

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
Carmelo Angulo Barturen
Celestino del Arenal Moyúa
Carlos Berzosa Alonso-Martínez
Louk de la Rive Box
Mª Emilia Casas Baamonde
Francesc Granell Triás
José Miguel Insulza Salinas
Alberto Navarro González
Guadalupe Ruiz-Giménez Aguilar

Consejo de redacción

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

Dirección

L. Alfonso Gamero Rodríguez
José Ángel Sotillo Lorenzo

Colaboradores

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

Secretaría de redacción

Enara Echart Muñoz
Silvia Pescador

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



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 21
INVIERNO 2008

Presentación

5

TEMA CENTRAL: Cooperación Descentralizada en el Mediterráneo

Tomar la Cooperación Descentralizada
en serio, o la crónica de un difícil
equilibrio entre la política y las
políticas públicas

11

Carlos Hernández Ferreiro

La cooperación para el desarrollo
autonómica y local. Balance
y tendencias

27

Carlos Illán Sailer

Andalucía y Marruecos: la cooperación
entre las dos orillas del Mediterráneo

45

Susana Ruiz Seisdedos

Cooperación Descentralizada
euromediterránea: una aproximación
a la Cooperación al Desarrollo de los
gobiernos locales en el Mediterráneo

59

*Arnau Gutiérrez
y Paqui Santonja*

Codesarrollo: vinculación positiva
entre municipalismo e inmigración

73

Teodoro Romero i Hernández

Calidad de la ayuda y cooperación
descentralizada: la participación
en los procesos de evaluación

83

Miriam Arredondo Garrido

El Programa Municipia: una nueva
forma de hacer cooperación municipal **97**
Enrique del Olmo García

Caracterización socioeconómica de las
comunidades pesqueras artesanales
de las provincias de Chefchaouen,
Al-Hoceima y Nador **111**
IPADE

Recursos sobre cooperación
descentralizada **131**
Juncal Gilsanz Blanco

SECCIÓN FIJA

Idas y venidas de la cooperación
internacional para el desarrollo **137**
Silvia Pescador Hernández

RESEÑAS 149

Este documento está financiado por la Fundación Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo-IPADE, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID, como parte de las actividades del tercer año del Programa de Sensibilización y Educación para el Desarrollo sobre Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente en la Región Mediterránea (MEDA).



IPADE es una organización no gubernamental de desarrollo dedicada a la cooperación internacional y a la educación para el desarrollo.

Somos una organización transparente, independiente y comprometida que, desde 1987, trabaja en más de 30 países de América Latina, África y Asia promoviendo el desarrollo humano sostenible de poblaciones vulnerables.

En España, desarrollamos actividades de sensibilización para dar a conocer la importancia del medio ambiente en la lucha contra la pobreza. Además, realizamos campañas dirigidas a la ciudadanía para que ésta conozca y reclame el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

www.fundacion-ipade.org

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. Fax: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es

URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

NOTA EDITORIAL

En nuestro afán por mejorar progresivamente la calidad científica de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, superada ya la edición número 20, queríamos dar cuenta de algunas de las actuaciones en este ámbito. Así, el 13 de mayo de 2004, la *REDC* fue incluida en el catálogo del *Latindex, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Las revistas contenidas en dicho catálogo son seleccionadas y clasificadas según criterios internacionales de calidad editorial previamente convenidos por el sistema *Latindex*. En particular, los criterios de calidad editorial definidos por este sistema son 33, siendo necesario cumplir al menos 25 para formar parte del catálogo. En la última actualización de este catálogo, fechada el 3 de diciembre de 2007, se constata que la *REDC* cumple con 27 de estos criterios de calidad. En tal sentido, estamos trabajando para garantizar en breve el cumplimiento de los restantes criterios, así como responder a la invitación que recientemente se nos ha cursado para integrarnos en la *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Redalyc)*. Esta integración acentuaría nuestra presencia en bases de datos bibliográficas, contribuyendo a la difusión de la publicación acorde a los criterios de calidad exigidos para las revistas científicas, intentando mantener, al mismo tiempo, su carácter divulgativo para que pueda tener el mayor alcance posible y contribuir, de este modo, a un mayor conocimiento de lo relativo al desarrollo y la cooperación.

PRESENTACIÓN

CARLOS ILLÁN SAILER

Si hay algo que ha caracterizado el estudio de la Cooperación Descentralizada ha sido la versatilidad que adopta esta modalidad de ayuda. En unos casos se ha presentado como un fenómeno dentro de la arquitectura de la ayuda internacional, es decir, como un conjunto de eventos que pueden ser medidos y descritos tanto cuantitativa como cualitativamente (de ahí, por ejemplo, los distintos estudios que se han centrado en analizar la expansión y el vigor que ha tomado en los últimos años en España). Semejante enfoque ha derivado en intentos por definir a este fenómeno dotándolo de unos rasgos que permitan homogeneizar algo que, como se verá más adelante, no responde a un modelo universal.

En otros casos, el énfasis se pondrá en presentar a la Cooperación Descentralizada como un modelo de cooperación que, en ocasiones, se complementa con su “opuesto” —la cooperación de los gobiernos centrales—, o que en otras, conduce a la fragmentación de la ayuda por cuanto eleva el grado de descoordinación y solapamiento del conjunto de acciones que se llevan a cabo por sus distintos actores. En resumen, no es fácil establecer formulaciones claras de lo que supone la Cooperación Descentralizada si antes no sabemos desde qué enfoque se sitúa el que intenta analizarla: la definición que podría realizar un funcionario de la UE varía de la que puede darnos un responsable político de cualquier Comunidad Autónoma española, o incluso de la que aportaría quien pertenezca al ámbito de la cooperación no gubernamental.

Aclarado este asunto, el lector se dará cuenta de que la pluralidad de visiones que en este número se presentan permite constatar un enfoque ecléctico: la Cooperación Descentralizada se entiende desde su acepción más amplia, tal y como la formula la Comisión Europea, hasta la que viene expresada como aquella política de ayuda desarrollada por los entes autonómicos y locales de nuestro país. Y si amplias son las definiciones, vastas son también las experiencias que se pueden encontrar en este enfoque. El presente número aborda distintos temas centrales que están en la agenda de la cooperación española y que podrían clasificarse en conocer su valor añadido y cómo superar algunas dificultades que presenta en un sistema de ayuda tan heterogéneo como el español. La temática ha sido, además, presentada en el

marco de un contexto geográfico particular: el Magreb y, más específicamente, Marruecos, por ser éste un número coeditado por la Fundación IPA-DE, además de por la labor que lleva realizando esta ONGD en dicha zona.

Así, se podrá encontrar una selección de artículos más generales, como el de Carlos Hernández Ferreiro, quien aborda los problemas que afronta la Cooperación Descentralizada en España en el marco de una agenda de reformas impulsadas desde el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 en el contexto de la “nueva agenda de desarrollo” (sobre todo ODM y Declaración de París). La hipótesis del artículo se centra en el posible divorcio existente entre el valor de la Cooperación Descentralizada como herramienta en el marco de los procesos de construcción de los gobiernos subestatales y los objetivos de la Cooperación Descentralizada como política pública orientada a la lucha contra la pobreza.

En una línea más descriptiva se suceden otros artículos como el de Carlos Illán Sailer, que realiza un análisis de la evolución y tendencias que han marcado la Cooperación Descentralizada en España, o el de Susana Ruiz Seisdedos, dedicada a presentar la labor de la Junta de Andalucía como el principal donante regional del país magrebí. Esta importancia, tal y como destaca la autora, no se basa tanto en las cifras de los recursos destinados, sino en el desarrollo de iniciativas como el Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT), que supone una experiencia de partenariado especialmente significativa.

Pero la práctica de la Cooperación Descentralizada pasa también por conocer la labor que han venido desempeñando los gobiernos locales en la creación de un espacio autónomo de trabajo con múltiples actores del Sur. A ello han dedicado su análisis Arnau Gutiérrez y Paqui Santonja, quienes desde la definición de Cooperación Descentralizada utilizada por la Comisión Europea a principios de los años noventa, presentan las características específicas de este fenómeno en el ámbito euromediterráneo, una zona caracterizada por un elevado grado de inestabilidad política y por desequilibrios socio-económicos muy importantes.

En línea con este enfoque, encontramos otra experiencia que describe Teo Romero i Hernández, organizada e impulsada desde el Fons Català de Cooperació —una organización formada por ayuntamientos y otras organizaciones supramunicipales (diputaciones, consejos comarcales y mancomunidades de municipios...) que destinan una parte de su presupuesto a financiar acciones de cooperación para el desarrollo y de solidaridad con los pueblos de países más desfavorecidos—. Se trata de la línea de codesarrollo implantada en Marruecos

a través de las asociaciones de marroquíes residentes en Cataluña, en diferentes sectores como el educativo, el desarrollo local, la gestión del agua, la agricultura, la capacitación de los líderes asociativos, la sanidad, la construcción de centros de formación para mujeres y las infraestructuras.

También el presente número aborda cuestiones fundamentales que atañen a la labor que se viene haciendo desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: la mejora de la calidad de la ayuda a través de la evaluación y la creación de marcos comunes de coordinación entre los distintos actores públicos autonómicos y locales que trabajan tanto en Marruecos como en otras zonas del globo. La primera cuestión se trata en un artículo escrito desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo por Miriam Arredondo Garrido, en representación institucional de todo el equipo que compone la División de Evaluación. En el mismo se describe un ejercicio de evaluación realizado con un país prioritario para la cooperación española, Marruecos, dentro de la Directriz VIII del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006, que incluye como línea de actuación la de “Fortalecer el sistema de seguimiento de la Cooperación Española, mediante la puesta en marcha de evaluaciones estratégicas”.

El segundo elemento es analizado por Enrique del Olmo en su presentación del Programa de cooperación municipal MUNICIPIA, surgido de una reflexión conjunta entre la Confederación de Fondos de Solidaridad (CONFOCOS), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Un programa que parte de algunas reflexiones como son la importancia que el desarrollo de los municipios en los países receptores de cooperación tiene en la lucha contra la pobreza y por la articulación democrática de sus países, así como la importantísima implicación de los municipios españoles en la cooperación para el desarrollo. El autor deja claro que el programa no pretende incorporar más recursos a los ya existentes, sino establecerse como lugar de planificación conjunta, de negociación con las entidades locales receptoras, como centro de inserción de la ayuda municipal al desarrollo en las estrategias país de la cooperación española, como potenciador del valor añadido de los municipios en la ayuda al desarrollo y, en definitiva, como un instrumento para dar un salto de calidad en la cooperación de los entes locales españoles.

El artículo que cierra este bloque de experiencias es el de la Fundación IPADE. Esta ONGD ha llevado a cabo un estudio en las provincias costeras del norte de Marruecos, en concreto en Chefchaouen, Alhucemas y Nador. El objetivo del mismo ha sido conocer la realidad socioeconómica de las comunidades pesqueras artesanales de la región del Rif, donde la alta tasa de

analfabetismo que sufren tanto hombres como mujeres, y la marginalidad a la que históricamente ha sido sometida la comarca rifeña por parte de las instituciones públicas repercute negativamente en las poblaciones que dependen de los productos del mar, al ser la pesca la principal actividad económica que proporciona ingresos a las familias. Ese diagnóstico y la identificación de nuevas formas de comercialización de los productos marinos son los ejes desarrollados en el artículo.

El resto del número versa sobre temas que vienen recogiendo habitualmente en nuestros números: una sección de recursos sobre la Cooperación Descentralizada, que ha elaborado Juncal Gilsanz; las “Idas y venidas” de la cooperación internacional en los últimos meses que, de una manera sistemática y amena, elabora la responsable de la REDC, Silvia Pescador; así como las clásicas reseñas sobre libros y documentos de actualidad.

Esperamos que los artículos puedan reflejar los matices de un mapa complejo de experiencias en este campo de actuación y sirvan, además, para que aquellos que se acercan por primera vez a la Cooperación Descentralizada tengan a su disposición elementos de análisis que les permitan formarse una visión de conjunto.

TEMA CENTRAL
COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA
EN EL MEDITERRÁNEO

TOMAR LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN SERIO, O LA CRÓNICA DE UN DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS HERNÁNDEZ FERREIRO*

PALABRAS CLAVE

Cooperación Descentralizada; Política territorial; Acción exterior de los gobiernos subestatales; Agenda de reformas de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

RESUMEN

La Cooperación Descentralizada es, por su volumen y configuración, uno de los elementos distintivos del Sistema Español de Cooperación Internacional. Sin embargo, parece encontrar dificultades para encontrar su lugar en el marco de la nueva Agenda Internacional de la Cooperación, derivada del Consenso de Monterrey y la Declaración de París sobre la efectividad de la Ayuda. Este artículo argumenta que sólo desde una redefinición de los objetivos de política de la Cooperación Descentralizada será posible afrontar su papel como política pública en el ámbito de la lucha contra la pobreza.

* Carlos Hernández Ferreiro es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo de Florencia y ha trabajado como consultor externo para el Gobierno de Canarias en la elaboración de un Proyecto para la Constitución de un Fondo Regional para la Cooperación al Desarrollo. Actualmente trabaja como consultor y analista en el área de la cooperación para el fortalecimiento institucional.

ABSTRACT

Decentralised Aid is a major feature of the Spanish System for International Cooperation. Yet, local and regional authorities are finding several obstacles to comply with the new international agenda for Development Co-operation as established in the so-called Monterrey Consensus and the Paris Declaration on Aid Effectiveness. This article argues that, only through a major process of redefinition of its political value, it might be possible to restructure the role of decentralized aid as a public policy in the context of the international fight against poverty.

RÉSUMÉ

La Coopération Décentralisée, par son importance et sa configuration est l'un des éléments distinctifs du Système Espagnol de Coopération Internationale. Cependant, cette modalité de coopération semble rencontrer quelques difficultés à s'intégrer dans l'Agenda International de Coopération établi par le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cet article soutient que la Coopération Décentralisée sera considérée comme une partie intégrante des politiques publiques en faveur de la lutte contre la pauvreté seulement si se redéfinissent les objectifs de sa politique.

Introducción

Hace algunos meses, en una entrevista con un funcionario de la Cooperación al Desarrollo de una Comunidad Autónoma Española, éste se manifestaba acerca de la naturaleza de la Cooperación Descentralizada en los siguientes términos: “*el problema de la Cooperación Descentralizada es que nadie se la toma en serio como una política pública. Todo el mundo entiende lo que significa hablar de una política pública de Sanidad o de Educación; sin embargo, cuando hablamos de Cooperación al Desarrollo no existe esta cultura de política pública*”¹.

Los últimos años han marcado, probablemente, el periodo de reformas y cambios más importante de la historia de la Cooperación al Desarrollo en España. Esta legislatura ha señalado un profundo salto cualitativo en el nivel de desarrollo de nuestra cooperación internacional: desde el punto de vista de la

1. Entrevista realizada el día 3 de septiembre de 2007.

administración y la gestión, de los recursos disponibles, de los instrumentos de planificación, pero, fundamentalmente, desde el punto de vista de la integración de la Cooperación al Desarrollo en el ámbito de la Acción Exterior Española y el intento de buscar los mecanismos para mejorar la coherencia entre los objetivos de la lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos y promoción de la democracia y el resto de la Acción Exterior y la Diplomacia Exterior del Gobierno de España.

Sin embargo, parece que este proceso de reformas hubiera dejado a la Cooperación Descentralizada un poco de lado o, al menos, existe la sensación de que no se han abordado de manera abierta los problemas de la Cooperación Descentralizada, ya sea desde la óptica de las propias administraciones subestatales o en el contexto de los cambios que se están operando en el seno de la Cooperación Española y en el Sistema Internacional de Cooperación.

En este artículo intentaremos analizar los problemas que afronta la Cooperación Descentralizada en España en el marco de esta agenda de reformas desde la óptica de lo que podemos considerar como su dicotomía originaria. Esto es, el divorcio existente entre el valor de la Cooperación Descentralizada como herramienta en el marco de los procesos de construcción de los gobiernos subestatales y los objetivos de la Cooperación Descentralizada como política pública que, en último término, forma parte del esfuerzo internacional en la lucha contra la pobreza y la promoción de mejores niveles de Desarrollo Humano en los países y sociedades del Sur.

La Cooperación Descentralizada como fenómeno y como política pública: razones para la dicotomía entre los objetivos de la Cooperación Descentralizada como política y como política pública

La Cooperación Descentralizada es uno de los elementos distintivos de la Cooperación al Desarrollo en España, frente al resto de países donantes. Se trata de un fenómeno que se ha venido consolidando en paralelo al desarrollo del propio Sistema Español de Cooperación y que ha alcanzado cotas, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, que no tienen parangón en otros países de nuestro entorno, salvo, tal vez, en Bélgica, Alemania o Italia².

2. Según datos del Documento de Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006 la Cooperación Descentralizada suma un 14,6% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española. Supone, aproximadamente, el 30% del total del gasto de la AOD bilateral española en donaciones para programas y proyectos; y casi el 90% del gasto de la Cooperación Española en Educación para el Desarrollo y Sensibilización.

Uno de los rasgos diferenciales de la Cooperación Descentralizada en España es quizás que desde su génesis, allá por la mitad de los años 80, ha sido un fenómeno de gran complejidad que, desde el punto de vista analítico se puede explicar a través de la interacción de dos procesos diferenciados: el de articulación de la Cooperación Descentralizada como fenómeno y el de articulación de la Cooperación Descentralizada como política pública³.

La Cooperación Descentralizada como fenómeno es, sin duda, el resultado de un profundo proceso de reestructuración en las agendas internacionales del desarrollo y de la gobernabilidad que han venido a fortalecer el papel de los entes subestatales como instrumentos de cambio y de desarrollo; como unidad de gestión de modelos de desarrollo económico territorial diferenciados en el marco de la globalización; como primer nivel político en el que los ciudadanos ejercen sus derechos y sus deberes de ciudadanía; o como espacio en el que poder arraigar la construcción del *demos* en el marco de prácticas sociales y valores culturales que tienen su origen en contextos territoriales muy determinados y desde los que poder superar la crisis de legitimidad del Estado, como único espacio en el que poder articular la idea de lo público.

Al mismo tiempo, la Cooperación Descentralizada, *entendida como un modelo de política pública concreta* de cooperación internacional para el desarrollo y lucha contra la pobreza e implementada y financiada desde los Gobiernos Locales y las Comunidades Autónomas, tiene su origen en un intenso proceso de politización, o de incorporación a la agenda de la política territorial y de la construcción de los entes territoriales en España, de las dinámicas mencionadas anteriormente, a través de la movilización de las Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs) y las instituciones locales y autonómicas.

Ver: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Nota de avance de Seguimiento del PACI-2006*, p. 8. <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentaci%C3%B3n/> Recientemente, se han publicado diversos estudios y artículos que caracterizan la participación de los entes subestatales en el ámbito de la cooperación internacional. Merece la pena destacar los siguientes: DESMET, An y DEVELTERRE, Patrick: *Sub-national authorities and development co-operation in the OECD-DAC member countries*, Working Papers of the Higher Institute of Labour Studies and Sustainable Development, Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica 2002; Council of European Municipalities and Regions: *North/South Cooperation: The action of Europe's Local Government Associations*, CEMR, Bruxelles, 2005; OECD: *Aid Extended by Local and State Governments*, OECD, París 2005; Konrad-Adenauer-Stiftung: *Local Governments in Development Cooperation: Proceedings of the conference organised by the European Office of the Konrad Adenauer Stiftung in co-operation with Council of European Municipalities and Regions*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Alemania 2006.

3. Para una elaboración completa sobre la distinción entre la Cooperación Descentralizada como fenómeno y la Cooperación Descentralizada como política pública y sus implicaciones analíticas y metodológicas en el estudio de las políticas de Cooperación Descentralizada para el desarrollo ver: HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Regions and International Aid: An inquiry on the origins of decentralized aid for development policies in two European regions*, European University Institute/PhD Theses, Florencia, 2005, pp. 81-110.

Así, a mediados de los años ochenta, para las ONGDs españolas “abrir la lata de la cooperación internacional” y territorializar los debates y sus demandas frente a las instituciones supuso una ventana de oportunidad para extender la vigencia de los problemas de la pobreza y el Desarrollo Humano, más allá de las fronteras del Estado y su Política Exterior. Se consigue así la incorporación de la sociedad civil en su conjunto y de otros niveles institucionales, que habían quedado tradicionalmente marginados de estos debates, en un contexto político-institucional en el cual aún estaban definiéndose los contenidos básicos de la visión del Estado sobre su papel como donante en el sistema internacional.

Del mismo modo, para los gobiernos locales y regionales, el desarrollo de actuaciones en el ámbito de la cooperación internacional, más que dar una respuesta a las demandas legítimas de la sociedad civil, supone, por un lado, una apuesta por *forzar* los límites del modelo de distribución territorial del poder del Estado, aún, por aquel entonces, muy poco claros; al tiempo que es un intento claro de *reforzar* la legitimidad y la visibilidad de los niveles subestatales de gobierno frente a la sociedad civil, sobre todo en un contexto de articulación fuerte de las demandas en ciertos territorios (principalmente Cataluña y el País Vasco), a través de la labor de socialización, casi pedagógica, de las ONGDs⁴.

La articulación, a lo largo de los últimos 20 años, de esta doble racionalidad de la Cooperación Descentralizada (como elemento en el ámbito de los debates sobre el desarrollo internacional y como elemento en la construcción de un nuevo modo de comprender la distribución territorial y el ejercicio del poder político de las administraciones subestatales en España) ha determinado muchas de las características, pero sobre todo muchos de los problemas que ha enfrentado y sigue enfrentando la misma para articularse verdaderamente como una política pública en el ámbito de la Cooperación Española para el Desarrollo.

En este sentido, la Cooperación Descentralizada, lejos de ser, como han defendido algunos, un modelo de acción que aleja la cooperación internacional del ámbito de la política para devolverla a la sociedad, ha supuesto, en España, pero también en otros países como Italia⁵, una ventana de oportunidad para la

4. Ver: GOMÁ, R., GONZÁLEZ, R., MARTÍ, S., PELÁEZ, LL., TRUÑO, M., IBARRA, P., MONTE-SERÍN, M.J. y BLAS, A.: “Participation, Public policies and Democracy: International Solidarity and Antimilitarism in the Basque Country and Catalonia”, en Pedro Ibarra (ed.): *Social Movements and Democracy*. Palgrave-McMillan: New York, 2003.

5. Ver: DIODATO, Emidio y LIPPI, Andrea: “Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza. Una comparazione tra Lombardia e Toscana”, *Rivista Italiana di Scienza Politica* – Anno XXXVII; n. 2 agosto 2007, pp. 207-231.

construcción de nuevos modelos de acción política para los entes subestatales; un marco de actuación desde el que ofrecer una respuesta a los desafíos estructurales que plantea la política y la economía en la era de la globalización, desde el que construir un nuevo modelo de territorio y de instituciones que respondan a los desafíos de la globalización desde la proyección internacional de sus valores territoriales a través de las actividades de Cooperación Descentralizada al desarrollo; que ganen acceso a las arenas internacionales de decisión; que se conviertan, en definitiva, en donantes en miniatura, con todas las implicaciones políticas e institucionales que esto conlleva⁶.

Esta dimensión política (*politics*) de la Cooperación Descentralizada, que ha sido a lo largo de los años noventa el principal motor de su consolidación institucional como política pública (*public policy*), puede convertirse (de hecho lo está haciendo ya), en el contexto de los cambios que se están operando tanto en la Cooperación Española como en el Sistema Internacional de la Cooperación al Desarrollo, en un importante obstáculo que le impida, finalmente, aprovechar el tren de las reformas que se vienen desarrollando en el ámbito de la gestión de la cooperación, sobre todo a partir del (llamado) Consenso de Monterrey, la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda o, en el contexto de la Unión Europea (UE), el Consenso Europeo sobre el Desarrollo y el Código de Conducta sobre Efectividad de la Ayuda y la División del Trabajo aprobados recientemente por la Comisión y los Estados Miembros de la UE y que deberán convertirse en instrumentos importantes en la articulación de las políticas de cooperación de los Estados Miembros.

En otras palabras, si los debates actuales sobre la cooperación internacional giran en torno a la búsqueda de la manera de distribuir *más ayuda, mejor y más rápido*⁷; si el Sistema Internacional de Cooperación se está orientando

6. Definir la Cooperación Descentralizada en España como espacio principalmente político nos obliga, sin embargo, a hacer algunas precisiones que, sin discutir esta tesis, añaden un mayor refinamiento en el análisis. En este sentido, al menos para el caso de España, conviene distinguir en torno a diversos modelos de Cooperación Descentralizada. Así, el nivel de politización de la misma, y sobre todo, el contenido de la variable política, varía entre el nivel de las Comunidades Autónomas y el nivel local. Igualmente, varía entre las diferentes Comunidades Autónomas y los gobiernos Municipales, en función del proyecto político que se está desarrollando en cada ámbito en un momento dado. Esto es, no es lo mismo el nivel de politización ni el contenido de la política de Cooperación Descentralizada en el País Vasco, que en Cataluña o que en Castilla-La Mancha, Madrid o Andalucía; no es lo mismo hablar de la politización de la Cooperación Descentralizada en el caso de ciudades como Madrid o Barcelona que en el caso de un municipio de menos de 5.000 habitantes. Del mismo modo, podemos decir que el fenómeno de los Fondos de Cooperación y Solidaridad en los que se agrupan Instituciones y ONGDs, responde a dinámicas políticas diversas, que a su vez responden a la lógica de la articulación de las relaciones entre sociedad civil e instituciones, pero que, sin duda, como demuestra el funcionamiento de algunos Fondos de Cooperación, no dejan de estar exentas de un elevado contenido "político". Y sin embargo, en todos los casos encontramos elementos "políticos" de gran relevancia que se encuentran en el origen y que explican mucho del desarrollo de estas políticas públicas.

7. Usando el lema de la Política de Cooperación Internacional de la Unión Europea.

hacia la búsqueda de políticas que favorezcan la *apropiación* de los procesos de desarrollo por parte de los países del Sur, una mayor *efectividad y coordinación* entre donantes y la *sostenibilidad y predictibilidad* de los esfuerzos de ayuda a lo largo del tiempo ¿Qué podemos esperar de la Cooperación Descentralizada? ¿Cómo puede contribuir a estos valores una política de ayuda que se caracteriza por su escasa capacidad de coordinación entre donantes, por sus elevados niveles de fragmentación y su deficiente grado de sostenibilidad en el tiempo y de predictibilidad? Esto es, ¿cómo podemos contribuir a la agenda actual de la Cooperación Internacional desde una política pública que, en su implementación efectiva a lo largo de los últimos 20 años, ha supuesto la negación sobre el terreno, de los valores que la componen?

Sin duda la respuesta a esta pregunta nos exige repensar las características de la Cooperación Descentralizada tal y como se ha venido desarrollando hasta nuestros días pero, sobre todo, nos exige encontrar los mecanismos para superar la contradicción actualmente existente entre las implicaciones políticas de la Cooperación Descentralizada y los desafíos a los que se enfrenta como parte de una política pública multinivel (la Cooperación Internacional al Desarrollo), que busca los mecanismos para aumentar su eficacia y su eficiencia en la lucha contra la pobreza, la mejora de los niveles de Desarrollo Humano y la construcción de sociedades más justas, democráticas y equitativas.

