano a los 5.000 millones de dólares anuales. Por su parte, la Unión Europea (UE) a través de la Comisión, ha destinado

también una considerable cuantía de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) a Egipto, mientras que con Israel mantiene varias relaciones de colaboración, fundamentalmente en el ámbito comercial.

El argumento central de la presente investigación asienta que esta ayuda, a pesar de su importante cuantía, no contribuye decididamente a la atención de las necesidades sociales ni económicas de las poblaciones receptoras señaladas. Más bien, lo que se percibe es que la ayuda a Israel y a Egipto es preferencialmente un instrumento político diseñado por las autoridades donantes y receptoras, con la finalidad de mantener las alianzas geoestratégicas y comerciales existentes entre sí, de cuyos beneficios es excluida la mayoría de las naciones de ambos países del Levante. Entre los efectos generados por dicha situación destaca que esta cooperación, al no establecer en la *praxis* la promoción del desarrollo social como prioridad, no ha coadyuvado eficazmente a la conformación de un espacio mediterráneo de paz y estabilidad; un objetivo expresamente declarado por los donantes descritos.

¿Por qué EEUU y la UE han promovido y mantenido relaciones privilegiadas de colaboración con Israel y Egipto? ¿Cuáles son los propósitos que Washington y Bruselas pretenden conseguir mediante sus respectivas alianzas con estos gobiernos mediterráneos? ¿Cuáles son las principales coincidencias, divergencias y efectos de las estrategias de apoyo externo que dichos donantes promueven en los referidos países? ¿Son ambas fuentes de cooperación internacional instrumentos eficaces y complementarios de apoyo al desarrollo y al proceso de paz en Oriente Medio?

Tras procurar responder a los anteriores cuestionamientos, este trabajo presenta un panorama general sobre los motivos, las características y los resultados de la ayuda externa de la Unión Americana y Europea a Tel Aviv y al Cairo, sus repercusiones nacionales y regionales, así como su incidencia en el actual sistema internacional de ayuda.

La ayuda internacional. Algunos fundamentos políticos y geoestratégicos

La ayuda proporcionada por los donantes mediante diversas modalidades de colaboración procura atender, ya sea tácita o explícitamente, cinco objetivos fundamentales en sus aliados: promover su estabilidad y seguridad; reforzar sus capacidades defensivas; intentar influenciarles política y económicamente; aliviar el sufrimiento humano; e incentivar el desarrollo económico y social de sus receptores (Bandow, 1995: 16).

Por lo anterior, se puede aseverar que la ayuda internacional tiene como propósitos fungir como un elemento complementario a los esfuerzos nacionales de desarrollo y, en determinados casos (y junto a otras políticas coercitivas), procurar que el receptor mantenga ciertas conductas afines a los designios del donante (Collier, *et al*, 1997: 1400).

De esta forma, algunos proveedores de ayuda han encontrado en el suministro de este recurso un mecanismo de promoción de sus intereses estratégicos en terceros países, mediante acciones menos costosas y desgastantes respecto a las tradicionales presiones político-diplomáticas (como las sanciones económicas) o del uso de la fuerza militar.²

En este sentido, la postura realista considera que la ayuda internacional debe ser diseñada para conseguir los intereses del donante. Desde esta particular visión, que asumen algunos donantes como eje para sustentar buena parte de actividades de colaboración, la ayuda es interpretada como un asunto inseparable del poder (Hook, 1995: 34).

Aunque sería un error catalogar la totalidad de los fundamentos de la ayuda con base en la matriz realista,³ la subordinación de la cooperación internacional respecto a intereses políticos, militares y geoestratégicos ha generado, por ejemplo, que históricamente buena parte de la financiación al desarrollo no se destine a los países más pobres.⁴ En lugar de ello, la ayuda ha sido proporcionada en su mayoría a los gobiernos de los Estados del Sur más relevantes en el concierto internacional, ya sea por su importancia política, geoestratégica o económica durante un periodo histórico definido (véase cuadro 1).

En palabras de Carlos Illán, el actual sistema de cooperación, a semejanza con el practicado durante la guerra fría, continúa regulándose por la máxima “*la*

2. De ahí que para explicar la utilización de la ayuda estadounidense como herramienta de su política exterior, resulte conveniente citar el planteamiento de Rober McNamara, Secretario de Defensa del presidente Kennedy, al señalar que “los programas de ayuda externa son las mejores armas que tenemos para asegurarnos que nuestros hombres uniformados no tengan que ir a combate” (en Walden Bello, *et al*, 1994: 12).

3. Evidentemente, el realismo no es el único planteamiento teórico sobre la ayuda internacional. Por ejemplo, la visión constructivista, en plena discordancia con la realista, hace énfasis en las motivaciones morales y solidarias que fundamentan el otorgamiento de la ayuda. Para un análisis del debate sobre las justificaciones morales y políticas de la ayuda, véase (Riddell, 1987) y específicamente, respecto a la postura constructivista (Lumsdaine, 1993). Otra de las teorías para explicar la cooperación es el neoliberalismo institucional, desde cuya óptica los Estados, si bien conservan intereses económicos, también tienen la intención de mitigar la anarquía en el sistema internacional a través de la promoción de un conjunto de valores universales mediante, por ejemplo, el reforzamiento de los regímenes internacionales. Véase (Baldwin: 1993).

4. A principios de los noventa, según el PNUD, sólo el 25% de la AOD se dirigió al 75% de la población más pobre del mundo (en Crawford, 1991: 42). En el año 2000, este enorme sector poblacional (que aumenta en 25 millones de personas al año) recibió el 42% de la AOD. En 1999 los Países Menos Adelantados fueron destino del 29% de la AOD (Intermón Oxfam, 2002: 161).

ayuda a los aliados está por encima de la ayuda al desarrollo” (Illán, 2004: 154).

Cuadro 1. Principales receptores de AOD y AO mundial 2001-2002

| AOD | Mill. dls. | AO | Mill. dls. |
|---------------------|-------------------|------------|-------------------|
| Pakistán | 2.144 | Fed. Rusa | 1.301 |
| Mozambique | 2.058 | Polonia | 1.160 |
| Serbia y Montenegro | 1.931 | Israel | 754 |
| Rep. Popular China | 1.476 | Rumania | 701 |
| India | 1.463 | Ucrania | 484 |
| Indonesia | 1.308 | Hungría | 471 |
| Egipto | 1.286 | Polinesia | 418 |
| Afganistán | 1.285 | Rep. Checa | 393 |

Fuente: OECD, 2004a y 2004b

Como se verá posteriormente, la ayuda de EEUU y la UE destinada a Israel y Egipto no escapa a las consideraciones arriba referidas, en el sentido de ser, más que un instrumento de apoyo al desarrollo de ambos países, una herramienta política-económica diseñada preferentemente para mantener las alianzas existentes entre las autoridades de las partes indicadas.

Así, esta colaboración más que fungir como un catalizador de desarrollo, en realidad resulta funcional al histórico y tradicional modelo clásico de ayuda; éste caracterizado, a grandes rasgos, por no incentivar decididamente las transformaciones políticas y económicas necesarias para combatir la desigualdad internacional. En lugar de ello, la ayuda proporcionada por algunas potencias ha sido afín al patrón de relaciones Norte-Sur, donde los intereses de los primeros, en alianza con los gobiernos de los segundos, en ocasiones priman respecto a las necesidades sociales y económicas de estos últimos.

Es decir, determinadas actividades de cooperación internacional de carácter intergubernamental han contribuido en cierta medida al mantenimiento de las relaciones políticas y económicas internacionales a favor de los más poderosos (del Norte y Sur). En esta dinámica, las capas sociales más vulnerables no han obtenido el apoyo al que en principio éstas deberían acceder a través de dicho instrumento de solidaridad y poder en las relaciones internacionales contemporáneas.⁵

5. Aunque también es innegable que bajo ciertas condiciones, esta actividad ha logrado algunos avances en las condiciones de vida de determinados grupos sociales. Al respecto véase (Edwards, 2002).

Historia y motivos del suministro de ayuda a Israel y Egipto

La ayuda de EEUU y otros donantes destinada al Oriente Medio no fue significativa sino a partir de la década de los setenta, especialmente tras la guerra del *Yom Kipur* de 1973.⁶

La razón por la cual algunas potencias Occidentales y Orientales proporcionaron crecientes montos de ayuda a ciertos países de esta zona se explica por la importancia geoestratégica (energética, económica y de seguridad) de dicha región en el marco de la guerra fría, particularmente después del conflicto de octubre y crisis del petróleo de 1973, y de la revolución iraní de 1979. En este contexto, Israel y Egipto, por su protagónico papel durante ese *momentum* histórico, resultaron los principales receptores (regionales y mundiales) de estos recursos provenientes del exterior.⁷

Los Acuerdos de Paz de *Camp David* de 1978 “institucionalizaron” los montos de ayuda proporcionada por Washington a Tel Aviv y al Cairo.⁸ A partir de entonces, ambos países han recibido anualmente desde la Unión Americana, cerca de 5.000 millones de dólares por concepto de ayuda, principalmente militar.

Lo destacable es que a pesar de que el contexto bipolar de la guerra fría se ha extinguido, Israel y Egipto continúan siendo los principales receptores de ayuda estadounidense en la actualidad (Sanahuja, 1999a).

6. Como antecedente, cabe recordar que en la década de los cincuenta, tras la negativa del presidente Nasser de aminorar su política pan arabista, EEUU no apoyó a este régimen en la construcción de la presa de Aswan. Ante ello, la Unión Soviética proporcionó la ayuda requerida para dicho proyecto, elemento que reforzó el sustento egipcio para nacionalizar el Canal de Suez en 1956. La nueva política económica y exterior de Sadat, conocida como *infitah* o de apertura, respondió a una estrategia basada en la búsqueda de ayuda externa e inversiones provenientes del Oeste. En este estratégico viraje y so pretexto de la negativa soviética por vender más armas a Egipto para su defensa contra Israel, en 1972 Sadat solicitó la retirada de los 21.000 técnicos soviéticos instalados en este país para actividades de asistencia técnica y militar. Luego de la guerra de 1973, EEUU conminó a Israel y a Egipto a iniciar acercamientos con miras a establecer un *ex ante status quo* respecto al conflicto de ese año, y en una etapa posterior, consolidar la paz entre ambos gobiernos, lo cual se logró en 1978, precisamente mediante los Acuerdos de Camp David.

7. La ayuda estadounidense a Israel y Egipto, como una especie de *quid pro quo* de financiación a cambio de concesiones políticas y territoriales entre israelíes y egipcios, resultó pieza clave para la firma de los Acuerdos de Camp David. Gracias a estos convenios, Egipto recobró el Sinaí, con sus respectivas bases militares y campos petrolíferos, a pesar del rechazo casi unánime de los países árabes (De hecho, en enero de 2004 Irán restableció relaciones diplomáticas con Egipto, suspendidas precisamente como reacción tras el referido pacto tripartita). Israel, el más beneficiado del Acuerdo, obtuvo el reconocimiento diplomático y venta de petróleo egipcios, el libre paso de sus naves por el Canal de Suez y, como lo señala William Quandt, que no le forzaran a aplicar el espíritu de la Resolución 242 de Naciones Unidas sobre Cisjordania y Gaza, mejor conocida como “territorios por paz” (Quandt, 1986: 256).

8. Por cierto, la mesa donde se firmaron los Acuerdos en Camp David en 1978, es la misma en que fueron suscritos los tratados de paz entre España y EEUU, tras la guerra de 1898.

La UE, a través de la Comisión, aunque en mucha menor cuantía respecto a EEUU, también destina importantes, aunque decrecientes, recursos vía AOD a Egipto. Por ejemplo, en los años 1980-1981 este país fue su tercer receptor, en 1990-1991 el primero y en el bienio 2000-2001 el sexto (OECD, 2003: 305). Con Israel, la UE no proporciona montos de AOD, en virtud de su nivel de ingreso per cápita.⁹ Sin embargo, Bruselas ha promovido distintos acuerdos de cooperación con el país asiático, especialmente en el ámbito comercial, científico y tecnológico, en el marco de la Asociación Euromediterránea.

La ayuda de Estados Unidos a Israel

El interés de Washington por otorgar ayuda a Israel se sustenta en tres motivos fundamentales: Por un lado, existe un importante cabildeo (*lobby*) judío en el Congreso norteamericano, mismo que año tras año presiona al Legislativo para aprobar y aumentar los montos de ayuda al gobierno israelí. Por otro lado, para EEUU Israel constituye su principal aliado en una región de histórica y renovada importancia geoestratégica en el ámbito energético, así como en su lucha *vs* el terrorismo. Por último, y debido a la propia dinámica de importantes flujos financieros hacia Israel, diversas instancias estadounidenses (especialmente industrias militares) se benefician ampliamente de los recursos que EEUU le destina al gobierno israelí mediante la modalidad de ayuda, mismos que —no hay que olvidar— por ley deben gastarse en un 75% en el propio territorio americano.

Israel recibe por sí mismo más de una tercera parte de la ayuda exterior americana, siendo el principal receptor neto de ayuda estadounidense desde la conformación del Estado hebreo en 1948.¹⁰ Desde ese año, se calcula que Israel (de menores dimensiones geográficas y poblacionales que Honk Kong y con un PIB per cápita de 17.400 dólares) ha obtenido de su principal aliado más de 90.000 millones de dólares por este concepto (McArthur, 2001: 3).

Según cifras conservadoras, EEUU proporciona anualmente al citado país cerca de 3.000 millones de dólares: unos 2.500 millones en ayuda military

9. Desde 1997, debido al aumento de PIB per cápita israelí, los montos de ayuda que este país recibe han dejado de ser catalogados como AOD, lo que en ningún momento significa que Israel haya dejado de percibir apoyo financiero de sus aliados, (inclusive, como de verá más adelante, desde la propia Comisión Europea) parte de los cuales se contabilizan como "Asistencia Oficial" (AO).

10. Aunque como se aprecia en el cuadro 2, en el bienio 2001-2002, los tres principales receptores de ayuda norteamericana fueron, en orden decreciente, Egipto, la Federación Rusa e Israel. Es interesante que mientras Tel Aviv se disputa con Moscú los primeros lugares de recepción de ayuda estadounidense, el gobierno de Israel es el cuarto donante de ayuda a Rusia, después de EEUU, la Comisión Europea y Alemania (OECD, 2004b).

alrededor de 500 millones¹¹ como ayuda económica (principalmente *Economic Support Funds, ESF*).¹²

Incluso, algunos analistas como Richard Curtiss han señalado que Israel, mediante otras fuentes estadounidenses (principalmente privadas), recibe recursos y préstamos preferenciales anuales por una cifra superior a los 5.500 millones de dólares (Curtiss: 2001: 8).

Además, se calcula que cada año Israel obtiene recursos provenientes de otros países por una cuantía cercana a los 6.000 millones de dólares (*Ibid.*).¹³

Por último, no hay que olvidar que en 1985 EEUU e Israel firmaron un Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual permite a los consorcios norteamericanos ser el destino del 36% de las exportaciones israelíes y concentrar el 20% de sus importaciones.¹⁴

La ayuda de Estados Unidos a Egipto

EEUU comenzó a otorgar ayuda a Egipto a partir de 1951. Al llegar Nasser al poder en 1956, debido a su política arabista y tercermundista junto con su acercamiento con la otrora URSS, la Administración Eisenhower redujo abruptamente sus recursos concesionarios al Cairo, los mismos que fueron compensados por la ayuda soviética.¹⁵ Al suceder Sadat a Nasser en 1970, el gobierno egipcio reorientó sus alianzas internacionales hacia Occidente. En

11. Desde 1996, por iniciativa israelí, la ayuda económica estadounidense a este país ha disminuido de manera considerable. Sin embargo, la ayuda militar ha aumentado, lo que permite aseverar que en realidad los montos totales de ayuda a Israel no han sido alterados significativamente (para un análisis sobre esta misma tendencia en otros países véase (Illán, Op. Cit: 153). A manera de referente comparativo, cabe señalar que Washington proporciona anualmente a Jordania por concepto de AOD 225 millones de dólares, a Líbano 35 millones y a la Autoridad Nacional Palestina 100 millones.

12. Existen fundamentalmente cuatro programas de ayuda estadounidense, a saber: Asistencia al Desarrollo (cuantificada como AOD); ESF (desembolsos en efectivo otorgados a determinados receptores estratégicos como Israel, Egipto o Turquía); Ayuda Militar (subvenciones de crédito para la compra de armamento a países elegibles); y Ayuda Alimentaria (donaciones o venta de alimentos a ciertos países en desarrollo).

13. Según datos del CAD, Israel recibió de sus principales donantes las siguientes cantidades de AO durante el bienio 2001-2002: EEUU: 529 millones de dólares; Alemania: 24,3 millones; Comisión Europea: 17,3 millones; Francia: 4,9 millones; y Holanda: 1,3 millones (OECD, 2004b).

14. Por cierto, dicho Tratado fue el primero de esta índole firmado por EEUU, mismo que sirvió de base para la posterior negociación y firma del TLC con Canadá y México en 1989 y 1994, respectivamente.

15. Véase nota 5 supra. Con la llegada de Kennedy a la Oficina Oval, EEUU inició una nueva estrategia de cooperación con Nasser. Así, como un incentivo para estrechar relaciones entre ambos países, durante 1962 Washington otorgó a Egipto trigo y otros productos básicos. La envergadura de esta ayuda fue tal que a través de dicho apoyo el 40% de los egipcios se alimentaba (Oren, 2002: 14). Sin embargo, debido a la intervención egipcia en Yemen, vista por EEUU como la entrada de la influencia egipcio-soviética en la península arábiga, la déntee egipcio-americana se colapsó, hecho por el cual en 1963 EEUU suspendió su colaboración con el país africano.

este nuevo contexto, los flujos de ayuda occidental comenzaron a fluir de manera importante hacia dicho gobierno del *Mashrek*.

En buena medida gracias a la ayuda proveniente de Washington, EEUU ha conseguido consolidar sus vínculos con el país árabe más importante del mundo,¹⁶ el mismo que asume una posición moderada respecto a otros gobiernos de la región sobre el conflicto palestino-israelí, mientras que es un referente regional en cuanto a la aplicación de reformas estructurales y de apertura comercial.¹⁷

Sin embargo, y a pesar del acatamiento por parte del gobierno egipcio de algunas conductas afines a los intereses de Washington, EEUU no le ha destinado la misma cuantía de recursos respecto a los otorgados a Israel.¹⁸ Egipto recibe, cada año, unos 2.000 millones de dólares, la mayoría en concepto de ayuda militar.