Antes de continuar, permítanme que satisfaga la curiosidad de los lectores más escépticos: no creo que la Cooperación Descentralizada, tal y como la entendemos hoy en día, tenga la capacidad de reinventarse en el marco de los nuevos lineamientos del Sistema Internacional de Cooperación. Se trata de un instrumento vigoroso pero ciertamente caduco dentro de dicha agenda, heredero de debates sobre la cooperación internacional y sobre la política territorial ya superados y cuyos costes de reconversión son sin duda muy elevados. En este sentido, mi impresión es que la Cooperación Descentralizada está condenada a ser un elemento cada vez más marginal en el Sistema Internacional de Cooperación y también en el contexto de la Política Española de Cooperación al Desarrollo.

Y, sin embargo, a pesar de todo, sigue siendo muy necesario pensar acerca de los mecanismos que permitirían una renovación de la Cooperación Descentralizada Española en el marco de la nueva agenda de la Cooperación Internacional, si quiera para poder así tener una idea más o menos precisa del camino que, eventualmente, deberíamos comenzar a recorrer y de las dificultades (muchas) que lo jalonan, si lo que pretendemos es integrar a la Cooperación Descentralizada como parte de una Cooperación al Desarrollo más capaz, más eficaz, más moderna y más efectiva.

Lo que se propone a continuación es una serie de ideas que no aspiran a ofrecer una propuesta sistematizada de instrumentos y mecanismos de reforma, pero desde las que sí se pretende sacudir la situación de indefinición en la que parece moverse la Cooperación Descentralizada en España como política pública, así como ofrecer algunos escenarios alternativos para la discusión y el debate entre los técnicos de la cooperación y, sobre todo, entre los políticos y miembros de las asociaciones de la sociedad civil.

¿Hacia la superación de los límites actuales de la Cooperación Descentralizada en España?

Repensar los modelos de internacionalización de los entes subestatales y el papel de la Cooperación Descentralizada

Sería poco recomendable comenzar este ejercicio sin analizar las posibilidades de redefinir el valor político de la Cooperación Descentralizada o, dicho de otra manera, los mecanismos a través de los cuales la Cooperación Descentralizada se inserta en un modelo de proyección exterior del territorio y, por tanto, de construcción política e institucional del mismo⁸.

Y es que sólo a través de este ejercicio estaremos en disposición de intentar acercar la dimensión política de la Cooperación Descentralizada a las exigencias que plantea la agenda de reformas de la Cooperación Internacional.

La teoría y la práctica de la política internacional vienen discutiendo desde los años 70 lo que en la literatura especializada ha venido a llamarse la acción exterior de las unidades constituyentes (*constituent units*); de los entes federados (*federated units*); de los entes subestatales; o de los entes subnacionales. En suma, la acción exterior de las administraciones públicas regionales (entendiendo regional como equivalente a un nivel medio entre el Estado y lo local) y locales.

Se trata de un debate rico que tradicionalmente ha estado al servicio de otras agendas políticas y académicas de mayor alcance, como pudo ser el

8. Para una discusión algo más detallada de estos asuntos en el ámbito de las relaciones de Cooperación Descentralizada entre la UE y América Latina puede verse: ILLÁN SAILER, Carlos y HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: "La Cooperación Descentralizada en el ámbito del fortalecimiento institucional", en *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL*, Diputación de Barcelona: Barcelona, 2007. Para un estudio en profundidad de las implicaciones de la Cooperación Descentralizada como instrumento en el ámbito de los procesos de construcción regional (*region building*) en las regiones europeas ver: HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Regions and International Aid*, EUI/PhD Theses, Florencia 2005 (*op. cit.*).

estudio del *poder blando* (*soft power*) y las *Relaciones Transnacionales*, en el ámbito de la Teoría de las Relaciones Internacionales en los años 70, o la agenda de la *soberanía perforada* (*perforated sovereignty*) a finales de los años 80, y que sólo desde principios de los años 90 ha comenzado a desarrollarse como un cuerpo de teoría autónomo dentro de la agenda del *Nuevo Regionalismo* (*New Regionalism*) y los estudios sobre el *Federalismo* y la articulación territorial del poder político en las democracias contemporáneas.

Por contar de manera sucinta una historia larga, la acción exterior de las regiones es una respuesta a los cambios estructurales que se han producido en los mecanismos de articulación de la autoridad política en nuestras sociedades contemporáneas; pero sobre todo, es el resultado de un proceso de representación colectiva y de articulación política, en el nivel doméstico-territorial de los desafíos y las oportunidades abiertos por la globalización de la economía y los procesos de integración supranacional, en un contexto político en el que la administración del Estado ha perdido algunas de sus capacidades de intermediación entre el sistema internacional y el territorio y en el que estos últimos deben encontrar nuevos puntos de referencia desde los que desarrollar e implementar su propia autonomía política⁹.

Se trata de un fenómeno que, hasta ahora, ha tenido un carácter eminentemente “reactivo” frente a los “asaltos” que, sobre el proceso de construcción de la autonomía política local o regional, se han venido realizando desde otras instancias institucionales supranacionales y desde la creciente integración e internacionalización de la economía.

Así pues, en España la Cooperación Descentralizada ha sido un elemento importante en la construcción de un modelo de acción exterior que pretendía consolidarse como alternativa visible a los mecanismos de defensa de los intereses y valores del territorio desplegados por la diplomacia tradicional del Estado, en un contexto de incertidumbre e inseguridad, desde el punto de vista de la articulación de los mecanismos de autoridad política¹⁰.

9. Es importante destacar que la autonomía, frente a la interpretación canónica del concepto de soberanía, es un concepto eminentemente relacional, que define una esfera de acción propia, pero que, al mismo tiempo, establece un espacio de acción compartido entre los sujetos que forman parte de dicha relación, de manera que se generan mecanismos de solidaridad intersubjetiva que son complementarios y necesarios para el desarrollo de las capacidades de acción de cada uno de los sujetos tomados individualmente.

10. No es casualidad que una parte de la reflexión sobre la acción exterior de los gobiernos subestatales se refiera a la misma bajo el encabezamiento de “paradiplomacia”. Aún así hay que entender la paradiplomacia como una respuesta que en ningún caso pretende ser sustitutiva del Estado, sino que, simplemente, pretende facilitar o aprovechar los cauces abiertos por los cambios operados en la estructura de autoridad política en el nivel doméstico y supranacional.

Y, sin embargo, el establecimiento de estos mecanismos de “defensa” de la autonomía política (pero también de proyección de la misma), ha abierto un espacio político e institucional para el desarrollo de modelos de acción colectiva multilateral, que permite a los gobiernos subestatales formar parte de los sistemas de gobernanza supranacional y reforzar la importancia del territorio en un contexto político cada vez más fluido.

Un ejemplo bastante reciente de estos nuevos espacios de actuación ha sido la creación en Octubre de 2004 de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo (que incluye las regiones de Aragón, Baleares, Cataluña, Languedoc-Roussillon y Midi Pyrénées) y que se constituye como un espacio flexible de cooperación en diversos ámbitos: el económico, el de las infraestructuras, el de los intercambios culturales y la protección del espacio natural y cultural compartido; y el que se constituye como un nuevo motor del partenariado mediterráneo, sobre todo con los países del Magreb¹¹.

Es, por tanto, desde una reinterpretación de la acción exterior de los gobiernos subestatales como mecanismo de colaboración multilateral y de asunción de responsabilidades colectivas en un contexto en el que los desafíos adquieren una dimensión cada vez más globalizada, que podremos reescribir el papel de la Cooperación Descentralizada en el macro de la agenda política de la cooperación internacional del siglo XXI.

La Cooperación Descentralizada debe comenzar a repensar su papel político más allá del peso de los símbolos de una autonomía política mal entendida; más allá del cortoplacismo como estrategia política; ofreciendo un marco de actuación comprensivo, basado en los principios del multilateralismo, la subsidiariedad, la coordinación, la efectividad y la eficiencia de la ayuda; alineándose, en definitiva con los valores establecidos en la agenda internacional de cooperación, valores que son, sin duda vinculantes para todos los actores que forman parte del Sistema Internacional de Cooperación, entre los que se encuentra la Cooperación Descentralizada.

No se trata pues, de eliminar de un plumazo el papel de la Cooperación Descentralizada ni en el ámbito de la cooperación internacional, ni como instrumento legítimo en el ámbito de la proyección internacional de los gobiernos subestatales. Al contrario, se trata de pensar qué mecanismos permitirían a la

11. Ver: MORATA, Francesc: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de Catalunya”, *Actas del Congreso las relaciones internacionales de las Regiones: Actores subnacionales, Paradiplomacia y Gobernanza Multinivel*, Zaragoza, España 5-6 octubre de 2006.

Cooperación Descentralizada incorporarse a la nueva Agenda Internacional del Desarrollo, sin desvirtuar los valores que hacen de la misma un instrumento necesario en el ámbito de la Cooperación Internacional, pero asumiendo la necesidad de afrontar sus problemas ciertos de dispersión y falta de sostenibilidad.

Para ello, será necesario repensar la Cooperación Descentralizada desde la óptica de los debates sobre la coordinación de esfuerzos en el ámbito de la cooperación internacional y del valor que la Cooperación Descentralizada puede tener como espacio de especialización.

Cooperación Descentralizada y el debate sobre la coordinación de esfuerzos

El Consenso de Monterrey y su implementación en el marco de la Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda han colocado el problema de la coordinación entre donantes en el frontispicio de la agenda de la Cooperación Internacional. Se trata de un debate que parte de la constatación de un fenómeno que no por menos evidente deja de ser sonrojante para la comunidad de donantes: la multiplicación absurda de agencias, actores sociales, programas, proyectos (en muchos casos micro-proyectos que no pueden tener impacto alguno en los procesos de Desarrollo Humano), que no hacen sino convertir la implementación de la Ayuda al Desarrollo en un batiburrillo de acciones inconexas y en la mayoría de los casos redundantes, que sólo consiguen dificultar los procesos de planificación y apropiación por parte de las autoridades de los Países en Vías de Desarrollo.

Se trata de un problema de alcance global para la Cooperación al Desarrollo y que, por su propia naturaleza, tiene implicaciones importantes para el modo en el que se ha venido desarrollando la Cooperación Descentralizada en España.

Así pues, si pretendemos repensar la agenda de la Cooperación Descentralizada para convertirla en un elemento de acción multilateral, integrado en los marcos institucionales y en las agendas de la Cooperación Española y de la Cooperación de la Unión Europea y con capacidad para desarrollar proyectos de mayor envergadura y atender a las demandas de los países del Sur, entonces debemos, sin lugar a dudas, acometer un debate serio sobre el problema de la dispersión y de la falta de coordinación de la Cooperación Descentralizada en España.

Esto pasa, en primer lugar, por afrontar la perspectiva de una eventual reforma del mapa de la Cooperación Descentralizada en España, una racionalización del mismo que, sin renunciar a cierta autonomía de las partes, sea capaz de crear

espacios de coordinación significativos entre las mismas, que permitan una interlocución más razonable tanto con el resto de actores de la cooperación internacional (Estado, Unión Europea, Agentes Sociales), como con las sociedades e instituciones del Sur.

Se trata de una propuesta tremendamente compleja porque la Cooperación Descentralizada hasta ahora se ha apoyado sobre un contrato moral fuerte entre las ciudadanías y las instituciones locales y autonómicas, desde el que canalizar los sentimientos solidarios de la ciudadanía de manera inmediata, a través de modalidades de acción que deben ser ante todo visibles para unos ciudadanos que, cada cuatro años, se convierten en votantes.

Sin embargo, aún no se ha extendido la idea de que situar a los gobiernos subestatales a la altura del compromiso solidario de la ciudadanía significa garantizar que la puesta en práctica de ese contrato moral debe hacerse a través de los mejores instrumentos de política pública posibles, a través de una concepción de la Cooperación Descentralizada como una política multinivel, que va más allá de símbolos de un localismo limitador, y que intenta tener una contribución real en el ámbito de la lucha contra la pobreza, más allá de las consideraciones que se derivan de los cálculos a corto plazo.

Esta racionalización de la Cooperación Descentralizada debería hacerse sobre la base de alianzas y acuerdos entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y las Diputaciones y las Administraciones Locales, sobre la base de principios de actuación y objetivos compartidos y la creación de un sistema de colaboración financiera entre todos los niveles institucionales; sistema que podría contar con la participación de la Administración del Estado como mecanismo para garantizar la unidad y la capacidad de acción más allá de la suma de las partes que lo componen.

Del mismo modo, es necesario articular mejores mecanismos de coordinación entre la Cooperación Descentralizada y la Cooperación Española, tanto desde la óptica del diseño y coordinación de proyectos, programas e intervenciones, como desde el punto de vista de la colaboración técnica sobre el terreno a la hora de implementar los proyectos de cooperación¹².

12. Lo que no parece tener demasiado sentido es que, en un contexto en el que la UE está solicitando de los Estados Miembros la racionalización de la ejecución y el diseño de iniciativas de Cooperación al Desarrollo sobre el terreno, incluso sugiriendo la posibilidad de establecer mecanismos de integración entre las distintas agencias, una agencia de cooperación internacional de una Comunidad Autónoma, pretenda tener sus propios técnicos y su propia oficina técnica de cooperación sobre el terreno. Ver Comisión Europea: *Código de Conducta sobre la División del Trabajo en la Política de Desarrollo*, Comisión Europea, Bruselas, 2007.

En este sentido, plantear el diseño de una Ley Española de la Cooperación Descentralizada, un texto normativo de referencia que permita clarificar los mecanismos de coordinación y que establezca derechos y deberes sobre todos los actores que componen el Sistema Español de Cooperación Descentralizada al Desarrollo, podría ser un elemento importante, no sólo por su capacidad para otorgar racionalidad al sistema, sino sobre todo desde la óptica de abrir un debate profundo sobre los modos en los que esta cooperación se ha venido implementando en los últimos 20 años¹³.

La Cooperación Descentralizada como espacio para la especialización

Uno de los problemas principales que afronta la Cooperación Descentralizada a la hora de consolidarse en la agenda actual de la Cooperación Internacional es el de su incapacidad para definir una agenda propia de actuación. En el caso particular de la Cooperación Descentralizada en España, este hecho es particularmente sangrante y así ha sido puesto de manifiesto por la mayoría de los especialistas en la materia¹⁴.

La dispersión sectorial conduce a importantes problemas de efectividad y de sostenibilidad de los proyectos implementados sobre el terreno, con la consiguiente pérdida de efectividad de la ayuda y de los recursos desembolsados por las administraciones públicas.

Se trata de un problema que se deriva de la concepción, hasta ahora predominante, de que la Cooperación Descentralizada es una alternativa a la Cooperación del Estado o, al menos, un instrumento paralelo y, por tanto, acreedor de un derecho equivalente al de éste para desarrollarse en aquellos aspectos sectoriales que estime oportuno.

En otras palabras, cada Comunidad Autónoma ha sido libre de gastar sus recursos en lo que le pareciera más oportuno y en general se ha desarrollado una tendencia hacia el acaparamiento de sectores de intervención, con una querencia significativa por proyectos de infraestructuras en el ámbito de los servicios sociales, como una manera, entre otras cosas, de satisfacer las demandas crecientes del tejido asociativo local o regional (depositario en

13. Del mismo modo, esta hipotética Ley debería servir para conferir cierta racionalidad desde el punto de vista técnico-jurídico a los múltiples mimbres con los que se ha construido el cesto de la Cooperación Descentralizada en España.

14. Una de las referencias más sistemáticas en este campo es el Informe sobre la situación de la Ayuda, publicado anualmente por Intermón-Oxfam. Ver: Intermón-Oxfam: *La realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón-Oxfam, Madrid, 2007.

muchos casos, de la legitimidad de origen de las propias políticas de Cooperación Descentralizada), al tiempo que se garantiza la visibilidad de los esfuerzos de cooperación.

Esto sitúa a la Cooperación Descentralizada en España más allá de lo que parece ser la tendencia que marca la Declaración de París y el Consenso Europeo sobre Desarrollo, pero sobre todo, el Código de Conducta, recientemente aprobado por la Unión Europea, que insiste de manera clara en la importancia de la especialización y de una adecuada división del trabajo entre los donantes¹⁵.

La Comisión Europea, en el marco del Programa Temático: Actores No-Estatales y Autoridades Locales, insiste en la necesidad de encontrar un rol específico para las instituciones locales en el ámbito de la cooperación internacional, rol que vendría definido por sus características políticas e institucionales y no precisamente por su capacidad para construir escuelas o centros de asistencia primaria. Citando textualmente: “*Al tiempo que son parte del Estado, las Autoridades Locales se sitúan en una posición de proximidad con respecto al ciudadano y pueden ofrecer un expertise muy significativo no sólo desde el punto de vista de la provisión de servicios públicos y sociales, sino fundamentalmente desde la óptica de la construcción de las instituciones democráticas y una administración más efectiva y como catalizadores de la construcción de la confianza ciudadana frente a las instituciones*”¹⁶.

El llamamiento hacia una mayor especialización de la Cooperación Descentralizada Española debería ser, pues, una de las cuestiones más importantes en una hipotética agenda de reformas. Y lo es, no sólo porque supone un *must* en el marco de la agenda de reformas de la Cooperación Internacional, sino fundamentalmente, porque podría servir como punto de enlace para afianzar las bases de la Cooperación Descentralizada como herramienta de la cooperación internacional y, sobre todo, como parte de un proyecto político sustantivo de acción exterior para los gobiernos subestatales.

Convertir la Cooperación Descentralizada en un marcador de la identidad (*identity marker*) de una región o de una municipalidad que se proyecta hacia el exterior, sobre todo si su actividad se centra en los problemas de construcción de institucionalidad y el fortalecimiento de la democracia, podría ser un paso en la dirección correcta, si lo que se pretende es seguir haciendo de la

15. Ver: Comisión Europea: *Código de Conducta sobre la División del Trabajo en la Política de Desarrollo*, Comisión Europea, Bruselas, 2007 (*op. cit.*).

16. Ver: Comisión Europea: *Thematic Programme: Non-state actors and local authorities in development. Strategy paper 2007-2010*, European Commission, Brussels, p. 5. Traducción del autor.

Cooperación Descentralizada un instrumento de proyección exterior efectivo, además de convertirlo en una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza y la promoción del Desarrollo Humano Sostenible.

Conclusiones

La Cooperación Descentralizada ha sido tradicionalmente uno de los elementos distintivos del Sistema Español de Cooperación al Desarrollo. Se trata, sin embargo, de una política pública que corre el riesgo, a pesar de su actual vigor sobre todo desde el punto de vista cuantitativo, de quedar marginada de la agenda de reformas de la Cooperación Internacional y que, por tanto, podría acabar convirtiéndose en una política del todo irrelevante.

Como hemos querido mostrar en este artículo, una parte importante de los problemas que se apuntan en el horizonte de la Cooperación Descentralizada deriva de la neta distinción existente entre sus objetivos políticos, en el marco de los proyectos de construcción de los gobiernos subestatales, y lo que deberían ser sus objetivos como una política pública cuyo objetivo es cooperar en el esfuerzo colectivo de la lucha internacional contra la pobreza.

Tomarse la Cooperación Descentralizada en serio, como hemos defendido en este artículo, exigirá de todos los actores involucrados un esfuerzo imaginativo desde el que repensar esta política para que, sin renunciar a sus cualidades como instrumento de la acción exterior de los gobiernos subestatales, esto es, sin renunciar a los elementos que han hecho tradicionalmente de la Cooperación Descentralizada una herramienta fundamental en la proyección exterior de las regiones y los municipios, ésta pueda contribuir de manera realmente efectiva a la erradicación de la pobreza y a la promoción de mejores niveles de Desarrollo Humano en los países y regiones del Sur.

Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA: *Código de Conducta sobre la División del Trabajo en la Política de Desarrollo* Comisión Europea, Bruselas, 2007.
- COMISIÓN EUROPEA: *Thematic Programme: Non-state actors and local authorities in development. Strategy paper 2007-2010*, European Commission, Brussels.
- COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS: *North/South Cooperation: The action of Europe's Local Government Associations*, CEMR, Bruxelles, 2005.

- DESMET, An y DEVELTERRE, Patrick: *Sub-national authorities and development cooperation in the OECD-DAC member countries*, Working Papers of the Higher Institute of Labour Studies and Sustainable Development, Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica, 2002.
- DIODATO, Emidio y LIPPI, Andrea: “Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza. Una comparazione tra Lombardia e Toscana”, *Rivista Italiana di Scienza Politica* – Anno XXXVII; n. 2 agosto 2007, pp. 207-231.
- GOMÁ, R., GONZÁLEZ, R., MARTÍ, S., PELÁEZ, LL., TRUÑO, M., IBARRA, P., MONTERERÍN, M.J., y BLAS, A.: “Participation, Public policies and Democracy: International Solidarity and Anti-militarism in the Basque Country and Catalonia”, en Pedro IBARRA (ed.): *Social Movements and Democracy*, Palgrave-McMillan, New York, 2003.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Regions and International Aid: An inquiry on the origins of decentralized aid for development policies in two European regions*, European University Institute/PhD Theses, Florencia, 2005.
- ILLÁN SAILER, Carlos y HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: “La Cooperación Descentralizada en el ámbito del fortalecimiento institucional”, en *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM: *La realidad de la Ayuda 2006-200*, Intermón-Oxfam: Madrid, 2007.
- KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG: *Local Governments in Development Cooperation: Proceedings of the conference organised by the European Office of the Konrad Adenauer Stiftung in co-operation with Council of European Municipalities and Regions*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Alemania, 2006.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN: *Nota de avance de Seguimiento del PACI-2006* p. 8. <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentaci%C3%B3n/>
- MORATA, Francesc: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de Catalunya”, *Actas del Congreso las relaciones internacionales de las Regiones: Actores subnacionales, Paradiplomacia y Gobernanza Multinivel*, Zaragoza, España, 5-6 octubre de 2006.
- OECD: *Aid Extended by Local and State Governments*, OECD, París 2005.

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO AUTONÓMICA Y LOCAL. BALANCE Y TENDENCIAS

CARLOS ILLÁN SAILER*

PALABRAS CLAVE

Cooperación para el Desarrollo; Comunidades Autónomas y Ayuntamientos; Ayuda descentralizada.

RESUMEN

El presente artículo realiza un resumen de lo que ha supuesto la cooperación llevada a cabo desde las instancias autonómicas y locales (CC.AA. y Ayuntamientos) en España durante los últimos diez años. A la gran expansión que ha tenido en términos cuantitativos se le ha sumado la tarea de identificar y poner en marcha iniciativas que permitieran mejorar la calidad de la ayuda, lo que ha derivado en un intento de ordenación y planificación estratégica, visible sobre todo en las CC.AA. Estos esfuerzos, junto con los que ha tomado la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, pretenden mejorar la coordinación y, en definitiva, la eficacia de la ayuda descentralizada.

ABSTRACT

The present article summarizes the aid policy implemented by regional and local authorities in Spain over the last ten years. Such policy has been shaped by the big expansion in quantitative terms and by

* Carlos Illán es investigador asociado al IUDC-UCM. iudcum@pdi.ucm.es

the efforts to improve it qualitatively, which has led to the achievement of strategic frameworks, especially visible in the autonomous regions. These efforts, together with those of the Spanish Secretary of State for International Cooperation are meant to improve aid coordination and, after all, the effectiveness of the decentralised aid.

RÉSUMÉ

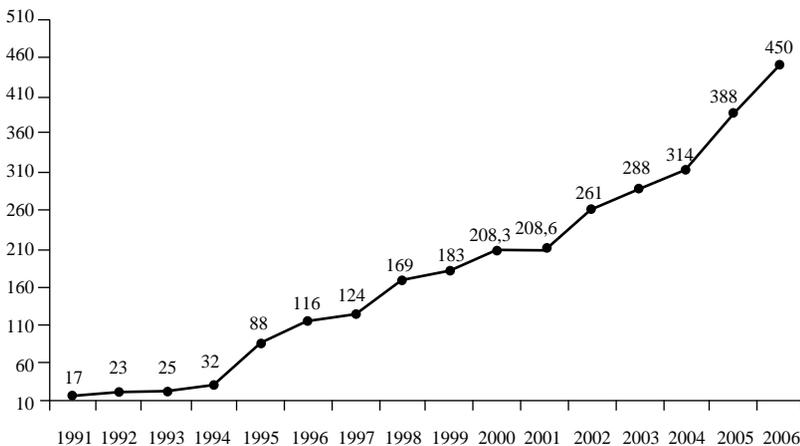
Cet article présente de manière résumée la coopération gérée par les autorités autonomes et locales (Communautés Autonomes et Communes) en Espagne durant ces dix dernières années. Simultanément à une forte augmentation de son volume, cette modalité de coopération a expérimenté de nombreuses initiatives visant à améliorer sa qualité. Ceci a impliqué un effort de rationalisation et de planification stratégique, particulièrement au sein des Communautés Autonomes. Ces mesures ainsi que les efforts entrepris par le Secrétariat d'Etat pour la Coopération Internationale, prétendent améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide décentralisée.

Introducción

La acción de la ayuda internacional llevada a cabo por las administraciones autonómicas y locales ha alcanzado un papel cada vez más destacado en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Las aportaciones de estas instituciones han crecido en un periodo relativamente corto (tan sólo 15 años) hasta alcanzar una tasa superior a la del total de la AOD española, incrementando su cuota en el conjunto de manera destacada y sin que se pueda afirmar hoy día que su expansión haya tocado techo. De hecho, en esos 15 años la ayuda se ha multiplicado por 26, pasando de los 17 millones de euros en 1991 (primer año donde se recogen los datos de la ayuda autonómica y local en los Planes Anuales de Cooperación Internacional) hasta una cifra aproximada de 326 millones de euros en 2006. Semejantes esfuerzos se traducen en la actualidad en un indicador básico que caracteriza el conjunto de la AOD española: cerca del 15% corresponde a la AOD de los actores autonómicos y locales (casi el doble si atendemos a las cifras de AOD bilateral bruta). Se trata, además, de una experiencia que apenas tiene referentes en los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y que ha sido, de hecho, destacada por el propio organismo como un modelo a imitar por el conjunto de donantes.

Conviene recordar, al mismo tiempo, que aun cuando se hable de cooperación autonómica y local es necesario considerar que esta denominación acoge una pluralidad de modelos institucionales, líneas de acción política y experiencias muy dispares por parte de las distintas Comunidades Autónomas, experiencias que marcan un conjunto de diferencias importantes respecto a los modos de gestión, la orientación e intensidad del esfuerzo en materia de ayuda internacional. Es precisamente este grado de heterogeneidad el que ha conducido a unos niveles de fragmentación y descoordinación que han resultado en una menor eficacia a la ayuda desplegada por el conjunto de los actores que conforman el sistema de Cooperación Descentralizada. Fragmentación por cuanto cada actor ha venido impulsando acciones sin un marco ordenado de actuación y referentes estratégicos claros. Descoordinación por cuanto los actores han intervenido de manera aislada persiguiendo sus legítimos objetivos, pero sin una clara vocación de aunar esfuerzos. Es cierto, por otro lado, que ha habido ejercicios de coordinación entre varias comunidades autónomas o entre entes locales y comunidades autónomas para responder a situaciones de emergencia o identificar proyectos a través de las mismas ONGD con las que habitualmente colaboran (y es que, aunque parezca extraño, son éstas las que han incentivado en muchas ocasiones la coordinación entre distintas administraciones públicas subestatales), pero tales acciones no acaban de resolver un problema que, de momento, no parece tener una solución clara.

Gráfico 1. Evolución de la AOD Autonómica y Local 1991-2006 (millones de euros)



Fuente: elaboración propia con datos PACI 1991-2006.

Antecedentes de la cooperación autonómica y local

Aunque no es posible determinar la fecha exacta de cualquier fenómeno social, podemos establecer el inicio de la cooperación autonómica y local a mediados de los años 80 del pasado siglo a través del apoyo a los procesos de paz y desarrollo de regiones como Centroamérica o el Sáhara Occidental. Tales acciones vincularon a personas de instituciones locales y organizaciones que, bien a título personal o en representación de alguna institución (Gobierno del País Vasco o Concejalía de Juventud y Deporte de Córdoba, por poner sólo dos ejemplos) establecieron lazos de cooperación con organizaciones. En términos generales, podemos establecer el antecedente más directo de la ayuda autonómica en los esfuerzos realizados por el Gobierno Vasco en 1990, cuyo programa de cooperación llegó a suponer el 55% del total de la ayuda autonómica en aquel año. Al mismo se le sumarían, tiempo después, Navarra, La Rioja, Murcia o Castilla-La Mancha, y así hasta nuestros días, donde todas la CC.AA. cuentan ya con programas de cooperación institucionalizados en mayor o menor medida. Pero fueron eventos tan significativos como las campañas de reivindicación en 1993 del compromiso alcanzado en la Cumbre de la ONU en 1970 de destinar el 0,7% del PIB a países en vías de desarrollo y, sobre todo, la crisis de los Grandes Lagos, los que impulsaron definitivamente a la cooperación autonómica y local en una senda expansiva que todavía no ha tocado techo y que suma cada año más administraciones públicas subestatales y más recursos.

Rasgos significativos

Comencemos por la tipología de acciones que pueden llevar a cabo los agentes de la llamada Cooperación Descentralizada. Algunas de las más significativas son:

1. Hermanamientos. Es un protocolo suscrito por los ayuntamientos donde se establece el marco de la colaboración, principios inspiradores, objetivos y materias de actuación conjunta.
2. Apoyo al Desarrollo. Apoyo a intervenciones de cooperación. Las actuaciones pueden ser directas o desde terceros (ONGD).
3. Participación en programas europeos con fondos comunitarios. En la actualidad son varios los programas con financiación comunitaria para apoyar iniciativas de las administraciones locales: por ejemplo el Programa URB-AL, City Twining etc.
4. Redes y organizaciones internacionales de entes locales y regionales. La Unión de Ciudades Capitales (UCCI), la Federación Mundial de Ciudades Unidas o la red de Ciudades Educadoras son algunos ejemplos.

5. Ayuda humanitaria y de emergencia. Derivada de alguna catástrofe de carácter natural (riadas, erupciones volcánicas, seísmos, etc.), hambrunas, desplazamientos forzados, etc.
6. Sensibilización y Concienciación Ciudadana. Mediante campañas, cursos, conferencias, seminarios, etc., dirigidos a la población del Norte, realizada sobre todo a través de ONGD.

Las modalidades de gestión de la ayuda son dos: directa y a través de subvenciones y convenios con otras entidades público-privadas. Las subvenciones a proyectos de cooperación y sensibilización son el procedimiento más habitual tanto en CC.AA. como en EE.LL., siendo las ONGD las grandes protagonistas, pues casi un millar de entidades distintas reciben fondos para cooperación y, de ellas, son mayoría las ONGD (4 de cada 5 proyectos son ejecutados por éstas). La mayor cantidad en ese reparto se queda en una veintena de ONG grandes y medianas, aunque la media de subvención asignada ronda los 40.000 euros, por lo que podemos caracterizar a las acciones desplegadas desde este ámbito de actuación como “cortoplacistas” y de escaso impacto. Por esta razón los entes de cooperación descentralizados están incorporando paulatinamente el Programa como instrumento de intervención que asegure acciones de medio plazo, más complejas y que tengan un enfoque de desarrollo integral.

Algunos rasgos cualitativos que pueden describir la cooperación autonómica son los siguientes:

- Es una cooperación de importancia cuantitativa creciente y de relativa especialización, buscada a través de los ejercicios de planificación y el establecimiento de marcos estratégicos (leyes y normas) que ayuden a aprovechar el valor añadido que tienen tanto las CC.AA. como los EE.LL. en campos tan diversos como el fortalecimiento institucional, la descentralización o la provisión de los servicios sociales básicos.
- Es una cooperación que tiende a la movilización de capacidades técnicas e institucionales, bien sea a través de programas con la AECID o impulsados con otras CC.AA. Además, su cercanía a la ciudadanía le permite promover procesos de participación a través de los consejos de solidaridad así como otro tipo de iniciativas que vinculen a la administración pública con la población.
- Pero también es posible apreciar algunas debilidades. El marco institucional es muy dispar y, aunque la mayoría de CC.AA. ya dispone de leyes de cooperación y de planes directores, estos mecanismos 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 en materia de gestión de la ayuda todavía están por ser evaluados.

- 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 recursos 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 a corto plazo. El 0,7% es todavía una asignatura pendiente en muchas CC.AA., sobre todo aquéllas 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 responden 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 homogeneización 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 cómputo del CAD de la OCDE, ya que es el aceptado mayoritariamente en todos los países.
- Quizá uno de los principales problemas de la cooperación autonómica y local es la elevada descoordinación existente entre los distintos agentes implicados. 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 [...]”*.
- Estos problemas han venido a solventarse con la creación, dentro de la propia Comisión Interterritorial, de dos subcomisiones permanentes: una para las CC.AA. y otra para las EE.LL. Además, se cuenta con varios grupos de trabajo distribuidos en los siguientes temas: Planificación; Evaluación; Educación para el desarrollo y sensibilización; Acción humanitaria; Participación y financiación de la sociedad civil; Sistemas comunes de información y estadística.

Entre los rasgos cuantitativos se pueden destacar los siguientes:

- Las aportaciones de las CC.AA. se caracterizan por la elevada inversión realizada (sobre todo en Andalucía, Valencia, Cataluña, Castilla-La Mancha, Madrid y País Vasco) que, en términos absolutos, supone casi tres cuartas partes del total de recursos destinados a AOD como demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 1. Distribución de la AOD ejecutada por CC.AA. en 2006

Cooperación autonómica	AOD 2005 (euros)	AOD 2006 (euros)	% 2005/06
Andalucía	37.937.899	53.034.861	39,8%
Aragón	5.724.384	6.132.286	7,1%
Asturias	8.723.940	11.477.261	31,6%
Baleares	11.652.875	14.047.932	20,6%
Canarias	4.874.651	7.999.941	64,1%
Cantabria	4.805.103	5.115.660	6,5%
Cataluña	44.102.616	56.921.600	29,1%
Castilla-La Mancha	30.597.848	34.817.513	13,8%
Castilla y León	8.931.840	11.691.192	30,9%
Extremadura	6.050.774	5.868.839	-3,0%
Galicia	6.597.546	5.875.976	-10,9%
La Rioja	2.436.504	2.914.337	19,6%
Madrid	21.627.261	33.150.446	53,3%
Murcia	2.793.299	4.230.278	51,4%
Navarra	16.643.187	16.540.843	-0,6%
País Vasco	31.038.371	28.626.952	-7,8%
C. Valenciana	21.641.553	25.462.295	17,7%
C.A. Ceuta	0	0	-
C.A. Melilla	84.800	0	-100,0%
Total CCAA	266.264.450	323.908.212	21,6%

Fuente: PACI Seguimiento 2006. DGPOLDE-SECI.

- Esta primera caracterización sufre modificaciones cuando se evalúa la “intensidad del esfuerzo” solidario: éste muestra que las regiones más desarrolladas son las que, en términos relativos, menos ayuda proporcionan.
- De hecho, son otras regiones menos avanzadas en términos históricos las que parecen realizar un mayor esfuerzo presupuestario: La Rioja, Asturias o Cantabria se sitúan por delante de las que más aportan en términos absolutos.

Tabla 2. Distribución relativa de la AOD entre CC.AA. en 2006

Cooperación autonómica	AOD 2005 (euros)	AOD 2006 (euros)	% 2005/06	% AOD/Ppto. ¹ 2006
Andalucía	37.937.899	53.034.861	39,8%	0,19%
Aragón	5.724.384	6.132.286	7,1%	0,13%
Asturias	8.723.940	11.477.261	31,6%	0,31%
Baleares	11.652.875	14.047.932	20,6%	0,52%
Canarias	4.874.651	7.999.941	64,1%	0,13%
Cantabria	4.805.103	5.115.660	6,5%	0,25%
Cataluña	44.102.616	56.921.600	29,1%	0,23%
Castilla-La Mancha	30.597.848	34.817.513	13,8%	0,47%
Castilla y León	8.931.840	11.691.192	30,9%	0,13%
Extremadura	6.050.774	5.868.839	-3,0%	0,13%
Galicia	6.597.546	5.875.976	-10,9%	0,06%
La Rioja	2.436.504	2.914.337	19,6%	0,26%
Madrid	21.627.261	33.150.446	53,3%	0,20%
Murcia	2.793.299	4.230.278	51,4%	0,12%
Navarra	16.643.187	16.540.843	-0,6%	0,49%
País Vasco	31.038.371	28.626.952	-7,8%	0,37%
C. Valenciana	21.641.553	25.462.295	17,7%	0,21%
C.A. Ceuta	0	0	-	0,00%
C.A. Melilla	84.800	0	-100,0%	0,00%
Total CCAA	266.264.450	323.908.212	21,6%	0,22%

Fuente: PACI Seguimiento 2006. DEGOLDE-SECI.

- En cuanto a las entidades locales, destaca la aportación del Ayuntamiento de Madrid (con cifras que superan los 20 millones de euros en 2005 y también en 2006, lo que supone el cuádruple de las cifras de algunas comunidades autónomas) y, ya a más distancia, las de los ayuntamientos de Barcelona y de Sevilla. En todo caso, merece la pena destacar el considerable esfuerzo que, en menos de una década, han realizado los entes locales para responder a las demandas de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales.
- Por lo que respecta a la distribución geográfica y sectorial de la ayuda, la pauta de asignación viene a reproducir en términos generales la concentración de la AOD central: Latinoamérica (Zona Andina, Centroamérica y Caribe) y, ya en menor medida, África Subsahariana y Norte de África (Magreb) como las zonas tradicionales de apoyo, siendo Perú el principal país receptor de recursos.
- La distribución sectorial refleja un patrón bien característico de este tipo de ayuda: su alto componente social, pues de hecho gran parte de

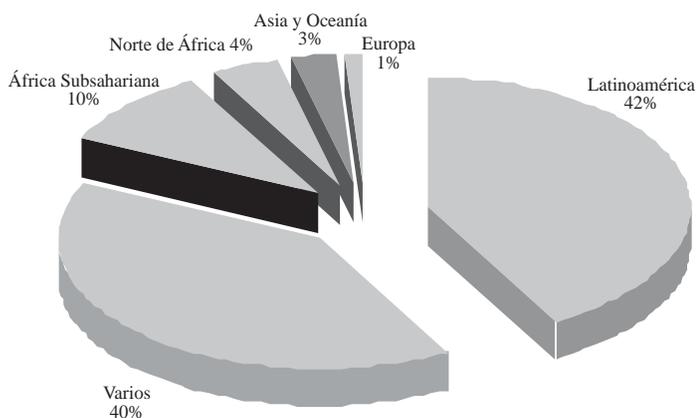
los recursos apoya acciones orientadas a cubrir las necesidades sociales básicas a través de las infraestructuras sociales y servicios básicos.

Tabla 3. Los 15 primeros donantes locales en 2005

Entidades locales	1998	2005 ¹	% 2005 / 1998	Dimensión media en 2005 ²	AOD / Pobl. 2005 ³	% AOD / Ppto. 2005 ⁴
1. Ayto. de Madrid	13.104.484	20.539.001	56,73%	197.490	6,51	0,48%
2. Ayto. de Barcelona	3.259.890	5.322.791	63,28%	354.853	3,34	0,29%
3. Ayto. de Sevilla	2.626.875	5.295.490	101,59%	278.710	7,52	0,94%
4. Dip. de Barcelona	2.562.486	3.890.682	51,83%	102.386	0,74	0,71%
5. Dip. Foral de Guipúzcoa	2.362.288	3.800.000	60,86%	-	5,52	0,11%
6. Dip. Foral de Álava	1.563.232	2.284.996	46,17%	-	7,62	0,13%
7. Ayto. de Vitoria	1.676.358	2.207.395	31,68%	44.148	9,75	0,92%
8. Ayto. de Zaragoza	2.040.136	2.152.000	5,48%	26.244	3,32	0,34%
9. Ayto. de Pamplona	804.641	1.836.271	128,21%	18.003	9,50	0,79%
10. Ayto. de Bilbao	793.336	1.803.856	127,38%	28.185	5,11	0,43%
11. Dip. de Sevilla	1.081.822	1.657.029	53,17%	20.713	0,91	0,55%
12. Ayto. de Córdoba	420.708	1.635.582	288,77%	-	5,09	0,70%
13. Ayto. de San Sebastián	701.381	1.322.285	88,53%	18.113	7,23	0,59%
14. Ayto. de Gijón	1.021.721	1.320.200	29,21%	47.150	4,82	0,69%
15. Ayto. de Burgos	590.807	1.198.717	102,89%	29.968	6,95	0,63%

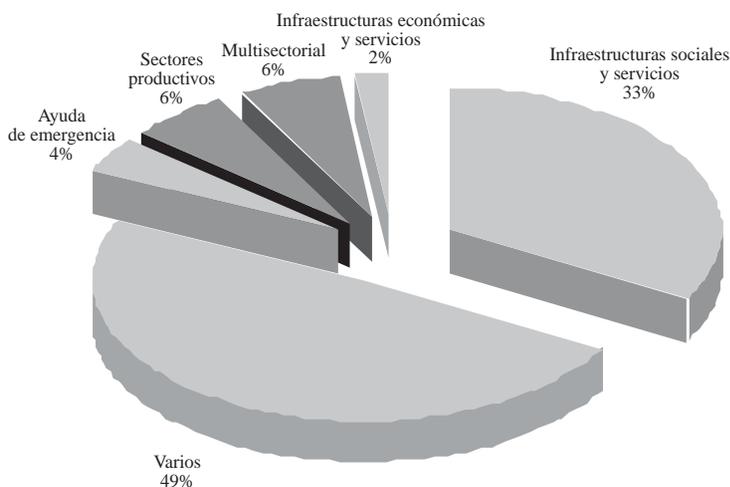
Fuente: PACI Seguimiento 2005. DEGPOLDE-SECI.

Gráfico 2. Distribución geográfica de la AOD descentralizada 1992-2005



Fuente: PACIs Seguimiento 1992-2005.

Gráfico 3. Distribución sectorial de la AOD descentralizada 1992-2005



Fuente: PACIs Seguimiento 1992-2005.

- Uno de los elementos que llaman poderosamente la atención es la pérdida de información derivada de una falta de sistematización y clasificación conveniente de la AOD. En los dos gráficos, casi la mitad de los datos son o bien difíciles de clasificar o simplemente inclasificables: no hay, por tanto, un sistema homogéneo que permita conocer la asignación de la ayuda debidamente.
- Un último rasgo cuantitativo tiene que ver con el principal agente que gestiona la AOD Autónoma y Local: las ONGD son, hoy por hoy, el principal actor de la Cooperación Descentralizada, llegando a gestionar un volumen de recursos cercano al 85% del total de la AOD autónoma y local.

Medidas para mejorar la calidad de la ayuda: la planificación

A pesar de las debilidades comentadas más arriba, es preciso constatar la existencia de voluntad política y técnica para neutralizar, en la medida de lo posible, las amenazas derivadas de las dificultades con las que se encuentra la cooperación autónoma y local en estos momentos. Sin duda, han sido el establecimiento de marcos normativos y ejercicios de planificación los elementos que han permitido reducir la “volatilidad” e ineficacia del conjunto del sistema de cooperación descentralizado, por eso nos referiremos a este último aspecto en la parte final del documento.

Una de las ventajas de cualquier ejercicio de planificación es el establecimiento de una visión clara, ordenada y coherente de la acción política de un determinado sistema de cooperación. Y si bien es cierto que no será posible acabar con los grados de discrecionalidad existentes entre los tomadores de decisiones, no es menos cierto que de este esfuerzo se deriva una mayor concentración de las acciones en un campo como el de la ayuda, donde tantos actores existen y donde cada uno parece responder, en determinados momentos, más a sus objetivos que a los del conjunto del sistema. Por ello es necesario definir de forma precisa prioridades y objetivos que fundamenten la acción política a lo largo de un tiempo suficiente como para ofrecer resultados.

Al tiempo, se puede colegir (aunque este aspecto siempre es bastante problemático) que el establecimiento de objetivos comunes permite la agrupación de esfuerzos, es decir, la coordinación de las acciones de los distintos agentes en torno a los mismos parámetros de actuación por cuanto permite una especialización efectiva. Si bien es posible pensar que trabajar con los mismos objetivos es necesario, también debe serlo el establecimiento de mecanismos que ayuden a que las acciones no se solapen innecesariamente, ya que al final daría la sensación de que la ayuda no es más que un agregado de proyectos orientados a los mismos objetivos, pero sin ninguna capacidad transformadora real.

Éstas son algunas de las razones que, en términos generales, han llevado a prácticamente todas las comunidades autónomas y a algunos ayuntamientos a realizar ejercicios de planificación de su ayuda. Empero, detrás de dicha motivación aparecen también factores de índole operativa o, por definirlo en términos más coloquiales, relacionadas con el “día a día” de la cooperación, donde todavía podemos encontrar una gestión dominada por el proceso administrativo y donde la “tensión” de la misma se centra en la fase inicial de selección de proyectos y en la de control del gasto, una gestión donde el seguimiento y, sobre todo, la evaluación todavía son débiles.

La planificación en la ayuda autonómica

En la actualidad, y mimetizando el modelo central de cooperación, las comunidades autónomas y algunos ayuntamientos (Madrid, Bilbao o San Sebastián de los Reyes, por ejemplo) han ido definiendo su ciclo de planificación a través de las leyes de cooperación para el desarrollo. En ellas se incorpora un capítulo dedicado a este aspecto, cuyos ejes vertebradores son los planes directores o cuatrienales y los planes anuales. Tales son, hasta ahora, los instrumentos para la planificación de la ayuda.

Sin duda, es el plan director o cuatrienal la herramienta más importante de planificación por cuanto establece principios, objetivos, prioridades sectoriales y geográficas, instrumentos y, en algunos casos, marco presupuestario para poder desplegar la política de cooperación de la Comunidad Autónoma. La ventaja de plantear este ejercicio reside, entre otros, en los siguientes elementos:

- Por un lado crea un marco de oferta definido y estable para el apoyo a procesos de desarrollo y el fortalecimiento de agentes, tanto del Norte como del Sur.
- Este marco de oferta viene, además, consensuado en la medida de lo posible, de tal manera que los principios y objetivos fundamentales son compartidos por el resto de agentes del sistema. De hecho, el plan crea los espacios y mecanismos de coordinación y participación (aunque a veces sean de manera nominal) en la política de cooperación por el conjunto de actores de la ayuda.
- La ayuda tiene una vocación irrenunciable de búsqueda de impactos, pero se haya restringida por las capacidades que el sistema pueda desplegar y del valor añadido que posea. Todo ello dependerá de los resultados que se deriven de los diagnósticos respectivos y de encontrar el grado de especialización de la ayuda regional.
- Sin tratar de ser una réplica de los ejercicios de planificación estatales, también busca generar efectos demostrativos que puedan ser evaluados a nivel local o regional e insertarlos dentro de su marco estratégico. Con ello es posible, otra vez, identificar nichos especiales o complementarios de ayuda con relación a la cooperación central.
- Al forzar la concreción de los objetivos y establecer documentos programáticos por país, exige el establecimiento de líneas de base de los programas que se pretenden ejecutar, por lo que mejora la información que posee el donante. Aunque ya sabemos que tal ejercicio es muchas veces difícil hasta para la propia cooperación central, tal proceder sin duda repercute en una mejora de la evaluabilidad del resto de acciones.
- Este rasgo de las intervenciones exige, además, el establecimiento de un sistema de evaluación que permita ir conociendo el grado de desempeño del plan, así como el alcance de objetivos parciales.
- Por último, rebaja el grado de discrecionalidad (aunque no acaba con ella) por cuanto la asignación de la ayuda se basa en criterios de coherencia y complementariedad de la acción aprobada con respecto a los objetivos del plan director o los documentos de estrategia del país en cuestión.

Quizá el lapso de tiempo que ha transcurrido durante estos últimos cinco años (periodo en el cual la proliferación de leyes y planes directores fue sin duda

intensa) no haya arrojado suficientes insumos para realizar una valoración definitiva sobre la utilidad de tal ejercicio, bien porque la planificación no ha acabado todavía o bien porque, habiendo acabado, no se ha procedido a realizar una evaluación sistemática del plan.

Tabla 4. Proceso legislativo y de planificación en las CC.AA

Comunidad Autónoma	Ley	Plan Director
Islas Baleares	Sí	En trámites
Navarra	Sí	No
País Vasco	No	Sí
Extremadura	Sí	Sí
La Rioja	Sí	Sí
Castilla-La Mancha	Sí	Sí
Asturias	En trámites	Sí
Aragón	Sí	Sí
Andalucía	Sí	No
Cataluña	Sí	Sí
Madrid	Sí	Sí
Valencia	Sí	Sí
Canarias	No	Sí
Castilla y León	Sí	En elaboración
Cantabria	Sí	En elaboración
Murcia	Prevista	No
Galicia	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

En todo caso, sí se han venido produciendo mejoras en el conjunto de la ayuda autonómica que han incidido sobre todo en los aspectos más operativos. Entre ellos, es posible mencionar los siguientes:

- En primer lugar, tanto los técnicos como los responsables de la ayuda identifican una relación más clara entre los propósitos de su institución y los objetivos a los que ésta contribuye.
- En segundo lugar, y especialmente para los gestores de la ayuda, los ejercicios de planificación han contribuido a perfilar mucho más los contenidos de las convocatorias, ayudando con ello los procesos de selección de los proyectos y elevando los requisitos de calidad de los mismos.
- En tercer lugar, los planes directores han posibilitado poner en marcha acciones directas por parte de administraciones públicas que dependían en gran medida de las ONGD para gestionar la ayuda.

- En cuarto lugar, una de las causas más importantes del efecto anterior es que el plan ha necesitado de una estructura y unos recursos acordes con los fines del mismo, por lo que ha elevado el rango de los departamentos responsables de la ayuda así como el nivel de profesionalización de los técnicos y responsables de la misma.
- En quinto lugar, la información que se maneja está mucho más centrada en criterios homogéneos y estandarizados como los del *Credit Reporting System* del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Esta homogeneización ha sido impulsada no sólo por la adopción de los planes sino por el especial énfasis puesto desde la DGPOLDE a la hora de recoger y sistematizar los datos para la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.
- En sexto lugar, el plan ha logrado identificar e impulsar acciones con otras organizaciones que se encontraban, o bien trabajando de manera paralela o bien poco aprovechadas por el sistema de cooperación. Hablamos sobre todo de ONGD y otros agentes (como los colegios de profesionales) especializados en campos de trabajo muy técnicos, así como de centros de investigación, tanto privados como universitarios, que producen insumos teóricos y prácticos para la puesta en marcha de las estrategias elaboradas. En resumen, el plan ha favorecido el contacto y la creación de sinergias con otros agentes de la ayuda hasta entonces desaprovechados.
- Por último, los planes permiten proceder a la paulatina armonización del conjunto de agentes públicos del sistema español de cooperación. En la medida en que se basan en los mismos referentes doctrinales y comparten la gran mayoría de objetivos generales, las comunidades autónomas poseen un instrumento que permite identificar espacios de colaboración y posibilitar que, en lo posible, se promuevan acciones conjuntas. La participación en el ciclo de la gestión de las intervenciones por varias CC.AA. o entre la Administración General del Estado y las CC.AA. en programas con los mismos objetivos son algunos ejemplos de dicha práctica.

Ahora bien, destacadas las ventajas de los planes directores, es preciso reconocer que éstos todavía presentan algunas debilidades que deberán ser abordadas en los próximos ejercicios de planificación. Una lectura general de los distintos documentos existentes hasta la fecha permite constatar que se trata de documentos que se han adherido tanto a los referentes internacionales (ODM, Declaración de Roma y París sobre calidad de la ayuda, Estrategia de Asociación del CAD, etc.) como al Plan Director de Cooperación Internacional 2005-2008. Sin embargo, todavía hay claros signos de dificultad para adaptar todo este modelo de gestión de la ayuda a las particularidades, capacidades y límites de la Cooperación Descentralizada.

La cuestión anterior se ejemplifica en la selección de los objetivos de la ayuda. La intención a la hora de plantearlos por parte de los técnicos y responsables de la ayuda autonómica es la búsqueda de fines sencillos, que posibiliten una ulterior evaluación de los mismos (si ésta llega a realizarse) y no vengán a reproducir a menor escala un modelo como el estatal. Siendo estos intentos razonables, la realidad es que los objetivos son todavía muy variados (desde la mejora en los sistemas públicos de salud y educación hasta el fortalecimiento de la democracia) y con una clara dificultad a la hora de evaluarlos, por dos razones: ausencia de una línea de base y de indicadores.

Además, se ha observado una proliferación de documentos estratégicos vinculados a la puesta en marcha de los planes directores. Imitando el modelo central, se han realizado saludables ejercicios destinados a concretar el papel de las cooperaciones autonómicas en los países y sectores objetos de la ayuda. Ejemplos de dicho proceder son los “planes anuales”, “regionales”, “plan-país” o los “planes estratégicos de actuación” que dotan de mayor especialización a la ayuda autonómica, pero que pueden generar resultados adversos si no se tiene capacidad para, 1) elaborar documentos que no sean la reproducción a pequeña escala del plan director pero en un determinado país y, 2) poder gestionar todo este aporte de información a través de estructuras (tanto en sede como en terreno) sólidas y especializadas.

Conclusiones

Los elementos que se han venido desarrollando en los epígrafes anteriores sirven 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 será capaz de desplegar todas sus potencialidades.