Cuadro 2. Principales receptores de AOD y AO de Estados Unidos 2001-2002

| País | Millones de dólares |
|----------------------------|---------------------|
| Egipto | 919 |
| Rusia (AO) | 813 |
| Israel (AO) | 529 |
| Pakistán | 494 |
| Serbia y Montenegro | 353 |
| Colombia | 330 |
| Fuente: OECD, 2004c | |

El resto de ayuda otorgada por *USAID* es destinada en un 25% para promover reformas estructurales (privatizaciones, recorte del gasto social, etc.), otro 25% es utilizada para fomentar la importación de productos estadounidenses a Egipto, mientras que el resto es empleado para paliar los efectos negativos

16. Tras Camp David, EEUU también se benefició de su nueva relación con Egipto de diversas maneras. Una de ellas fue el programa de ayuda para proveer armas a los mujaidines afganos en su lucha contra los soviéticos durante la década de los ochenta, apoyado logísticamente a través de Egipto. Lo irónico es que a consecuencia de la reciente guerra contra Afganistán, EEUU aumentó su ayuda al Cairo como recompensa por el apoyo de Mubarak al Pentágono en su lucha contra los talibán; bando que, dos décadas atrás, fue respaldado por Washington con el soporte egipcio.

17. En 1997 el gobierno egipcio formalizó la instrumentación de reformas estructurales con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mediante el Programa de Reforma Económica y Ajuste Estructural (ERSAP, por sus siglas en inglés, Economic Reform and Structural Adjustment Programme).

18. Si se considera que Israel cuenta con el 10% de la población egipcia y que ha recibido de la principal potencia mundial entre 30% y 40% más ayuda que la destinada a Egipto (y en condiciones más atractivas), es notorio que las Administraciones norteamericanas han beneficiado en mayor proporción a Israel respecto al país árabe (Quandt 1990: 42). Según cifras del CAD, en 1996 la AOD per cápita a Israel fue de 2,2 mil dólares, mientras que en 1997 la cifra en Egipto se ubicó en 1,2 mil dólares (OECD, 2000: 214-215).

de las reformas estructurales (instrumentadas por la propia cooperación internacional); es decir, para impulsar el desarrollo social y el combate a la pobreza (Levin, 2000: 6).

La cooperación de la Unión Europea con Israel

La actual cooperación entre la UE e Israel, al igual que con Egipto, se sustenta en la denominada “Asociación Euromediterránea” suscrito en Barcelona entre los 15 miembros de la UE y 12 socios mediterráneos africanos y asiáticos en 1992.¹⁹

Como se ha señalado, dado el desarrollo económico de Israel, la UE no otorga a este país montos relevantes de AO,²⁰ sin embargo, mediante el Acuerdo de Asociación entre Tel Aviv y Bruselas (que entró en vigor en junio de 2000), los miembros de la UE mantienen un TLC con sus contrapartes israelíes. Gracias a este Acuerdo, la UE es el primer socio comercial de Israel, cuyos intercambios son cercanos a los 25.000 millones de dólares anuales (51% de las importaciones israelíes y el 30% de sus exportaciones), lo que muestra la importancia de la colaboración europea en la economía israelí.

La ayuda de la Unión Europea a Egipto²¹

El financiamiento del “Programa Nacional Indicativo 2002-2004 UE-Egipto” (PNI) asciende a 351 millones de euros. El principal objetivo del PNI es poner en marcha el Acuerdo de Asociación Egipto-UE, firmado en 2001, aunque éste no ha entrado en vigor, ya que aún se encuentra pendiente la ratificación de las partes. Lo relevante es que, tal y como se establece la Asociación de Barcelona, la cooperación de la UE se decanta predominantemente hacia el impulso de una zona de libre comercio entre los diversos países mediterráneos —Egipto incluido— cuya plena instrumentación se contempla inicie en el año

19. Los tres objetivos del Acuerdo de Barcelona son: establecer una zona euromediterránea de paz y estabilidad, crear un espacio de prosperidad compartida mediante la conformación de una zona de libre comercio y promover el entendimiento cultural entre los pueblos de ambas orillas del denominado *mare nostrum*. Además, en el año 2000, la UE a través del Consejo, estableció la Estrategia Común con la Región Mediterránea, entre cuyos objetivos se encuentran “aumentar la prosperidad, erradicar la pobreza, fomentar y proteger todos los derechos humanos (...), la democracia, el buen gobierno y el Estado de derecho” (DOCE, 2000: 1).

20. Por ejemplo, a través de recursos de AO Israel se ha beneficiado de los programas MEDA en su dimensión regional. Mediante este concepto, durante el trienio 1999-2001 Israel recibió 4 millones de dólares para instrumentar proyectos de promoción de los derechos humanos (European Commission’s Delegation to Israel, 2003:1).

21. Antes de la puesta en marcha de la Asociación Euromediterránea, con la finalidad de que el arancel externo y mercado agrícola comunes no afectaran en demasía a los países mediterráneos no pertenecientes a la Comunidad (como en su momento España), Bruselas instrumentó la Política Global Mediterránea (1967) y posteriormente la Política Mediterránea Renovada (1990), en las que Egipto no tuvo un papel relevante.

2010. Debido a ello, los tres objetivos de la cooperación UE-Egipto consisten en incentivar la competitividad de las empresas egipcias, apoyar su transición económica hacia la economía de mercado y promover el desarrollo económico y social del país (European Union in Egypt: 2002: 1).

Cuadro 3. Destino de la AOD proveniente de la Comisión Europea (% del total)

| País | 1981-1982 | País | 1991-1992 | País | 2001-2002 |
|------------|-----------|-----------------|-----------|---------------------|-----------|
| India | 9,6 | Etiopía | 5,4 | Ex-Yugoslavia | 4,6 |
| Bangladesh | 4,7 | Egipto | 4,3 | Serbia y Montenegro | 4,6 |
| Senegal | 3,9 | Costa de Marfil | 3,2 | Turquía | 4,3 |
| Egipto | 3,6 | Camerún | 3,0 | Túnez | 3,9 |
| Sudán | 3,4 | Turquía | 2,9 | Marruecos | 3,4 |

Fuente: OECD, 2004a

Las reformas estructurales en aras de la consolidación de un espacio euromediterráneo de libre cambio constituyen una prioridad o al menos prevalecen respecto a la promoción del desarrollo social y el combate a la pobreza en la región²³.

La Comisión Europea mediante EuropeAid ha destinado menos del 20% del PNI para asistir a los egipcios más vulnerables afectados como consecuencia de la instrumentación de las reformas estructurales. Como es notorio, este importante rubro no cuenta con el respaldo político ni presupuestal suficiente desde Bruselas²⁴.

22. En el periodo 2001-2002, Egipto, junto con Mauritania, fue el octavo receptor de ayuda Comunitaria (1,9% del total), superado por la Autoridad Palestina (2,1%), Bosnia-Herzegovina (2,3%), Eslovenia (2,3%), Sudáfrica (2,8%) y el resto de países incluidos en el cuadro 3 (OECD, 2004a). Tras EEUU, Francia es el segundo donante a Egipto (184 millones de dólares), mientras que la Comisión Europea es la tercera fuente de AOD a este país, cuya cuantía sumó 129 millones de dólares en el periodo 2001-2002 (OECD, 2004b).

23. Baste recordar que la balanza comercial euromediterránea le genera a la UE un superávit cercano a los 34.000 millones de euros anuales, mientras que en 2002 Bruselas destinó 762 millones de euros por concepto de cooperación a sus socios de la región. Es decir, el esfuerzo presupuestario de la UE hacia sus receptores mediterráneos representa menos de una trigésima parte de las ventajas que obtiene mediante el comercio con dichos países (Naïr, 1991: 20) (European Commission, 2004: 110).

24. Además, en los últimos años la ayuda Comunitaria a Egipto ha caído de manera importante (véase cuadro 3). En junio de 2003, la Comisión Europea destinó a Egipto 175 millones de euros adicionales al PNI "para aliviar las consecuencias negativas del conflicto (en Irak), en aras de mantener las reformas políticas y económicas" (las cursivas son del autor) (European Union in Egypt, Op Cit).

Resultados de la colaboración con Israel y Egipto

La ayuda al desarrollo procura conseguir distintos objetivos, los cuales pueden variar y convivir entre sí. Estos objetivos pueden ser desde la promoción al desarrollo social, técnico o científico en el país apoyado, hasta la protección de los intereses políticos, económicos o geoestratégicos de los gobiernos donantes y receptores, así como de sus respectivas élites de poder.

El principal interés por parte de EEUU en ofrecer ayuda a Israel y Egipto ha consistido en procurar reforzar, militar y económicamente, a sus principales aliados en Oriente Medio, con la finalidad de impulsar, desde esta perspectiva, la paz y la estabilidad en dicha región²⁵.

Sin embargo, precisamente debido a la elevada cuantía de ayuda financiera proveniente de EEUU, tanto la economía israelí como la egipcia dependen de los enormes montos de ayuda que reciben de las arcas norteamericanas para su funcionamiento. Asimismo, el creciente arsenal militar facilitado primordialmente al gobierno israelí (eventualmente utilizado contra los asentamientos palestinos), no ha sino aumentado las tensiones en la región, en detrimento del lento proceso de paz en esta zona. Por su parte, la ayuda estadounidense a Egipto tampoco se ha reflejado en un decidido impulso al desarrollo del país árabe.

Si bien estos recursos han generado cierto crecimiento económico, como lo señalan Ann Mosley y Mark Tessler, también han propiciado descontento popular por las siguientes razones:

- Sadat exaltó las expectativas de su pueblo, señalando repetidamente que “los dividendos de la paz” con Israel traerían una era de prosperidad.
- La ayuda provocó que la inflación aumentara sustancialmente, lo que erosionó la capacidad de compra de las grandes masas.
- Las clases medias y altas se han privilegiado en mayor proporción de la ayuda respecto a los sectores menos favorecidos, en un ambiente que promueve más el crecimiento económico que su distribución (Mosley y Tessler, 1989: 235).

Además, la considerable cuantía de recursos destinada a la infraestructura militar (con la venia de las autoridades locales) impide que dichos capitales

25. De hecho, Israel y Egipto (y recientemente Pakistán), dada su relevancia geoestratégica, son catalogados por la Secretaría de Estado como “Aliados Estratégicos No Pertenecientes a la OTAN” (Estrategic Non NATO Allies) (Quandt, Op. Cit: 35).

sean utilizados para complementar los capitales nacionales destinados al desarrollo social y al combate de la pobreza.

A su vez, y como se ha señalado, la cooperación europea tampoco contempla al sector social egipcio como prioritario. En lugar de esto, la decreciente ayuda proveniente de las instancias Comunitarias se ha abocado fundamentalmente a agilizar las reformas estructurales en el país del Nilo, disminuyendo el proteccionismo comercial, en detrimento de las capas sociales más vulnerables.

Si se considera que EEUU otorga ayuda al Cairo con el fin de asegurar una alianza estratégica con Egipto, puede aseverarse que la Casa Blanca no ha logrado del todo su objetivo. Por ejemplo, si bien en 1991 el presidente Bush padre condonó a Egipto 7.000 millones de dólares de su deuda como “pago” tras su apoyo en la guerra del Golfo Pérsico, en 2003 durante la guerra contra Irak, el gobierno de Mubarak —y mucho menos el pueblo egipcio— no apoyaron a su aliado americano en dicha contienda. Es más, Egipto siempre se pronunció en contra de las sanciones económicas al pueblo iraquí aplicadas durante 13 años al régimen de Saddam Hussein. De esta forma, las autoridades norteamericanas, aún otorgando importante ayuda a Egipto, no han conseguido que este último acepte incondicionalmente la totalidad de conductas o posturas solicitadas desde el Pentágono. La ayuda, en ciertas condiciones, puede comprar la voluntad de los gobiernos receptores, mas difícilmente puede influir en las conciencias de sus pueblos²⁶.

Consideraciones finales

Tras los elementos analizados, se desprenden las siguientes consideraciones finales: Primero, la ayuda externa que desde hace décadas reciben Israel y Egipto, ha influenciado de manera determinante el mapa de destino de estos recursos a escala mundial.

Segundo, a pesar de que ha finalizado el contexto político e ideológico de guerra fría, ambos países siguen recibiendo considerables recursos provenientes de sus aliados. Ello debido a que EEUU y la UE continúan considerando a Israel y a Egipto como aliados clave en sus respectivas políticas exteriores. Por tal razón, los gobiernos israelí y egipcio no han sido afectados por las reducciones a la ayuda registradas durante la última década, ni tampoco se

26. El caso egipcio corrobora los resultados de diversos estudios respecto a la ineficacia de la ayuda, como recurso de coerción, utilizado por algunos donantes para inducir a sus receptores a aceptar incondicionalmente los lineamientos de los primeros (Killik, 1997: 486) (Lockwood, 1999: 6).

les ha sancionado tras no atender las “precondiciones” en materia de democracia, derechos humanos y buen gobierno necesarias para recibir ayuda²⁷.

Tercero, dadas las características de las modalidades de ayuda internacional suministrados a Israel y a Egipto, es notorio que los objetivos planteados por los donantes en los países analizados no consideran al desarrollo económico y social como prioritarios. En lugar de ello, con el soporte de las autoridades locales, se ha incentivado la inversión armamentista, las privatizaciones y la apertura comercial, lo cual ha incidido negativamente en el nivel de bienestar de la población más vulnerable de ambos países (evidentemente, incluidos los palestinos) (Abdel-Khalek y Korayem, 1995: 284). Más aún, la actual dinámica de elevados flujos económicos de los donantes de referencia hacia los citados receptores, ha ocasionado que los últimos sean, en buena medida, dependientes del suministro de este tipo de capitales foráneos para sustentar sus respectivas capacidades militares, así como sus finanzas internas.

Lo relevante es que en el marco de relaciones de ayuda de EEUU analizadas en este trabajo, la dependencia señalada no es unilateral. La importante cuantía de recursos que fluye desde Washington a Israel y Egipto, “inevitablemente genera intereses en la burocracia estadounidense, así como en su clase política y económica, cuyo prestigio y presupuestos dependen de la continuidad de la ayuda” (Levin, Op. Cit: 10)²⁸. Es decir, en cierta medida, diversas entidades donantes (públicas y privadas) dependen de la dinámica del suministro de ayuda, especialmente militar, tanto a Israel como a Egipto para permitir su existencia, legitimidad y expansión²⁹.

27. La experiencia más reciente en que la UE ha estudiado aplicar la cláusula de derechos humanos del Acuerdo de Asociación con Israel data del 11 de abril de 2002. En esa ocasión, el Parlamento Europeo, cuyas resoluciones en la materia no son vinculantes, solicitó a la Comisión la suspensión de Israel del Acuerdo con Bruselas, debido a la operación “Muro Defensivo” de marzo y abril de ese año. La Resolución solicita “...instrumentar un embargo de armas a Israel y Palestina (e) insta a la Comisión y al Consejo suspender el Acuerdo de Asociación Euromediterránea con Israel” (Israeli Insider, 2002:1). Sin embargo, la Comisión señaló que no apoyaba una política de sanciones contra las partes en conflicto, mientras que el Consejo se sumó a esta postura. Debido a ello, Israel no fue sancionado. Véase (Prado, 2002). Respecto a Egipto, es curioso señalar que las sanciones a la ayuda que los donantes aplican a gobiernos que no respetan los derechos humanos o la democracia, no han sido aplicadas a este país, aunque el propio Pentágono haya aceptado que en Egipto “difícilmente podría cambiarse de régimen” (en Crawford, Op. Cit: 222). A su vez, organizaciones como Human Rights Watch señalan que desde 1992 la situación de los derechos fundamentales en Egipto se ha deteriorado, debido a que el gobierno ha reprimido a los grupos opositores al presidente Mubarak, quien permanece en el poder desde 1981 (Ibid).

28. A continuación, el citado autor señala que “Los funcionarios estadounidenses ayudan a sus homólogos egipcios a hacerse ricos, mientras que los segundos ayudan a sus contrapartes en Washington a validar su reputación” (Ibid).

29. Esta idea fundamenta el señalamiento de Ravi Kanbur, en el sentido de que en algunos casos, determinados donantes resultan “actores débiles” en las relaciones de cooperación internacional, al depender (en cierta medida y dependiendo el caso) de la dinámica de los flujos de ayuda para ejercer su poder (Kanbur, 2000: 5). Dicha circunstancia se vuelve más evidente en un marco de interdependencia (aunque asimétrica) política y financiera entre donante y receptor, donde gobiernos y empresas de ambos países obtienen beneficios mediante los recursos provenientes de la ayuda. Esta situación, conocida como “disuasión nuclear” (nuclear deterrent), es crucial para explicar la incapacidad de ciertos donantes para sancionar a sus principales receptores, por el hecho de que éstos no cumplan con determinadas exigencias, supuestamente de validez universal, en materia democrática o de derechos humanos, ya que al hacerlo sus intereses también serían afectados (Collier, Op. Cit: 1402). Debido a ello, por ejemplo, EEUU no se ha decidido por ejercer presión contra Sharon para que interrumpa la construcción del Muro de “Seguridad” en los territorios ocupados, que vulnera las garantías individuales de los palestinos.

Cuarto, los objetivos expresados por Washington y Bruselas, en el sentido de asegurar una zona de paz y seguridad en el Mediterráneo mediante el establecimiento de alianzas estratégicas con Tel Aviv y El Cairo, no han sido conseguidos. Por el contrario, la cooperación internacional con Israel y Egipto ha sido utilizada preponderantemente por los donantes y las autoridades receptoras como una herramienta para mantener sus alianzas políticas, militares y económicas entre sí. En esta dinámica, los gobiernos de Tel Aviv y El Cairo han sido generosamente recompensados, mientras que sus respectivas poblaciones no lo han sido en la misma proporción. La seguridad mediterránea solamente se asegurará mediante la aplicación de políticas internas y externas donde el desarrollo social sea prioritario.

Quinto, los casos analizados de colaboración con Israel y Egipto muestran que a inicios del siglo XXI, las principales motivaciones de varios donantes mediante el ejercicio de la cooperación internacional continúan siendo los intereses estratégicos, de seguridad y la internacionalización de la empresa, lo cual merma la eficacia de la ayuda como instrumento de equidad nacional e internacional (Sanahuja, 2004: 52). Es decir, el sistema internacional de ayuda, aún no es un instrumento con la capacidad suficiente para transformar decididamente las condiciones políticas y económicas necesarias para generar mayores oportunidades de desarrollo, especialmente en beneficio de los sectores poblacionales menos privilegiados.

Esta situación es efecto de la visión reduccionista de diversos países respecto a las vías para obtener “su” interés nacional. En un mundo globalizado, la seguridad de unos depende del desarrollo de otros, y es en esta meta donde la cooperación internacional puede aportar oportunidades para la obtención de estos propósitos.