Sin duda, las mejoras introducidas en la gestión de la ayuda, como son el establecimiento de las leyes y los planes y la incorporación de un referente como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto en el discurso como en la práctica, están sirviendo para ir aunando esfuerzos y hacer que algunos problemas inherentes a la Cooperación Descentralizada española vayan resolviéndose con el tiempo. Pero los retos son todavía múltiples: la consolidación práctica

de los principios operativos contenidos en los planes directores y otros marcos estratégicos, el enfoque de género y la promoción de la mujer en todos sus ámbitos, la progresiva detección de resultados gracias a las evaluaciones de los programas de desarrollo, el trabajo descentralizado apoyado por agentes destacados en el terreno en los principales países socios o el inicio de programas de Educación para el Desarrollo en los centros educativos de las distintas regiones son sólo algunos de ellos. Éstos deben ser algunos de los ejes sobre los 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: *Criterios para la homogeneización de la Cooperación Descentralizada*, Madrid, 2000.
- CONGDE: *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el periodo 1999-2002*, en <http://www.congde.org/documentos.htm#c1>, 2003.
- ILLÁN SAILER, J.C.: “La Cooperación Descentralizada española ante los retos de desarrollo del Milenio”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 14, Primavera-Verano, 2004.
- ILLÁN SAILER, J.C.: “La planificación en la Cooperación Descentralizada española. El caso de las comunidades autónomas”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 20, Primavera-Verano, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM: *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*, Ediciones Octaedro, Barcelona, 2006.
- MAE-SECIPI: *Plan de Cooperación Internacional*, en <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentacion/#sec2A>, 1991-2007.
- OPE-SECIPI: *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2003
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Ediciones Mundiprensa, Madrid, 2003.

La Fundación IPADE (Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo que desde 1987 trabaja por el desarrollo humano sostenible de poblaciones vulnerables de América Latina, África y Asia.

Desde entonces ha hecho posible que miles de familias de una treintena de países dispongan de agua potable y electricidad en sus viviendas. Hoy, a través de sus proyectos de desarrollo, está presente en Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala, Mauritania, Marruecos, Túnez y Filipinas.

Su trabajo sobre el terreno lo compagina con proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo dirigidos a la población española en materia de desarrollo sostenible, la relación entre la degradación medioambiental y la pobreza o la necesidad de un compromiso de todos para alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Con tu colaboración, nuestro trabajo es posible.

¡Únete!



Hazte socio-colaborador de IPADE

Nombre y apellidos

NIF

Domicilio

Población

CP

Provincia

Teléfono

E-mail

Mi colaboración es de: 10€ 20€ 30€ 50€ Otra

Con periodicidad: Trimestral Semestral Anual Única

Transferencia a la cuenta corriente: **La Caixa nº 2100 2337 49 0200098999**

DOMICILIACIÓN BANCARIA:

Banco/Caja

Domicilio

CP

Población

Provincia

Titular

Cuenta

Firma y Fecha

_____ de _____ de 20__

ANDALUCÍA Y MARRUECOS: LA COOPERACIÓN ENTRE LAS DOS ORILLAS DEL MEDITERRÁNEO

SUSANA RUIZ SEISDEDOS*

PALABRAS CLAVE

Cooperación para el Desarrollo; Andalucía; Marruecos; Mediterráneo; Programa de Desarrollo Transfronterizo.

RESUMEN

La cooperación andaluza hacia Marruecos se muestra hoy como un referente claro en las políticas de ayuda desarrolladas por los entes autonómicos de nuestro país. La Junta de Andalucía es la principal región en ayuda al país magrebí. La importancia de la misma no sólo es cuantitativa, en número de recursos destinados a la zona, sino también cualitativa, por el desarrollo de programas como el Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT) que supone una experiencia de partenariat especialmente significativa. Por su parte, la cooperación de las entidades locales debe ser destacada porque se dirige de manera muy acusada hacia los campamentos saharauis con los que la sociedad civil andaluza mantiene importantes vínculos sociales, políticos e históricos.

ABSTRACT

The Bilateral Agreement of Cooperation arranged between Morocco and the Andalusia regional government constitutes an outstanding case in point with the frame of the Spanish decentralized politics of

* Susana Ruiz Seisdedos es doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada, profesora del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Jaén y coordinadora del Master interuniversitario en gestión de la cooperación internacional y de las ONGs, Universidad de Granada. suruiz@ujaen.es

international cooperation. The significance of this arrangement is two-fold. From the quantitative point of view, the Andalusia regional government grant represents the higher regional founding provided for the promotion of the Morocco development. On the other hand, the qualitative importance of the Andalusia-Morocco cooperation lies on the endorsement of significant partnership relations, being the case of the Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT). In parallel, the local politics of Andalusia have come to enlarge the cooperative political actuation of the region in the Moroccan territory. Thus, the existence of social, cultural and historical linkages between Andalusia and the Sahara population has backing-up programs of international aid displayed by several Andalusia local governments on Saharan refugees camps.

RÉSUMÉ

La coopération andalouse au Maroc est clairement considérée comme une politique d'aide de référence pour les entités autonomes de notre pays. La Junte d'Andalousie est la communauté la plus importante au Maroc. L'importance de l'Andalousie ne dépend pas seulement des ressources mises à disposition, mais aussi de l'existence de programmes de développement transfrontaliers, qui implique des relations significatives de partenariat. D'autre part, les entités locales ont développé une importante coopération avec les campements sahraouis avec qui d'ailleurs la société civile andalouse maintient des liens sociaux, politiques et historiques.

Introducción¹

La cooperación andaluza es hoy una de las más destacadas a nivel español. La Junta de Andalucía se ha puesto en apenas unos pocos años, especialmente desde 1994, que es cuando cuenta con una línea presupuestaria importante, a la cabeza de los recursos destinados a esta acción pública (casi 57 millones de euros en 2006). Junto al aumento cuantitativo de los fondos destinados a cooperación, el gobierno autonómico está realizando un importante esfuerzo por dotar de mayor solidez a sus acciones. Dentro de todo este proceso, en el que

1. Las cifras públicas sobre la Cooperación Descentralizada son escasas y poco aclaratorias. A este respecto, queremos agradecer la ayuda recibida de la Coordinadora Andaluza de ONGDs (CAONGD), de Medicus Mundi Andalucía y del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI).

aún está inmersa, la cooperación andaluza se ha dotado de una ley de cooperación (Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo), una agencia (la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AACID), un Consejo de Cooperación como órgano consultivo y en la actualidad se están elaborando planes cuatrienales, planes anuales y programas operativos por países, comenzando por Marruecos, al ser el principal país receptor de fondos.

Junto a la cooperación autonómica, el papel desarrollado por las entidades locales es muy destacado aunque, como ocurre también a nivel estatal, la mayor problemática a este respecto es la escasez de datos sobre sus acciones. Este obstáculo, sin embargo, se puede salvar gracias a la existencia de diversas instancias, como en nuestro caso, el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI). Las cifras inventariadas por el mismo, junto con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), ponen de manifiesto que la cooperación local andaluza se dirige de manera destacada hacia el Magreb pero específicamente al Sáhara, que recibe tres veces más ayuda que Marruecos.

En las siguientes líneas, por tanto, se estudiarán y analizarán los principales programas y recursos destinados a Marruecos por parte de la Comunidad Autónoma Andaluza, tanto por parte del gobierno autonómico como de los entes locales.

La cooperación de la Junta de Andalucía²

Breves líneas introductorias

La cooperación de la Junta de Andalucía posee una característica que le confiere singularidad propia frente al resto de la cooperación autonómica, como es la importancia asignada a la cooperación directa. En esta modalidad, la administración autonómica es la responsable y la que se implica en la gestión y ejecución de las diversas acciones y proyectos de desarrollo. Desde esta perspectiva, se pretende contar con los recursos y capacidades técnicas que posee la administración y que le permite desarrollar actividades propias. Así establecida, la cooperación de la Junta de Andalucía se realizó en sus inicios exclusivamente a través de cooperación directa y solamente a partir de 1990, será cuando surja la primera convocatoria de subvenciones a ONGDs.

2. La cooperación de la Junta de Andalucía presenta una falta de sistematización y homogeneización, pues en la mayoría de informes se computa únicamente la cooperación de la Consejería de Presidencia, aunque existen otras Consejerías que, aunque de manera subsidiaria, también ejecutan acciones propias de cooperación.

Los primeros años de la cooperación andaluza se caracterizan por acciones aisladas desarrolladas por las consejerías individualmente, principalmente la Consejería de Obras Públicas y Transportes y la Agencia de Medio Ambiente, y no será hasta 1995 cuando la Consejería de la Presidencia asuma la coordinación en materia de Cooperación al Desarrollo. Desde esos instantes, la coordinación y gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es realizada por la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior, reconvertida en la Agencia Andaluza de cooperación internacional (AACID) desde 2006. En la actualidad, estamos en un proceso de inflexión muy importante que ha traído consigo la elaboración de una ley propia, unos órganos entre los que destacamos la propia AACID, el consejo de cooperación y el registro de agentes de Cooperación al Desarrollo y un proceso de planificación a corto y medio plazo de la cooperación de la Junta.

Si nos centramos en la cooperación directa, a través de la cual se gestionan aproximadamente el 45% de los recursos, observamos que para dichas acciones es necesario un acuerdo exterior con el país tercero con el que se van a formalizar relaciones de cooperación y que viene determinado por una Declaración de Intenciones, firmada entre las dos partes al máximo nivel, en la que se establecen los objetivos generales, áreas geográficas y sectores prioritarios en los proyectos, un Memorando de entendimiento, en el que se especifican, los proyectos que anualmente se van a celebrar, así como su financiación y una Comisión Técnica de Seguimiento de carácter mixto. A nivel interno, se establece, además, un convenio de colaboración entre la Consejería y/o empresa pública especializada, como las ejecutoras del proyecto, y la contraparte local. Estas mismas instancias son las encargadas del seguimiento técnico, mediante la creación de una comisión al efecto³. En la actualidad existen convenios con varios países Latinoamericanos y con Marruecos. Centrémonos, pues, en este país prioritario y preferente de la cooperación de la Junta.

La cooperación con Marruecos

Andalucía es la región que más destina a políticas de cooperación con Marruecos y muestra de dicho interés por el país magrebí son las visitas oficiales que el Presidente de la Junta ha realizado a aquel país (más de diez visitas en los últimos quince años). Las relaciones entre Andalucía y Marruecos son de notable contenido y han aumentado en los últimos años. La cercanía a

3. RUIZ SEISDEDOS, S.: "Las políticas de Cooperación al Desarrollo de la Junta de Andalucía", en BALAGUER CALLEJÓN (ed.), *El sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada: Parlamento de Andalucía y Comares, 2003.

Marruecos influye económicamente en la comunidad autónoma (caladeros de pesca, inmigración, cuestiones diplomáticas, etc.) y esto provoca que sea un destino prioritario de la ayuda andaluza, algo que no sucede en el resto de entes descentralizados, que centran su ayuda en Centroamérica y Países Andinos.

La Ley de cooperación ha permitido la plasmación de cuáles son para la Junta los países prioritarios⁴. En general, podemos decir que no existe mucha diferencia entre lo establecido en la ley y la realidad anterior a la misma. A nivel general, existen dos grandes áreas prioritarias, América Latina y el Norte de África, con Marruecos de manera destacada, especialmente en lo referente a la cooperación directa.

La cooperación de la Junta con este Estado del Norte de África tiene una larga tradición, que comienza con los Protocolos de Colaboración entre la Consejería de Obras Públicas y dos municipalidades marroquíes (Chefchaouen y Tetuán) para la Rehabilitación del Patrimonio histórico y de viviendas y la ordenación urbana. La cooperación adquiere, finalmente, carta de naturaleza con la Declaración de Intenciones de 1996. Para una eficaz ejecución de las actuaciones de desarrollo que se debían realizar se firmó un Memorando de Entendimiento por cada sector de actuación: energía, administración local, medio ambiente, salud, cooperación empresarial, obras públicas, autoempleo y economía social, cultura y agricultura. El ámbito territorial de actuación se limitó a las provincias del Norte de Marruecos: Larache, Tánger, Tetuán, Chefchaouen, Alhucemas, Taounate, Nador y Taza.

En todo este proceso, se muestra como particularmente destacado el balance de la cooperación realizado en febrero de 2000 en Sevilla en una actividad organizada por la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo: el Primer Seminario de Cooperación Andalucía-Marruecos. A este Seminario asistieron representantes de las administraciones andaluzas y marroquíes ejecutoras de los proyectos de cooperación y en el mismo además se debatió la próxima fase de la cooperación Andalucía-Marruecos, a la luz de la expiración en noviembre de ese año de la Declaración de Intenciones vigente desde 1996. Durante la celebración de este seminario se acordó que el marco futuro para la cooperación sería el Programa de Desarrollo Transfronterizo (en adelante, PDT). Dicho programa trata de superar la cooperación clásica e iniciar acciones basadas en la asociación o partenariado de ambas zonas, siendo cofinanciado

4. El artículo 4.2. de la Ley de cooperación andaluza establece como áreas geográficas prioritarias: “*Los países de Iberoamérica; Los países árabes del Norte de África y de Oriente Medio; Los países del África Subsahariana. Dentro de estas áreas geográficas son prioritarios los países con menor índice de desarrollo humano, de conformidad con lo previsto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*”.

por ambas partes y quedando encuadrado dentro de los programas operativos con los países prioritarios de la cooperación andaluza; en la actualidad se están desarrollando modelos similares para Honduras, El Salvador, Panamá, Cuba, Costa Rica, Mauritania y Malí.

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

Cuadro 1. Marco de las relaciones entre la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos

- Declaración de Intenciones entre la Junta de Andalucía y Marruecos (11 de noviembre de 1996 y actualizada el 7 de mayo de 1999).
 - Declaración de Intenciones para la Cooperación de 19 de marzo de 2003.
 - Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Marruecos (2003-2006)⁵.
-

Al margen de las diversas declaraciones, lo cierto es que si pretendemos tener una visión global de la cooperación andaluza, a la hora de analizar los recursos destinados a través de los diferentes programas de desarrollo hacia Marruecos, es fundamental distinguir las prioridades de la cooperación directa y de la indirecta, pues aunque ambas modalidades ejecutan un presupuesto similar, el destino de sus fondos difiere. Dentro de la cooperación directa hay una preponderancia de la cooperación con el área Mediterránea, especialmente con Marruecos, que acapara alrededor del 60% de la financiación, frente a un 40% destinado a Latinoamérica. Por su parte la cooperación indirecta se encuentra más diversificada en sus países beneficiarios, aunque en general se dirige de manera prioritaria a América Latina (zona centroamericana y andina). A pesar de ello, se constata la tendencia a aumentar los recursos destinados a Marruecos, que en 1999 supusieron 3,25% de la AOD Indirecta y que en 2001 eran el 15% de la AOD Indirecta (Informe CAONG, 2003). Las otras áreas preferentes están a mucha distancia, siendo Cuba, los países centroamericanos (El Salvador, Honduras) y los países andinos (Perú, Bolivia) los destinos prioritarios de la ayuda.

Los datos expuestos computan únicamente a la Consejería de la Presidencia, por lo que habría que sumar las aportaciones de cinco consejerías (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Medio Ambiente, Economía y Hacienda,

5. El PDT es realmente un anexo a la Declaración de Intenciones de 2003. Ambos documentos pueden leerse en la página web de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACID): www.juntadeandalucia.es/cpre.

Turismo, Comercio y Deporte, Cultura) que realizan algún tipo de cooperación con Marruecos y que destinan entre medio millón y algo más de un millón de euros a cooperación directa con Marruecos (CAONG, 2007).

Tabla 1. Mayores receptores de AOD de la Junta de Andalucía (2003-2005)⁶

	Países	2003	2004	2005	2006
1	Marruecos	4,57	5,33	12,31	10,48
2	El Salvador	1,84	2,88	4,83	6,33
3	Honduras	0,49	2,78	4,82	4,76
4	Cuba	2,89	2,87	2,02	2,86
5	Andalucía	3,41	3,17	1,70	4,28
6	Perú	2,04	2,29	1,83	3,85
7	Bolivia	0,54	1,21	1,39	2,37
8	Argentina	1,06	1,08	1,03	1,57
9	Argelia	0,3	1,60	0,00	0,00
10	Nicaragua	1,28	1,00	0,52	1,18
11	Territorios Saharauis	0	0,00	1,44	1,90
12	Ecuador	0,7	0,76	0,60	0,60
13	Mali	0	0,00	1,35	0,72
14	Guatemala	0,28	0,05	1,11	3,46
15	Territorios Palestinos	0,57	0,49	0,67	3,66

Fuente: CAONG 2007 (según datos proporcionado por la AACI).

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

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

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

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

El PDT se estructura a partir de siete ejes prioritarios, que son desarrollados por medidas específicas que son ejecutadas, a su vez, mediante proyectos concretos de desarrollo. Los ejes prioritarios son:

- Servicios sociales básicos: lucha contra la pobreza, salud y educación.
- Desarrollo social: infancia, juventud, mayores minusválidos, mujer y consumidores.
- Desarrollo económico: agricultura y desarrollo rural, fomento de la economía social y del empleo, comercio interior, cooperación empresarial y turismo.
- Infraestructuras: transportes, agua, ordenación del territorio y urbanismo.
- Fortalecimiento institucional: formación de funcionarios de la administración local y regional e intercambio de experiencias en materia de descentralización.
- Medio ambiente y energía.
- Cultura y rehabilitación del patrimonio arquitectónico.

Aunque ya hemos señalado la importancia de la cooperación directa de la Junta de Andalucía, no podemos desdeñar la labor realizada por las ONGs andaluzas. Desde los inicios de la cooperación de la Junta de Andalucía, Marruecos ha sido una de las prioridades geográficas de las convocatorias anuales para la financiación de proyectos a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo⁷. En el marco de las convocatorias publicadas durante el periodo 1995-2004, se han aprobado para su ejecución en Marruecos un total de 53 proyectos con una financiación total concedida que asciende a 8.476.953,88 euros. La localización de los proyectos financiados para su ejecución por

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

ONGDs se distribuye principalmente en las tres regiones del Norte del país. Respecto a las áreas de actuación, se abordan varios sectores, destacando los proyectos orientados a la promoción de la mujer (17), la salud (9), el desarrollo rural (6), la educación y formación (4), los sectores productivos (5), la protección de la infancia (4), la cultura (4) y el fortalecimiento social (1).

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

En cuanto a las perspectivas de futuro de la cooperación andaluza, se inserta en el proceso de planificación en el que se encuentra en estos momentos la misma (la AACID ha mantenido una serie de reuniones con las ONGDs andaluzas a lo largo de 2005 y 2006 para elaborar un Plan Operativo con Marruecos). Entre los documentos confeccionados para esas reuniones se encuentran una serie de propuestas de avance de dicho Programa Operativo.

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

Tabla 2. Presupuesto de la cooperación de la Junta de Andalucía con Marruecos

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

Fuente: AACI. A ello hay que unir 180.461,9 euros para ayuda de emergencia tras el terremoto de Alhucemas de 2003.

En esta cooperación, la intervención directa de la Administración de la Junta de Andalucía ha cobrado especial importancia debido a las buenas relaciones y los mecanismos de colaboración establecidos. Concretamente, la Junta de Andalucía ha aprobado 162 proyectos por un valor de 29.497.510,66 euros. Los sectores más beneficiados han sido los servicios sociales básicos de salud

y educación, las infraestructuras sociales y el ámbito productivo, apareciendo en los últimos años un interés muy destacado por el ámbito cultural (a través de la ONG Fundación Tres Culturas del Mediterráneo) y la vivienda.

La cooperación de los entes locales

Las entidades locales en Andalucía tienen una larga trayectoria en las acciones de ayuda a los países más empobrecidos. Dentro de estas ayudas, una de las primeras, desde la década de los ochenta, se vincula con las dirigidas a los campamentos saharauis, a través de una sociedad fuertemente comprometida con la situación que se vive en el Sáhara y en la que proliferan las Asociaciones de Amistad con esta zona. Sin embargo, el análisis de la cooperación de la ayuda conlleva una problemática muy acusada a nivel nacional y que en menor medida también se da a nivel andaluz, como el es problema de conocer los datos y cifras de los recursos que los entes locales destinan a Cooperación al Desarrollo. El FAMSÍ es el Fondo de Cooperación que reúne a las entidades locales andaluzas para coordinarlas y darles amparo técnico y, en este sentido, ha realizado un esfuerzo de gran importancia al inventariar la cooperación andaluza, realizando encuestas y recogida de datos a más de 90 entidades locales en el periodo 1999-2006 y sistematizando más de 13 millones de euros.

Entrando a conocer los datos de la cooperación de los municipios andaluces, y siendo ya conscientes de las limitaciones de los mismos, con carácter general y en una primera aproximación, se observa un predominio acusado de la cooperación con América Latina, al igual que ocurre con el resto de entes locales españoles, aunque debemos señalar al Magreb como una prioridad muy destacada, especialmente Marruecos y el Sáhara. Ahondando en las cifras sobre cuáles son las prioridades de los entes locales, las áreas de acción preferente entre 1999 y 2001 han sido América Central (oscilando entre un 18 y un 28%), Cuba/Caribe (alrededor del 18%) y Magreb (cerca del 13%). Por países, los prioritarios han sido Cuba (14%), Sáhara (9%), Nicaragua (8%), Bolivia (7%), Perú (6%) y, en menor medida, Guatemala, Colombia, Honduras, Marruecos y Haití/República Dominicana, con porcentajes que oscilan entre un 3 y un 4% (FAMSÍ, 2003).

En total, los campamentos saharauis recibieron cerca de 2 millones de euros en el periodo 1999-2001, convirtiéndose en los segundos receptores en ayuda al desarrollo, sólo superados por Cuba. Marruecos, por su parte, es el noveno receptor de fondos, con 673.000 mil euros para el mismo periodo. La diferencia entre la AOD destinada a estas dos áreas puede venir determinada por la dificultad del trabajo simultáneo en Marruecos y los Campamentos y el efecto que la cooperación gestionada a través de ONGDs o asociaciones de

amistad tiene a favor del Sáhara. En este sentido, se ha puesto de manifiesto la mayor cantidad de ONGDs que trabaja en los territorios saharauis frente a Marruecos⁸, encontrándose la cooperación con el área mediterránea muy mediatizada por el trabajo realizado por las ONGDs, pues los municipios andaluces ejecutan a través de ellas más de un 70% de los recursos (FAMSI, 2003). La cooperación gestionada directamente por las entidades locales apenas representa alrededor del 13% del total de la ayuda y especialmente destacadas son las acciones directas con Cuba, Sáhara o Centroamérica.

En cuanto a los sectores prioritarios, hacia el Sáhara, sobre todo, se destina gran cantidad de recursos a ayuda humanitaria (31%), agua y saneamiento (18%), salud (21%) y niñez y juventud (9%). Dentro de esta última se engloban las denominadas “vacaciones solidarias”, por las que miles de familias andaluzas acogen a niños saharauis durante el verano. Por su parte, en Marruecos, los sectores preferentes son educación (45%), salud (14%) e infraestructuras (viviendas y servicios sociales, 15%).

En general, la ayuda a Marruecos se gestiona a través de ONGs, aunque se tiene constancia de algunos hermanamientos con ciudades marroquíes que están siendo impulsados desde 2006 por el programa ANMAR, que se articula con el Programa ART GOLD-Marruecos⁹. Dicho programa tiene como objetivo potenciar una red de hermanamiento entre ciudades marroquíes y andaluzas, el cual se configura como un programa especialmente destacado por lo que supone una novedosa experiencia cualitativamente diferente, en el que está integrada una variedad de actores, haciendo posible la coordinación y cooperación de todos ellos. El programa ANMAR trata de articular mecanismos de relación transfronteriza entre entes locales de Andalucía y la región Oriental y del Rif en Marruecos y potenciar las líneas de relación bilateral municipal existentes con el fin de constituir una red de ciudades hermanadas. Las tres áreas fundamentales de trabajo conjunto son el fortalecimiento institucional

8. ANDREO, J.C.: “Nuevos espacios de solidaridad: la intervención de las ONGD españolas en el marco de la cooperación con Marruecos”, *Revista de Desarrollo y Cooperación*, nº 10, 2002.

9. El Programa ART-GOLD en Marruecos, impulsado por el PNUD, pretende ser una plataforma para la Gobernanza y el Desarrollo Humano a nivel local. Se pretende la coordinación de actores internacionales y de éstos con la Cooperación Descentralizada, apoyando estrategias nacionales de desarrollo establecidas en Marruecos. En este país, para la puesta en marcha del Programa marco, la iniciativa ART se basará sobre la experiencia adquirida en la asistencia preparatoria del Programa GOLD Magreb. En consecuencia, el programa marco ART GOLD Marruecos se inscribe como continuación del Programa GOLD Magreb, que se desarrolló entre los años 2003 y 2004. Los objetivos de la asistencia preparatoria GOLD Magreb eran promover la Gobernanza y el Desarrollo local a través del establecimiento de partenariados de Cooperación Descentralizada en cuatro países del Magreb (Túnez, Marruecos, Argelia y Libia). El ART-GOLD Marruecos es por tanto un programa marco encaminado a promover la gobernanza democrática a nivel regional a través del establecimiento de un apoyo a la descentralización y a la transferencia de competencias y poder de decisión hacia los actores regionales en materia de desarrollo.

en el ámbito local, el desarrollo económico local y el desarrollo social comunitario. Este programa, impulsado por FAMSI, está enmarcado en el Convenio entre la FAMP, la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional y el propio FAMSI y cuenta con otros cofinanciadores, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y múltiples entes locales andaluces, participando en algunas acciones la Unión Europea, la Universidad Internacional de Andalucía o la Fundación para el Desarrollo y la Innovación de Europa del Sur y África. Las contrapartes o socios marroquíes son la Dirección General de Colectividades Locales, una variedad de ayuntamientos marroquíes y la Universidad de Abdelmalek SEADI, así como el propio Programa ART-GOLD de Naciones Unidas. En este momento la Cooperación Descentralizada andaluza es el mayor socio de la Iniciativa ART-GOLD en Marruecos, con cerca de un millón de euros de inversión en el Plan Operativo 2007. El programa en sí mismo es una muestra de los nuevos y dedicados esfuerzos de coordinación en la cooperación andaluza.

Conclusiones

La cooperación con Marruecos es una necesidad cada día más acuciante, fruto de las múltiples interrelaciones entre España y el país vecino. A la vista del recorrido estudiado en las líneas precedentes, parece claro que la importancia de las relaciones entre Andalucía y Marruecos es notoria, lo que se traduce, al mismo tiempo, en acciones de Cooperación al Desarrollo que destacan por su importancia cuantitativa (fondos destinados al país magrebí) y cualitativa (apoyo de nuevos instrumentos para canalizar la AOD, como son el programa ANMAR o el PDT).

La Junta de Andalucía, primera comunidad autónoma en recursos destinados a cooperación, tiene como principal receptor de AOD a Marruecos. La ayuda que ha recibido el país vecino procede en su mayoría de acuerdos de cooperación directa o institucional, aunque en los últimos años las ONGDs también son un agente destacado. La Junta ha iniciado un proceso de relaciones con Marruecos cualitativamente distinto: el Plan de Desarrollo Transfronterizo es un ejemplo de una cooperación diferente, en la que prima el concepto de partenariado y de relaciones horizontales y participativas. La cooperación andaluza está basada en el apoyo a sectores como el cultural, el educativo y las infraestructuras básicas.

Respecto a los entes locales, debemos decir que la sociedad civil andaluza ha estado fuertemente vinculada a la ayuda humanitaria a los campamentos

saharauis, más que a los programas de desarrollo en Marruecos, y ello se observa en que mientras el Sáhara es el segundo receptor de AOD, Marruecos es el noveno. Además, la mayoría de la cooperación se gestiona de manera indirecta, ya sea a través de ONGs o de asociaciones de amistad. En la cooperación con la otra orilla del Mediterráneo, las iniciativas multilaterales que van más allá de la financiación de microproyectos concretos empiezan a ser una realidad, como la desarrollada por el Programa ANMAR de gobiernos municipales andaluces y marroquíes.

La proximidad entre Andalucía y Marruecos proporciona a la cooperación andaluza una serie de ventajas comparativas que, como se ha destacado, están siendo usadas por las instituciones para aproximarse más y mejor a las necesidades que tiene nuestro vecino del Sur. Este debe ser el inicio del cambio para que se dé una política seria y eficaz de Cooperación al Desarrollo y para hacer realidad un mundo en que no nos separen las diferencias económicas y en el que las distancias sean marcadas únicamente por los accidentes geográficos y los mares.

Bibliografía

- ALONSO, J.A.: "España-Marruecos. Entre la discordia y la cooperación", *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*, 2004.
- ANDREO, J.C.: "Nuevos espacios de solidaridad: la intervención de las ONGD españolas en el marco de la cooperación con Marruecos", *Revista de Desarrollo y Cooperación*, nº 10, 2002.
- COORDINADORA ANDALUZA DE ONGDS: *Informe sobre la AOD descentralizada en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. CAONGD, Sevilla, 2007.
- COORDINADORA ANDALUZA DE ONGDS: *Informe sobre la AOD descentralizada en la Comunidad Autónoma de Andalucía (2001-2003)*. CAONGD, Sevilla, 2003.
- FAMSI: *Inventario Evaluación de la Cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas. Primera parte: 1999-2001*, FAMSI, Córdoba, 2003.
- FAMSI: *Avance de Resultados "Inventario de la Cooperación Descentralizada Andaluza y su contribución a los Objetivos del Milenio del periodo 2004-2006"*, FAMSI, Córdoba, 2007.
- GONZÁLEZ PARADA, J.R. y otros: *Cooperación Descentralizada, ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Edita Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-UCM; Los Libros de la Catarata; T&D Consultores, Madrid, 1998.

- JORDÁN GALDUF, J.M.: “La política europea de vecindad y el desarrollo económico de Marruecos”. *Revista Información Comercial Española*. Volumen nº 189, 2004, 179-190.
- MARTÍNEZ RUIZ, E.: “Las relaciones de vecindad hispano-marroquíes: una perspectiva española”, *Les Tangerois, Revue D'Histoire Tangeroise*, nº 6, Marruecos, 2003.
- MELLA MÁRQUEZ, J.M.: “El desarrollo económico y social del Magreb: desafíos y oportunidades”, en AA.VV., *Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia 2010*. Madrid: Cuadernos de estrategia, 2000.
- RUIZ SEISDEDOS, S.: “Pautas y coordenadas de la cooperación española hacia Marruecos”, en MARTINEZ DALMAU (ed.), *Europa y el Mediterráneo. Perspectivas del diálogo euromediterráneo*. Valencia: Universitat de València e Instituto Mediterráneo de Estudios Europeos, 2006.
- RUIZ SEISDEDOS, S.: “Las políticas de Cooperación al Desarrollo de la Junta de Andalucía”, en BALAGUER CALLEJÓN (ed.), *El sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada: Parlamento de Andalucía y Comares, 2003.

Documentos en páginas web

Informe sobre la cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía hacia Marruecos. Recurso electrónico: www.juntadeandalucia.es/cpre

Inventario de acciones de la cooperación andaluza en el periodo 1999-2003: Recurso electrónico: www.andaluciasolidaria.org

Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Marruecos 2003-2006. Recurso electrónico: www.juntadeandalucia.es/cpre

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EUROMEDITERRÁNEA: UNA APROXIMACIÓN A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL MEDITERRÁNEO

ARNAU GUTIÉRREZ Y PAQUI SANTONJA*

PALABRAS CLAVE

Cooperación al Desarrollo; Gobiernos locales; Unión Europea; Mediterráneo.

RESUMEN

Los gobiernos locales euromediterráneos participan en un entramado de relaciones de cooperación con una serie de características propias que distinguen sus actuaciones de la Cooperación al Desarrollo tradicional. Este artículo presenta los principales rasgos de este fenómeno, poniendo de relieve su especificidad y valor añadido en una región marcada por la inestabilidad política y las desigualdades

* Arnau Gutiérrez es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Georgetown. Actualmente trabaja en la Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona. arnaugutierrezcamps@gmail.com

Paqui Santonja es licenciada en Derecho y doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Participa en el Foro de Investigadores sobre el Mundo Árabe y Musulmán (FIMAM). En estos momentos desempeña su tarea en la administración local en el campo de la Cooperación Descentralizada en el Mediterráneo.

socio-económicas. Por último, se plantean los retos que deben afrontar los actores implicados para mejorar sus iniciativas de Cooperación al Desarrollo.

ABSTRACT

Local governments in the Euro-Mediterranean area participate in a cooperation network with some specific characteristics that make it different from the traditional development cooperation. This article presents the main components of this relationship, underlying that it is an added value in a region characterized by political instability and socioeconomic inequality. Finally, the article sets the challenges that key players must face to improve the development cooperation initiatives.

RÉSUMÉ

Les gouvernements locaux euro-méditerranéens prennent part à de très diverses relations de coopération, qui ont leurs propres caractéristiques et se différencient de la coopération au développement traditionnelle. Cet article introduit les principaux aspects liés à ce phénomène, en insistant sur sa spécificité et son importance dans le contexte euro-méditerranéen marqué par l'instabilité politique et les inégalités socio-économiques. En dernier lieu, cet article considère les défis auxquels les acteurs impliqués devront se confronter pour améliorer leurs initiatives de coopération au développement.

Presentación

Los gobiernos centrales han dejado de tener el monopolio de la acción exterior del territorio en Europa. Un claro ejemplo de ello es el papel que los gobiernos locales han pasado a jugar en la Cooperación al Desarrollo. El espacio euromediterráneo¹ no es una excepción; un gran número de ciudades participa en iniciativas de Cooperación al Desarrollo.

1. Por espacio euromediterráneo entendemos el territorio delimitado por los acuerdos de Asociación establecidos por la UE y los países vecinos, es decir, los 27 miembros de la UE, los países del Magreb y de Oriente Medio miembro de dicha Asociación e incorporados al actual Instrumento Europeo de Vecindad.

Tomando la definición utilizada por la Comisión Europea a principios de los años noventa, entendemos por Cooperación Descentralizada “*un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo*”².

Este artículo presenta las características específicas de este fenómeno en el ámbito euromediterráneo, una zona caracterizada por un elevado grado de inestabilidad política y por desequilibrios socioeconómicos. Tras una breve descripción de algunos elementos de contexto, se presentan las principales características de la Cooperación Descentralizada euromediterránea.

La irrupción de los gobiernos locales en la Cooperación al Desarrollo no implica la sustitución de las acciones que han venido realizando los gobiernos centrales. La hipótesis del artículo es que los gobiernos locales han llegado al mundo de la Cooperación al Desarrollo euromediterránea para quedarse gracias al valor añadido del trabajo en partenariatio entre gobiernos locales mediterráneos. Ello se debe a la especificidad de la Cooperación al Desarrollo que realizan las ciudades; la legitimidad y la proximidad a la ciudadanía son las principales bazas de un actor que no es nuevo en el ámbito de la cooperación internacional, puesto que el origen de este tipo de cooperación se encuentra en los hermanamientos posteriores a la Segunda Guerra Mundial entre municipios franceses y alemanes.

El análisis de las actuaciones de los gobiernos locales pone de manifiesto el gran dinamismo y diversidad de este fenómeno en el espacio euromediterráneo. Sin embargo, los gobiernos locales euromediterráneos deben afrontar una serie de retos si desean mejorar la calidad de la Cooperación Descentralizada que llevan a cabo.

Algunos elementos de contexto

Parece recomendable dedicar un breve apartado al análisis del contexto en el que opera la Cooperación Descentralizada euromediterránea. Al tratarse de un fenómeno tan diverso en una región tan compleja, obviamente son muchos los factores previos que se deben tener en cuenta. Quisiéramos ofrecer algunas

2. Comisión Europea, *Decentralised Cooperation. Objectives and Methods*, Bruselas, noviembre de 1992.

pinceladas en tres ámbitos: geoestratégico, socioeconómico y político-administrativo.

Desde una perspectiva geoestratégica, el Mediterráneo ha sido históricamente una región de conflictos. No vamos a enumerar las guerras que se han librado en la región, que han sido muchas, pero sí es necesario hacer referencia a la fuente de inestabilidad más importante de la zona: el conflicto en Oriente Próximo. Esta crisis, caracterizada por sus múltiples dimensiones, ha lastrado todas las posibilidades de crear una paz estable y duradera en la zona. Veremos que la importancia de este ámbito para la Cooperación Descentralizada es limitada, pero con un potencial destacable por su capacidad de desvincularse de las políticas nacionales así como por la experiencia en gestión local.

Las disparidades socio-económicas entre la ribera sur y la ribera norte son sin duda otro elemento clave de la realidad euromediterránea. Más concretamente, las diferencias económicas y poblacionales tienen un gran protagonismo a la hora de analizar el contenido de la Cooperación Descentralizada en la región. Podemos señalar que las diferencias de riqueza en la zona son muy elevadas. No tenemos espacio para incorporar datos detallados, pero baste señalar que si tomamos como indicador el PIB per cápita, observamos que la diferencia entre la ribera norte (donde la media es superior a los 20.000 euros) y la ribera sur (con una media inferior a los 5.000 euros) es importante. A ello podemos añadir la evolución prevista de población, que mientras en Europa está estancada, en la ribera sur crece a un ritmo rápido³.

La combinación de ambos factores (riqueza y población) explica la presión migratoria actual y hace presagiar que continuará aumentando. Los flujos migratorios son un desafío para los gobiernos locales mediterráneos, tanto del sur como del norte, en la medida en que limitan enormemente las capacidades de desarrollo de la ribera sur (a causa de la fuga de cerebros y de mano de obra) y presentan un desafío para el norte, en la medida en que se enfrenta al complejo desafío de integrar a los recién llegados.

Finalmente, bajo el apartado de las disparidades político-administrativas, quisiéramos presentar brevemente algunas reflexiones en torno a la estructura institucional de los países de la zona. Como el lector podrá imaginar, dado el elevado número de países, son muchas las diferencias en materia de organización administrativa interna. Sin embargo, sí se observa una tendencia general

3. Diputació de Barcelona: *Balace y perspectivas de la Cooperación Descentralizada entre gobiernos locales euromediterráneos*, Barcelona, 2005.

hacia un mayor grado de descentralización en la ribera norte. Por el contrario, y a pesar de los avances en este ámbito apuntados en el primer Informe sobre Descentralización y Democracia Local, en el Norte de África y Oriente Próximo las capacidades de los gobiernos locales son muy limitadas⁴. Obviamente, ello tiene un impacto directo sobre las posibilidades de estos actores a la hora de participar en iniciativas de Cooperación Descentralizada.

Características y especificidad de la cooperación descentralizada euromediterránea

Ante este panorama, el lector puede hacerse varias preguntas: *¿hasta qué punto los gobiernos locales son un actor necesario en la cooperación euromediterránea? ¿Cuáles son las principales características de este tipo de cooperación? ¿Podemos hablar de especificidad de la Cooperación Descentralizada euromediterránea?*

La legitimidad de los actores involucrados

En la mayoría de casos, los gobiernos locales de la zona son elegidos democráticamente, hecho que les confiere legitimidad política. Se podría argumentar que en ciertos países la legitimidad de los gobiernos locales es harto discutible. Sin embargo, incluso en esos casos hay lugar para la Cooperación Descentralizada puesto que, independientemente del proceso de elección de representantes locales y de su grado de competencias, los gobiernos locales son el nivel administrativo más cercano a la ciudadanía y, en consecuencia, tienen una posición privilegiada para canalizar las demandas de la sociedad civil. De hecho, con los medios adecuados, los gobiernos locales pueden realizar una política de proximidad que ordene las expectativas de la población, actuando como puente entre la sociedad y los centros de decisión política.

Incluso las iniciativas de Cooperación Descentralizada entre gobiernos locales con niveles limitados de competencias pueden tener un impacto relativo. Nótese que estas iniciativas tienen efectos positivos, puesto que la mera participación en acciones de Cooperación Descentralizada refuerza las capacidades de los actores implicados. De ello se deduce que no hay que esperar a que se den las condiciones precisas de descentralización para llevar a cabo este

4. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *Decentralization and Local Democracy in the World*, CGLU, Barcelona, 2007.

tipo de iniciativas, sino que la propia actividad en materia de Cooperación al Desarrollo fomenta la mejora de las capacidades de los gobiernos locales.

A ello hay que añadir que la participación de los gobiernos locales en la cooperación fomenta la transparencia, puesto que funcionan como “controladores” del gasto de los gobiernos centrales y organismos internacionales y, a su vez, limitan el clientelismo con las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGDs). La competencia por los fondos públicos destinados a la cooperación, bien sea entre gobiernos locales o entre ONGDs, es positiva en la medida en que fomenta la mejora de la gestión de la ayuda, refuerza la democracia local y mejora el acceso de las poblaciones a los fondos dedicados a la cooperación.

Finalmente, es necesario mencionar la experiencia en gestión local. En muchas ocasiones las iniciativas de cooperación se concretan a nivel municipal, de modo que la experiencia de gestión de los gobiernos locales aporta valor añadido a las iniciativas, que afectan a sus hábitos de *expertise*. La importancia de los gobiernos locales en la Cooperación al Desarrollo ha sido destacada en varias ocasiones por las instituciones comunitarias. La más reciente y una de las más destacadas es el llamado “Informe Schapira” del Parlamento Europeo, documento que solicita a la Comisión que “*se eliminen los obstáculos jurídicos, políticos y organizativos que impiden la participación de las autoridades locales en el proceso de cooperación*”⁵.

La forma de las iniciativas

Si prestamos atención a las formas que toma la Cooperación Descentralizada euromediterránea, rápidamente nos percatamos de que las iniciativas se pueden dividir en dos grandes grupos: vínculos informales y vínculos institucionalizados. Por razones obvias, aquí nos concentramos en estas últimas. Sin embargo, no se debe menospreciar la importancia de los contactos informales, puesto que con frecuencia estos vínculos devienen iniciativas institucionalizadas y acaban ofreciendo resultados importantes.

Por lo que se refiere a la Cooperación Descentralizada Norte-Sur en sentido estricto, ésta se configura como un instrumento al servicio de un partenariado muy diverso y plural. En este sentido, podemos destacar acciones como el tradicional hermanamiento entre ciudades (Tetuán-Terrassa, Marrakech-Marsella,

5. Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre las entidades locales y la Cooperación al Desarrollo*, 15 de marzo de 2007 (2006/2235(INI)).

etc.), los proyectos de desarrollo, asistencia técnica (Medcités), o la gestión común de bienes y servicios. Incluso cabe citar también la ayuda humanitaria como parte de las primeras incursiones e intentos de cooperación entre gobiernos locales (cooperación con el pueblo saharauí, ayuda tras el terremoto de Al-Hoceima...). Estas acciones difieren en su grado de desarrollo y madurez dependiendo del gobierno local en cuestión.

Tomen la forma que tomen, hay que puntualizar que las iniciativas de Cooperación Descentralizada tienen, por la propia naturaleza del fenómeno, un presupuesto reducido. Esta limitación, consustancial a este tipo de cooperación, no permite llevar a cabo proyectos de gran envergadura a nivel financiero. Ello limita y, a la vez, da personalidad a la Cooperación Descentralizada que, por sus propias características, no puede ni debe sustituir a la cooperación entre Estados.

El rol de la Unión Europea

Las relaciones de Cooperación Descentralizada en el Mediterráneo han conocido un indudable progreso a partir del proceso de Barcelona⁶. Hay que constatar que este tipo de cooperación tiene una larga tradición, fruto de una multiplicidad de iniciativas tanto desde organismos gubernamentales y multilaterales como desde la propia sociedad civil y el mundo empresarial. No hay duda de que el proceso de Barcelona ha supuesto un fuerte protagonismo por parte de la Unión Europea, de la cual emanan la mayoría de iniciativas y recursos para esta cooperación. Sin embargo, no debemos perder de vista la amplísima presencia de vínculos, a menudo sin apoyo directo de la UE o promovidos desde la UE pero que posteriormente se han desarrollado de forma autónoma, fruto de acuerdos y de redes de cooperación.

A principios de los años noventa, la Comisión Europea puso en marcha los primeros programas regionales euromediterráneos relacionados con actores subestatales⁷. El Programa Med-Urbs marcó un hito en la cooperación entre ciudades mediterráneas; este programa, que sólo duró dos años, se paralizó tras las irregularidades puestas de manifiesto por el Tribunal Europeo de Cuentas, que llevó a la dimisión de la Comisión Santer. No fue hasta el año 2002 cuando, a iniciativa del Grupo Mediterráneo de Eurocities liderado por la ciudad francesa de Burdeos, se volvió a poner en marcha el pacto Euromed

6. Más información sobre el proceso de Barcelona en www.euromedbarcelona.org.

7. Para una información más detallada de la evolución del papel político de las ciudades en el Partenariado Euromediterráneo véase P. Santonja, "La cooperación del mundo local español en el espacio euromediterráneo", en *Afers Internacionals*, nº 79-80, CIDOB.

destinado a promover la cooperación municipal euromediterránea. Tras los buenos resultados de estos primeros proyectos, en 2006 se lanzó el programa Med-Pact⁸.

La puesta en marcha del Instrumento Europeo de Vecindad también ofrece nuevas posibilidades de cooperación para las ciudades, aunque sigue siendo técnica y económicamente limitada en relación al resto de programas. En este sentido, el programa Cuenca Mediterránea, dentro del eje de Cooperación transfronteriza marítima, incorpora a los gobiernos locales como actores elegibles⁹.

En resumidas cuentas, la cooperación entre gobiernos locales euromediterráneos no ha gozado de un gran apoyo por parte de la UE, aunque sí la ha fomentado a través de la inclusión de líneas de cooperación con algún componente que —directa o indirectamente— podría ser considerado como Cooperación Descentralizada.

A pesar de ello, la densidad de las relaciones Norte-Sur en el Mediterráneo es un hecho distintivo de esta zona. Durante los últimos años se han intensificado muchas de las relaciones originadas en diversos ámbitos institucionales y con diversos fines (políticos, científicos, culturales, económicos), creándose espacios de diálogo o foros de reflexión que han permitido aumentar los lazos de cooperación y de vecindad.

Sin pretender ser exhaustivos, sí quisiéramos mencionar algunos ejemplos de espacios, redes u organismos de cooperación en el Mediterráneo como Arco Latino, Medcités, la Comisión Mediterránea de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, la Comisión Permanente de Autoridades Mediterráneas, etc., que ilustran el dinamismo de un importante número de gobiernos locales en la región¹⁰. Estas redes permiten reunir a autoridades locales en espacios comunes de encuentro para el debate, el intercambio de experiencias, así como para aunar esfuerzos y recursos en pro de una cooperación más fuerte y dinámica. Asimismo, las redes hacen una función de lobby ante la UE y los principales organismos impulsores del Proceso de Barcelona para reivindicar una mayor atención hacia las necesidades de los gobiernos locales del espacio euromediterráneo.

8. Comisión Europea, *MED-PACT Local Authorities Partnership Programme in the Mediterranean*, 2006.

9. La región italiana de Cerdeña ha sido designada como la autoridad de gestión de dicho programa (<http://www.regione.sardegna.it/speciali/enpicbc/>)

10. Más información sobre estas redes en: www.arcolatino.org; www.medcities.org; www.cities-localgovernments.org; www.coppem.org.

Contenidos y ejes temáticos

La existencia de un amplio abanico de problemas comunes constituye el denominador común para participar en iniciativas conjuntas y confirma la posibilidad de establecer relaciones de intercambio horizontal o de reciprocidad entre los gobiernos locales euromediterráneos. Se pueden agrupar los contenidos de las iniciativas de Cooperación Descentralizada euromediterránea en cinco grandes áreas: a) gobernabilidad y gestión municipal; b) desarrollo sostenible del territorio; c) migraciones; d) paz y seguridad; y e) desarrollo local y la cohesión social¹¹.

En cuanto a gobernabilidad y gestión municipal se refiere, los países del Norte de África y de Oriente Próximo son considerados países de renta media¹². Sin embargo, el déficit de la descentralización y la débil presencia de municipios y regiones en el desarrollo territorial de los países de la ribera sur hacen del refuerzo de la gobernanza y la gestión municipal una de las prioridades para la Cooperación Descentralizada en esta zona. En este sentido, la formación y capacitación de electos, funcionarios municipales y expertos en la gestión local constituye un ámbito de trabajo cada vez más común entre gobiernos locales del Norte y Sur del Mediterráneo. Dentro de este campo se contemplan la gestión municipal en sentido amplio, la planificación territorial, las finanzas locales y la concertación con la ciudadanía como ejes fundamentales de refuerzo de las instituciones públicas locales y de la promoción de la democracia local participativa. En este sentido, el Bureau Technique des Villes Libanaises¹³ lleva a cabo numerosas actividades de formación, tanto sobre el territorio como en ciudades europeas. Por otro lado, el proyecto GEMM (Governance Empowerment Mediterranean Model)¹⁴, uno de los nueve proyectos cofinanzados por el mencionado MedPact, tiene como objetivo principal el intercambio y la formación de funcionarios municipal de municipios de Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Turquía e Italia.

La región mediterránea es de las zonas más pobladas del planeta. Este crecimiento tiene tendencia a concentrarse en un reducido número de ciudades; más de una tercera parte de la población mediterránea vive en ciudades de más de un millón y medio de habitantes y se estima que el 94% del crecimiento urbano en los próximos años se dará en las ciudades de la ribera sur¹⁵.

11. Véase Diputació de Barcelona, *op. cit.*

12. Según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas, en <http://www.undp.org/arabstates/index.shtml>

13. Organización que apoya a más de 30 grandes ciudades libanesas, en www.bt-villes.org

14. Más información en www.gemmproject.eu

15. Institut de la Méditerranée de Marseille, *Las ciudades mediterráneas. Diez años después de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, 2005.

Este fenómeno tiene importantes implicaciones en cuanto al desarrollo sostenible del territorio. De hecho, este campo de actuación es uno de los más solicitados por parte de los socios del Sur. Las mejoras en el saneamiento de las ciudades y el suministro de agua ha sido uno de los cambios más significativos, resultado en algunos casos de la Cooperación Descentralizada euromediterránea. En este sentido, caben destacar las iniciativas llevadas a cabo por la red Medcités¹⁶, así como las del programa Med'Act¹⁷ sobre gestión medioambiental urbana, financiado por la Unión Europea.

El incremento de flujos migratorios entre las riberas norte y sur ha de ser considerado, sin ningún género de dudas, una de las principales características de la región mediterránea al haber convertido a esta zona en el área geográfica de mayor acogida de ciudadanos procedentes de los países del norte de África¹⁸. Por este motivo, el fomento de la cooperación transnacional descentralizada con los municipios emisores de inmigración resulta imprescindible para mejorar la comunicación existente entre organizaciones locales, promover el entendimiento entre la sociedad civil y facilitar el proceso de acogida de los inmigrantes a través, por ejemplo, de la información y la formación en origen.

Podemos encontrar ejemplos concretos de codesarrollo en acciones llevadas a cabo por el Fons Catalá de Cooperació o el Gobierno Insular de Canarias. A pesar de ser un fenómeno de reconocida importancia, todavía resulta difícil encontrar iniciativas de Cooperación Descentralizada con una implicación real y directa de los gobiernos locales y con un auténtico acercamiento entre las poblaciones de origen y de acogida.

En cuanto a cuestiones de paz y seguridad, cabe recordar una vez más el creciente papel de las ciudades en la agenda internacional. La llamada diplomacia de las ciudades pretende abordar con acciones concretas cuestiones que afectan directamente a la convivencia ciudadana. En una zona donde la inestabilidad política y la seguridad siguen a la orden del día, el papel de las ciudades en la consecución de la paz resulta cada vez más necesario. Basta con mencionar algunas iniciativas que, aunque incipientes, resultan interesantes; el trabajo realizado por la Red de Autoridades Locales por la Paz en Oriente Próximo y la Iniciativa Europea en favor de las ciudades Libanesas son buenos ejemplos de ello.

16. Medcités es un red de ciudades del litoral mediterráneo que concentra sus actividades en la asistencia técnica de sus socios en la gestión medioambiental urbana (www.medicities.org).

17. Este proyecto de gestión del medio ambiente y promoción de la calidad de vida urbana se llevó a cabo entre 2004 y 2005, liderado por la ciudad italiana de Génova con Marsella (Francia) Sidi Abdellah (Argelia) y Amiou (Líbano).

18. Según un estudio elaborado por la red Arco Latino (www.arcolatino.org) relativo al "*Impacto de los flujos migratorios y la política de inmigración entre el norte de África y el sur de Europa*". Barcelona, 2005.

Los gobiernos locales europeos y de los países socios mediterráneos tienen así un alto potencial como movilizadores de intercambios culturales entre las respectivas sociedades civiles, de fomento de la cultura cívica y de convivencia, de transmisión de valores, etc. Si bien es cierto que hasta ahora estas actuaciones se han centrado básicamente en apoyos institucionales de indudable calado político, ya se pueden identificar iniciativas concretas de cooperación intermunicipal a favor de la paz, como la creación de una oficina en Jerusalén por parte de la Municipal Alliance for Peace in the Middle East.

Finalmente, en lo referente a desarrollo local y cohesión social, incluyendo la lucha contra la pobreza, el desarrollo económico local, el patrimonio cultural y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, sólo ofreceremos algunos ejemplos. En cuanto a la lucha contra la pobreza, cabe destacar el trabajo desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con ciudades marroquíes, más concretamente en la zona de Tánger¹⁹.

Corresponde a los gobiernos locales el establecer un entorno favorable a la creación de empresas, a los intercambios comerciales y a promover las inversiones, así como favorecer la calificación profesional de los jóvenes. La creación de empleo y la puesta en marcha de actividades económicas competitivas constituyen sin duda alguna una prioridad para asegurar el desarrollo de los países mediterráneos. Los gobiernos locales tienen una larga experiencia como catalizadores del desarrollo económico territorial; en este sentido, la creación de viveros de empresas en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG²⁰ es uno de los ejes de trabajo con mayor éxito.

En el campo del patrimonio cultural, cabe destacar la labor realizada por el Programa regional MEDA Euromed Heritage²¹. La conservación y valorización del patrimonio cultural, monumental y arquitectónico (principalmente en la ribera sur) es un campo de trabajo importante que refuerza la idea de una cultura común que une ambas riberas del Mediterráneo. A pesar de estar abierto al conjunto de actores, la realidad ha demostrado que los Ministerios de Cultura y otros operadores culturales han sido los dinamizadores de este programa, relegando a las ciudades a un papel de mero receptor de actuaciones en su territorio.

Por último, se podrían mencionar varias iniciativas interesantes en el apoyo al acceso de la mujer a la toma de decisión política a nivel local. En este ámbito, el

19. Más información sobre esta iniciativa en <http://www.pnud.org.ma/Lutte.asp?r=2&sr=118>.

20. Más información sobre INTERREG en http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm.

21. Más información sobre este programa en www.euromedheritage.net.

proyecto desarrollado por la Diputació de Barcelona y la asociación marroquí ENNAKHIL ha resultado en la creación de la única asociación de mujeres concejales de Marruecos²².