Sexto y último, de las consideraciones anteriores se desprende que las modalidades de ayuda internacional —incluida la otorgada a Israel y a Egipto— deben ser rediseñadas, si verdaderamente se desea coadyuvar a la conformación de un mundo con mayores oportunidades de desarrollo. La tarea no es sencilla. A pesar de ello, revisar y renovar la cooperación con Israel y Egipto, además de beneficiar a estos países, generaría condiciones de mayor estabilidad y seguridad en el resto de Oriente Medio, así como en la Cuenca Mediterránea, Europa incluida. Los efectos de estas actividades se traducirían sensiblemente en mayores índices de desarrollo y seguridad para la humanidad entera.

Referencias

ABDEL-KHALEK, GOUDA y KORAYEM, KARIMA (1995), “Conditionality, Structural Adjustment and Development: The Case of Egypt”, en

- STOKKE, OLAV (Ed), *Aid and Political Conditionality*, EADI, Frank Cass, London.
- BALDWIN, DAVID (Ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*, New York Columbia Press, New York.
- BANDOW, DOUG (1995), "A New Aid Policy for a New World", *CATO Policy Analysis*, No. 226, Washington D.C.
- COLLIER, PAUL, et al (1997), "Redisigning Conditionality", *World Development*, The American University, Pergamon, Washington D.C.
- CRAWFORD, GORDON (2001), *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave, London.
- CURTISS, RICHARD, H. (1997), "The Cost of Israel to U.S. Taxpayers: Trues and Lies about U.S. aid to Israel", *Washington Report on Middle East Affairs*, December, Washington D.C.
- DOCE (2000), "Estrategia Común del Consejo Europeo", Santa María de Feira, 19 de junio.
- EDWARDS, MICHAEL (2002), *Un futuro en positivo. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- EUROPEAN COMMISSION (2004), *Annual Report 2003*, EuropeAid Cooperation Office, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION'S DELEGATION TO ISRAEL, "EU-Israel Agreements", http://www.eu-del.org.il/english/content/eu_and_country/1.asp
- EUROPEAN UNION IN EGYPT (2002), "Egypt and the European Union endorse National Indicative Programme for Egypt", <http://www.eu-delegation.org/Default.asp>
- (2003), "EU frontloaded EUR 210m to Egypt and Jordan to alleviate effects in Iraqi War", <http://www.eu-delegation.org/eg/create.asp?ID=28>
- HOOKE, W. STEVEN (1995), *National Interest and Foreign Aid*, Lynne Rienner, Washington.
- ILLÁN, CARLOS (2004), "Bush y el Millenium Challenge Account: ¿A favor o contra los pobres?", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, No. 13, Madrid.
- INTERMON OXFAM (2002), *La Realidad de la Ayuda 2002-2003. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- ISRAELI INSIDER (2002), "Diplomacy, Europe moves for trade sanctions against Israel", *Resolution*, www.israelinsider.com/channels/diplomacy/articles/
- KANBUR, RAVI (2000), "Aid Conditionality and Debt in Africa", en TARP, FINN (Ed), *Foreign Aid and development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Cornell.

- KILLICK, TREMOR (1997), "Principals, Agents and the Failings of Conditionality", *Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, London.
- LEVIN, YUVAL (2000), "American Aid to Middle East: A Tragedy of Good Intentions", *Research Papers in Strategy*, No. 11, Washington D.C.
- LOCKWOOD, MATHEW (1999), *The perestroika of aid. New perspectives on conditionality*, Chistian Aid, London.
- LUMSDAINE HALLORAN, DAVID (1993), *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton.
- McARTHUR, SHIRL (2001), "A Conservative Total of U.S. Aid to Israel: \$91 Billion-and Counting", *Washington Report on Middle East Affairs*, Washington D.C.
- MOSLEY, ANN y TESSLER, MARK (1989), *Israel, Egypt and the Palestinian. From Camp David to Intifada*, Indiana University Press, Indiana.
- NAÏR, SAMI (1991), "Europa y el Mediterráneo. La solidaridad necesaria", *Claves de Razón Práctica*, no. 116, Madrid.
- OECD (2000), *Coopération pour le Développement. Rapport 1999*, OECD-DAC, Paris.
- (2003), *The DAC Journal. Development Co-operation 2002 Report*, OECD-DAC, Paris.
- (2004a), "Statistical Annex of the 2003 Development Co-operation Report",
http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_33721_1893129_1_1_1_1,00.html
- (2004b), "Aid at a glance. Aid Charts for Recipient Countries and Territories", http://www1.oecd.org/dac/htm/aid_recipients.htm
- (2004c), "Aid Statistics, Donor Aid Charts",
http://www.oecd.org/countrylist/0,2578,en_2649_34447_1783495_1_1_1_1,00.html
- OREN, MICHAEL (1992), *Six Days of War. June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Penguin Books, London.
- PRADO LALLANDE, JUAN PABLO (2002), "La UE y la promoción de los ddhh de los palestinos en Israel durante la Operación Muro Defensivo", *Compendio "I Congreso Internacional Pueblos y Culturas del Mediterráneo"*, Fundación Civis, Madrid.
- QUANDT, WILLIAM (1986), *Camp David. Pacemaking and Politics*, The Brookings Institution, Washington.
- (1990), *The United States and Egypt. An Essay on Policy for the 1990's*, The Brookings Institution, Washington.
- RIDDELL, ROGER (1987), *Foreign Aid Reconsidered*, ODI, James Currey, London.

- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (1999a) “Dependencia mutua. La ayuda de EEUU a Egipto e Israel”, *Nación Árabe*, no. 38, Madrid.
- (1999b), *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Entinema, Madrid.
- (2004), “La ayuda al desarrollo: todavía lejos de una política de cohesión global”, *Temas para el Debate*, No. 110, Madrid.
- US ARMS CLIENTS PROFILES (2003), “Military aid to Egypt”, <http://www.fas.org/asmp/profiles/egypt.htm>
- URQUIDI, VÍCTOR, L. (1994), “Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional para el desarrollo”, en LOAEZA, S. (Ed), *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, El Colegio de México, México.
- WALDEN BELLO, et al, (1994), *Dark Victory. The United States. Structural Adjustment and Global Poverty*, Pluto Press, London.

SECCIONES FIJAS

LA UNIÓN EUROPEA Y LA DEFINICIÓN DE SU POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*

RESUMEN

El siguiente texto tiene como objetivo realizar un repaso a las principales acciones de la Unión Europea en su política de cooperación para el desarrollo, conectándola con algunos hechos de especial trascendencia, tanto en su dimensión interna como en su presencia internacional.

ABSTRACT

The following text has the objective to make a revision of the principal actions of the European Union in its development cooperation policy, connecting it with some special transcendent events, in its domestic dimension as in its international presence.

RÉSUMÉ

Le texte suivant a comme objectif de réaliser une révision des principales actions de l'Union Européenne dans sa politique de coopération au développement, mise en rapport avec quelques faits importants, tant du point de vue interne comme de sa présence internationale.

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

Introducción

En los últimos meses, Europa, la Unión Europea ha vuelto a ocupar un lugar protagonista en el escenario mundial. Cuando el apelativo a lo histórico está devaluado por su constante utilización, el viejo continente ha vivido momentos que realmente pueden llevar ese calificativo: uno ha sido el 11 de marzo de 2004, cuando el terrorismo golpeó salvajemente a Madrid, a España, a Europa; y otro el 1 de mayo, cuando se alcanzaba aquello que figuraba en los sueños de Churchill, el fin de la división de Europa y la incorporación de varios países de la antigua Europa del Este al proceso de integración continental. Sin olvidar que el proyecto de reforma continúa con la vista puesta en la adopción de la Constitución europea, que ha solventado uno de sus últimos escollos con el cambio de Gobierno en España, tras la victoria del PSOE, de la mano de José Luis Rodríguez Zapatero, el 14 de marzo.

En todo ese intenso proceso, la vida de la Unión sigue y la maquinaria sigue trabajando. Una de esas actividades, la cooperación para el desarrollo, continúa dando pasos tras su formalización por el Tratado de Maastricht y las profundas reformas —tanto en la política como en la gestión— que se pusieron en marcha a partir del año 2000, con la Declaración del Consejo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea (10 de noviembre) y la creación de EuropeAid. La celebración de la cumbre de Monterrey sobre financiación del desarrollo, en marzo de 2002, supuso un punto de realce en el compromiso de los socios de la Unión con el desarrollo mundial. A pesar de los avances, la cooperación para el desarrollo sigue manteniendo un bajo perfil en el conjunto de las relaciones exteriores de la Unión Europea y los últimos acontecimientos han llevado, quizá, a debilitarla.

Existe una gran contradicción entre las esperanzas que hay depositadas en el papel de Europa en el mundo y la frustración que supone que no seamos capaces de trasladar a la realidad todo nuestro potencial. Europa puede y debe ser esa superpotencia civil que muchos demandan, pero hoy todavía tiene que superar variados y grandes obstáculos para serlo realmente. Su política de cooperación para el desarrollo sirve para medir el nivel de participación real en el escenario internacional, siempre en el marco que señala el tratado, al declararla como complementaria de la de los Estados miembros. Es indudable el esfuerzo que se está haciendo, pero la situación de pobreza y miseria en el mundo exige mejorar la forma de trabajo y definir mejor qué tipo de política debe tener la propia Unión.

Los problemas internos, por muy graves que sean, no deben descuidar la responsabilidad de la Unión en sus tareas y compromisos internacionales, especialmente en un ámbito como este.

Acontecimientos que cambiaron el mundo

Veamos cuáles han sido esos acontecimientos que han vuelto a colocar a Europa en la portada internacional. Uno primero tiene que ver con su proceso de reforma, que da un paso sustancial cuando se celebra en Roma, el 4 de octubre de 2003, la sesión inaugural de la Conferencia Intergubernamental que deberá tratar el proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención. Acuden jefes de Estado o de Gobierno de 25 países (los Quince Estados miembros, más los 10 de la ampliación).

En el proyecto de Tratado Constitucional, el Título V trata “De la acción exterior de la Unión”; la Unión definirá y aplicará políticas comunes y acciones para, entre otros objetivos, *“fomentar un desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza”*. Dentro del Capítulo IV (“Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria”), se incluyen tres tipos de acciones: cooperación para el desarrollo; la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países; y la ayuda humanitaria.

La reunión del Consejo Europeo, celebrada en Bruselas los días 12 y 13 de diciembre de 2003, finaliza con el fracaso de no haber dado el visto bueno al Tratado Constitucional; ni siquiera hay foto final de familia. Los Jefes de Estado o de Gobierno de los 25 no se pusieron de acuerdo sobre el reparto de poder en las instituciones, a pesar de las intensas negociaciones mantenidas hasta última hora. En el terreno de las realizaciones, se aprueba el documento presentado por Javier Solana sobre la Estrategia Europea de Seguridad; se refuerza la política de inmigración; se da el visto bueno a la Acción Europea para el Crecimiento, por un valor de 220.000 millones de euros. Además, se reparten entre 10 países las sedes de varias agencias especializadas.

Con respecto a la Estrategia Europea de Seguridad el punto de partida revela el enfoque europeo sobre este asunto, con el título *Una Europa segura en un mundo mejor*: *“El contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad. Las corrientes comerciales y de inversión, el desarrollo tecnológico y la expansión de la democracia han supuesto una libertad y una prosperidad crecientes para*

muchas personas. Otras, en cambio, perciben la mundialización como fuente de frustración y de injusticia. Esta evolución ha aumentado asimismo las posibilidades de intervención de los grupos no estatales en los asuntos internacionales. Pero también ha incrementado el grado de dependencia de Europa respecto de una infraestructura interconectada en ámbitos como el transporte, la energía o la información, aumentando por ende su vulnerabilidad". Se afirma, con rotundidad, que la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo y se hace una defensa del multilateralismo eficaz, en cuyo marco "Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La Unión Europea y sus Estados miembros, que son el mayor donante de asistencia oficial del mundo y su mayor entidad comercial, están en una situación idónea para promover estos objetivos". Frente a quienes defienden las acciones anticipatorias, el texto subraya que "debemos ser capaces de actuar antes de que la situación en los países a nuestro alrededor se deteriore, cuando se detecten señales de proliferación, y antes de que se produzcan emergencias de orden humanitario. La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro. Una Unión Europea que asuma una mayor responsabilidad y que desempeñe un papel más activo tendrá mayor peso político".

La apuesta por el multilateralismo había quedado reflejada en un Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre "La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo" (COM(2003) 526 final, 10 septiembre 2003). El punto 2.2 trata "Más allá del desarrollo: refuerzo de la cooperación en cuestiones de paz y seguridad", donde se afirma "El siguiente desafío es extender un marco fiable y sistemático para la cooperación a otras áreas esenciales para la gobernanza mundial efectiva, especialmente las relacionadas con el cometido de la UE, cada vez más amplio, en la contribución a la paz y seguridad internacionales. La evolución de la PESC/PESD ha aumentado perceptiblemente las opciones de la UE para el compromiso en las esferas políticas, diplomáticas y militares, añadiendo impulso a los instrumentos comunitarios que hasta ahora han proporcionado los medios principales de apoyo a las estrategias políticas en relación con las regiones en crisis".

El Movimiento Europeo, en su reunión de 6 y 7 de diciembre, había reclamado ese papel, insistiendo en los objetivos planteados pero aumentando el listón de las demandas: "Los objetivos de la UE en sus relaciones internacionales deben ser la promoción de la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad entre las naciones, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos, el desarrollo de una legislación internacional y el respeto a la Carta de las Naciones Unidas".

Sin embargo, la realidad demuestra que lejos de haber una estrategia europea, algunos gobiernos juegan sus propias bazas, insistiendo en la importancia del vínculo transatlántico por encima del proyecto europeo. Uno de ellos —el presidente Aznar ante el Congreso del Partido Popular Europeo (Bruselas, 5 de febrero de 2004)—, tras argumentar su proyecto europeo (*“creo firmemente que la UE del futuro debe basarse en cuatro pilares: unas instituciones eficaces, que le permitan funcionar con agilidad; unos Estados nacionales sólidos; un proceso de reformas que permita el crecimiento económico...”*), insiste en fomentar *“un vínculo atlántico fuerte y positivo”, “una cooperación estratégica entre EEUU y la UE es la mejor garantía para asegurar la paz y la estabilidad y para favorecer el desarrollo y la expansión de la democracia en el mundo. No hay alternativa creíble a esta relación”*. La guerra en Iraq ha puesto a cada uno en su sitio.

El cumplimiento del Plan de Estabilidad y las reformas internas —especialmente aquellas que más afectan España cara a la adhesión de países “competidores”— fueron otros de los campos de batalla intracomunitarios. El 16 de febrero de 2004, el presidente Aznar, junto a los primeros ministros de Italia, Holanda y Portugal, más Estonia y Polonia, dirige una carta al presidente de turno de la UE, el irlandés Bertie Ahern, en defensa del Pacto de Estabilidad, afirmando que *“sus reglas deben aplicarse de forma consistente y no discriminatoria”*. Otro ejemplo: desde Atenas, donde acude el 19 de febrero a una reunión de líderes del Partido Popular Europeo, Aznar critica la reunión mantenida el día anterior por los tres grandes (Gerhard Schröder, Jacques Chirac y Tony Blair, que proponen crear un vicepresidente de la comisión encargado de los asuntos económicos y fijar en el 1% del PIB el porcentaje para financiar la UE en los próximos años): *“Creo que todo lo que sea reforzar la capacidad económica europea, la presencia internacional europea, es muy positivo, pero eso no se puede hacer de una forma excluyente sino más bien de una forma inclusiva, de la cual puedan participar todos”*.

La victoria del PSOE en las elecciones de 14 de marzo supone un vuelco en la política interna y externa española. El punto de partida básico será el compromiso con el consenso y, en el caso de la política en la Unión Europea, se retomarán las relaciones con Berlín y París. La primera manifestación de ese cambio la vemos en la reunión de Rodríguez Zapatero, el 24 de marzo, con líderes europeos (Blair, Chirac, Miller, Sampaio, Schröder; que visitan Madrid con motivo del funeral de Estado) que reitera su mensaje con respecto a la política exterior hacia Europa: *“Hay que acabar con la división de la vieja y la nueva Europa. Hay sólo una Europa que es la del futuro”*.

Mientras, José M^a Aznar asiste por última vez a una reunión del Consejo Europeo, celebrado en Bruselas el 24 y 25 de marzo, marcado por el resultado electoral en España y por los atentados del 11M, declarado Día de Europa contra el terrorismo. Aznar se despide con grandes elogios hacia Tony Blair. El consenso prima entre los presentes, *“Todos están dispuestos a llegar a un compromiso, incluso los que tenían reservas hasta ahora”*, dice el presidente de turno, el irlandés Bertie Ahern. Se relanza el proyecto de tratado constitucional, con el fin de que esté terminado en junio, antes del Consejo del 17 y 18. Se renueva el compromiso por realizar reformas que mejoren la competitividad, conforme a los objetivos fijados en el Consejo de Lisboa, del año 2000. Entre las medidas de cooperación antiterrorista, se nombra coordinador al holandés Gijs de Vries, dependiendo del Alto Representante para la PESC, Javier Solana.

El presidente de la Convención Europea, Valéry Giscard d’Estaing, se entrevista el 31 de marzo en Madrid, con Rodríguez Zapatero, quien reitera que la UE es una de sus grandes prioridades y se muestra convencido de poder llegar a un acuerdo en las negociaciones para el Tratado constitucional.

Rodríguez Zapatero asiste en Dublín, el 1 de mayo, a la ceremonia de bienvenida a la incorporación de diez nuevos Estados (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia). El presidente de turno, Bertie Ahern habla con Zapatero sobre la Constitución europea, tema que tratará en su próxima visita a Madrid. Zapatero manifestó que *“Ya no hay una Europa del Este ni del Oeste, ni del Sur ni del Norte, ni una vieja ni una nueva Europa. Hay una Europa unida, una Europa de futuro, de prosperidad y de diálogo entre millones y millones de europeos”*.

Avances en la política europea de cooperación

En el ámbito concreto de la cooperación para el desarrollo, la Comisión Europea presentaba, el 11 de marzo de 2004 (IP/04/Monterrey Final 2), su segundo informe anual sobre los esfuerzos de los Estados miembros para cumplir con los objetivos adoptados en el contexto de la Conferencia de Monterrey (18-22 marzo 2002). El informe concluye que se cumple con dichos objetivos al aumentar significativamente su volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia el 2006.