Principales retos

A pesar del impacto positivo de la Cooperación Descentralizada sobre las sociedades mediterráneas y de los avances experimentados, son muchos los retos que este fenómeno debe afrontar para continuar creciendo y llegar a una etapa de madurez.

Podemos empezar por el desafío que supone cuantificar la Cooperación Descentralizada euromediterránea. La dificultad de cuantificar está asociada a la dificultad de definir con precisión un fenómeno muy disperso y relativamente nuevo, aunque, sin duda, es la gran dispersión de iniciativas y la multiplicidad de actores lo que dificulta la obtención de cifras precisas. Sabemos que la Cooperación Descentralizada euromediterránea crece, pero no somos capaces de medir exactamente cuánto. Si tomamos como referencia la Cooperación Descentralizada española, sabemos que año tras año los gobiernos locales dedican más dinero a este tipo de cooperación. Sin embargo, la dificultad de recopilar datos y la escasez de instituciones que estudian este fenómeno limitan la posibilidad de tener datos precisos sobre el mismo.

Otro de los principales retos es el de la continuidad. La Cooperación Descentralizada euromediterránea sigue pecando de un grado excesivo de temporalidad. Por la escasez de recursos propia de este tipo de cooperación, es habitual la profusión de pequeños proyectos. Esta flexibilidad, que sin duda tiene una vertiente positiva, no debe hacernos perder de vista que las iniciativas de Cooperación Descentralizada deben estar inseridas en un marco general de actuación. Es necesario huir de proyectos puntuales a través de la creación de planes de actuación que permitan acentuar la continuidad, evitando cambios bruscos en las iniciativas de Cooperación Descentralizada cada vez que se produzca un cambio de gobierno municipal.

Para que esto sea posible, parece recomendable reforzar las capacidades de los gobiernos locales a través del fomento de los procesos de descentralización. Entiéndase que no defendemos que la descentralización sea buena *per se*; la

22. Más información sobre esta iniciativa de la Diputación de Barcelona en <http://www.diba.cat/ri/cd/cdir/annuals/cd2006.asp>

descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Como indican las Directrices sobre Descentralización aprobadas por UN-Habitat este mismo año²³, la descentralización política a nivel local es un componente esencial de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana. El Parlamento Europeo se ha pronunciado en términos similares al solicitar a la Comisión Europea que “*fomente acciones de carácter estructural destinadas a impulsar y apoyar la descentralización y el refuerzo de las capacidades locales en los países socios, acompañadas de una mayor democratización y participación de los ciudadanos*”²⁴.

Finalmente, y estrechamente vinculada con los retos comentados, está la necesidad de crear espacios de coordinación e intercambio entre los actores que participan en la Cooperación Descentralizada. Cabe señalar que, dada la multiplicidad de actores e iniciativas, resulta necesario establecer mecanismos de interlocución política y técnica. La próxima creación de un Foro de Autoridades Locales y Regionales Mediterráneas puede suponer un significativo paso adelante²⁵.

En este sentido, los gobiernos locales no deben reproducir estructuras propias de otros tipos de Cooperación al Desarrollo, en particular la de los Estados. La Cooperación Descentralizada es parte integrante de la cooperación internacional y, por lo tanto, los gobiernos locales deben implementar sus propias iniciativas. Sin embargo, éstos no pueden actuar de forma aislada al resto de actores, puesto que la coherencia y la complementariedad entre todos ellos deberían figurar entre sus prioridades para mejorar la eficacia y la eficiencia de la cooperación internacional.

Bibliografía

- CHICHOWLAZ, Philippe: “La Cooperación Descentralizada en el Mediterráneo: perspectivas para el periodo 2007-2013”, *Anuario Med 2006. IEMED- CIDOB*, 2006, pp. 189-191.
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS: *Decentralization and Local Democracy in the World*, CGLU, Barcelona, 2007.

23. UN-Habitat, *Directrices sobre descentralización*, aprobada en la Sesión 21ª del Comité Ejecutivo de UN-Habitat celebrada en Nairobi de abril de 2007 (<http://www.unhabitat.org/categorias.asp?catid=528>).

24. Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre las entidades locales y la Cooperación al Desarrollo*, 15 de marzo de 2007 (2006/2235(INI)).

25. A instancias de la Comisión Mediterránea de CGLU, está prevista la creación de un foro que reúna a las principales redes y autoridades locales y regionales mediterráneas en noviembre de 2008.

- DIRECCIÓ DE SERVEIS DE RELACIONS INTERNACIONALS DE LA DIPUTACIÓ DE BARCELONA: *Balace y perspectivas de la Cooperación Descentralizada entre gobiernos locales euromediterráneos*, Diputació de Barcelona, 2005.
- ILLÁN SAILER, José Carlos: “La planificación en la Cooperación Descentralizada española. El caso de las comunidades autónomas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 20, año 2007, pp. 83-95.
- KÖPPINGER, Peter: *Local governments in development cooperation*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, R.: “La cooperación española en el Mediterráneo y la Cooperación Descentralizada: modelos de encuentro y coordinación”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, año 2004, nº 14.
- RHI-SAUSI, J.L.: “El papel de las administraciones descentralizadas en la Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, año 1997, pp. 47-58.
- ROMERO, María del Huerto: “Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada”, en María del Huerto ROMERO y Víctor GODÍNEZ: *Tejiendo lazos entre territorios. La Cooperación Descentralizada local Unión Europea - América Latina*, Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, 2004.
- SANTONJA, P.: “La cooperación del mundo local español en el espacio euromediterráneo”, en *Afers Internacionals* nº 79-80 CIDOB (próxima publicación).
- TIRADO A., BOU M., NAVARRO M.: *Gobernabilidad y desarrollo en el Mediterráneo. Una aproximación institucional*, Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya, 2005, artículo 11.

CODESARROLLO: VINCULACIÓN POSITIVA ENTRE MUNICIPALISMO E INMIGRACIÓN

TEODORO ROMERO I HERNÁNDEZ*

PALABRAS CLAVE

Codesarrollo; Marruecos; Cataluña; Inmigración.

RESUMEN

El presente artículo describe la experiencia del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament —una organización formada por ayuntamientos y otras organizaciones supramunicipales (diputaciones, consejos comarcales y mancomunidades de municipios...) que destinan una parte de su presupuesto a financiar acciones de cooperación para el desarrollo y de solidaridad con los pueblos de los países más desfavorecidos—. Se trata de la línea de codesarrollo implantada en Marruecos a través de las asociaciones de marroquíes residentes en Cataluña, en diferentes sectores como el educativo, el desarrollo local, la gestión del agua, la agricultura, la capacitación de los líderes asociativos, la sanidad, la construcción de centros de formación para mujeres, y las infraestructuras.

ABSTRACT

The present article describes the experience of the Fons Català de Cooperació al Desenvolupament —an organisation composed by city councils and other supramunicipal institutions that assign a part

* Teodoro Romero i Hernández es presidente del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

of their budget to support development cooperation and solidarity actions with disadvantaged countries—. In particular, this document analyzes the co-development initiative implemented in Morocco by some Moroccan associations based in Catalonia, which work in different sectors, including education, local development, water management, agriculture, capacity building of leaders of civil society organisations, health system, construction of training centres for women, or infrastructures.

RÉSUMÉ

Cet article présente l'expérience du "Fons Català de Cooperació al Desenvolupament" —organisation composées de communes et d'autres organisations supra municipales qui destinent une partie de leur budget au financement d'activités de solidarité et de coopération au développement dans les pays les plus défavorisés—. En particulier, ce document traite du Co-Développement implanté au Maroc par l'Association des Marocains résidents en Catalogne, qui touche différents secteurs tels que l'éducation, le développement local, la gestion de l'eau, l'agriculture, la formation de leaders associatifs, la santé et la construction de centres de formation pour femmes et d'infrastructures.

El Fons Català de Cooperació al Desenvolupament

El Fons Català es una organización formada por ayuntamientos y otras organizaciones supramunicipales (diputaciones, consejos comarcales, y mancomunidades de municipios...) que destinan una parte de su presupuesto a financiar acciones de Cooperación al Desarrollo y de solidaridad con los pueblos de los países más desfavorecidos. Es, pues, un organismo formado en su mayoría por municipios, con una larga tradición en el campo de la cooperación descentralizada.

El Fons Català gestiona de forma conjunta los recursos económicos aportados por las instituciones asociadas y define de forma consensuada los criterios de análisis y evaluación de los proyectos. Dispone de un equipo técnico de especialistas que facilitan un seguimiento coordinado de los proyectos que se financian, superando así la dispersión de esfuerzos y las limitaciones técnicas y económicas de muchos ayuntamientos socios.

Uno de sus principales objetivos en tanto que cooperación municipal es promover la consolidación de una sociedad civil activa y comprometida con los valores del desarrollo humano a través de proyectos que priorizan la participación directa de la población beneficiaria.

El codesarrollo: municipios catalanes e inmigrantes marroquíes en acción

Antes de comenzar a describir las experiencias de codesarrollo que lleva adelante el Fons Català, es importante señalar que en Cataluña, el Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006 recoge el fomento del codesarrollo como uno de sus instrumentos de intervención, incorporando una definición vaga e imprecisa del ámbito de migraciones y desarrollo para acciones futuras, antes que concretar acciones específicas. El documento prevé apoyar las iniciativas destinadas a los países de procedencia de los colectivos de inmigrantes mayoritarios radicados en Cataluña (Marruecos, Senegal, Ecuador, etc.). La Generalitat también ha encargado un Libro Verde sobre codesarrollo con el objetivo de llegar a un consenso acerca del concepto y modelo de intervención.

El término “codesarrollo” ha dado lugar a mucha literatura en los últimos años. No es intención de este artículo entrar en el debate etimológico del término. Baste decir simplemente que “codesarrollo” es un concepto nuevo en el marco de la Cooperación al Desarrollo. El Fons Català lo entiende desde una perspectiva municipal, donde los inmigrantes adquieren un papel importante como actores y protagonistas de la misma entre las sociedades del Norte y las de sus países de origen.

Se trata de implicar a los inmigrantes en la cooperación con sus comunidades de origen y aumentar la sensibilización de la sociedad de acogida sobre las causas profundas de las migraciones actuales. Con el apoyo de los ayuntamientos donde residen los inmigrantes marroquíes, cada vez más asociaciones organizadas y grupos informales promueven iniciativas de desarrollo en beneficio de estas comunidades de origen.

El codesarrollo es una oportunidad para las asociaciones de inmigrantes organizados de dar un impulso a la promoción del desarrollo en sus comunidades de origen. Es un espacio para lograr una buena comunicación e interlocución con los ayuntamientos de los municipios donde residen, y les permite visibilizarse a nivel municipal en tanto que ciudadanos con plenos derechos. Para los municipios, el codesarrollo es un instrumento que permite apoyar

iniciativas de desarrollo desde su localidad a otra localidad en el Sur, en coordinación con las asociaciones de inmigrantes, actores privilegiados del desarrollo, ya que tienen conocimiento de la realidad social, cultural y económica de la sociedad de origen.

En este espacio, los municipios, sensibles al tema de la cooperación y la situación de los países del Sur, colaboran en proyectos con un doble objetivo: la transformación social aquí y allá, favoreciendo la integración de los nuevos ciudadanos en sus localidades.

La poca experiencia al respecto y la ambigüedad del concepto hacen que muchas veces se le llame codesarrollo a cualquier acción de desarrollo siempre que sean inmigrantes los que estén implicados, sin tener en cuenta algunos criterios básicos del tipo de acciones que se realizan. Otras veces se responde simplemente a prácticas clientelares.

Se pretende que los inmigrantes participen en procesos de desarrollo en el Norte y en el Sur mientras viven una situación generalizada de discriminación política e institucional, de exclusión, marginación y vulnerabilidad. Se les asigna un papel protagonista mientras la inmigración es perseguida y criminalizada por los medios de comunicación. ¿Quiénes serán agentes de desarrollo? ¿Los que han alcanzado un nivel mínimo de integración? Y los que rechazamos, expulsamos o marginamos, ¿qué papel jugarán en el desarrollo de ambos países?

El Fons Català trabaja con las personas, con los inmigrantes agrupados en asociaciones, con grupos informales o colectivos que se conocían en origen, independientemente de su situación administrativa. Lo importante en este marco es que tengan voluntad de cooperar con su zona de origen y de capacitarse a través de los cursos de formación que ofrecemos en el sentido del acompañamiento y asesoramiento a los grupos de trabajo.

Partimos de que el codesarrollo se articula alrededor de los beneficios mutuos, tanto para el desarrollo de los países de origen como para los de destino de la inmigración, pretende consolidar la participación ciudadana a nivel municipal, defender los derechos humanos en el Sur, capacitar a la mujer, fomentar la convivencia intercultural a nivel local y, sobre todo, trabajar por una cooperación bidireccional. En definitiva, por una cooperación de igual a igual.

Desde el Fons Català se promueve la idea del codesarrollo como inmigración circular: de unos actores de desarrollo que juegan al mismo tiempo el rol de

puentes de comunicación y de desarrollo aquí y allá. Está claro que la facilidad de movimiento ayuda a una facilidad de diálogo, de co-desarrollarse mutuamente, de tener los mismos derechos de circulación del Sur hacia el Norte sin tantas trabas burocráticas.

Hay que dejar claro que el Fons no defiende la idea de que el codesarrollo sirva para mitigar los flujos migratorios, ni para frenar la inmigración.

Entendemos la inmigración como una riqueza, y no como un problema, una oportunidad llena de caminos y no de obstáculos, siempre que se haga una buena gestión de ella y como parte de una Ley de Extranjería igualitaria e integradora, que garantiza la igualdad de oportunidades, de buenas intenciones, desde un marco de pluralidad y buena convivencia. Como ejemplo de esto la cita de Salazar es muy clara:

“Los 263.454 ecuatorianos regulares que residen en España aportan a la Seguridad Social 35 millones de euros al mes con el pago de sus impuestos. Una cifra similar aportan los marroquíes, con quienes los ecuatorianos disputan el primer lugar de comunidad inmigrante, y otro tanto las distintas comunidades de colombianos, dominicanos y de países del Este de Europa que se encuentran en España. La verdad sea dicha, si hipotéticamente todos los inmigrantes residentes en España se fueran, su economía definitivamente colapsaría” (Salazar 2006: 17).

Como corolario de las ideas precedentes, las políticas y acciones de codesarrollo deben buscar maximizar las ventajas de la inmigración y reducir sus inconvenientes. Sus acciones concretas se realizarán paralelamente en el Norte y en el Sur, y con participación de los inmigrantes y de sus asociaciones representativas.

Sami Naïr articula el concepto alrededor de distintos ejes de trabajo, siendo los más relevantes los siguientes: el control de los flujos migratorios, la regulación de las migraciones, el establecimiento de contingentes de inmigrantes destinados a formarse trabajando (en Francia) para el retorno programado a su país de origen, y los compromisos bilaterales para el control de los flujos y del retorno.

Desde el Fons Català consideramos que este retorno no se tiene que forzar desde las instituciones, sino que tendría que ser voluntario, como ciudadanos libres de circular y residir donde les plazca, sin responsabilizar al inmigrante del subdesarrollo de “su” país, ya que emigró porque éste no le ofrecía unas condiciones de vida digna.

Propuesta metodológica del Fons Català

La metodología de trabajo propuesta por el Fons Català consiste en:

- Apoyar y asesorar a los ayuntamientos socios que quieren integrar a los inmigrantes mediante la sensibilización de la población local sobre el fenómeno inmigratorio, la participación en proyectos de Cooperación al Desarrollo en origen y formación sobre el codesarrollo para las asociaciones locales.
- Sostener y reforzar el movimiento asociativo de inmigrantes y su capacitación para que elaboren proyectos y sean actores de desarrollo.
- Organizar jornadas sobre el codesarrollo en Cataluña para sensibilizar a la población en general y a los municipios en particular del rol de la Cooperación al Desarrollo.
- Favorecer la formación en origen de las contrapartes del Sur para mejorar la comunicación con las asociaciones del Norte, mejorar la calidad de la ejecución de los proyectos y aumentar el impacto de las iniciativas sobre los beneficiarios y beneficiarias.

“Si hablamos de codesarrollarnos, de corresponsabilidad en el desarrollo, hay algunos aspectos que no son compatibles con el modelo europeo actual, sus barreras arancelarias, el reclamo de la Deuda y una forma de producción y consumo insostenible. Ante estas políticas estructurales del desarrollo europeo, se vuelve insuficiente, e incluso contradictorio, que sus responsables hablen de lucha contra la pobreza a través de una nueva herramienta sin modificar estas cuestiones básicas” (Nakab 2006: 9).

Para el Fons Català, un proyecto de codesarrollo es aquél donde están implicados inmigrantes organizados de forma dinámica e interactiva, donde todos los participantes puedan aportar su visión para construir un proyecto consensuado.

Los siguientes actores son necesarios en cualquier proyecto de codesarrollo:

- Una asociación de inmigrantes o catalana sensible al tema de la inmigración.
- Un municipio catalán (con población inmigrante, que se convertirá en el principal actor del proyecto).
- Una contraparte local en origen, elegida por la asociación del Norte.
- La comuna rural, urbana, o ayuntamiento (o figura administrativa similar de la zona de origen, ya que la distribución administrativa es diferente en muchos países del Sur).

Ejemplo de proyectos activos de codesarrollo financiados por el Fons Català en Marruecos

En Marruecos se implanta el codesarrollo a través de las asociaciones de marroquíes residentes en Cataluña, en diferentes sectores como la educación, el desarrollo local, la gestión del agua, la agricultura, la capacitación de los líderes asociativos, la sanidad, la construcción de centros de formación para mujeres, y en infraestructuras.

Tal y como comentamos anteriormente, los municipios donde residen los nuevos ciudadanos organizados juegan un rol importantísimo dando apoyo técnico y financiero a estos proyectos.

También el establecimiento de unas relaciones de vecindad y de cooperación mutua es fundamental entre municipios catalanes y municipios marroquíes, para la buena marcha y el funcionamiento de los proyectos que se deben realizar, en el marco del entendimiento entre pueblos y la cooperación municipalista.

En este sentido, el Fons Català organiza visitas sobre terreno de delegaciones formadas por alcaldes, concejales y técnicos de los ayuntamientos, para conocer la realidad de la ejecución de los proyectos, entrar en contacto con la población beneficiaria, y establecer buenos lazos de cooperación con las autoridades locales y la sociedad civil. Un buen ejemplo es el viaje de la delegación de la comarca de Osona a la zona histórica del Rif, con la participación de 32 personas (alcaldes, concejales, técnicos municipales y medios de comunicación catalanes). Durante este viaje se grabó un documental (“Els veïns de baix”, los vecinos de abajo) sobre la Cooperación Descentralizada municipal de Cataluña en Marruecos, que ganó el reconocimiento de varios premios audiovisuales en Cataluña.

En Marruecos, el Fons Català colabora en la realización de proyectos de Cooperación al Desarrollo con asociaciones locales de base, contando con el apoyo de las comunas rurales y de los ayuntamientos del territorio de intervención, y la participación de los beneficiarios.

Las zonas prioritarias son las provincias de Tánger, Tetuán, Oued Laou, Chefchaouen, Al Hoceima, Nador, Berkane y Larache.

El motivo está evidentemente ligado a la presencia de inmigrantes organizados procedentes de estas provincias, e instalados en los municipios siguientes: Mataró, Badalona, comarca de Osona, Montcada i Reixac, Sant Celoni, Tortosa, Reus y Barcelona.

La mayoría de los proyectos que gestiona el Fons se concentran en el norte de Marruecos, de donde procede la mayoría de los marroquíes residentes en Cataluña, aunque últimamente interviene también en zonas del sur del país, de la zona del Eje (Ouarzazate, Errachidia y Arfoud), por la presencia de una comunidad organizada de marroquíes solidaria en Tortosa, Barberà del Vallès y Barcelona.

Desde el año 1998, el Fons Català financia proyectos de Cooperación al Desarrollo y de codesarrollo en nuestro vecino Marruecos con asociaciones consolidadas y con experiencia demostrada. Actualmente el total de proyectos asciende a 34, de los cuales 14 son de codesarrollo, gracias a la colaboración de los aproximadamente 300 municipios socios de nuestra organización.

A continuación, el lector podrá encontrar una relación de proyectos de codesarrollo activos, con el número de referencia, que se están ejecutando en Marruecos; el resto de los proyectos de Cooperación al Desarrollo pueden consultarse íntegramente en la web de la institución (<http://www.fonscatala.org/>)

Relación de proyectos de codesarrollo en Marruecos acompañados y financiados por el Fons Català

454	Tamassint, Promoción de la agricultura sostenible y desarrollo rural en la llanura d'Izoughar. Al Hoceima.
873	Construcción de una red de centros de asistencia sanitaria primaria en Chefchaouen.
1111	Formación en patronaje y confección industrial. Tánger.
1223	Espacio de tiempo libre y educación para personas con discapacidad. Tánger.
1287	Construcción de un centro de promoción y capacitación socioeconómica del douar Izafafen. Al Hoceima.
1309	Formación y empoderamiento de la mujer marroquí. Tánger.
1397	Equipamiento de tres pozos con un sistema de captación y conducción de agua en el Valle de Toudgha. Thinghir. Provincia de Ouarzazate.
1424	Conversión del barrio Rami clandestino. Berkane.
1499	Centro de educación y de recreo en Tánger. Tánger.
1535	Consolidación del centro de formación Al Mostakbal para el apoyo a grupos productivos. Sidi El Yamani. Provincia Tánger.
1537	Formación, capacitación y democratización de la mujer del valle de Oued Laou. Oued Laou. Tetuán.
1543	Construcción de un centro para la formación, el desarrollo y la transformación social de la antigua medina de Larache. Larache.
1635	Integración del género en las políticas y programas de desarrollo al norte de Marruecos. Tánger, Larache y Chefchaouen.
1678	Compra de un tractor comunitario polivalente. Thinghir.

Listado de asociaciones de codesarrollo y los municipios catalanes donde residen

Asociación de Codesarrollo	Zonas de origen y municipio de Marruecos	Municipio de residencia en Cataluña
Asociación AVERROES	Larache - Rihiyin	Granollers
Asociación CODENAF	Chefchaouen - Larache	Roses
Amics AMAZIGH	Nador – Ikssan	Vic y comarca de Osona
Asociación AMAZAN	Tinghir	Tortosa, Cornellà de Llobregat, Barcelona
Asociación ADIB	Berkane	Reus
Asociación Marroquíes Sant Celoni	Larache ciudad	Sant Celoni
Asociación Taarouf Bisalam	Tetuán	Montcada i Reixac
Asociación Inmigrantes Marroquíes Mataró	Tamassint	Mataró
Asociación Grupo Rifeños	Izafafen-Alhoceima	Osona (comarca)
Pagesos Solidaris		
Asociación al Moustakbal	Sidi El Yamani	Barcelona, Lleida
Asociación Ummi de Mujeres Marroquíes	Nador	Barcelona
Asociación Tamttut de Mujeres Bereberes	Nador	Barcelona i Vilassar de Mar
Asociación Garraf Plural	Ksser Kebir	Vilanova i la Geltrú
Asociación ANTINEA de Mujeres Magrebíes	Marruecos y Argelia	Lleida
Asociación Wafae	Tánger	Santa Coloma de Gramenet, Badalona y Barcelona

Nota: algunas asociaciones de este cuadro aún están en fase de diagnóstico y acompañamiento.

Bibliografía y fuentes consultadas

- ACOSTA, A.: “El codesarrollo en su laberinto”, *Boletín de la Fundación Carolina*, 5, 2005.
- CONDAMINES, C.: “La ilusión de un codesarrollo sin medios”, *Le Monde Diplomatique* (edición española), 30, 1998.
- DE LUCAS, J.: “Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 53, 2001.
- DE MUYNCK, K. (2006): “El caso francés: la primera política oficial de codesarrollo”, www.codesarrollo-cideal.org
- GENERALITAT DE CATALUNYA–SECRETARIA DE COOPERACIÓ EXTERIOR: Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2003.

- GENERALITAT DE CATALUNYA–SECRETARIA DE COOPERACIÓ EXTERIOR: Plan Anual de Cooperación al Desarrollo 2006, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2005.
- GÓMEZ GIL, C.: “Nuevas vías para el codesarrollo en la Cooperación Descentralizada”, Cuadernos Bakeaz, 72, 2005.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN–SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Madrid, MAE-SECIPI, 2005a.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN–SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: Documento de Consenso del Grupo de Trabajo de Codesarrollo, Madrid, MAE-SECIPI, 2005b.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN–SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: Plan Anual de Cooperación Internacional, Madrid, MAE-SECIPI, 2006b.
- NAKAB, A.: “Codesarrollo, una nueva herramienta ¿por qué? ¿Para qué?”, *El Sur*, 23, 2006.
- REINHARD LOHRMAN: “Acción propuesta a emprender por la Unión Europea con relación a Marruecos”, ponencia presentada en las jornadas de Inmigración y Codesarrollo organizadas por la Universidad Pontificia de Comillas, mayo 2000, “La Inmigración y el Codesarrollo”, 20 de mayo de 2000.
- SALAZAR, R.: “Una visión desde el Sur. Migración y desarrollo: un reto global”, www.codesarrollo-cideal.org, 2006.
- SAMI NAÏR: “Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios”. Misión interministerial sobre migración y codesarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, 10-12-1997.
- TORRES, J.: “Inmigración: ¿policías o codesarrollo?”, www.codesarrollo-cideal.org, 2002.
- VANEECKHAUTE, H.: “El codesarrollo, de un proceso histórico de oportunidades y desarrollo hacia una herramienta más de explotación y subdesarrollo”, www.rebellion.org, 2002.

CALIDAD DE LA AYUDA Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN

MIRIAM ARREDONDO GARRIDO*

PALABRAS CLAVE

Cooperación para el Desarrollo; Cooperación Descentralizada; Calidad de la Ayuda; Participación; Evaluación; Marruecos.

RESUMEN

El Plan Director 2005-2005 (PD), en su capítulo 8, describe el compromiso adquirido en el seno de las instituciones internacionales de promover una mayor calidad de la AOD. Partiendo del hecho esencial y característica básica de la política pública de Cooperación al Desarrollo, dirigida a la lucha contra la pobreza para alcanzar el desarrollo humano sostenible, la elaboración participativa de los documentos técnicos de planificación y evaluación que la desarrollan, supone, además, una garantía de avances en coordinación y complementariedad entre la pluralidad de actores que en España intervienen. Uno de los primeros pasos en este periodo, en la concreción de esta política de Estado, ha sido el impulso del papel de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, integrada por representantes de la Administración General del Estado, la

* Miriam Arredondo Garrido es técnica de la División de Evaluación de la Dirección General de Políticas para el Desarrollo (DG POLDE), y escribe en representación institucional de dicho organismo. miriam.arredondo@maec.es

Administración Autonómica y la Administración Local reconociendo todos sus miembros que el diálogo y el consenso de esta Comisión son fundamentales para conseguir una mayor coordinación y complementariedad de las actuaciones de nuestra política de cooperación. Una muestra de la aplicación práctica del principio de participación, la constituye el desarrollo de la primera evaluación estratégica de la política de Cooperación en un país prioritario —Marruecos— que se desarrollará en las páginas siguientes.