Conforme a las previsiones, en el período comprendido entre 2003 y 2006 se destinará a AOD un total de más de 19.000 millones de euros. Sin embargo, la AOD anual irá aumentando progresivamente hasta alcanzar una cifra de

38.500 millones de euros, es decir, un 0,42% del PIB del total de la UE, en 2006. Esto representa 10.000 millones de euros anuales más que en 2002, equivalente a un incremento de un 35%. Esta estimación incluye también a los países que se incorporarán a la Unión el 1 de mayo.

El Consejo Europeo de Barcelona, de 14 de marzo de 2002, había adoptado los siguientes compromisos:

1. Analizar los medios de que dispone cada Estado miembro de la UE y el calendario que se ha fijado para alcanzar el objetivo de la ONU de dedicar el 0,7% del PIB a AOD, con un objetivo intermedio del 0,39% hasta 2006, momento en el que todos los Estados miembros deberán dedicar al menos el 0,33% de su PIB a la AOD. Se prevé que la UE, en su conjunto, sobrepasará este objetivo, situando la AOD en un 0,42% del PIB, esto es, aproximadamente 38.500 millones de euros antes de 2006.
2. Mejorar la eficacia de la ayuda a través de una mayor coordinación y armonización, y adoptar medidas concretas a este propósito antes de 2004
3. Adoptar medidas dirigidas a la desvinculación de la ayuda destinada a los países menos desarrollados.
4. Aumentar la ayuda relacionada con el comercio.
5. Contribuir a la definición de bienes públicos universales.
6. Seguir estudiando fuentes innovadoras de financiación.
7. Favorecer la reforma de los sistemas financieros internacionales y reforzar la participación de los países en vías de desarrollo en la toma de decisiones económicas internacionales
8. Proseguir los esfuerzos por restablecer un nivel de endeudamiento sostenible en el contexto de la iniciativa Países Pobres Muy Endeudados.

El propio Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Poul Nielson, hacía referencia a las disfunciones de la cooperación europea: *“Hemos venido hablando de la coordinación de las políticas y los procedimientos de ayuda de la UE desde 1974. Treinta años de buenas intenciones. Ya es hora de actuar en consecuencia. Es un deber para con nuestros países socios simplificar la gestión de la ayuda al desarrollo, y un deber hacia nuestros contribuyentes hacer el mejor uso posible de los fondos de los que disponemos”*.

En el informe del Comité de Ayuda al Desarrollo, hecho público el 16 de abril de 2004, se recogen los datos correspondientes a la AOD de 2003. El total de la ayuda de los 22 miembros del CAD asciende a 68.483 millones de dólares. La ayuda correspondiente a la Comunidad Europea es de 8.147 millones de dólares y la suma de la AOD de los Estados miembros asciende a 36.825 millones de dólares, lo que supone el 0,35% en relación con el PNB total y el

51% del total de la AOD. Cuatro países de la Unión cumplen con el compromiso del 0,7: Dinamarca (0,84), Holanda (0,81), Luxemburgo (0,80) y Suecia (0,70).

Uno de los posibles escenarios en los que se va a traducir la incorporación de los nuevos Estados en la política de cooperación nos lo ofrece José Manuel Albares (“La ayuda ampliada”, Real Instituto Elcano, 15/4/2004): *“Los países candidatos a la adhesión de la UE presentan unas características específicas en su ayuda oficial al desarrollo que conviene tener en cuenta para establecer un análisis correcto de cómo puede afectar la ampliación a la UE y, en su caso al CAD. Estos países tienen su ayuda centrada en temas horizontales, principalmente Medio Ambiente y Derechos Humanos, y en estabilidad política y seguridad regional. Dejando de lado la reducción de la pobreza como objetivo prioritario. Como consecuencia de lo anterior, los países candidatos y sus ONG se centran en sus vecinos, sobre los que han desarrollado un conocimiento especialmente importante y especializado. Los gobiernos de estos países prefieren apoyar la ayuda humanitaria antes que la cooperación al desarrollo, en parte, por el hecho de que los recursos financieros dedicados a AOD son limitados por una mezcla de restricciones presupuestarias, falta de voluntad política y reflejo de un limitado interés de la opinión pública por la AOD. Además, estos Estados tienen un capacidad limitada para canalizar mayores flujos de AOD. Sin embargo, están más inclinados a utilizar canales multilaterales y el propio presupuesto de la Comisión para cooperación al desarrollo que sus propios presupuestos bilaterales”*.

En cuanto a áreas concretas, una de las prioritarias es la eficacia de la ayuda, cuestión a la que las instituciones de la Unión Europea vienen dedicándole especial atención, con más éxitos en el diagnóstico que en la capacidad de respuesta. La sesión del Consejo Relaciones Exteriores (Bruselas, 26 de enero de 2004) tenía este asunto como punto del orden del día. En las conclusiones se destaca que *“Uno de los temas clave ha sido la idea de que, para que dicha acción sea coherente, el despliegue de la ayuda debe formar parte de una combinación de políticas que se refuercen mutuamente y apoyen en los objetivos exteriores de la Unión. El enfoque de la Unión debe tener como condición la necesidad de coherencia y equilibrio entre toda la gama de las políticas exteriores. El Consejo trata las tres cuestiones concretas siguientes: i) el liderazgo de la UE para llevar adelante los temas de desarrollo de forma multilateral, ii) la optimización de la eficacia de la ayuda exterior de la UE y iii) el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio”*.

Sobre la cuestión de la eficacia, la Comisión Europea planteó de nuevo, el 20 de abril (IP/04/556) algunos de los elementos para su mejora; en este caso,

adopta una propuesta para regular una mayor desvinculación de la ayuda comunitaria desde el presupuesto de la Unión Europea, con el propósito de aumentar la efectividad de su ayuda al desarrollo. Sin duda los esfuerzos de la Comisión serán en vano, si alguno de los Estados miembros siguen manteniendo una fuerte vinculación de su ayuda. La Comisión ya había planteado una serie de medidas en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (COM(2002)639 final, 18.11.2002) sobre “Desvincular la ayuda en aras de la eficacia”, donde parte de la base de que se ha llegado a escala internacional al consenso¹ de que la práctica consistente en ligar la concesión de la ayuda, directa o indirectamente, a la compra de bienes y servicios mediante esta ayuda en el país donante merma la eficacia de dicha ayuda. Todo el mundo reconoce que desvincular la ayuda es un factor importante para una política de desarrollo coherente de los pobres.

Siempre dentro de lo políticamente correcto, guardando el equilibrio entre lo que se puede decir y el obligado ejercicio de transparencia, en las conclusiones del Consejo de Relaciones Exteriores, (Luxemburgo, 26 y 27 de abril de 2004), el Comisario Pascal Lamy informa al Consejo *“sobre la evolución reciente del Programa de Doha para el Desarrollo, el programa de negociación iniciado en Doha por la Organización Mundial del Comercio en noviembre de 2001, así como sus impresiones sobre perspectivas de avance durante las próximas semanas y meses. El Consejo ha tomado nota asimismo de las opiniones e inquietudes manifestadas por varias Delegaciones respecto de los temas objeto de debate. El Consejo ha expresado su total apoyo a la Comisión en sus esfuerzos por proseguir las negociaciones con objeto de lograr progresos para finales de julio”*.

En la misma reunión se aborda otro asunto peliagudo: la financiación para la cooperación al desarrollo. El Consejo llega, tras un debate político, a las siguientes conclusiones:

Subrayando la necesidad de aplicar plenamente los compromisos derivados de conferencias importantes de las Naciones Unidas, en especial la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (ICFD) celebrada en Monterrey en 2002 y confirmando que ello se inscribe en un proceso más amplio en aras de la realización de los objetivos de desarrollo del milenio;

Recordando los compromisos contraídos en Barcelona en marzo de 2002; las conclusiones del Consejo de noviembre de 2002, pidiendo un informe a la

1. Se cita a OCDE Observer: “Untying Aid to the least Developed Countries”, julio de 2001.

Comisión sobre el seguimiento de Monterrey; y las conclusiones del Consejo de mayo de 2003, sobre el primer informe de la Comisión sobre dicho seguimiento; las conclusiones del Consejo de enero de 2004, en las que se hace constar que los compromisos contraídos por los Estados miembros de la UE en Barcelona reflejan el papel de liderazgo de la Unión en los esfuerzos internacionales para lograr los objetivos de desarrollo del milenio.

El Consejo asume los ocho compromisos de Barcelona, sobre los que formula algunas orientaciones.

Con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las conclusiones del Consejo destacan la insistencia en que *“la aportación de la UE al balance debería centrarse en (i) hasta qué punto han orientado sus políticas e instrumentos de desarrollo la CE y los Estados miembros a la aplicación de la Declaración del Milenio y la consecución de los Objetivos; (ii) documentar el progreso que están haciendo la CE y los Estados miembros para contribuir a la realización de dichos Objetivos; (iii) proponer otras actuaciones que pueden realizarse en el plano nacional, comunitario y de la UE, para promover la consecución de los Objetivos”*.

También se abordan cuestiones importantes como: productos agrícolas y algodón, la ayuda exterior (los representantes cambian impresiones “durante el almuerzo”), y sobre los preparativos de tres Conferencias de las Naciones Unidas (Comercio y Desarrollo², Sao Paulo, 13 al 20 de junio); Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Mauricio, 30 de agosto a 3 de septiembre); Sociedad de la Información, Túnez, noviembre de 2005).

Sobre el vínculo entre comercio y desarrollo, los Comisarios Pascal Lamy y Franz Fischler envían una carta (Bruselas, 10 de mayo de 2004 - IP/04/622) a sus colegas de la OMC con el objetivo de dar un impulso a las negociaciones en curso en el marco del Programa para el Desarrollo de Doha. Ahí se enumeran las tres áreas en las cuales la UE está dispuesta a ir más allá con el objeto de contribuir a las negociaciones: i) la UE está dispuesta a poner sobre la mesa todos los subsidios a la exportación, siempre que se siga un paralelismo en otras formas de ayuda a la exportación y que el paquete agrícola final sea equilibrado; ii) flexibilidad en los temas de Singapur³; iii) un paquete de concesiones para los miembros de la OMC más pobres y vulnerables. Para

Los tres ámbitos prioritarios de la UE para la UNCTAD durante los próximos cuatro años son: integración del comercio y la inversión en las políticas nacionales de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza; integración regional y comercio sur-sur; dependencia de los productos básicos; y pobreza.

Se refiere a la creación de nuevas reglas en materia de facilitación del comercio, transparencia en compras públicas, inversiones y competencia. El fracaso de Cancún paralizó el acuerdo sobre las modalidades.

Lamy, “*El Programa de Doha es la prioridad de la política comercial de la UE. Con este gesto mostramos que seguimos comprometidos con la ronda de Doha y que estamos dispuestos a seguir adelante para concluir el 50% de la negociación en 2004. Pero no podremos alcanzarlo en solitario. Todos los miembros de la OMC, tanto los desarrollados como aquellos en desarrollo, tienen ahora que hacer un esfuerzo. Si queremos alcanzar un texto de modalidades en julio, es vital, no solo que hagamos pronunciamientos generales de apoyo a la negociación, sino que seamos capaces de movernos en la sustancia*”. No le falta la razón al Comisario, pero no debemos olvidar tampoco que, frente a la esperanza que supuso la reunión de Doha, hay que contrastar el fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún (México), del 10 al 14 de septiembre de 2003. Mientras los grandes siguen discutiendo y dedicando una gran cantidad de dinero a subvenciones agrícolas, los pobres siguen empobreciéndose. Como alguien dijo ¡sí África se alimentara de palabras ...!

Por su parte, los ministros de Agricultura (Killarney, 11 de mayo de 2004 - IP/04/627) confirmaban la voluntad de la UE de mantener sólidas relaciones con los países en vías de desarrollo, en particular por lo que se refiere a los intercambios de productos agrícolas y alimentarios. Para facilitarlos, la Comisión ha elaborado normas precisas sobre seguridad alimentaria y directrices para su aplicación. Asimismo, financia proyectos de asistencia técnica a fin de ayudar a los países en vías de desarrollo a respetar estas normas. Por otro lado, la Unión manifestó, una vez más, su firme compromiso de mejorar el acceso de los países en vías de desarrollo al mercado mediante el Programa de Doha para el Desarrollo.

Son indudables los esfuerzos que la Unión Europea está haciendo por liderar un cambio en las relaciones económicas internacionales. Los pasos que ha venido dando sólo pueden consolidarse si otros grandes actores económicos la acompañan. El momento es importante, pues las negociaciones quedarán más tarde condicionadas por la campaña electoral en Estados Unidos. La apuesta de la Unión —“*más abierta hacia los países en desarrollo, más simple y más clara*”, en palabras de Lamy— debe hacerse firme ante los foros correspondientes, especialmente en la OMC; aunque el primer reto lo tiene dentro: el ministro de Agricultura francés, Hervé Gaymard, declaraba poco después que los dos Comisarios se habían extralimitado en el mandato negociador recibido. Las tensiones entre el Consejo y la Comisión, entre lo intergubernamental y lo comunitario, vuelven a aparecer una vez más en el escenario de la integración europea.

La cooperación descentralizada también fue objeto de atención. El *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 3 de abril de 2004 (DOUE, L99, 3.4.2004, pp. 1 y 2) publicaba el Reglamento (CE) n. 625/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se prorroga y modifica el Reglamento (CE) n. 1659/98 sobre la cooperación descentralizada.

Otro asunto al que la política comunitaria ha prestado especial atención es al de las relaciones entre género y desarrollo. El Consejo de Asuntos Generales, celebrado el mismo día 26, llega a “un acuerdo político sobre un proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo (11923/03 + 16168/03)”. La Comisión había presentado su propuesta (COM(2003) 465 final) el 30 de julio de 2003, examinando la evolución de este tema desde la adopción de la Declaración y creación de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995) y, dentro de la Unión Europea, el Programa de acción para la integración del factor género (COM(2001) 295 final) y el Reglamento (CE) n. 2836/98 sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo.

Aunque no tenga que ver directamente con el asunto que estamos tratando, tiene interés resaltar la importancia que la Unión le está dando a sus relaciones con sus vecinos. El 1 de julio de 2003, la Comisión presentaba un interesante texto titulado “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad” (COM(2003) 393 final), continuación de otra comunicación de 11 de marzo de 2003 titulada “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”. Con la ampliación, subrayaba aquel texto, “*se dará un nuevo impulso a los esfuerzos realizados para acercarse a los 385 millones de habitantes de los países que se hallarán en la frontera exterior terrestre y marítima, a saber, Rusia, los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo*”. En el texto de 2003 se fijan los objetivos más relevantes: fomentar el desarrollo económico y social sostenible en las regiones fronterizas; cooperar para hacer frente a desafíos comunes en sectores tales como el medio ambiente, la sanidad pública y la prevención y lucha contra la delincuencia organizada; garantizar la eficacia y seguridad de las fronteras; y fomentar las acciones locales entre distintas comunidades.

Ya con la Unión compuesta por 25 Estados miembros, la Comisión hizo público otro comunicado titulado “Tras la ampliación: la Comisión da un nuevo impulso a la Política Europea de Vecindad” (Bruselas, 12 de mayo de 2004, IP/04/632). El objetivo principal es no establecer nuevas divisiones entre la Unión Europea y sus vecinos, adoptando un ‘documento estratégico’

en el que se propone la forma de extender los beneficios de la ampliación —paz, estabilidad y prosperidad— a los países vecinos de la Unión ampliada. Para el Comisario encargado de la ampliación, Günter Verheugen, *“Esta ampliación nos ha aproximado mucho más a nuestros vecinos de Europa oriental y de la región mediterránea. Hoy proponemos fortalecer nuestros vínculos con estos países a través de un abanico de nuevas formas de cooperación y ayuda. Deseamos ofrecerles una participación real en la UE ampliada, que les permita desarrollarse y prosperar. Un círculo de países bien gobernados alrededor de la UE, que ofrezca nuevas perspectivas para la democracia y el crecimiento económico redundará en beneficio de toda Europa”*.

La pelota queda ahora del lado del Consejo, que tendrá que refrendar con hechos las propuestas de la Comisión, especialmente en lo tocante a la financiación. Según el documento de la Comisión, *“En el período 2004-2006, la financiación prevista para la Política Europea de Vecindad con cargo a programas de ayuda exterior asciende a 255 millones de euros. Por su parte, el programa Interreg facilitará unos 700 millones de euros a las correspondientes fronteras interiores de la UE. De cara a las próximas perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión tiene previsto proponer un aumento notable de las cantidades anuales que deberán asignarse al instrumento europeo de vecindad, si se comparan con las asignadas en el período 2004-2006 a la cooperación transfronteriza”*.

El Consejo de Relaciones Exteriores, de 23 de febrero de 2004, toma nota de la comunicación y destaca *“la importancia de mantener la coherencia y la coordinación con las políticas del Consejo y la coherencia con la evolución de la política exterior, y ha pedido al Comité de Representantes Permanentes que estudie de forma pormenorizada diversos aspectos relacionados con la nueva política de vecindad, a fin de garantizar que el Consejo pueda dar las necesarias orientaciones para futuros trabajos”*.

Sobre el Mediterráneo, repasaremos algunos de los hechos ya tratados en los artículos. El Consejo de Asuntos Generales (Bruselas, 26 de enero de 2004), trata las relaciones con la región del Mediterráneo y define las Prioridades de la Presidencia para la aplicación de la Estrategia común de la UE sobre la región, que tiene la intención de hacer progresar las relaciones centrándose en los aspectos de la cooperación política y de seguridad, económica y financiera, así como social, cultural y humana.

La Secretaría General del Consejo transmite, el 19 de marzo, el proyecto revisado de informe provisional (7498/1/04 REV 1), sobre una “Asociación Estra-

tégica de la UE con el Mediterráneo y Oriente Próximo”, en cumplimiento de lo acordado en la reunión del Consejo Europeo, de 12 y 13 de diciembre de 2003. El Consejo de 22 de marzo acoge favorablemente el informe y lo pasa a su examen por el Consejo Europeo de junio; en el Anexo del documento de conclusiones (7383/04, Presse 80), se recogen los once objetivos y principios fundamentales de la Unión en relación con la estrategia. El Consejo Europeo de Bruselas, 25 y 26 de marzo, ratifica la postura del Consejo.

Quo vadis

La Unión Europea debe responder realmente al papel que tiene como actor global. Ese hecho se considera imprescindible como elemento central de un sistema internacional sometido —con apoyo de algunos países europeos— al poder de Estados Unidos. No se trata, por supuesto, de actuar contra Estados Unidos, sino de equilibrar un sistema que corre un enorme riesgo en muchos sentidos. Susan George, una de las voces que reclama ese papel, lo expresa de este modo: *“Para decirlo sin rodeos, no creo que sea posible otro mundo sin una Europa consciente de su papel indispensable, y resuelta a mantenerse fiel a sus raíces, a su cultura y a los aspectos más positivos de su historia, especialmente su historia de la posguerra, y a construir a partir de ellos. Además, a menos que logremos construir esa conciencia europea y, desde ahí, un modelo social europeo muy diferente del estadounidense; a menos que podamos usar ese modelo como base para ese otro mundo posible, no sólo no será posible otro mundo, sino que la propia Europa podría convertirse en un páramo; con hermosas iglesias, castillo y buen vino, pero un páramo al fin y al cabo”*⁴.

Las toneladas de informes y recomendaciones sobre como mejorar la gestión de la ayuda comunitaria chocan una y otra vez con una barrera que parece infranqueable: los procedimientos. Es cierto que la seguridad jurídica requiere comprobaciones, pero no a costa de que parte de los fondos previstos para la ayuda al exterior se queden sin gastar. Cómo agilizar la gestión sin comprometer la seguridad jurídica es otra de las tareas pendientes.

Uno de los grandes retos pendientes es comprobar si en la Unión del futuro la cooperación para el desarrollo deja de ser uno de los instrumentos de la política exterior para convertirse realmente en uno de los objetivos fundamentales que debe conseguir su presencia en el exterior.

4. GEORGE, Susan: Otro mundo es posible si ..., Barcelona, Icaria / Intermón Oxfam, 2004, pag. 112.

Lo que de positivo tiene el ejercicio de creación política, el debate, el poder de convicción frente a la fuerza, la elaboración de doctrina, la defensa de valores y principios se contrapone con una rígida forma de gobierno, con una burocracia pequeña en número pero grande en procedimientos y con una falta real de autoridad en asuntos como la cooperación para el desarrollo. Las soluciones avanzan en centímetros, mientras los problemas lo hacen en metros.

El proceso de integración, visto desde la política de cooperación para el desarrollo, sigue sin resolver el misterio de la unidad-trinidad europea: un solo proceso en el que coexisten el plano nacional, el comunitario, el de la propia Unión. Y, en este caso, sólo la fe no puede resolverlo.

La política de cooperación realizada desde la Unión Europea, que sin duda ha tenido elementos positivos, respondía al pecado original que dio lugar a su creación, es decir, el trasvase de intereses nacionales al esquema de trabajo comunitario. Eso sirvió para un momento dado y estuvo conforme a las demandas de la entonces primera potencia europea, Francia. El acervo comunitario consagró ese hecho y las acciones de cooperación se fueron incorporando a la Unión por la presión de los nuevos Estados que iban ingresando. Ese esquema no sirve. Como para otras políticas, hace falta un salto cualitativo —difícil de lograr con 25 Estados— que recree una política de cooperación propia de alguien que se identifica como Unión Europea.

PUBLICIDAD

PUBLICIDAD

PUBLICIDAD

PUBLICIDAD

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA ANTE LOS RETOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

CARLOS ILLÁN SAILER*

RESUMEN

A pesar de las debilidades que presenta el modelo actual de cooperación descentralizada español, se vienen haciendo esfuerzos para mejorar la calidad de la ayuda y situar la lucha contra la pobreza en una perspectiva más estratégica, proporcionada por un horizonte al que debería, respetando los intereses particulares, sumarse el conjunto de las administraciones públicas que realizan ayuda al desarrollo: los Objetivos del Desarrollo del Milenio. El artículo presenta los principales obstáculos y oportunidades si esta política pretende llevarse a cabo.

ABSTRACT

Despite its weaknesses, the current spanish de-centralized cooperation system is taking relevant steps to improve the aid it delivers to developing countries while, at the same time, is steadily focusing on the Millennium Development Goals as the main framework from which to operate in coordination with other public and private actors. The article presents the main obstacles and opportunities if such an approach is to be set into motion.

* Investigador asociado del IUDC-UCM

RÉSUMÉ

Malgré les faiblesses de l'actuel modèle de coopération décentralisée espagnole, des efforts sont faits pour améliorer la qualité de l'aide et pour situer la lutte contre la pauvreté dans une perspective plus stratégique, donnée par un horizon auquel devrait se joindre l'ensemble des administrations publiques qui apportent de l'aide au développement: les Objectifs de Développement du Millénaire. Cet article présente les principaux obstacles et opportunités si cette politique veut être mise en marche.

Introducción

En los últimos años comienzan a apreciarse algunos signos que tienden a la uniformidad en el discurso sobre el papel de las administraciones públicas en la lucha contra la pobreza a través de, al menos, dos iniciativas: los intentos de mejora de la calidad de la ayuda y la adopción de un horizonte hacia el que dirigir los esfuerzos representado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los Objetivos de Desarrollo suponen la oportunidad de crear un consenso internacional sobre cómo reducir la pobreza en el mundo en una especie de “agenda social mundial” que trate de contrarrestar los efectos nocivos de la globalización, y a la que tanto las instituciones públicas y privadas así como los ciudadanos que creen en el progreso no deben dejar de apoyar. Estos ocho objetivos tienen un horizonte temporal como referente, el año 2015, y proponen resultados concretos a alcanzar, como reducir a la mitad del número de personas con ingresos menores a un dólar diario y a la mitad a las personas que padecen hambre; conseguir también la educación primaria universal y reducir en dos tercios la mortalidad materna e infantil, entre otros.

Estos objetivos son, en palabras del máximo responsable del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “*una idea simple pero poderosa, que reflejan el esfuerzo de la comunidad internacional para que la globalización no esté solamente dirigida por los intereses de los poderosos sino que también sea gestionada para responder a los intereses de los pobres*”.¹

1. Malloch Biown, M. Declaraciones del Administrador del PNUD en la reunión del Comité de Desarrollo, 13 de abril de 2003.

Esta agenda debe complementar a otros esfuerzos que van en la dirección de una estrategia basada en la asociación para el desarrollo o, dicho de otra manera, en ayudar a los países en desarrollo a superar algunos obstáculos estructurales como son el acceso a los mercados y el peso de la deuda externa, pero también a proporcionar una ayuda al desarrollo mayor y mejor, y en ese sentido apunta la intención del artículo: las administraciones públicas descentralizadas tienen su papel que cumplir si deciden apoyar esta agenda.

El artículo analizará algunos avances que se han ido sucediendo en el ámbito de la cooperación descentralizada autonómica y local y las áreas que todavía resulta necesario reforzar para que el dinamismo que ha mostrado este tipo de cooperación acompañe a lo que se espera sea un impulso nuevo en la cooperación española después del 14-M.

La Cooperación Descentralizada en clave autonómica

El aumento considerable de recursos destinados a AOD por parte de las Comunidades Autónomas experimentado estos últimos años (se ha pasado de 91 millones de euros a 334 en el periodo 1998-2004, según PACI 2004) es una prueba de la notable vinculación de muchas administraciones públicas descentralizadas con la lucha contra la pobreza. Año tras año no sólo se suman más recursos sino que éstos se van insertando en “líneas estratégicas” como son las leyes de cooperación y los planes de cooperación, y que permiten dotar a la ayuda de una orientación más clara en cuanto a los fines que persigue.

Esta vinculación es extraordinariamente positiva no sólo porque asegura la renovación de un compromiso histórico con la suerte de colectivos humanos en países empobrecidos, sino porque, en la medida en que la cooperación central se ha alejado con el anterior equipo de gobierno de las orientaciones y doctrinas consensuadas en la lucha contra la pobreza, la cooperación de las CC.AA puede suponer un contrapunto, a modo de mecanismo reequilibrador, entre dos modelos de entender y hacer cooperación al desarrollo.

Al mismo tiempo, existe un segundo pilar sobre el que la cooperación oficial autonómica puede servir de “modelo” para la Administración adoptando como referente la consecución de los ODM. Este horizonte de acción implica también la mejora en la gestión y la calidad de una política de cooperación tanto al interior de las propias CC.AA como en su proyección exterior. En primer lugar porque mejorar la gestión supone dotarse de instrumentos

y mecanismos adaptados a las necesidades que plantea cualquier política de lucha contra la pobreza, y en especial los ODM; en segundo lugar porque este ejercicio estimula una coherencia saludable entre el resto de políticas de una misma CC.AA y la lucha contra la pobreza como parte integrante de las mismas.

Un panorama fragmentado que parece tender a la homogeneización

Es indudable que el proceso de desarrollo de las autonomías en España ha seguido trayectos diferentes. Algunas CC.AA consideradas “históricas” como el País Vasco, Cataluña, o Andalucía han asumido con mayor fuerza las competencias transferidas desde los años 80 del pasado siglo y han impulsado (con excepción de Madrid, por razones obvias) un debate en torno al modelo de relación que debería existir con el Estado Central. Otras CC.AA, por el contrario, van avanzando poco a poco en la implementación de esas competencias y no plantean, por lo menos de forma clara, un trato preferente o un “estatus” particular a la hora de establecer sus relaciones con otras CC.AA y con el Estado Central.

Esta caracterización (muy general y, por lo tanto, discutible) se refleja también en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Algunas CC.AA han avanzado (a veces más de lo esperado) en la ordenación y regulación de su política de ayuda al desarrollo, mientras un buen número todavía la relegan a los puestos más bajos de su “lista de prioridades”. Es lógico, por tanto, que no se pueda hablar de un “modelo de cooperación autonómica española” y que, por lo tanto, sea necesario hablar de varios “modelos de cooperación descentralizada de ámbito autonómico”.

Algunos rasgos que puede describir la cooperación autonómica son los siguientes:

- El marco institucional es muy dispar. La mayoría de CC.AA ya disponen de leyes de cooperación, pero éstas no son suficientes para evitar la elevada dispersión institucional provocada, por ejemplo, por las enormes diferencias en cuanto a rango y dependencia de los departamentos de cooperación. En algunas comunidades autónomas el departamento de cooperación está adscrito a una Dirección General, que puede ser exclusiva o estar compartida con otros departamentos como el de Voluntariado o Inmigración/Emigración. La tendencia más novedosa es la creación de Agencias de Cooperación Autonómicas pero los resultados no han sido muy buenos.

- A su vez, estos Departamentos de Cooperación pueden depender de consejerías tan distintas como Presidencia, Educación y Cultura, Servicios Sociales o Política Territorial. En algunas administraciones existen varias direcciones con competencias en cooperación internacional sin coordinación entre sí. Además, no ha sido infrecuente en los últimos años que los departamentos de cooperación pasen de una consejería a otra, dependiendo de las remodelaciones de los gobiernos o de los resultados de las elecciones.
- Esta inestabilidad ha dificultado la profesionalización de los equipos técnicos, lo que ha incidido no sólo en una menor calidad de la cooperación, sino también en una menor cantidad de recurso gestionados, ya que algunas instituciones no ejecutan completamente sus presupuestos por falta de capacidad técnica.
- Tampoco existen garantías presupuestarias claras que permitan trabajar con un horizonte medianamente despejado corto plazo. El 0,7% es todavía una asignatura pendiente en muchas CC.AA, sobre todo aquellas que gozan de un PIB superior al de otras que sí cumplen con este objetivo. Suele ser también habitual que las partidas destinadas a cooperación sean las que más “injerencia” sufren cuando es necesario acometer otro tipo de políticas públicas (como desarrollo de infraestructuras públicas). Por ello, y a pesar de contar con el marco legislativo pertinente, la cooperación deja de ser una prioridad y se transforma en la canalización del impulso solidario de los ciudadanos en momentos muy puntuales.
- Otro elemento institucional importante son los consejos de cooperación, órganos consultivos donde participan agentes sociales, expertos, ONG e instituciones privadas que trabajan en el campo de la cooperación al desarrollo. Estos consejos están establecidos en la práctica totalidad de las CC.AA, si bien su utilización es bastante dispar, por lo que en la mayoría de casos no responde al espíritu con el que fueron creados: la participación y la orientación en las políticas de cooperación. Al tiempo, el ejemplo que dio la anterior Secretaría de Estado de Cooperación a la hora de deslegitimar el Consejo de Cooperación pudo suponer un mal precedente que otras administraciones no deberían imitar si se desea imprimir un carácter participativo a la política de cooperación.
- Por otro lado, una de las muchas dificultades para valorar y planificar las políticas de cooperación es que la información sobre las acciones de cooperación es incompleta, fragmentada, y poco uniforme. En este caso sería conveniente y necesario avanzar en la uniformización y sistematización de la información, empezando a codificar la cooperación según el destino sectorial y geográfico. En este sentido es importante

que se generalice el sistema de codificación de la OCDE, ya que es el aceptado mayoritariamente en todos los países.

- Quizás uno de los principales problemas de la cooperación autonómica es la elevada descoordinación existente tanto al interior de las propias CC.AA como entre ellas. En primer lugar porque no se han desarrollado suficientemente los mecanismos de coordinación y comunicación entre los gobiernos autonómicos y el resto de entidades que realizan actuaciones de cooperación al desarrollo (más allá de las comisiones regionales y el apoyo presupuestario a los fondos de cooperación y solidaridad no existen mecanismos para elaborar una política común de cooperación que aglutine a los diferentes actores de una misma comunidad autónoma, precisamente porque no hay un “horizonte” común en torno al cual agruparse). Al tiempo, se ha tendido a pensar en la cooperación como un ámbito de autonomía muy particular, que denota en muchos casos una intencionalidad en cuanto a la promoción exterior de los intereses (legítimos, por otro lado) de una Comunidad Autónoma.
- Los problemas derivados de la descoordinación habían sido previstos en la Ley 23/1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo con la creación, en su artículo 23, de la Comisión Interterritorial. En concreto el artículo menciona que *“la Comisión Interterritorial de Cooperación es el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como AOD. Las funciones se dirigirán a promover (...) la coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las Administraciones públicas en el ámbito de la cooperación (...) el mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos (...) la participación de las Administraciones públicas en la formación del Plan director y del Plan Anual así como en la definición de sus prioridades (...)”*.
- Hoy por hoy se puede concluir, sin temor a equivocarse, que la Comisión Interterritorial ha sido más un factor de descoordinación que de colaboración entre las distintas CC.AA y el Estado Central. Además de las escasas reuniones que se han celebrado en su seno, la Comisión ha demostrado su nula operatividad a la hora de responder a las tareas que, por ley, está obligada a emprender. La sensación general de muchos responsables de cooperación de CC.AA es que tal Comisión es un trámite más, entre otros, para la aprobación de los PACI entre otras cosas, por lo que no tiene mucho sentido mantener una estructura que impide la mejora de la calidad de

la ayuda. Es necesario, por tanto, aplicar la legislación vigente y convertir la Comisión Interterritorial en una institución que sirva para mejorar la cooperación, pues de lo contrario se vendrían a cometer los mismos errores que en el pasado. Este debate, además, se articula en torno a otro de más amplio calado y es el de la relación de las CC.AA con el Estado Central. Al mismo volveremos más adelante.

En definitiva, se corre el riesgo de duplicar el modelo Estatal de cooperación para el desarrollo con las graves incoherencias que de ello se derivarían. De un lado incoherencias por el solapamiento de las actuaciones que se lleven a cabo y, de otro, porque ambos modelos se alejarían del consenso alcanzado durante años de reflexión y debate sobre cuales son los objetivos de la ayuda al desarrollo. Estos referentes no pueden dejarse de lado si se quiere conseguir un mayor impacto en los objetivos de la cooperación española para la lucha contra la pobreza.

Todos los datos aportados hasta ahora indican que nos encontramos ante un panorama de cierta dispersión y fragmentación. Empero, se vislumbran algunos elementos que podrían conformar cierta unidad familiar en el conjunto de las políticas de cooperación de las CC.AA. El primero de ellos es la progresiva “institucionalización” de la ayuda a través de leyes de cooperación y su posterior desarrollo a través de planes directores. Con la excepción de Canarias, Cantabria, Castilla-León y Murcia el resto de CC.AA las tienen aprobadas o están en trámite parlamentario. A los planes directores de Cataluña y Madrid, hay que sumar los que están en proceso de trámite (Aragón y País Vasco) y los previstos para Baleares, Castilla La Mancha y Galicia. Por último sólo Canarias y Cantabria no disponen de Consejo de Cooperación.

El segundo de los elementos derivado de esa progresiva institucionalización, es la adaptación de la cooperación a un enfoque programático, basado en la consecución de ciertos objetivos específicos que permitan revisar cuatrienalmente el alcance la cooperación de la CC.AA en los sectores y zonas de actuación.

Si bien estos elementos no son suficientes para certificar la existencia de una “cooperación de calidad” (sobre todo porque las leyes y los planes directores no garantizan la erradicación de las debilidades comentadas más arriba), sí se puede afirmar que establecen las bases necesarias para avanzar hacia una cooperación de calidad, siempre y cuando se tengan dos ingredientes básicos: voluntad política y objetivos a largo plazo.

Las relaciones con la Administración Central

En la medida en que la cooperación al desarrollo es un ámbito de actuación que pertenece a la política autonómica y a la Política de Estado, la aparición de “incompatibilidades” entre la defensa del bien general (la política de cooperación del Estado Central) y del bien particular (la política autonómica de cooperación) se plantea como un problema casi consustancial al modelo de cooperación española. Por definición, la política de cooperación es una política de estado y, por tanto, sujeta a las orientaciones e intereses del bien general tal y como plantea la Ley 23/1998 cuando en su artículo 20 afirma que *“la cooperación al desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas (...) se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2 del capítulo I de la presente Ley”*.

No puede plantearse, en principio, una política de cooperación autonómica ajena a los preceptos contenidos en el marco constitucional. En la práctica, sin embargo, las CC.AA. autónomas (sobre todo aquellas consideradas “históricas”) han ido ganando espacios de competencia y toma de decisiones en la implementación de una política de cooperación genuina, insertada en una política de acción exterior de carácter también autonómico cuyo resultado es una política de “hechos consumados” donde se ha ido esquivando el principio de unidad de acción del Estado en el exterior. Ejemplos de esta conducta son las “delegaciones” de algunas CC.AA. en países del Magreb (el caso de Andalucía o Cataluña) o América Latina (como Galicia o el País Vasco).

Si bien este tipo de actuaciones podría considerarse legítimo, adolece del marco institucional necesario para convertirse en legal. Para ello, habría que responder a una de las reivindicaciones históricas por parte de las CC.AA.: la reforma del Senado. Esta medida persigue la reconceptualización de la cámara alta en un órgano de participación territorial, entendida ésta más allá de la mera representación y dirigida a promover la contribución de las CC.AA. a la formación de la voluntad del Estado en las decisiones que les afectan. De hecho, el déficit del Senado no es solamente un déficit de representación, en el sentido de que su composición no refleja suficientemente la realidad autonómica del país sino que es también un déficit de participación, es decir, no produce el efecto de que las CC.AA., con su propio y específico peso político y su importancia política, puedan participar activamente en la formación de la voluntad del Estado y sentirse, por tanto, protagonistas del proceso decisorio.