ABSTRACT

Chapter 8th of the 2005-2008 Spanish Cooperation Master Plan expresses the commitment to increase the quality of ODA as stated in the international agenda. Assuming that the development cooperation public policy aims to fight against poverty to attain sustainable human development standards, the participatory elaboration of planning and evaluation documents involve also to advance in coordination and complementarity among the Spanish cooperation stakeholders. One of the first steps to design and implement a development cooperation public policy in this period has been to strengthen the roll of the Interterritorial Commission of Cooperation. This participatory body is comprised of representatives from the national government administration as well as the regional and the local government administrations. All the members of the Interterritorial Commission of Cooperation recognise that dialogue and consensus are essential to improve better coordination and complementarities of the actions of development cooperation public policy. The first strategic evaluation of the Development Cooperation Policy in a priority country —Morocco— is a excellent example of a practical implementation of the participation principle that is further develop in the next pages.

RÉSUMÉ

Le Plan Directeur 2005-2008, dans son chapitre 8, confirme l'engagement pris par les institutions internationales quant à la promotion d'une Aide Publique au Développement de meilleure qualité. Une élaboration participative des documents techniques de planification et d'évaluation assure aussi l'amélioration de la coordination et de la complémentarité entre les divers acteurs qui interviennent en

Espagne. La première étape dans l'élaboration de cette politique d'Etat a été la promotion du rôle de la Commission Interterritoriale de Coopération au Développement, composée de représentants de l'Administration Générale de l'Etat, de l'Administration Autonome et Locale. De plus, le dialogue et le consensus au sein de cette Commission ont été reconnus par ses membres comme fondamentaux pour obtenir une meilleure coordination et une meilleure complémentarité en ce qui concerne notre politique de coopération. Le principe de participation s'applique concrètement lors de la première évaluation stratégique de la politique de Coopération dans un pays prioritaire tel que le Maroc, qui est présentée dans les pages suivantes.

El Plan Director 2005-2008 (PD), en su capítulo VIII, describe el compromiso adquirido en el seno de las instituciones internacionales de promover una mayor calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que indudablemente ha supuesto cambios en los objetivos, prioridades geográficas y sectoriales, en la forma de relacionarse los diferentes actores, gestión de instrumentos y modalidades de actuación, fortalecimiento de las instituciones encargadas de gestionar la política de desarrollo internacional y por supuesto en la necesidad de impulsar la participación de los diferentes actores implicados en el desarrollo internacional.

Uno de los objetivos imprescindibles para impulsar el salto de calidad que el sector requiere es, sin duda, aumentar la coherencia de políticas en el ámbito de la comunidad de donantes y países socios, entre las administraciones públicas y actores de la Cooperación Española (CE).

En este contexto, el primer elemento de avance a partir de la aprobación del marco de planificación de la política, consiste en el impulso por transformar la acción de la Cooperación oficial al Desarrollo de España basada en ayudas, en una Política Pública de Desarrollo de largo plazo, dotándola de un marco de planificación, seguimiento y evaluación. Este impulso se ve reflejado en el nivel de diálogo generado entre todos los actores políticos y sociales implicados en la misma, construyendo desde el consenso una Política Pública con vocación de Política de Estado, que haga previsible y evaluable en el medio y largo plazo la AOD española.

Partiendo del hecho esencial y característica básica de esta Política Pública dirigida a la lucha contra la pobreza para alcanzar el desarrollo humano

sostenible, resulta primordial la elaboración participativa de los documentos técnicos de planificación y evaluación que la desarrollan, además, de una garantía de avances en coordinación y complementariedad entre la pluralidad de actores que en España intervienen.

Por todo ello, la creación de espacios de participación y concertación ha sido uno de los retos principales afrontados en el periodo iniciado desde la aprobación del II PD de la CE. El proceso de elaboración del Plan Director, los procesos de concertación que han culminado con la aprobación de los documentos de planificación geográfica y sectorial y la puesta en marcha de evaluaciones estratégicas que impulsan la participación de actores clave a través de la convocatoria de Comités de Seguimiento, dan testimonio de estos esfuerzos para garantizar la coordinación y complementariedad. Un papel relevante ha tenido sin duda la Cooperación descentralizada (autonómica y local) por su relevancia en el cómputo de AOD y su participación activa y propositiva en todos los procesos iniciados.

La pluralidad de actores es una de las características principales de la estructura del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo. Si bien la dirección de la Política de Cooperación corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, existen otros actores públicos y privados con roles específicos dentro del sistema. Igualmente, la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas y Entidades Locales tiene también su reflejo en el sistema de Cooperación, en la medida en que tanto unas como otras ostentan competencias sobre Cooperación para el Desarrollo.

Por tanto, la particularidad del sistema español de Cooperación radica en el gran número de agentes públicos y privados que participan en el mismo, lo que lo dota de pluralidad de visiones y de un enorme potencial para aprovechar las ventajas comparativas de cada uno de los mismos. No obstante, esta misma pluralidad conlleva también riesgos como la falta de coordinación, lo que ha supuesto que el refuerzo de los mecanismos de coordinación haya sido uno de los objetivos principales en los últimos años.

Haciendo un breve repaso de la incidencia creciente de la Cooperación Descentralizada, es necesario recordar algunos datos:

En primer lugar, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) son un importante financiador de la Cooperación. Por un lado, apoyando programas y proyectos de otros agentes, principalmente de ONGD, y por otro, como agentes directos de la cooperación internacional desarrollando proyectos y programas en sectores sobre los que tienen experiencia propia.

El ejercicio de estas competencias ha generado la aprobación de leyes autonómicas de cooperación por parte de algunas CC.AA., la puesta en marcha de modelos de desarrollo y la formación y especialización de recursos humanos.

La AOD neta de las CC.AA. españolas ascendió a 1.294.148.467 euros en el periodo 2001-2006, lo que representa el 10,1% de la AOD neta española total para este periodo. Debe destacarse el incremento experimentado por la AOD de las CC.AA., que ha pasado de 118,2 millones de euros en 2001 a 318,6 en 2006.

En segundo lugar, de las Entidades Locales (EELL) proviene una significativa parte de la AOD española, fundamentalmente a través de subvenciones para la ejecución de proyectos y programas de Cooperación al Desarrollo por parte de ONGD.

La AOD neta de las EELL en el periodo 2001-2006 ascendió a 597.422.359 euros, lo que representa el 4,6% de la AOD neta española total para ese periodo. Al igual que las CC.AA., la AOD de las EELL también ha crecido, pasando de 90,6 millones en 2001 a 118,9 en 2006.

Desde un punto de vista netamente cuantitativo, la incidencia presupuestaria de la Cooperación Descentralizada total (Administración Autonómica y Local) resulta incuestionable. La previsión del Plan Anual de Cooperación Internacional 2005¹ situaba la contribución de la cooperación autonómica en 280.754.082 euros y la de entidades locales en 107.474.987 euros, en relación al total de 2.212.240.615 euros para ese año. Previsión que ha ido incrementándose hasta constituir un 13,67% en 2007².

Uno de los primeros pasos en este periodo de confección de Política de Estado ha sido el impulso del papel de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, y los grupos de trabajo operativos, integrados por representantes de la Administración General del Estado, la Administración Autonómica y la Administración Local, reconociendo todos sus miembros que el diálogo y el consenso de esta Comisión son fundamentales para conseguir una mayor coordinación y complementariedad de las actuaciones de nuestra política de cooperación.

Igualmente, otro espacio esencial de participación de la Cooperación Descentralizada en este periodo lo ha constituido el proceso de concertación y elaboración de los Documentos de Estrategia País (DEP) 2005-2008 para países prioritarios y los Planes de Actuación Especial para países de atención especial

1. Fuente PACI 2005 elaborado por SG PEPD.

2. Fuente PACI 2007 elaborado por DG POLDE.

y preferentes. En el marco de la elaboración de estas estrategias de planificación geográfica destaca el proceso de concertación y aprobación del DEP de Marruecos, para el que se organizó un taller interno participativo, que contó con la asistencia de unas 40 ONGDs, 24 representantes de CC.AA. (Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid y Valencia), Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos.

Por último, es importante destacar otro de los retos asumidos como garantía de la calidad de la ayuda: la participación en los procesos de evaluación estratégica puestos en marcha desde la aprobación del actual PD por la Dirección General de Políticas para el Desarrollo³ (DG POLDE).

Centrándonos en el tema de la participación en los procesos de evaluación, conviene hacer un breve recordatorio de los antecedentes hasta llegar al marco actual de la evaluación de la política de cooperación española, con el fin de detenernos en un ejemplo práctico de proceso participado y analizar avances y debilidades identificadas.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 (LCID) establece en el artículo 19.4 las competencias de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica en materia de evaluación. El desarrollo de la misma, el RD 755/2005 de 24 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), atribuye estas funciones a la División de Evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DG POLDE).

En el ciclo iniciado en 2005 se establecen una serie de principios orientadores de la política de evaluación de la Cooperación Española, entre los que se destacan el aprendizaje, la participación, la transparencia y la calidad. En el contexto internacional, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Declaraciones de Roma, Marrakech y París sobre apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados y rendición de cuentas suscritas por España, constituyen referentes fundamentales y obligados para reforzar el sistema de evaluación en la Cooperación Española, apoyándose en la comunidad internacional para fomentar una mayor eficacia de la ayuda.

En respuesta a este reto, la DG POLDE lidera un proceso dirigido a consolidar la institucionalización de la evaluación y a sentar las bases para que, junto al seguimiento y la planificación, conformen un sistema integrado, articulado

3. Creada al amparo del RD 755/2005, de 24 de junio.

y coordinado, que mejore la gestión de las intervenciones y enriquezca con la propia experiencia la planificación de la Política de Cooperación.

Los resultados de este esfuerzo se han plasmado en un conjunto de herramientas teóricas y prácticas que son complementarias. Por un lado, la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, que está siendo actualizada de acuerdo a este enfoque integral y que incorpora las lecciones de la experiencia y los recientes avances en evaluación, sirviendo de marco teórico para las evaluaciones. Por otro lado, los Protocolos de seguimiento de la Cooperación Española, un conjunto de pautas de carácter procedimental que apoyan el seguimiento de las estrategias e instrumentos operativos de la Cooperación Española, asegurando su integración y articulación en el conjunto del sistema.

Asimismo, el Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española, herramienta fundamental elaborada con el apoyo inestimable de una mesa técnica integrada por expertos del sector en la política nacional, regional y local, es uno de los productos elaborados en este periodo.

Estas herramientas se han elaborado a petición de la Comisión Interterritorial y de su grupo de trabajo de evaluación, siguiendo un proceso participativo a través de la constitución de una red de profesionales de la evaluación y la Cooperación al Desarrollo que han aportado insumos para enriquecer los trabajos.

En línea con esta prioridad de optimizar la coordinación entre actores con el fin de mejorar la calidad de la ayuda, el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006⁴ estableció como objetivo general “*aumentar la cantidad y la calidad de nuestra Ayuda Oficial para el Desarrollo por medio de una mayor coordinación entre los agentes participantes*”. Más concretamente, la Directriz VIII incluía como línea de actuación la de “*fortalecer el sistema de seguimiento de la Cooperación Española, mediante la puesta en marcha de evaluaciones estratégicas*”.

Entre los procesos de evaluación de carácter estratégico desarrollados durante el periodo 2005-2006 se encuentra la evaluación de la política de cooperación con un país prioritario, Marruecos, incluyendo la totalidad de acciones, así como el conjunto de actores que ha participado en la ejecución de actuaciones computables como AOD en el periodo temporal de la evaluación 2001-2004 y 2005, como periodo transitorio en el que se lleva a cabo el proceso de concertación de actores.

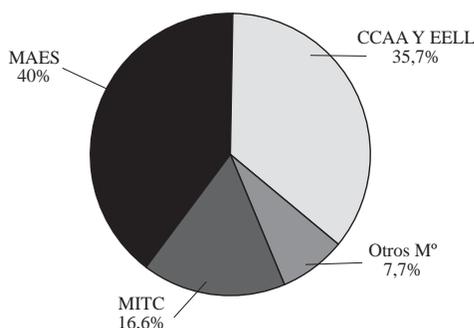
4. PACI 2006 elaborado por DG POLDE.

Uno de los objetivos de esta evaluación estratégica⁵ fue “*analizar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y participación entre todos los actores, conocer los sistemas de financiamiento de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como el grado de coordinación entre actores de la cooperación española y entre ésta y otros donantes, especialmente con la UE*”.

Una de las utilidades perseguidas con la puesta en marcha de esta evaluación fue la obtención de recomendaciones. En concreto, las dirigidas a la puesta en marcha de mecanismos para mejorar la coordinación entre los actores de la CE, especialmente CC.AA. y EELL, así como elementos dirigidos a fomentar la coordinación y complementariedad con la UE.

La incidencia de la Cooperación Descentralizada en Marruecos y, por ello, el papel relevante asignado en el proceso de evaluación, aparece gráficamente recogido en las fichas país que incluyen los Planes Anuales de Cooperación Internacional. A modo de ejemplo se incluyen el gráfico y la distribución sectorial recogidos en el PACI 2006:

Gráfico 1. Desembolso por actores (2006p) de la AOD bilateral bruta prevista en 2006^(b)



Fuente: Ficha-País Marruecos, previsión PACI 2006.

Respecto a la participación, la evaluación debe procurar cauces para la misma, de modo que todos los actores puedan valorar el diseño, la aplicación y los resultados de la Política de Cooperación (gestores, representantes políticos, organizaciones, contrapartes, beneficiarios). De esta forma, se preparó el terreno para la concertación y el consenso de los procesos de decisión pública sobre la Cooperación al Desarrollo.

5. TDR de la evaluación país de Marruecos aprobados en 2005 por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Tabla 1. Destino por sectores de actuación (2006p)
% de las contribuciones distribuibles previstas de 2006^(b)

Sectores CAD	%
Infraestructuras y servicios sociales	58,6%
Educación	18,0%
Salud y salud reproductiva	9,9%
Agua	3,5%
Gobierno y sociedad civil	5,5%
Otras infraestructuras y servicios sociales	11,8%
Infraestructuras y servicios económicos	14,0%
Sectores reproductivos	19,3%
Multisectorial	18,15%
Protección general del medio ambiente	3,8%
Mujer y desarrollo	9,0%
Otras acciones de carácter multisectorial	5,3%
Total contribuciones destruibles	100%

Fuente: Ficha-País Marruecos, previsión PACI 2006.

Para ello, el Comité de Seguimiento proporciona un canal de coordinación y comunicación para facilitar y propiciar la participación de los actores clave que han contribuido en la gestión de las intervenciones durante todo el proceso de evaluación, puesto que el objetivo último de la participación es el de garantizar la utilidad de la evaluación gracias a la apropiación de sus resultados por parte de todos los actores involucrados en la intervención y la difusión de los resultados obtenidos en el proceso de evaluación.

Las funciones del Comité de Seguimiento se extienden a todas las fases de la evaluación. Tiene un papel fundamental en la definición de los objetivos y preguntas a las que debe responder la evaluación, recogidas en el documento de prescripciones técnicas (fase I); en el aporte de información y documentación necesaria, durante el desarrollo del estudio de evaluación (fase II); y en la devolución de resultados e implementación de conclusiones (fase III).

A continuación se presenta un listado con algunas de las funciones más importantes⁶:

1. Facilitar la participación de los actores implicados en el diseño de la evaluación: identificación de necesidades de información, definición de objetivos y delimitación del alcance de la evaluación.
2. Aprobar los documentos de planificación de la evaluación: Plan de evaluación, Plan de trabajo y Plan de comunicación.

6. Fuente: *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. DG POLDE 2007.

3. Aportar insumos y participar en la redacción de los Términos de Referencia para la contratación de los servicios de asistencia técnica para la evaluación.
4. Facilitar al equipo de evaluación el acceso a toda la información y documentación relevante de la intervención, y a los agentes e informantes clave que deban participar en entrevistas, grupos de discusión o cualquier otra técnica de recopilación de información.
5. Supervisar la calidad del proceso y los documentos e informes que se vayan generando para enriquecerlos con sus aportaciones y asegurar que se dan respuesta a sus intereses y demandas de información sobre la intervención.
6. Difundir los resultados de la evaluación, especialmente entre las organizaciones y entidades de su grupo de interés.

De estas funciones, se deriva un perfil de los integrantes del Comité de Seguimiento eminentemente técnico que, además de una implicación directa en la intervención, adquieran un compromiso y dedicación importantes en la evaluación.

Para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones del Comité de Seguimiento es preciso programar la celebración de, al menos, cuatro reuniones⁷ con los contenidos que a continuación se exponen:

1. Inicial. Durante esta primera sesión se deberá constituir formalmente el Comité de Seguimiento y llegar a un acuerdo sobre sus normas de funcionamiento. Pero el objetivo principal es discutir y analizar las demandas de información de cada integrante para alcanzar un acuerdo sobre las preguntas clave a las que debería dar respuesta la evaluación.
2. Al comienzo del estudio. En esta sesión se presenta el equipo evaluador ante el Comité de Seguimiento y se revisa el Plan de trabajo y la propuesta metodológica para llevar a cabo la evaluación.
3. Intermedia/s. Durante la fase de desarrollo del estudio de evaluación será necesaria una segunda sesión (o las que se estimen oportunas) para supervisar el informe borrador de la evaluación u otros productos preliminares, de forma que los miembros del Comité tengan acceso a un avance de los resultados y la posibilidad de realizar las observaciones y aportes que estimen oportunos de acuerdo a sus expectativas, a fin de garantizar la fiabilidad y rigurosidad de las afirmaciones contenidas en el informe.
4. Final. Esta última sesión servirá para la presentación del Informe final de evaluación y el lanzamiento del Plan de comunicación y la preparación de la incorporación de las recomendaciones correspondientes.

7. Fuente: Ídem.

Lecciones aprendidas y desafíos

Con visión de aprendizaje y de mejora de la calidad de los futuros procesos, la primera evaluación país coordinada desde la División de Evaluación de la DG POLDE ha permitido detectar debilidades en la gestión de la propia evaluación, que están intentando superarse en la dos evaluaciones país iniciadas durante el año 2007, la evaluación país de la Política de Cooperación en México y en Angola⁸.

Se detectaron debilidades como la dilación en los plazos de incorporación de comentarios, la falta de exclusividad de los consultores miembros del equipo, la necesidad de acotar los ámbitos sectoriales y las preguntas de evaluación que responden a las necesidades de todos los actores clave participantes en la ejecución, así como la incorporación de necesidades de información de los socios.

Como respuesta a dichas anomalías se han puesto en marcha mecanismos correctores orientados a la concreción de plazos de validación y garantías de fundamentación más acotados que responden a un esquema predeterminado, diseño de una herramienta de validación de la calidad técnica de los productos intermedios, y la constitución de comités de seguimiento locales que traten de garantizar la participación de actores y beneficiarios en el país socio.

Otro de los retos pendientes es la gestión conjunta de evaluaciones estratégicas con otras agencias donantes y con la Cooperación Descentralizada, que ya se encuentran programadas en el Plan de Evaluación 2008.

Sin duda, a pesar del salto de calidad experimentado por la Cooperación Española y que ha expresado el grupo de seguimiento del Consejo de Cooperación Internacional, no podemos obviar los desafíos que aún quedan pendientes para garantizar la calidad de nuestra política de Cooperación al Desarrollo fruto del consenso y participación de todos los actores y coherente con el conjunto de la política nacional y alineada con las prioridades de los países socios⁹.

A continuación, se incluyen algunas de las conclusiones y recomendaciones sobre coordinación de actores incluidas en el informe de la evaluación país de Marruecos¹⁰

8. Ambas en proceso de adjudicación del concurso público para la contratación de la consultoría externa.

9. Principios y criterios adoptados en la Declaración de Eficacia de la Ayuda, París 2005.

10. Conclusiones y recomendaciones sobre el tema contenidas en el informe de evaluación elaborado por la consultora ECOTEC.

relativas al funcionamiento de los mecanismos de coordinación y concertación entre los actores de la Cooperación Española:

- En primer lugar, de acuerdo con informadores clave, el intercambio de información entre las CC.AA. y la AECID/OTC en el periodo objeto de evaluación no contaba con mecanismos estables e institucionalizados. No obstante, esta situación está experimentando una mejoría que se desprende de los resultados del trabajo de campo. Así, algunas CC.AA. están negociando convenios de colaboración con la AECID para que se facilite cobertura en Marruecos a cambio de una mayor cooperación entre ambas partes. Por tanto, es previsible que las necesidades de coordinación con las CC.AA. continúen incrementándose en el futuro.
- En segundo lugar, a nivel de las CC.AA. y de los EELL, de acuerdo con los actores entrevistados, destaca la multiplicidad de mecanismos de coordinación (tanto formales como informales) y de comunicación existentes, que varían de una CC.AA. a otra, y la intensidad variable de la participación de los actores a nivel regional y local en cada una de las mismas. Es preciso resaltar, como ejemplo de mecanismos eficaces de coordinación, los instaurados en el seno de programas VITA y AZAHAR, que han permitido sentar las bases de la articulación de medidas en común y buscar la complementariedad de las iniciativas llevadas a cabo. Asimismo, el Programa del PNUD art-GOLD, en el que participan, por ejemplo, la OTC y la FAMSI, entre otros, está permitiendo el trabajo conjunto de diversos actores españoles en el terreno en materia de gobernanza y fortalecimiento institucional.
- Por último, destacar que los actores de la Cooperación Descentralizada participan igualmente en Instituciones Europeas, como el Comité de las Regiones, y una variedad de organismos tales como redes de ciudades y “Arco Latino” (red europea de gobiernos provinciales para fortalecer el papel de estos gobiernos dentro de la Política EU y que dispone de un grupo de trabajo sobre cooperación internacional). Las convocatorias a proyectos de estos organismos internacionales están destinadas a las CCAA y las EELL. Por ello, las reuniones de carácter informal y el conocimiento personal y del terreno son los principales mecanismos señalados para asegurar la complementariedad de acción de los actores internacionales en Marruecos. Más concretamente, las EELL participan de forma activa en programas impulsados por Organismos Internacionales (como es el caso del FAMSI en el Programa art-GOLD, que comenzó recientemente y por tanto, no se ha asentado lo suficiente como para ser objeto de valoración como mecanismo eficaz de coordinación entre actores).

Conclusión

Así pues, una vez realizado este breve repaso desde el enfoque de calidad de la ayuda descrita en el Capítulo VIII del Plan Director 2005-2008 y la importancia de la coordinación y complementariedad entre la pluralidad de actores que intervienen en el desarrollo de la política pública de Cooperación al Desarrollo, para garantizar coherencia en el marco de la política nacional e internacional y alineamiento con las prioridades del país socio, es necesario destacar el papel relevante de la Cooperación Descentralizada en España.

Como se ha puesto de manifiesto, la Administración Autonómica y Local ha ido adquiriendo un papel cada vez más relevante en el diseño, gestión y evaluación de la política de desarrollo. De ahí la importancia de reforzar la existencia de mecanismos de coordinación que garanticen la complementariedad y armonización a nivel estratégico y operativo.

A modo de ejemplo, se ha incluido una breve descripción de la primera evaluación país gestionada desde DG POLDE, la “Evaluación de la Política de Cooperación en Marruecos”, los objetivos previstos en relación al análisis de coordinación de actores, las utilidades en este sentido y la creación y desarrollo del Comité de Seguimiento, como espacio para incluir necesidades de información de actores relevantes en la ejecución, desde el diseño mismo de la evaluación y durante el resto de las fases que integran el ciclo de la evaluación.

Con una visión crítica y constructiva se han puesto de manifiesto algunas de las debilidades detectadas en el proceso, y las medidas adoptadas para mejorar la participación en las actuales evaluaciones estratégicas que se están gestionando desde la División de Evaluación de esta DG.

Por último, destaca la necesidad de seguir avanzando en la extensión de la cultura de evaluación con visión constructiva y de aprendizaje, para lo que se requiere la puesta en marcha de un plan de formación riguroso y extensivo a quienes están asumiendo el rol de gestores de evaluación, como los técnicos de las diferentes Administraciones Públicas que tienen la obligación de evaluar cuantitativa y cualitativamente el grado de cumplimiento de objetivos en la concesión de subvenciones, tal y como señala la vigente Ley de Subvenciones y su desarrollo Reglamentario, y los técnicos de ONGD responsables de la coordinación de evaluaciones externas intermediarias o finales en el caso de convenios y proyectos financiados a ONGD en las diferentes convocatorias de la AECI.

EL IV PILAR DEL ESTADO DE BIENESTAR: LA LEY DE DEPENDENCIA

Envejecimiento y sociedad. Una revolución pendiente

Helga Diekhoff de Soto

Ley de Dependencia: una revolución social

Amparo Valcarlos

Añadir vida a los años

Alejandro Cercas Alonso

La valoración de la dependencia en el acceso a las prestaciones sociales

Antoni Salvá y Toni Rivero

La dependencia y sus causas

Carlos Pereda

El nuevo derecho social a la autonomía personal y a la protección

contra la dependencia

Luis Cayo Pérez Bueno

El sistema de atención a la dependencia y la inmigración en España

Héctor Maravall Gómez-Allende

Palabras sobre la dependencia

Salvador Guirado Tamayo

Emigración y dependencia: reflexiones

Manuel Luis Rodríguez González

La Ley de Dependencia en Cataluña

La Ley de Dependencia: un nuevo derecho para el siglo XXI

Ana Fernández Abadía

La configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

en Andalucía

Aurelia Calzada Muñoz

La Ley de Dependencia es una realidad en Cantabria

Dolores Gorostiaga

SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

Timor Oriental: balance de un lustro de independencia

José Antonio Rocamora

CONFLICTOS INTERNACIONALES

La comunicación y el lenguaje en la transformación pacífica de los conflictos

Sonia París Albert



OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ

Marruecos: victoria y derrota de la democracia

Labri el Harfi

DOCUMENTACIÓN

Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia. Ley 39/2006



Revista Trimestral • Martos, 15 • Tel.: 00 34 91 429 76 44
Fax: 00 34 91 429 73 73 • E-mail: mpdl@mpdl.org • 28053 MADRID

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números)

España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 \$US

Números sueltos: España 10 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 \$US

Nombre _____ Apellidos _____

Dirección _____ Localidad _____

D.P. _____ Provincia _____

Teléfono _____ E-mail _____

**Nº cuenta bancaria
(20 dígitos)**

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta corriente Nº _____ abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de 40 € (sólo España). Atentamente

_____ a _____ de _____ 200__

FIRMA:

Antiguo suscriptor Nuevo suscriptor

Le informamos que los datos personales recogidos en este formulario serán incorporados a las bases de datos de MPDL, para la gestión de asociados y suscriptores y envíos informativos sobre actividades propias desarrolladas por MPDL. Le solicitamos que cualquier modificación/actualización posterior de sus datos se resuelva mediante escrito a la dirección indicada más adelante. De acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999 Vd. tiene derecho en cualquier momento a acceder, rectificar o cancelar los datos referentes a su persona incluidos en nuestras bases de datos en la siguiente dirección: C/ Martos, 15. 28053 Madrid.

EL PROGRAMA MUNICIPIA: UNA NUEVA FORMA DE HACER COOPERACIÓN MUNICIPAL

ENRIQUE DEL OLMO GARCÍA*

PALABRAS CLAVE

Cooperación para el Desarrollo; Cooperación Descentralizada; Municipios.