Es en este marco donde la política exterior (y por extensión la política de cooperación) pasaría a ser competencia de ámbito plenamente autonómico. Es

también en este marco donde se podría promover una verdadera política de cooperación entre el Estado y las CC.AA, pues ambos actores tendrían un importante papel que jugar en el diseño y ejecución de la misma. Estas iniciativas tenderían a equilibrar algunos desajustes existentes hoy día en la política española de cooperación, donde algunas CC.AA (como es el caso de Andalucía en Marruecos) disponen de un grado de institucionalización y operatividad de la ayuda mucho mayor que la propia cooperación oficial.

Pero al mismo tiempo, dotar de plena autonomía a las CC.AA para que realicen su política exterior corre el riesgo de incentivar la subordinación de la cooperación a los intereses exteriores de la CC.AA. Es, por tanto, un aspecto éste que no debe pasarse por alto y que debería plantearse como uno de los obstáculos que pueden frenar la plena incorporación de la CC.AA en la consecución de los ODM.

Condiciones necesarias para la participación en los ODM

Para que las CC.AA puedan contribuir efectivamente a la consecución de los ODM son necesarias dos cosas: voluntad política y planificación de la ayuda. Son dos elementos indisolubles y que actúan como factores de retroalimentación.

La primera de las condiciones necesarias es, por tanto, ir incorporando en el discurso político de la cooperación autonómica el concepto y la guía de los ODM. Al igual que la ley eleva al mayor rango legal posible el compromiso para acabar con la pobreza a través de la cooperación al desarrollo, incorporar en las leyes o en los principios rectores de la política de cooperación al desarrollo autonómico la “perspectiva 2015” debería ser una asignatura casi de obligado cumplimiento.

Dotarse de un marco regulador a través de leyes de cooperación y de instrumentos para la planificación de la ayuda (Plan Director y Plan Anual) es también un gran paso, pero quedarían en una declaración de buenas intenciones si los planes no vinieran acompañados por unas garantías presupuestarias y por unidades gestoras, técnicamente capacitadas para el desempeño de la política de cooperación.

Superada esta fase en donde se crean las condiciones mínimas, la lógica que debería plantearse es la de una gestión basada en resultados. Para ello es necesario programar la ayuda de forma que ésta pueda ser evaluable y de la que

extraer lecciones y recomendaciones a seguir. La propia existencia de planes de cooperación es un reflejo de esta “cultura de la planificación” que debería ir diseminándose al interior de las unidades encargadas de la cooperación. La asociación con el ámbito de la consultoría o universitario en esta tarea podría ser una de las opciones que se podrían tomar como primera medida.

La relación con otros actores de la ayuda es otro de los elementos clave ya que prácticamente todas las instituciones de desarrollo tienen, en la actualidad, los ODM como horizonte. Es importante insertarse en programas conjuntos con organismos como la Comisión Europea o el PNUD, que son los que más avanzados tienen estas perspectivas. Pero la relación debe establecerse con los actores que actúan desde la propia CC.AA: ayuntamientos, diputaciones y ONGD. Si la política de cooperación es un ámbito donde la participación es fundamental, llevarla a cabo y contribuir a los mismos objetivos es igualmente importante. Las comisiones regionales, los programas conjuntos que puedan impulsarse desde las CC.AA e involucrar al resto de actores es una cuestión de gran importancia.

En cuanto a la forma de ejecución de los fondos, en varias autonomías se está potenciado el modelo de ejecución directa. En algunos sectores como el fortalecimiento institucional o la prestación de servicios públicos, las administraciones autonómicas tienen una amplia experiencia que pueden aportar al campo de la cooperación. Sin embargo, en otros sectores, no tienen ninguna ventaja comparativa frente a las ONG, y la ejecución directa de proyectos en estos sectores incurrirá en mayores costes y menores impactos. Dentro de una política de combate de la pobreza es necesario que se analice qué tipo de agente es el más adecuado para la ejecución de cada sector.

La lucha contra la pobreza y la consecución de los ODM debe ser una prioridad de la cooperación de las CC.AA y así debería estar recogido en distintas leyes y planes de cooperación. Dos indicadores permiten medir la orientación de la cooperación a la lucha contra la pobreza: por una parte los fondos destinados a los llamado países menos adelantados, PMA, (los 49 países más pobres del mundo, de acuerdo a baremos de la ONU, la mayor parte de ellos en África Subsahariana); y por otra parte los fondos destinados a los servicios sociales básicos, SSB, (educación y salud básica, población y salud reproductiva, agua y saneamiento con impacto sobre la pobreza).

En el periodo 1999-2003, los proyectos de desarrollo que se han ejecutado en los países menos adelantados han sido marginales, y como promedio sólo se

ha dedicado el 2,79% del presupuesto a estos países. Este porcentaje es muy bajo, e inferior incluso al que dedica el Gobierno central. Si la cooperación es un reflejo de la solidaridad, no se puede dejar al margen a los países más pobres que más necesitan la ayuda y donde la consecución de los ODM está más comprometida.

Trabajar en pro de los ODM supone también incrementar paulatinamente los recursos destinados a los Sectores Sociales Básicos (SSB). Con los datos que maneja la CONGDE, se puede afirmar que en conjunto, las CC.AA dedican escasos recursos a los SSB que, en porcentaje sobre el total de los presupuestos, está cerca del 8,30% que dedica el Gobierno central. Esta cifra es muy inferior al 20% al que se comprometieron los países desarrollados en la Cumbre de Copenhague.

Siendo las ONGD el principal socio en la cooperación de muchas CC.AA, existen dos principios básicos que se deberían incorporar en la política de cooperación: el principio de corresponsabilidad y de calidad en la cooperación. El primero hace referencia a la plena participación de éstos (y otros agentes como son las universidades, los colegios profesionales, las empresas etc.) en el diseño y planificación de la ayuda autonómica. El segundo es la exigencia, por parte de la administración pública descentralizada, de intentar poco a poco trabajar con las ONGD en programas a medio plazo. Es evidente que el tejido asociativo es muy heterogéneo y no será posible aplicar una especie de “tabla rasa” para ir pasando de la lógica del proyecto a la del programa. Quizás el tiempo sea el que vaya seleccionando qué organizaciones pueden acceder a este tipo de financiación pero sin duda, y pase lo que pase, la administración pública deberá elevar paulatinamente los estándares de los proyectos y programas, incentivar el trabajo en consorcio y estimular que las ONGD adapten sus actuaciones a los objetivos de la cooperación autonómica (siempre y cuando ésta tenga como horizonte los ODM)... ayudándoles al mismo tiempo a través de la provisión de recursos suficientes para la identificación, la formulación y la evaluación de las actuaciones subvencionadas.

La Cooperación Descentralizada en clave local

Los Ayuntamientos, Diputaciones y Fondos de Cooperación Local para el Desarrollo que vienen realizando actuaciones de cooperación en el marco de la AOD española desembolsaron 88.980.913 euros en 2002 (aunque las previsiones PACI 2003 sitúan tal cantidad en 91,1 millones de €), lo que supone el 8,25% de la AOD bilateral neta y el 10,66% de las donaciones de la Cooperación Española. Esta es una muestra del elevado dinamismo

existente en este ámbito de lo local, aunque dada la cantidad de instituciones de carácter local que realizan actividades de cooperación para el desarrollo, no es posible contabilizar con exactitud los desembolsos realizados cada año.

Los entes locales españoles, en general, todavía no han llegado al 0,7% pero sí son el nivel de la administración pública que más se acerca, siendo además una administración que ha asumido una gran cantidad de nuevas tareas (como la cooperación) sin recibir la transferencia de recursos equivalente a esas nuevas responsabilidades. Por lo tanto conviene destacar la primera señal de alarma en lo referente a la gestión del presupuesto público, que en el caso de este conjunto de administraciones no llega al 14% del total del presupuesto general del Estado, lo cual coloca a los ayuntamientos españoles con un retraso muy significativo con relación al resto de los países de la U.E, si bien son los que más recursos aportan con relación al conjunto de ayuntamientos de la zona euro.

Los entes locales, al igual que las comunidades autónomas, se enfrentan a graves carencias a la hora de poder realizar una política de cooperación que sea propia, que suponga un valor añadido, que sea coordinada y tenga impacto. Algunas de las debilidades se apuntan, además de en el ámbito presupuestario, en los siguientes puntos:

- La gran descoordinación y dispersión de la acción municipal, ya sea entre pares o con otros agentes del ámbito municipal, regional, nacional e internacional.
- La ausencia de “marcos de actuación” que regulen y normen las actuaciones de cooperación, ya sea a través de políticas propias de cooperación o bien a través de espacios desde donde ejecutar tales políticas (concejalías o departamentos).
- Derivado de este punto, se encuentra la falta de una estrategia clara y una reflexión razonada sobre el significado y el fin de las intervenciones que se lleven a cabo en materia de cooperación. A este punto habría que añadir la muchas veces incompatible “lógica” entre la intervención presupuestaria (a cargo de unidades ajenas a la “lógica de la cooperación”) y la gestión de los recursos destinados a proyectos de cooperación al desarrollo o sensibilización.
- La escasa participación ciudadana, fruto de un bajo involucramiento por parte de los municipios en la conformación de un tejido asociativo y una opinión pública favorable a la lucha contra la pobreza. Muy a menudo se ha dejado el desarrollo de esta actividad a ONG y ello ha derivado en que el municipio pierda el papel que le corresponde como

entidad legitimadora de un cambio de conciencia en el conjunto de la ciudadanía.

- El escaso respaldo, sobre todo financiero, por parte de otras instancias institucionales, bien sean del ámbito autonómico, nacional o europeo.

¿Cómo contribuir a los ODM?

Para que los Entes Locales puedan realizar una cooperación con sentido, con una vinculación a un objetivo preciso se necesita un horizonte o referente. Ese referente lo han conformado los ODM y, dentro de ellos, existen algunas áreas específicas donde la vinculación del “poder local” puede resultar interesante.

En este sentido, existen, al menos, cuatro áreas específicas donde los entes locales podrían vincularse de manera precisa: abastecimiento de agua y saneamiento (infraestructura social básica), educación básica, fortalecimiento institucional y de la sociedad civil y participación de los ciudadanos del Norte. Los dos primeros son objetivos específicos (7 y 2 respectivamente) y el tercero y cuarto son una serie de condiciones necesarias para poder alcanzar los objetivos 7 y 2, si bien con éstos se fomenta el objetivo 8 (descentralizar, e incrementar la apropiación de los países receptores de la ayuda, así como promover la participación de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en España).

La selección de estas áreas no es gratuita sino que sigue las pautas de comportamiento de la acción municipal y se centra en las ventajas que puede ofrecer respecto a otros tipos de cooperación. Los distintos estudios indican que los sectores de actuación se concentran en áreas de alto “componente social” como son las infraestructuras sociales básicas y la educación. Estas actuaciones (realizadas en su mayoría por ONGD) se podrían complementar con otra serie de acciones en las que el valor añadido de los entes locales es claro: el fortalecimiento institucional y el de la sociedad civil. El primero porque es un ámbito natural a la política pública y a la gestión que se realiza de la misma desde los municipios; el segundo porque debería ser exigencia de toda administración pública que los proyectos realizados a través de convocatorias a ONGD incorporaran componentes relacionados con este eje o, incluso, promover la realización de proyectos exclusivos sobre esta temática. No parece ser esta una exigencia extraordinaria cuando desde ámbitos como la OPE se refuerza la idea de complementariedad entre administraciones locales y ONGD. A este último habría que añadir una de las áreas a menudo olvidadas por la mayoría de la política de cooperación municipal: la educación para el

desarrollo y la sensibilización de la ciudadanía sobre la problemática del desarrollo.

Condiciones necesarias para contribuir a los ODM por parte de los entes locales

Planteado el marco de actuación, conviene ahora aclarar la forma en la que se puede contribuir a un proyecto común como el de los ODM. Para ello son necesarios algunos requisitos que deberían plantearse los entes locales y que podrían empezar a ser ya asumidos por muchos de ellos. Al elaborar estas recomendaciones podemos caer en el error de establecer una especie de *tabula rasa* que no se adaptaría a un ámbito tan heterogéneo como el descrito. De hecho, la CONGDE elaboró una propuesta para la homogeneización de los criterios de la cooperación descentralizada que, en algunos casos, ha sido bienvenida mientras en otros ha sido objeto de crítica. En todo caso, parece evidente que, independientemente de la opción elegida, habría que considerar los siguientes aspectos e ir incorporándolos en la medida de las posibilidades:

Fortalecimiento de las condiciones internas

Llevar a cabo una política de cooperación en consonancia con los retos planteados por los ODM supone partir de ciertas bases. De hecho hablar de “política de cooperación” sería absurdo si no se dispone del instrumento para llevarlo a cabo: el Plan Municipal de Cooperación. Este documento estratégico debería incorporar los siguientes elementos: un marco normativo que regule la política de cooperación; una programación capaz de garantizar la coordinación de los diferentes esfuerzos que se realizan a distintos niveles y que defina con claridad sus principales objetivos y establezca, al mismo tiempo, la posibilidad de presupuestos plurianuales capaces de dar continuidad a programas de larga duración. Para este último punto, es conveniente ir avanzando en la consecución del “Objetivo 0,7%” como política propia, independientemente de que se adoptara o no el marco de trabajo de los ODM.

El Plan Municipal deber ser ejecutado por una instancia creada a tal efecto: la Concejalía de Cooperación o, en su defecto, el departamento o unidad asignada dentro de la Concejalía específica. Debería propiciarse la creación de unidades gestoras, técnicamente capacitadas par realizar las tareas propias del Plan. En caso de no poder contar con Plan, unidad ejecutora y unidad gestora, se podría recurrir a los fondos de solidaridad

como mecanismo de participación en las políticas de cooperación. Sobre estos mecanismos volveremos más adelante.

Fortalecimiento de las condiciones externas

Una política de cooperación no puede entenderse sin su participación con el resto de municipios y otros entes locales de manera coordinada, intentando la búsqueda de sinergias. Éstas pueden ser de dos tipos: con entidades homólogas o que se dediquen a la cooperación al desarrollo y con entidades que podrían vincularse a la política de cooperación municipal. Este tipo de organizaciones (iglesia, cámaras de comercio, empresas, universidades etc.) compondría lo que podríamos llamar “las bases del desarrollo local”.

El primer tipo de coordinación, con los entes homólogos, propicia el trabajo orientado a objetivos específicos compartidos, buscando complementariedades y obligando a los entes locales a pasar de la dispersión de sus acciones cortoplacistas a la contribución a programas a medio plazo. Ello no es óbice para responder a necesidades derivadas de situaciones postcatástrofe a través de ayuda de emergencia o humanitaria.

Para que esta coordinación se lleve a cabo es necesario contar con instancias que determinen esos objetivos comunes, respetando en todo caso la autonomía que les es propia a los entes locales. Algunos podrían cambiar la palabra coordinación por la de concertación, aunque el fin perseguido es el mismo: trabajar en común por unos objetivos. Podemos encontrar en la actualidad tres tipos de instancias que servirían para llevar a cabo tal propuesta: los fondos de cooperación, las Comunidades Autónomas y la FEMP.

Desde la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo española hasta las leyes autonómicas, se reconoce el papel de los fondos de cooperación para promover la participación de los municipios en proyectos y programas a fin de evitar la atomización y duplicaciones. No son todos los municipios los que participan de tales entes y no debería entenderse, por otro lado, a estos fondos como la “hucha” en la que se deja el dinero para justificar la “solidaridad” municipal. Aunque también cabe exigirle a los fondos el mismo compromiso de ordenación y planificación de la ayuda a fin de evitar incoherencias entre una concepción de la ayuda “programada” y otra con ausencia de programación.

Como segunda instancia de coordinación, las Comunidades Autónomas se han ido dotando, a lo largo de los últimos años, de marcos normativos para la

regulación y ordenamiento de sus actuaciones en materia de cooperación al desarrollo. Además, algunas CC.AA han ido dando obligado cumplimiento de las mismas a través de la creación de instancias de coordinación para involucrar a las distintas administraciones públicas en la orientación de la ayuda, así como la elaboración de planes anuales que permitieran programar la ayuda. En resumen, las CC.AA han creado las condiciones propicias para que los entes locales se vinculen con sus recursos y su voluntad a una sola dirección.

Una de las instancias comentadas, las comisiones regionales, promueven no sólo la participación de los entes locales sino el diseño de las políticas de cooperación. Es esta una herramienta que en muchos casos ha sido relegada a jugar un papel secundario y en el que la participación “nominal” ha tenido más importancia que la participación “real”. Es, por tanto, importante dotarlas de mayor relevancia y vincular las decisiones que se tomen en ellas a la aplicación efectiva de la política de cooperación autónoma a través de los planes directores y los planes anuales de cooperación.

Las CC.AA son las que también propician la coordinación de los entes locales apoyándolos a través de varias modalidades: dotando económicamente a los fondos de cooperación y promoviendo la capacitación y formación de técnicos de cooperación de los respectivos municipios. Las últimas iniciativas en este ámbito se centran en diseminar lo que podríamos llamar “la cultura de evaluación” de técnicos de las propias CC.AA, ayuntamientos y ONGD en colaboración con la OPE.

Dado el ámbito de competencias que les son propias, también se estaría en disposición para fomentar la colaboración de las respectivas federaciones provinciales de municipios y apoyarlas con recursos (humanos y materiales) tal y como viene siendo habitual en algunas comunidades autónomas como la de Madrid.

Por último, es necesario un desarrollo legislativo que permita a los ayuntamientos que realicen actividades de cooperación que se adapte la normativa en intervención y control de gasto a las especificidades de la cooperación al desarrollo. Sólo regulando este ámbito desde las CC.AA se podría avanzar a una plena contribución de los entes locales a los ODM.

La tercera instancia de coordinación podría ser la FEMP. Este organismo se encarga de promover la coordinación de las políticas de cooperación de carácter municipalista desde 1989. En teoría, debería ser el ente que

aglutine a todos los municipios que realicen actividades de cooperación pero una condición previa para que pudiera ser de alguna utilidad sería su remodelación, dotándola de una nueva estructura más acorde con los objetivos de la cooperación planteados hasta ahora, tanto técnica como presupuestariamente, en concordancia con su nivel de responsabilidad y, por tanto, más alejada de su actual papel orientado a la elaboración de grandes líneas maestras de actuación sin apenas repercusiones prácticas en la cooperación al desarrollo de los municipios. Precisamente, una de las razones que han llevado a la proliferación de los fondos ha sido el bajo perfil que ha tenido la FEMP.

En cuanto al segundo tipo de organismos con los que cabe establecer una coordinación que propicie la puesta en marcha de una verdadera política local de cooperación al desarrollo, es fundamental la vinculación del sector privado, entendido éste en su más amplio concepto. Se trata de movilizar todos aquellos recursos de ámbito local (o lo que se ha venido en llamar “las bases del desarrollo local”). A través de un desarrollo legislativo que fomente la participación del sector privado se propicia la sensibilización de otros ámbitos hasta ahora ajenos a problemas globales y, por otro lado, se fomenta a la mediana empresa en el exterior. Esta sería una manera de entender el desarrollo local y la cooperación descentralizada tal y como viene siendo el caso italiano desde mediados de los años 90.

Probablemente, muchos de los municipios optarían por seguir utilizando los instrumentos habituales para la realización de acciones de cooperación: las convocatorias a ONG y los hermanamientos. En ese caso, cabría establecer un mínimo de requisitos que ambas iniciativas deberían contener: en primer lugar, que los principios de la convocatoria coincidan con la filosofía de los ODM, es decir, que se oriente la ayuda a sectores y zonas geográficas concretas, trabajando siempre que sea posible en consorcio. Ello da posibilidad a establecer proyectos de mayor magnitud, cambiando la lógica de la subvención basada en el “café para todos” (distribución de la máxima cantidad posible de fondos al mayor número de ONG, independientemente de la calidad de los proyectos) por otra donde un grupo de ONGD gestionen un programa. Al mismo tiempo, se debería propiciar la coordinación con otras instancias como política a ser asumida poco a poco, así como reconceptualizar el hermanamiento desde el punto de vista de su vinculación con el objetivo de lucha contra la pobreza y no como mero instrumento de carácter institucional y formal.

Conclusiones

Las propuestas que se han venido desarrollando en los epígrafes anteriores sirven a modo de hitos para situar el debate sobre la cooperación descentralizada más allá de la crítica a un modelo que, como todos, está repleto de debilidades pero también de fortalezas. El hecho de que este modelo no haya tocado techo todavía (pues son cada año más los ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas que se van sumando poco a poco al “tren de la solidaridad”) plantea escenarios optimistas en cuanto al volumen de recursos que se vayan añadiendo a los esfuerzos de otras administraciones públicas, pero también presenta temores o dudas acerca de si es capaz de desplegar todas sus potencialidades.

Sin duda, las mejoras introducidas en la gestión de la ayuda y la incorporación de un referente como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto en el discurso como en la práctica, están sirviendo (si bien poco a poco pero la idea va ganando adeptos) para ir aunando esfuerzos y hacer que algunos problemas inherentes a la cooperación descentralizada española vayan resolviéndose con el tiempo. Este debe ser el eje sobre el que gire no sólo la política de cooperación al desarrollo sino el conjunto de políticas públicas frente a la globalización.

Bibliografía

- BOE nº 162, de 8 de julio de 1998: Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- CONGDE (2000), *Criterios para la homogeneización de la cooperación descentralizada*, Madrid
- CONGDE (2003) *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, en <http://www.congde.org/documentos.htm#c1>
- GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, Juan y RUIZ SEISDEDOS, Susana (2003): *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*. Instituto de Investigación Urbana y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.
- INTERMON-OXFAM (2004): *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*, Ediciones Octaedro, Barcelona
- MAE-SECIPI (2004) *Plan de Cooperación Internacional 2004 (previsiones)* en <http://www.aeci.es/ope/index.htm>

OPE-SECIPI (2003) *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid

PNUD (2003) *Informe sobre Desarrollo Humano. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Ediciones Mundiprensa, Madrid

RESEÑAS

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

¿Qué hacemos con la OMC? Un programa de cambios para el comercio global

Martin Khor
Icaria-Intermón Oxfam. Barcelona.
Septiembre 2003

Tras once años de discusión y de negociación, se decidió la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con mayor alcance que el viejo Acuerdo General sobre Aranceles Aduanero y Comercio (GATT), cuyo ámbito de actuación se había limitado a los productos industriales, a algunas áreas del comercio de servicios, a la propiedad intelectual y a ciertos aspectos relacionados con las inversiones.

La nueva institución, en apariencia más democrática que la extinta, estableció un ritmo frenético en la elaboración de las nuevas reglas, sin tomar en consideración a los perdedores de tales proposiciones. En la primera Conferencia Ministerial (Singapur 1997) se realizó una ampliación de temas con cabida en el seno de la OMC, en especial los relativos a las inversiones, la política de la competencia, la transparencia en la contratación pública y la facilitación del comercio. Tras el sonoro fracaso de la reunión en Seattle (1999), en la reunión de Doha (2001), era necesario alcanzar algún tipo de acuerdo aunque fuera sobre mínimos. Lo que se consigue es una agenda de trabajo excesivamente densa, donde están presentes los temas de Singapur y otras cuestiones como las negociaciones sobre la liberalización de la agricultura y de los servicios; la evaluación de las propuestas vinculadas con los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio; se amplían las temáticas de la negociación a los siguientes ejes: i) el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, ii) el comercio y el medio ambiente, iii) la aclaración de las normas de la OMC sobre subsidios, medidas compensatorias, subsidios a la pesca, acuerdos comerciales regionales y medidas *antidumping*, entre otros, iv) la aclaración sobre los entendimientos para la solución de diferencias. Se han abierto nuevos grupos de trabajo sobre comercio y transferencia de tecnología y sobre comercio, deuda y finanzas; y, por último, se han incorporado otros temas como las pequeñas economías, la cooperación técnica y la creación de capacidad, y el trato especial y diferenciado. El programa está

demasiado cargado y manifiesta un marcado desequilibrio hacia las cuestiones que les preocupan a los países desarrollados.

Aproximarse a la comprensión de este proceso es complejo y, al tiempo, necesario, para ello es preciso estudiar las discusiones dentro de la OMC y las alternativas viables que los países subdesarrollados están intentando poner en práctica. El texto, empleando mucha claridad expositiva, a la par que ciertas dosis de profundidad, se estructura en dos partes claramente diferenciadas. Por un lado, se realiza una referencia a la OMC tras la reunión de Doha, estudiando los problemas y los desafíos del sistema de comercio actual y exponiendo el contenido de la agenda de trabajo en la que estamos insertos. Por otro lado, se llevan a cabo un conjunto de reflexiones sobre la necesidad de mejorar la transparencia interna y la participación en la OMC en concreto presentando los desequilibrios normativos que se encuentran claramente vinculados a procedimientos antidemocráticos y elaborando una lista de problemas relacionados con la falta de transparencia y de participación, así como con las formas en que se adoptan las decisiones.

Con todo el libro se completa con una parte muy sugerente de proposiciones, de orientaciones en las que se apunta hacia donde deberá transitar el comercio para intentar evitar que se convierta en un mecanismo que favorece la polarización y la desigualdad a escala internacional, y pueda facilitar ciertos grados de desarrollo. Las propuestas no se pueden entender como revolucionarias pues se refieren al funcionamiento de la OMC, por lo que mantienen el marco institucional establecido, si bien se enfocan en cuestiones generales, en los procedimientos vinculados con la preparación de las reuniones ministeriales y en los problemas de procedimiento durante el desarrollo de la conferencia. No se trata de una diatriba contra lo que ya se sabe que no funciona, se trata de un estudio y un ejercicio propositivo de alternativas limitadas, pero reales y viables. Para hoy y no para mañana. Para las negociaciones en curso.

Luis Miguel Puerto Sanz

Redes sociales en Marruecos. La emergencia de la sociedad marroquí

J.A.Nuñez Villaverde, J. García-Luengos, G. Angulo Pineda,
D. Mayo Serrano, I. Barreñada Bajo.
Icaria Editorial, Barcelona, 2004, 141 páginas.

La conjugación de las dimensiones política, social, económica y cultural, son fundamentales para la consolidación de un verdadero desarrollo humano sostenible; en este proceso el despliegue de una verdadera sociedad civil, como agente modernizador y democratizador “desde abajo”, se revela insoslayable. Pero, ¿cómo puede desarrollarse una sociedad civil en un contexto no democrático y en una sociedad que no es civil?

La historia muestra muchos casos en los que la sociedad civil ha coexistido con diferentes sistemas políticos, por lo que podemos afirmar que no es un rasgo exclusivo de estados democráticos. En Occidente, la democracia no surgió como modelo desprendido de la evolución lógica de una determinada cultura, es más, surgió del cuestionamiento de la misma; se inventó o se reinventó en la lucha entre distintos grupos sociales e individuos para conseguir más autonomía, libertad y emancipación del yugo consagrado por la cultura medieval.

Por consiguiente, más allá de las dudas sobre la aplicabilidad de este concepto fuera de su contexto original, se torna imprescindible recurrir a él como elemento de análisis del proceso de cambio que vive un país como Marruecos. El lema “Otro Marruecos es posible”, acuñado por el primer Foro Social de Marruecos celebrado en Bouznika en 2002, no es más que una de las tantas improntas de un movimiento social y asociativo, en continua maduración, que tiene cosas que decir, experiencias que aportar, y perspectivas que proponer para el presente y el futuro de Marruecos.

Pese a sus estrechos márgenes de actuación, es una referencia imprescindible en la búsqueda de nuevas formas de gestionar el cambio social marroquí; un instrumento básico para lograr la movilización de una sociedad desencantada por la situación de déficit social y democrático en que vive tras largos años de abandono, y encaminarla hacia la consecución de un auténtico Estado de Derecho.

Aún en fase de emergencia, la misma heterogeneidad, difusividad y discontinuidad, que caracteriza el desarrollo del proceso de transición, se imprime en el tejido asociativo marroquí. No obstante, su capacidad reivindicativa y de iniciativa sigue multiplicándose, abarcando ámbitos tan variados como la

educación, la salud, el empleo, la vivienda, la alfabetización, el medioambiente, los derechos humanos y de las mujeres, etc.

Tradición y modernidad conviven en un amplio espectro de intereses, objetivos y formas de actuar, abriéndose paso en la búsqueda de alternativas que permitan configurar una garantía de acceso más seguro a una Modernidad duradera y propia, en la que la tradición, reinterpretada y no falseada, desempeñe un papel importante en la configuración de la nueva realidad.

Ante una situación que no es una fatalidad sino el resultado elegido de una clase política desprestigiada, el movimiento asociativo marroquí, pese a la favorable coyuntura actual para su desarrollo, en muchas ocasiones navega contra corriente, haciendo frente a la precariedad financiera y la informalidad; condenado por una legislación restrictiva y una habitual desconfianza que, desde el Estado y como parte de la estrategia de supervivencia del régimen, conlleva el despliegue de tradicionales prácticas de patronazgo, clientelismo, censura, control y coacción.

Tras varios años de investigación y trabajo de campo, los autores de la presente obra nos ofrecen un perfil académico de este fenómeno social en auge, que rompe con los estereotipos negativos y evidencia cómo la situación de crisis en que se ve inmersa la sociedad marroquí tiene su fundamento en razones mucho más reales que místicas o religiosas. Desde algunos elementos de reflexión, destacan la posición singular que debe ocupar Marruecos en las líneas de actuación de la política exterior española y la importancia que desde el campo de la cooperación al desarrollo, como parte de la estrategia de contribución a su estabilidad y su desarrollo integral, tiene el apoyo a la emergencia de una sociedad civil fuerte y activa.

Sin detenerse en un análisis exhaustivo y cuantitativo del movimiento asociativo marroquí, el estudio aspira a mostrar un panorama general del dinamismo que lo caracteriza, destacando sus rasgos comunes, sus problemas, sus realidades y concepciones, tanto desde el punto de vista geográfico como sectorial. El estudio parte de una breve reflexión sobre la adecuación del concepto de sociedad civil al caso de Marruecos, y la evolución histórica y actual auge del movimiento asociativo en el país (capítulos I y II), para adentrarse posteriormente, en su tercer capítulo, en una descripción y análisis crítico de las implicaciones que para su desarrollo y consolidación, conllevan el actual sistema político y marco legal asociativo.

La urgencia de una sociedad civil activa y fuerte, capaz de hacer frente a los retos políticos y socioeconómicos a los que se enfrenta Marruecos, es

planteada en el capítulo IV, como antesala del capítulo V, en el que se intenta establecer una tipología *ad hoc* de la realidad de la sociedad civil marroquí. Una tarea arriesgada ante la complejidad y heterogeneidad que la caracterizan, pero que se convierte en una herramienta útil para un estudio aproximativo de la misma, y que facilita una evaluación global de sus potencialidades, debilidades y necesidades, tal y como demuestra el capítulo VI.

La obra se cierra, con el capítulo VII, recogiendo las conclusiones más sobresalientes del estudio y aventurando propuestas sobre los posibles campos de acción y atención necesarios para contribuir, desde la cooperación y el apoyo, al despliegue de las potencialidades de la emergente sociedad marroquí.

Si bien la presente obra no se detiene en un estudio exhaustivo de las causas estructurales de ese déficit social y democrático que impulsan a la sociedad marroquí a no ser ya indiferente ante la asfixia, constituye una buena herramienta para acercarnos a una realidad presente en nuestras vidas diarias, a sus demandas y a los retos a los que se enfrenta.

En definitiva, representa un esfuerzo por superar la habitual visión deformada que desde la otra orilla solemos tener de la sociedad civil marroquí, como condición indispensable en nuestra contribución al impulso de vías alternativas para que otro Marruecos sea posible, en otro mundo posible.

Patricia Déniz Alonso

¿Qué es el ALCA? Globalización, Estados Unidos y América Latina

Oscar René Vargas
Centro de Estudios de la Realidad Nacional (CEREN)
Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Nicaragua, noviembre de 2002, 191 paginas.

¿Qué es el CAFTA? Un tratado entre desiguales Centroamérica Estados Unidos

Oscar René Vargas
Escuela de Derecho de la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI)
Nicaragua, septiembre de 2003, 311 páginas

Una de las características estructurales, de largo plazo, del sistema económico capitalista ha sido, y es, la de la internacionalización del capital, lo que se traduce en la búsqueda de nuevos escenarios para la consecución de la acumulación de capital en tres dimensiones esenciales, la de las mercancías, la de los recursos financieros y la de carácter productivo. En el capitalismo finisecular, lo relevante ha sido la ampliación de la escala de acumulación hasta alcanzar un ámbito mundial, la mundialización. Dentro del proceso señalado desempeñan un papel protagónico las empresas transnacionales quienes durante las últimas décadas han alcanzado una presencia cuantitativa y cualitativa destacada. Cuantitativa, puesto que se ha incrementado el número de empresas transnacionales existentes así como el de sus filiales, llegando hasta unas 55.000 empresas transnacionales y unas 450.000 filiales; y cualitativa porque es en el núcleo duro de estas empresas donde se adoptan las decisiones estratégicas y operativas de alcance mundial.

En este contexto globalizado es donde adquieren relevancia los procesos de integración regional, y subregional, en tanto que son las empresas transnacionales las principales promotoras y beneficiarias de los mismos, donde se articulan las estrategias regionales y los enfoques mundiales. Algunos de estos procesos han tenido como agente destacado a los Estados Unidos de América, en particular desde la primera mitad de la década de los ochenta cuando se observa un cambio en la orientación estratégica de los Estados Unidos verificándose un giro, multidimensional, económico, político, social y estratégico, desde el multilateralismo hacia el bilateralismo primero, y más tarde hacia el

unilateralismo. Ahí se enmarcan las nuevas propuestas de los Estados Unidos para la región, desde la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la Iniciativa para las Américas, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Plan Colombia, el Plan Puebla Panamá, ambos caballos de Troya de las propuestas posteriores como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA) que se suceden sin solución de continuidad desde hace dos décadas, al menos.

No obstante, se hace preciso señalar que dentro del proceso de globalización también se registran amplios procesos de exclusión que afectan a la mayoría de la población del mundo. La mundialización se basa en relación de interdependencia asimétrica, de modo que ni todos se globalizan, ni los que lo hacen lo realizan de la misma manera y condición, lo que se traduce en la configuración de un sistema jerarquizado con relaciones polarizadas y desiguales, de inclusión y exclusión a un tiempo.

La reestructuración a escala planetaria de la producción y del comercio; la multiplicación de los flujos financieros, en particular de la inversión extranjera directa; la reordenación de las áreas de influencia y de los principales mercados son rasgos del capitalismo actual que condicionan la estructura interna y la inserción externa de América Latina, especialmente en lo que afecta a la integración regional, y a las estrategias de desarrollo donde se inscribe.

Las obras del profesor Vargas indagan, desde la perspectiva hemisférica primero, y desde la lógica regional después, en los procesos de configuración de espacios regionales dentro de América Latina, y en particular en Centroamérica, conectándolo con la dinámica globalizadora en la que nos encontramos.

En la primera de las referencias, se realiza un análisis que discurre a través de un marco interpretativo que facilita diferentes elementos de comprensión de la realidad actual, intentado una aproximación multidisciplinar, con un esfuerzo divulgativo notable. Seguidamente, se presentan las distintas propuestas conocidas del ALCA, así como las prioridades y estrategias de los Estados Unidos. En tercer lugar, se efectúa una discusión de los diferentes aspectos discutidos y conflictivos del acuerdo, tal y como se ha comprobado en la reunión de diciembre del año 2003 donde se pasó de puntillas por los mismos, logrando un acuerdo a la carta, con contenidos mínimos. A continuación se repasan los objetivos de los Estados Unidos. Y, antes de las tradicionales conclusiones, se apunta una reclamación justa sobre el necesario cambio de rumbo, a tenor de los catastróficos resultados que han manifestado, en términos

de desigualdad, marginación y exclusión, las estrategias de desarrollo aplicadas durante buena parte de la década de los noventa en la región, y que sólo discuten los más doctrinarios y fundamentalistas del mercado

En el segundo texto, tras el necesario repaso a los procesos de integración en el continente, en los que participan los Estados Unidos, el trabajo se centra de forma clara en el marco centroamericano, realizando un detallado análisis de diferentes indicadores de integración como: i) la geografía de los intercambios, donde se revisan las exportaciones y las importaciones, los flujos de inversión extranjera procedente de los Estados Unidos y la política comercial de los Estados Unidos; ii) las relaciones de proximidad analizando los objetivos de las partes afectadas, las prioridades de la agenda de la negociación, la importancia relativa del proceso de integración para cada uno y los aspectos positivos y negativos del CAFTA.

En ambos casos se trata de una valoración crítica de una temática de candente actualidad, con la virtud añadida de una visión holística de la realidad, y un esfuerzo divulgativo, utilizando un prisma latinoamericano con vocación transformadora, que se identifica con los amplios segmentos de población que no se ha visto favorecida por las proclamadas bondades del proceso de mundialización.

Luis Miguel Puerto Sanz

El empresariado étnico como una estrategia de movilidad social para las mujeres inmigrantes*

Se trata de una investigación realizada, por un equipo de investigadoras/es vinculados a distintas universidades españolas, expertos en el migraciones, género y desarrollo, entre los meses de enero de 2003 a febrero de 2004.

El objetivo general de esta investigación ha sido analizar el empresariado étnico como una estrategia de movilidad social para las mujeres inmigrantes en España, teniendo en cuenta el género como variable principal del estudio. La hipótesis que ha guiado la investigación se centra en analizar la vía emprendedora como constitutiva de una alternativa de movilidad social y de salida de los sectores laborales clásicos reservados a las mujeres inmigrantes, como la limpieza, el cuidado de niños y ancianos, la hostelería o la prostitución. El empresariado étnico aparece como una estrategia de movilidad laboral, el hecho de no depender de un empleador genera independencia. A su vez si el negocio está relacionado con un proyecto profesional o vital, la estrategia de movilidad social se ve potenciada. La vía empresarial se ve como una estrategia refugio o de huida, como estrategia profesional de prolongación de un proyecto iniciado en origen, como una alternativa al mercado de trabajo segmentado tradicional.

La investigación consta de tres fases:

Primera fase de la investigación: Revisión bibliográfica, estudio jurídico y sobre las políticas y servicios existentes para mujeres emprendedoras.

Los resultados obtenidos muestran, según Carmen Lamela, que la literatura académica sobre empresariado étnico es considerablemente extensa, variada

* *Investigadora principal:* LAURA OSO CASAS, Universidade da Coruña. *Investigadores/as asociados/as:* Carmen Lamela Viera (Universidade da Coruña), Diego López de Lera (Universidade da Coruña), Irene López Méndez (IUDC-Universidad Complutense de Madrid), Natalia Ribas Mateos (LAMES-Université de Provence), Amelia Sáiz López (CEII-Universidad Autónoma de Barcelona), Obdulia Taboada Alvarez (Universidade da Coruña). *Becarios de investigación:* María Villares Varela (Universidade da Coruña) y Beatriz Leal Freire (Universidade da Coruña). *Colaboraciones internacionales:* El proyecto ha estado participando, desde sus inicios, como proyecto complementario a la investigación financiada por la Unión Europea "The Chances of the Second Generation in Families of Ethnic Entrepreneurs: intergeneracional and Gender Aspects of Quality of Life Processes", que incluye a Gran Bretaña, Reino Unido, Dinamarca, Alemania y Grecia Contract nº: HPSE-CT-2002-00105, Proposal nº: SERD-2002-00119-Etnogeneration). Por otro lado, el proyecto ha colaborado con la profesora Margarita Cervantes Rodríguez (State University of New York, Albany). *Otras colaboraciones:* Miguel Martínez López (Universidade da Coruña), Gabriela Salomie (Universidade da Coruña), Marta Carballo de la Riva (IUDC, Universidad Complutense de Madrid) y Susana López Suárez.

y relevante. Esto responde a que el tema remite a dos debates de máxima importancia en las ciencias sociales: sobre la efectividad del capital social y cultural frente al capital económico, y sobre el hecho diferencial como vía de integración (frente a un proceso de integración por asimilación). La mayor parte de la literatura sociológica en torno al empresariado étnico, especialmente durante la década de los 90, se ha dedicado precisamente a investigar y teorizar sobre esos recursos étnicos, los cuales toman generalmente el nombre genérico de “capital social”, propio de un contexto también denominado “social embeddedness” o encamado social. Son perspectivas que, en un principio, se van elaborando en contraposición a las teorías de la minoría intermediaria y del mercado laboral secundario o dual. En sentido contrario a estas teorías, surge como respuesta la teoría del enclave étnico de Portes y colaboradores (Wilson y Portes, 1980; Portes y Jensen, 1989 y 1992). Ahora esos nichos laborales que tienen mayoritariamente a co-étnicos como empresarios, gestores y trabajadores, se presentan como un contexto más amable que ofrece las oportunidades de movilidad social mucho más difícil fuera del enclave.

Segunda fase de la investigación: Estudio cuantitativo.

Se analizan datos referentes al censo de población de los municipios de las zonas donde se ha efectuado el estudio y datos referentes a los permisos de trabajo y residencia. Se aprecia un aumento considerable de la población extranjera: en cuatro años (1996/2000), se ha cuadruplicado el número de extranjeros empadronados, pasando de medio millón a dos millones. Es destacable en este incremento migratorio la mayor presencia masculina, lo que ha cambiado el flujo mayoritario femenino de principios de la década de los 90 y 80. Los promedios por continente de nacionalidad así lo demuestran. La tasa migratoria femenina ha pasado de 1991 al 2002 del 51% al 47%.

Resulta asimismo relevante el aumento del flujo migratorio de países latinoamericanos, sobre todo de Ecuador y Colombia, representando el 14 y 12% del total de mujeres extranjeras. Ha cambiado por tanto el mapa de nacionalidades en relación con principios de los años 90, resultando en Madrid como nacionalidades mayoritarias: Ecuador, Colombia, Perú y República Dominicana respectivamente. En Barcelona el mayor número de mujeres extranjeras responde a países como Marruecos, Ecuador, Perú y Colombia. En Pontevedra: Portuguesas, colombianas, argentinas y venezolanas ocuparían el grueso de mujeres migrantes; mientras que en Coruña los países con mayor presencia femenina son: Colombia, Argentina, Portugal y Venezuela. En el mapa general sobre la migración femenina nos encontramos con que Ecuador y Colombia tienen el mayor número de mujeres migrantes, seguidos de Marrue-

cos, Inglaterra, Alemania, Francia, Argentina, República Dominicana, Perú y Rumanía.

En relación al análisis efectuado sobre los permisos de trabajo a 31 de diciembre de 2000 se desprende que 96.701 permisos de trabajo corresponden a mujeres, lo que representa el 93% de las altas laborales de extranjeras no comunitarias, y el 48% de permisos de residencia del régimen general. Sobre estos datos se hace patente que menos de la mitad de las mujeres que tienen permiso de residencia son las que tienen permiso de trabajo. Además hay que tener en cuenta que las estadísticas sacadas de dichas fuentes siempre van a reflejar aquellos casos de migrantes que han obtenido cierto éxito en su proyecto migratorio. Sobre un total de 3.870 permisos de trabajo por cuenta propia, éstos suponen el 4% de permisos a mujeres extranjeras, y el 20% sobre los permisos por cuenta propia.

El perfil de estas mujeres responde a una edad comprendida entre los 30 y 49 años, la mayor parte casadas. Nos encontramos con diferencias en los perfiles de las mujeres que trabajan por cuenta ajena, incluso dentro de la nacionalidad de mujeres extranjeras que mayor número de permisos por cuenta propia tiene: las mujeres asiáticas (en su mayoría de nacionalidad china). En relación al perfil socioeconómico de las mujeres españolas que trabajan por cuenta propia, responde a una alta segregación sectorial y ocupacional. Su edad es superior a las mujeres que trabajan por cuenta ajena, su nivel de instrucción suele ser inferior y los trabajos desarrollados se enmarcan en sectores tradicionales como la agricultura y el pequeño comercio. Queda constancia, a través del análisis de género realizado, que las diferencias existentes dentro del mercado de trabajo, o de los mercados de trabajo, y las desigualdades se mantienen con independencia de la situación profesional.

Tercera fase de la investigación.

La realización del trabajo de campo se realizó en Madrid, Barcelona, La Coruña y Pontevedra. Respondiendo las dos primeras ciudades a la alta concentración de mujeres migrantes que trabajan en el servicio doméstico y sector servicios, y la migración gallega al retorno de migrantes retornados o relacionados con la migración gallega. Los distintos contextos han permitido volcar información sobre las distintas estrategias vinculadas al empresariado étnico como una vía de movilidad social para las mujeres migrantes. La variable utilizada ha sido el género y el origen. Los contactos se han realizado a través de distintas redes: asociaciones de inmigrantes, ONG, y contactos personales. Se entrevistaron en total a 58 personas, siendo sus procedencias de origen: República Dominicana, Ecuador, China, Marruecos, Venezuela, Argentina y Uruguay.

Se han detectado distintas estrategias migratorias con independencia del país de origen:

- Una migración familiar, vinculada a mujeres casadas que migran con su pareja, mujeres que dejan a sus hijos y pareja en origen, mujeres reagrupadas y mujeres que reagrupan.
- Una segunda estrategia estaría llevada a cabo por mujeres jefas de hogar, viudas, separadas, madres solteras.
- Y la tercera respondería a estrategias individuales, normalmente llevadas a cabo por mujeres solteras sin cargas familiares en origen.

En Madrid se entrevistaron a mujeres dominicanas y ecuatorianas. Entre las primeras nos encontramos con hogares dirigidos por mujeres, con un nivel de estudios bajo-medio. En relación a las mujeres ecuatorianas entrevistadas, la mayoría insertan su proyecto migratorio dentro de una estrategia familiar, migrando los dos juntos o uno primero realizando después la reagrupación del cónyuge. La mayoría de ellas son de clase media con un nivel de estudios medio o profesional. En las entrevistas realizadas en Galicia las mujeres entrevistadas (venezolanas, argentinas y uruguayas) tienen un nivel de estudios medio-alto, y han tenido en la mayoría de los casos una trayectoria laboral exitosa en origen. Su migración se inserta en opciones conjuntas dentro de sus unidades familiares, respondiendo a causas económicas. En el caso de Barcelona, las mujeres entrevistadas marroquíes responden a dos perfiles distintos: migración femenina a través de reagrupaciones familiares de varones llegados a finales de los setenta y migraciones más recientes que coinciden con el incremento de flujo en el año 2000. Su nivel de estudios es bajo, siendo reflejo de las altas tasas de analfabetismo en origen. Las mujeres chinas migran dentro de una estrategia familiar de movilidad social, su origen se concentra en la provincia de Zhejiang, en concreto en Qingtian Wenzhou, en la zona sur de la misma. Su nivel de estudios varía en función de la edad: bachillerato las más jóvenes, y estudios elementales las mayores en edad.

El camino hacia el empresariado étnico

Los factores que facilitan o dificultan la estrategia empresarial, serían: la situación familiar y el tipo de migración; las redes sociales y comunitarias, y la presencia de enclaves étnicos que facilitan la apertura del negocio; la experiencia previa en el país de origen; la socialización familiar en el trabajo por cuenta propia; la cultura de origen. Se han detectado distintas estrategias para llegar a la constitución de la empresa étnica atendiendo a las distintas nacionalidades y a los nichos ocupacionales donde se encontraban trabajando con anterioridad a la constitución de la empresa.

En Madrid, mujeres dominicanas y ecuatorianas han optado por la vía empresarial como estrategia para salir del servicio doméstico, en el que se encuentran encasilladas en un mercado de trabajo limitado desde el punto de vista de libertades y salario. Los negocios que se han puesto en marcha han sido restaurantes, locutorios, empresas relacionadas con la madera u otras materias primas, en el caso de las ecuatorianas. El componente transnacional sólo se aprecia en los negocios relacionados con la importación de materias primas. Mientras que en el caso de las dominicanas en su mayoría eran peluquerías. En ambos casos se han detectado trabajos anteriores en la economía sumergida como paso previo para montar un negocio. La clientela de sus negocios suele ser co-étnica o inmigrante. La transnacionalidad es una constante en el caso de las mujeres dominicanas, son mujeres en su mayoría jefas de hogar, con fuertes vínculos en el país de origen. Sus negocios suelen necesitar productos específicos que se consiguen en origen, o a través de proveedores especializados co-étnicos o inmigrantes.

Los negocios que se han detectado en Galicia, de mujeres venezolanas, argentinas y uruguayas se centran en el sector servicios: hostelería, comercio al por menor, textil, enmarcados dentro de la economía formal, con una clientela principalmente española. En el caso de argentinas y venezolanas la constitución de su empresa ha resultado más fácil que en el caso de dominicanas o ecuatorianas, ya que contaban con redes familiares en España que les han proporcionado información sobre la segmentación del mercado. A su vez en la mayoría de los casos contaban con un capital ahorrado para la constitución de la empresa. El tipo de negocios establecidos en principio no propicia los intercambios de mercancías con el país de origen, y el envío de dinero no se da de manera regular.

Las mujeres marroquíes entrevistadas en Barcelona trabajan como autónomas en mercados: o como ayudantas en los negocios de los maridos al interior de los mercados, o en el exterior de los mercados llevando sus propios puestos. La clientela es marroquí, española e inmigrante. La transnacionalidad está presente dentro del proceso globalizador y de las redes transeuropeas creadas por migrantes magrebíes en Europa. Los chinos tradicionalmente ocuparon el sector de la hostelería, especializándose en la restauración de comida china, destinado a la clientela nativa. Con el paso de los años han ido buscando otros mercados: sector textil (como primer paso de la creación de empresa transnacional), y empresas del sector servicios, comercio, etc. Las mujeres chinas se encuentran dentro de una red familiar transnacional donde se mueve información, mercancías, personas, capital, etc. Los negocios suelen estar concentrados en un barrio y su clientela es co-étnica e inmigrante.

Las relaciones de género y el empoderamiento de estas mujeres migrantes empresarias varían en función de su contexto de origen, de sus modelos familiares, de criterios de clase que se cruzan con el género, de su situación de mujeres madres, solteras, viudas, separadas, etc. Dependiendo de las nacionalidades y del nivel de instrucción se aprecia un discurso más o menos empoderado. En el caso de las mujeres ecuatorianas llama la atención que las relaciones de género donde se inserta su vida suelen ser subordinadas y poco equitativas, se aprecia un cierto empoderamiento a través de la constitución de la empresa étnica. No obstante la creación de la misma supone una carga extra de trabajo, ya que no se libera de sus tareas reproductivas, y tiene que asumir nuevas responsabilidades. En relación a las mujeres argentinas, venezolanas, y uruguayas, su discurso se centra en la conciliación de vida laboral y familiar. En origen relegaban las tareas productivas y reproductivas a terceras personas, mientras que en España las asumen ellas mismas. En algunos casos se han visto procesos de desempoderamiento, fomentados por la sobrecarga de tareas y por la relegación de proyectos personales profesionales en favor de la inserción de sus parejas varones en un mercado de trabajo primario. La división de lo privado y lo público aparece muy marcada en las actividades desempeñadas por las mujeres magrebíes. Utilizan ante el negocio una combinación de ritmos, estrategias y tiempos que combinan en la vida laboral y pública. Como se ha citado anteriormente, la empresa étnica para la mujer china se enmarca dentro de una estrategia familiar transnacional. El empoderamiento se ve en el sentido de pertenencia a la familia migrante transnacional, dentro de ésta la mujer puede conseguir el mismo status y prestigio que el hombre.

Como recomendaciones cabe destacar el énfasis que se pone en facilitar ayudas económicas a mujeres empresarias para que no tengan que depender de capitales de segundas personas, bien sea su pareja o las redes étnicas de apoyo que están establecidas. Así mismo hay propuestas de distintas acciones de codesarrollo vinculadas al concepto transnacional: creación de microempresas étnicas transnacionales, formación e intercambios transnacionales.

Marta Carballo de la Riva

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 6.000 a 6.500 palabras en papel DIN A4, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- Los artículos se acompañarán de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve *curriculum vitae* que aparecerá publicado conjuntamente con el trabajo.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas.
- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): *Título del libro* (en cursiva), editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
 - ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "Título del artículo" (entre comillas), *Nombre de la revista* (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

Revista Española de
**DESARROLLO
Y COOPERACIÓN**

Nº 13
OTONO/INVIERNO 2004

SUMARIO

ENERGÍAS RENOVABLES Y DESARROLLO

Contribución a una estrategia energética global
ÓNDI INSTITUT/F. BÖLL

Mecanismos de desarrollo limpio y cooperación al desarrollo
I. KREISLER

La UE y la energía sostenible
A. WUJMAN

El Programa Azahar
J. FERRE

OTROS TEMAS

El agua es un bien común
R. PETRELLA

Problemas estructurales de la cooperación española para luchar contra la pobreza
A. RODRÍGUEZ-CARMONA

SECCIONES FIJAS

El nuevo marco legal del sistema gallego de cooperación al desarrollo
C. TELJO

Los proyectos de electrificación solar fotovoltaica de las ONG
IPADE

Cooperación, energías renovables y proyectos de electrificación
T. SÁNCHEZ

Referencias en Internet
I. SANTOS

Gobernabilidad y organizaciones de microfinanzas
M. LABIE Y J. SOTA

Bush y el Millennium Challenge Account: ¿A favor o contra los pobres?
C. ILLÁN

La cooperación internacional de Grecia
N. TSELEPI

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 20 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 25 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
Empresa / Institución _____
Dirección _____ Tel. _____
Código postal _____ Ciudad _____
Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
Dirección de la Agencia _____
Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad _____ Código sucursal _____ Dígito control _____ Número de cuenta _____

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de
Atentamente,

Fecha _____ Firma _____

Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14



PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001.
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999.
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998.
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos, IUDC-CEDEAL, Madrid 1993 (existe edición en catalán).

Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores, IUDC-CEDEAL, Madrid 1997 (existe edición en catalán).

LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid 2001.

MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.

Números anteriores de la REDC

REDC 13 - Invierno 2004

Tema central: Energías renovables y desarrollo

REDC 12 - Verano 2003

Tema central: La región andina

REDC 11 - Invierno 2003

Tema central: 10 años de la cooperación española

REDC 10 - Verano 2002

Tema central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Río+10).

REDC 9 - Invierno 2002

Tema central: Medio ambiente y desarrollo.

REDC 8 – Verano 2001

Tema central: Ayuda humanitaria.

REDC 7 - Invierno 2001

Tema central: La financiación de la cooperación para el desarrollo.

REDC 6 - Verano 2000

Tema central: Relaciones de género y desarrollo.

REDC 5 - Invierno 2000

Varios

REDC 4 - Verano 1999

Monográfico: Evaluación de la ayuda al desarrollo.

REDC 3 - Invierno 1999

Tema central: La cooperación UE – América Latina.

REDC 2 - Verano 1998 (Agotado)

Tema central: Política española de cooperación para el desarrollo.

REDC 1 - Invierno 1998 (Agotado)

Tema central: Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000.

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web:

<http://www.ucm.es/info/IUDC>