RESUMEN

El artículo presenta el Programa de cooperación municipal MUNICIPIA, surgido de una reflexión conjunta entre la Confederación de Fondos de Solidaridad (CONFOCOS), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Dicho programa parte de algunas reflexiones, como la importancia que el desarrollo de los municipios en los países receptores de cooperación tiene en la lucha contra la pobreza y por la articulación democrática de sus países, o la importantísima implicación de los municipios españoles en la cooperación para el desarrollo, y en ningún caso pretende incorporar más recursos a los ya existentes, sino como un instrumento para dar un salto de calidad en la cooperación de los entes locales españoles.

ABSTRACT

This article presents the municipal cooperation program called MUNICIPIA, arisen on a common reflection by the Confederation of Solidarity Funds (CONFOCOS), the Spanish Agency for International

* Enrique del Olmo García es vocal asesor del Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Cooperation and the Spanish Federation of City and Province Councils (FEMP). There are some considerations in the program design, including the strengthening of local governments in aid recipient countries within the fight against the poverty and the promotion of democracy, or the major implication of the Spanish city councils in the development cooperation. MUNICIPIA does not mean that additional resources are incorporated to existing ones but instead means that it was created as an effective tool to improve the quality of the Spanish local governments' cooperation.

RÉSUMÉ

Cet article présente le programme de coopération municipale MUNICIPIA, qui se développe à partir d'une réflexion partagée entre la «Confederación de Fondos de Solidaridad» (CONFOCOS), l'Agence Espagnole de Coopération au Développement et la «Fédération Española de Municipios y Provincias»(FEMP). MUNICIPIA se développe à partir des idées suivantes: en premier lieu, l'importance du développement des municipes dans les pays récepteurs d'aide au développement dans la lutte contre la pauvreté et le développement démocratique de ces pays, en second lieu, le besoin d'implication des municipes espagnols dans la coopération au développement. Ce programme ne planifie en aucun cas l'augmentation des ressources mises à disposition mais se considère plutôt comme un nouvel instrument permettant l'amélioration de la qualité de la coopération des entités locales espagnoles.

En España el fenómeno de la Cooperación Descentralizada tiene una serie de efectos que afectan tanto a la cantidad como a la calidad de la cooperación. Estamos ante una realidad muy rica. Cerca del 14% de la ayuda oficial al desarrollo viene de la Cooperación Descentralizada, de la cual, los municipios suponen el 23%, y el 3,3% del total de la AOD¹. Pero sobre todo, esto significa un valor importantísimo en el soporte solidario de la sociedad española. Las autonomías y municipios han sido los que han evitado que la ayuda oficial al desarrollo en estos años (especialmente en el periodo 2000-2004) no haya caído hasta límites bastante vergonzosos. Sin el esfuerzo de municipios y

1. Según estimaciones del PACI 2006.

autonomías posiblemente la contribución en ayuda al desarrollo con relación al PIB no hubiese llegado al 0,20%, situándonos en los niveles más bajos en aportación de nuestro entorno socio económico y político.

Si la aportación cuantitativa es importante, en lo que la cooperación municipal se ha mostrado imprescindible ha sido en la incorporación de la ciudadanía a la lucha contra la pobreza. Los entes locales (municipios, diputaciones, cabildos, mancomunidades) han sido uno de los agentes más decisivos en el importante apoyo social que tiene la cooperación dentro de nuestro país. Dentro de nuestros municipios existen Consejos de Cooperación como elemento articulador de participación ciudadana al desarrollo, pero también es la participación popular en los países receptores, es decir, la existencia de contrapartes para las políticas de desarrollo de agrupamientos de asociaciones cívicas, de redes cada vez más importantes en la Cooperación al Desarrollo, las que permiten estructurar un tejido democrático que impulsa los cambios en el país.

El segundo aspecto de esta política de “socialización de la cooperación” es la sensibilización y la educación para el desarrollo. Esto es tan importante como que la partida sustancial en la AOD, en la ayuda oficial al desarrollo española, en la sensibilización y educación al desarrollo es de la Cooperación Descentralizada. Si vemos los cuadros presupuestarios tanto de seguimiento como de planificación, nos damos cuenta de que quien soporta la sensibilización y educación al desarrollo, aparte de las actividades propias de algunas ONGs poderosas económicamente, es esencialmente la cooperación local en primer término, y autonómica en segundo término. En cuanto a la cooperación del Estado, la primera vez que se ha destinado una partida sustancial ha sido en la convocatoria de 2005 de proyectos de cooperación, donde se destinó un 2%, lo que significó pasar de destinar en sensibilización 41.000 euros en la anterior convocatoria de 2004 a 1.000.000 euros en 2005 (un porcentaje que se ha incrementado en 2006 un 3%); también se ha destinado una cantidad sustancial a los convenios de desarrollo (nueva figura de intervenciones plurianuales cofinanciadas entre la AECID y las ONGD), donde se destinaron para tres convenios a 4 años 2.300.000 euros.

Junto a estos aspectos clave de la cooperación municipal, se hacía evidente entre todos los implicados en la cooperación de ámbito local la necesidad de una reflexión más audaz y más de fondo sobre una cooperación que ya tenía más de 20 años de existencia y que, en líneas generales, se había materializado en su fase inicial a través de convocatorias de subvenciones a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y que entonces planteaba la necesidad de dar un salto global.

El Programa de cooperación municipal Municipia surge de una reflexión conjunta entre la Confederación de Fondos de Solidaridad (CONFOCOS), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Esta reflexión fue producto de la constatación de algunas realidades evidentes pero que a veces daba miedo formular:

- La importancia que el desarrollo de los municipios tiene en la lucha contra la pobreza y por la articulación democrática de los países receptores de cooperación.
- La importantísima implicación de los municipios españoles en la cooperación, que, según los datos comúnmente manejados, se estima en un número en torno al millar. La encuesta realizada entre la FEMP y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) en el año 2005 obtuvo datos sobre la implicación en la cooperación de 353 municipios.
- La existencia de multitud de vínculos municipio-municipio o ciudad-ciudad, a través de mecanismos no siempre de cooperación, como los hermanamientos.
- La dispersión territorial y temática de las intervenciones de cooperación de los municipios y su falta de implicación plena en estrategias de desarrollo del país o de la región.
- La existencia de múltiples instituciones y programas que actúan en el ámbito municipal: Demuca, Confedelca, UIM, CIDEU, Formia, UCCI, CEMCI, Ur-Bal, AERYC, IDELCA, FIIAPP y un importante etcétera que supone una altísima existencia de recursos de alto nivel y que concentra la experiencia acumulada de desarrollo municipal, desarrollo local y gestión de las ciudades como pocos otros países pueden aportar.

Municipia nació no para incorporar un Programa o unos recursos adicionales a los ya existentes, sino como lugar de planificación conjunta, de negociación con las entidades locales receptoras, como centro de inserción de la ayuda municipal al desarrollo en las estrategias país de la cooperación española, como potenciador del valor añadido de los municipios en la ayuda al desarrollo. En definitiva, como un instrumento para dar un salto de calidad en la cooperación de los entes locales españoles.

La focalización del trabajo de la cooperación municipal

Hay cuatro aspectos del ingente trabajo municipal que nos afectan de forma especial en la Cooperación al Desarrollo:

- *El municipio como garante del bienestar de las personas y de la colectividad: enseñanza, equidad de género, salud, gestión del territorio, la ciudad como lugar de encuentro*

Ésta es la esencia de lo que se denomina función asignativa en la economía de lo público o, dicho en términos más directos, los servicios al ciudadano. Ésta es una clara bandera municipal y a la que la actividad de alcaldes, concejales y equipos de gestión de la administración local debe estar volcada. En el Programa de cooperación municipal Municipia, al que me referiré mas adelante, hemos prestado especial atención a estos aspectos.

- *El municipio como líder del desarrollo económico local*

Hay un importante volumen de transferencia que realizar desde los municipios europeos en general, y los españoles en particular, en relación al papel de los entes locales en el desarrollo. Estamos firmemente convencidos de que ahí tenemos un vector de desarrollo muy insuficientemente explotado.

En el territorio se vinculan todos los actores estratégicos: empresarios, sindicatos, emprendedores, administración, gobiernos supramunicipales, profesionales y en los países en vías de desarrollo, los agentes de cooperación. Realizar una acción integrada y complementaria es una necesidad de nuestro trabajo y del protagonismo y liderazgo que los entes locales pueden tener en la lucha contra la pobreza y contra la injusticia.

- *El municipio como motor de la educación democrática de la ciudadanía*

El municipio es una auténtica escuela de democracia, es allí donde se dan los procesos más capilares, los que llegan hasta el último hogar en la formación democrática de la ciudadanía y, aún más, es allá donde la democracia avanza y supera sus debilidades. Es en lo local donde se dan procesos sumamente interesantes de apuesta por la democracia participativa, que es algo que desde el Plan Director hemos contemplado como una importante variable de nuestra política de desarrollo democrático. Procesos novedosos como los presupuestos participativos, en los que muchos municipios latinoamericanos han sido pioneros, como Porto Alegre, Montevideo, Belo Horizonte, Rosario, Cotacachi, etc.; o incluso procesos innovadores, como la teledemocracia que, sobre la base de las nuevas tecnologías de comunicación, acerca las decisiones políticas a los ciudadanos.

- *El municipio como agente de la sensibilización social respecto a otros países*

En la cooperación española los municipios han asumido un papel muy importante: la sensibilización de su propia ciudadanía respecto al desarrollo de otros países. En el Plan Anual de Cooperación Internacional de 2006, los municipios asumían el 23,8% del total de los fondos de sensibilización, mientras que la Administración del Estado todavía estaba en el 9%.

Sin una ciudadanía solidaria y comprometida no habrá una cooperación cada vez más potente e importante, y en la generación de este tejido social contra la injusticia, en la sensibilización de los vecinos, el papel de los ayuntamientos es absolutamente insustituible, por lo que ésta es, al menos para mí, una contribución impagable.

Terreno y ámbito de trabajo de Municipia

La primera definición que era necesario realizar era el ámbito del programa. Después de un tiempo de trabajo y maduración se llegó a una definición que podemos calificar como de muy amplia y, a la vez, muy específica. Muy específica porque acotaba al terreno de las competencias municipales el contenido del Programa y muy amplia porque las competencias municipales, tanto de acuerdo a la legislación española como a la de la mayoría de los países (especialmente latinoamericanos) donde se hace cooperación local, son extraordinariamente amplias, aunque en la mayor parte de los casos su aplicación sea muy limitada por la falta de recursos económicos y a veces competenciales (que muchas veces se retiran o aplican en función de conveniencias coyunturales).

A riesgo de ser reiterativo, creo que es necesario reproducir el terreno de trabajo de Municipia:

1. *El objeto del programa es la cooperación municipal: busca mejorar las capacidades institucionales, políticas, sociales y económicas del mundo municipal. Municipia no entra en otros aspectos de la política de apoyo al desarrollo que puedan impulsar los municipios españoles (convocatorias de ONGD, apoyos en infraestructuras no municipales, iniciativas productivas en comunidades...).*
2. *Las líneas de trabajo de Municipia son:*

- a) *El apoyo a los procesos de descentralización del Estado y particularmente la transferencia de poderes y capacidad de actuación desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, con especial énfasis en la capacidad tributaria y en la ordenación territorial.*
- b) *El fortalecimiento de las administraciones públicas locales, mediante la estabilización de sus recursos, el establecimiento de un servicio civil municipal y la mejora de los servicios públicos que le son propios.*
- c) *Desarrollar políticas públicas municipales orientadas a promover la equidad de género, tanto en los entornos locales como en la institución municipal.*
- d) *Impulso a los procesos asociativos municipales (mancomunidades municipales, sociedades, agrupamientos, etc.).*
- e) *La mejora de la calidad democrática de los gobiernos locales. Se prestará especial atención al aumento de la participación política de las mujeres, grupos indígenas y otros grupos tradicionalmente excluidos (minorías étnicas).*
- f) *El fortalecimiento de la administración local en la cobertura de servicios sociales básicos y la mejora de las condiciones de habitabilidad.*
- g) *El impulso de la participación activa de la sociedad civil en los procesos de cambio social, político y económico del mundo local.*
- h) *La generación de condiciones apropiadas para llevar a cabo iniciativas de desarrollo social, económico y cultural.*
- i) *El impulso de modelos de desarrollo local sostenible a partir de la puesta en valor de los recursos endógenos y la concertación entre todos los actores que actúan sobre un territorio y el refuerzo de su capacidad de liderar el desarrollo local.*

Todo ello enfocado a reducir los niveles de pobreza, actuando los municipios y las instituciones locales como motor de la lucha contra el hambre y la pobreza.

Esta identificación temática nos da un campo acotado de trabajo que sirve de referencia tanto para las iniciativas que proceden de nuestros socios locales en los países como de las iniciativas propias de nuestros municipios. Estas líneas de trabajo suponen un desarrollo más preciso y concreto del terreno definido por el Plan Director 2005-2008.

En el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) se definen dos grandes ámbitos de trabajo en la esfera local:

- a) Descentralización.
- b) Fortalecimiento municipal.

La descentralización introduce un nuevo dinamismo a la acción pública y sitúa en la esfera de lo local un conjunto de recursos y capacidades que permite aprovechar las potencialidades naturales y humanas de un territorio. La descentralización no es así un mero recurso retórico de los municipios para pedir una mayor cuota de presupuesto o de poder, sino que es un modelo para una mayor eficacia del Estado en la satisfacción de las necesidades de la población, en la asignación de recursos de una manera eficiente y en el impulso de una fuerte democratización de la acción de Gobierno.

Estos principios y los ámbitos de trabajo a los que me referí anteriormente son la base de actuación de Municipia.

La planificación conjunta: clave de la eficacia de la ayuda

La gestación de la Cooperación al Desarrollo municipal surge hace ya más de 20 años, a raíz de una combinación de tres factores:

1. La presión social existente en el ámbito local, especialmente por parte de la sociedad civil organizada para realizar Cooperación al Desarrollo.
2. El valor político que la cooperación tiene para los gobiernos municipales, esencialmente los de izquierda.
3. La posibilidad para los municipios de establecer una serie de vínculos de “política exterior”, donde la cooperación, junto a los hermanamientos, aparece como el instrumento más adecuado.

¿Cuántas veces el primer programa de cooperación de un municipio tiene que ver con una visita particular de un concejal o de un regidor a un país y el encuentro con gente de un determinado entorno, que hace que surja una propuesta de empezar a actuar? Hay ejemplos por decenas y eso en muchas ocasiones ha sido el principio de la actividad de cooperación; en otros casos es por presión social de una organización no gubernamental dentro de un entorno local, que hace que empiecen a producirse demandas de tener al menos una política de cooperación. Es la denominada “*cooperación a demanda*”. De una forma empírica, los municipios empiezan a abordar sus programas de cooperación y, con el paso de los años, empiezan a alcanzar un importante grado de desarrollo, generando órganos de participación como los Consejos Municipales de Cooperación; estableciendo unas bases de intervención planificada a través de los Planes Directores; y desarrollando una actividad de sensibilización social innovadora y continuada.

Pero ahora, en la nueva fase de la cooperación española, hay que dar un salto y, aunque se está dando, aún queda mucho por avanzar.

Una nueva fase de la cooperación municipal

En el marco del Plan Director de la Cooperación Española y de los Documentos de Estrategia País, el Programa Municipia quiere articular un proceso de programación conjunta entre los municipios españoles y los de los países en vías de desarrollo que le permitan funcionar anualmente con planes claros de intervención.

Municipia tiene que convertirse en un puente entre los cientos de municipios españoles que hacen cooperación (cerca de 1.000) y los municipios de los países en vías de desarrollo con el fin de establecer un flujo ordenado y coherente de apoyo técnico, institucional y financiero que logre un auténtico impacto en la capacidad de los entes locales en la lucha contra la pobreza, por el bienestar de los ciudadanos y por el avance institucional de la democracia local.

Los insumos de esta programación conjunta son:

- a) Demandas de los municipios receptores.
- b) Propuestas de los municipios españoles.
- c) Estrategia de gobernabilidad de la cooperación española.
- d) Estrategia país.

Estos cruces son los que deben permitir formular una propuesta de ejecución lo más adecuada y eficaz posible y en este marco de trabajo es importante resaltar algunos condicionantes:

- a) Problemas globales de la descentralización y la consolidación del poder municipal en el país.
- b) Principio de concentración sectorial y geográfico de la ayuda.
- c) Recursos y especialización de los municipios españoles.

El Programa Municipia no es un programa para hacer proyectos en municipios de países terceros con la colaboración de los entes locales españoles. Pretende ser un instrumento de intervención para que las alcaldías de los países en desarrollo jueguen un rol fundamental en la lucha contra la pobreza y en la consolidación de un poder democrático y descentralizado. Entender esto es de vital importancia, la cuestión no es poner una potabilizadora o ayudar en un relleno sanitario, que a lo mejor puede ser, sino incidir en los aspectos claves de la consolidación del poder municipal; y eso supondrá, como ya está sucediendo en algunos casos, volcar todo el esfuerzo político, económico e institucional en, por ejemplo, estabilizar un Servicio Civil Local en un país, o apoyar

los procesos de mejora tributaria local, o la gestión catastral. Esto no quita para que haya intervenciones de tipo más material, sino que deben ser inscritas en una determinada estrategia sectorial e integral. Por ejemplo, el manejo de residuos sólidos en una población; ello puede implicar una intervención de varios ayuntamientos españoles que aborden la inversión, la construcción, la aplicación tecnológica, la sostenibilidad financiera, la formación del personal, los sistemas de recogida, la educación medioambiental, etc. Esto obliga a una formulación negociada de la intervención, de medio y largo plazo y sobre la base de una permanente estructura de diálogo. Es ésa la filosofía de fondo en la que se inscribe Municipia y que tendrá que pasar por diversas fases hasta su consolidación, pero que requiere este tipo de enfoque.

Aplicarlo no es fácil, rompe con las prácticas y las rutinas más ancladas en nuestra actividad. En el reciente Encuentro de la Cooperación Española realizado los días 25 y 26 de octubre, Fernando Mudarra, ex coordinador de la cooperación española en Honduras y Bolivia, presentaba unos datos impactantes sobre la presencia de la cooperación española en la región andina:

- Perú: trabajan activamente 15 Comunidades Autónomas, 33 Diputaciones Provinciales y 145 Ayuntamientos españoles.
- Colombia: el número total de intervenciones de la Cooperación Española en el país en 2006 fue de 280, contando en ello a todos los actores.
- Bolivia: en 2006, el número total de intervenciones en ejecución rondaba las 240 en todo el país y con protagonismo de los distintos actores.

Estos datos nos permiten reflexionar sobre la importancia y la dimensión de la tarea. Significa abordar la cooperación municipal con otro enfoque, donde se vaya sustituyendo el carácter a veces *exótico* de la misma por una concepción basada en la eficacia de una política pública realizada por múltiples agentes. Esto supone avanzar en propuestas que introducen criterios nuevos como:

- Participación en proyectos con más actores.
- Gestión delegada de los mismos.
- Reducción de la visibilidad de las entidades municipales financiadoras.
- Integración en una política comúnmente planificada.

Ello cambia evidentemente algunas de las pautas de comportamiento tradicional de la cooperación municipal y es un camino por el que se tendrá que ir avanzando, lo que también afecta al desarrollo metodológico del Programa Municipia.

Metodología de intervención del Programa Municipia

La metodología de intervención del Programa Municipia tiene dos aspectos diferenciados: uno hace referencia a la Metodología interna del programa, es decir, cómo se configura desde el punto de vista del programa articulador de la Cooperación Municipalista de los diversos agentes, mientras que el otro aspecto hace referencia a la forma en que se desarrolla la intervención en los diversos países donde se quiere estar presente.

En relación al primer aspecto, Municipia se configura como un programa que reúne las siguientes características:

1. **Multiactorial:** Se busca que se integren los diferentes actores. Su base institucional se estructura mediante la participación de la AECID, la FEMP, la Confederación de Fondos y los entes locales (Ayuntamientos, Mancomunidades, Sociedades Municipales). Su soporte técnico se mantiene tanto a través de los recursos técnicos existentes como de las entidades (de diverso carácter) especializadas en diversos ámbitos de la cooperación municipal e institucional a la que se ha hecho referencia anteriormente: Demuca, Cideu, Confedeca, Aeryc, UIM/CEMCI, etc. También se puede contar con otros recursos de Institutos, Consultoras o Fundaciones que se consideren pertinentes.
2. **Flexible:** El programa debe tener una alta adaptabilidad a las diversas condiciones de los países e instituciones en las que se ejecuta, así como ser capaz de preparar intervenciones de acuerdo a las necesidades detectadas e intereses de los promotores.
3. **Integrado:** Municipia quiere ser un instrumento de integración y coordinación de las diversas intervenciones que en este campo son desarrolladas por diversos actores. Nace con la voluntad de convertir la riqueza de las actuaciones en eficacia de las mismas sin duplicación ni pérdidas de esfuerzo.
4. **Abierto:** A través de la planificación anual o por periodos que se realicen, el programa podrá integrar nuevas actividades o acciones que se consideren pertinentes.

Dentro de una metodología vinculada al incremento de capacidades de los actores locales, Municipia concibe su intervención en los diversos países y áreas geográficas como un proceso donde los países e instituciones receptoras de la ayuda asumen un alto grado de compromiso, por lo que su intervención se vincula a los siguientes principios:

1. Diálogo y consenso entre todos los actores: Gobierno, Poder Legislativo, Asociaciones Municipales, Partidos Políticos, sociedad civil, cooperaciones internacionales, ONGs, empresarios, sindicatos, etc.
2. Corresponsabilización: Asunción del compromiso y la responsabilidad de conducir el proceso tanto desde el Gobierno Local, como desde el Gobierno del Estado y el Poder Legislativo. La cooperación municipal al desarrollo se vincula a la corresponsabilización de donantes y receptores en el logro de los objetivos pactados y compartidos.
2. Coordinación de donantes: En esta esfera de intervención, la coordinación entre los países donantes es especialmente importante, pues las ayudas deben estar integradas en una cierta estrategia de desarrollo local y territorial. Especial atención se prestará a propuestas de carácter transnacional o multilateral, como el programa ART y los Programas de Modernización y Fortalecimiento Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo.
4. Principio de Subsidiaridad: Ningún servicio o bien que pueda darse desde el eslabón más próximo a los ciudadanos por parte de la Administración del Estado debe ofertarse desde el eslabón superior.

Estructura básica y financiación del Programa

La estructura del programa debe ser una estructura muy ágil y de alto valor profesional, ya que el centro de su actividad se vincula al establecimiento de redes de soporte, de vinculación de recursos y de programación conjunta. Sus tareas esenciales son:

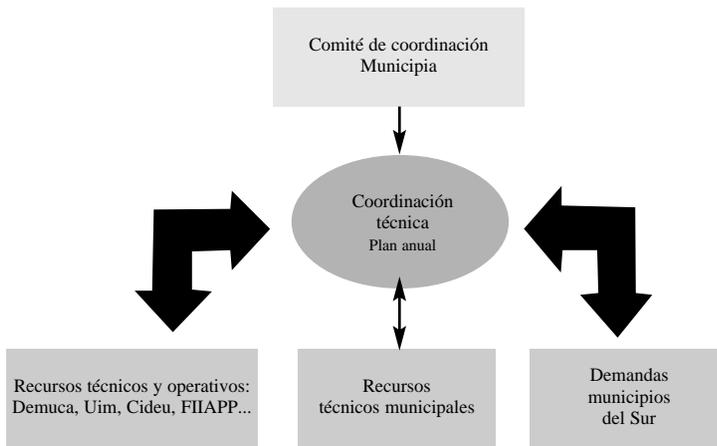
- Movilización de insumos y recursos.
- Estructuración de los planes anuales de intervención.
- Consolidación de redes.
- Control de la ejecución descentralizada.

El primero de los aspectos tiene que ver con la identificación de actividades, tanto de los municipios, como de las administraciones, central y autonómica, que se están desarrollando o se tiene previsto impulsar. Se atiende de forma especial a los planes que, desde los países socios, se quieren impulsar: planes de descentralización y desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza, programas multilaterales, etc.

Los Planes anuales de intervención son consecuencia de esta negociación multibanda y de su ajuste a las Estrategias País de la Cooperación Española, que permiten definir el cuadro de actuación concreta de Municipia.

En este proceso salen a la luz diversas iniciativas, programas, redes y agrupaciones de carácter local, muchas veces dispersas y otras, solapadas, en las cuales Municipia quiere incidir con una política de articulación, de prioridades, que permita una mayor economía de recursos y un mayor impacto.

El control de la ejecución será abordado de una manera descentralizada, para lo que es fundamental, tanto a nivel de España, con el trabajo con los diversos Fondos de Solidaridad, como de la Federaciones Autonómicas de la FEMP y en los países terceros, que se establezca una relación con operadores sobre el terreno como Demuda, la UIM u organizaciones nacionales con reconocida capacidad de gestión y ejecución.



La financiación del programa es un reflejo de esta metodología participativa que se busca. La AECID realizará una aportación para el desarrollo del Programa como programa horizontal que es, al que se suman las aportaciones del resto de las instituciones del Comité de Coordinación en función de los Planes de Acción y que además permite establecer los mecanismos de financiación de cada una de las intervenciones donde quieren participar municipios, diputaciones o Comunidades Autónomas. Municipia no está concebido como una ventanilla de subvenciones para la cooperación municipal, sino como un instrumento articulador de las estrategias de gobernabilidad municipal y del conjunto de los recursos financieros, tecnológicos y humanos de los diversos agentes de la cooperación municipal. La financiación de la AECID funcionaría así como una especie de capital semilla al cual ir añadiendo las aportaciones presupuestarias de las instituciones que estén interesadas, de tal forma que

pueda alcanzarse el nivel de viabilidad financiera de las propuestas. Se quiere con ello multiplicar el efecto de la intervención de la cooperación española en su conjunto. Dentro de la financiación de intervenciones sobre el terreno, Municipia tiene como gran reto empezar a plantearse nuevos instrumentos de financiación del desarrollo, como el Apoyo Presupuestario Local. Posiblemente estemos ante un instrumento de alta potencialidad que deberá ser explorado cuidadosamente en un futuro inmediato.

Cuatro retos en la cooperación municipal

1. La Cooperación Descentralizada tiene una enorme riqueza. Por un lado, su capacidad de impulsar la solidaridad y la sensibilización social; por otro, el apoyo a la generación de tejido asociativo; y, en tercer lugar, un ámbito de trabajo especializado que se materializa en la transferencia de tecnología organizativa, de servicios e institucional a las administraciones locales y supramunicipales de los países en vías de desarrollo.
2. La intervención coordinada y planificada. Esto obliga a hacer un cierto replanteamiento de muchas intervenciones fragmentarias, realizadas por todo el mundo con la mejor de las voluntades solidarias. Es aquí donde el Programa Municipia tiene un importante trabajo que realizar.
3. Adecuar los soportes legales y normativos sin perder de vista que lo que estamos haciendo es Cooperación al Desarrollo y no la subvención a una asociación de nuestra ciudad para los carnavales. Para ello es necesario que los avances que se van produciendo a nivel legislativo estatal (reglamento de la Ley de Subvenciones, desarrollo de la Disposición Adicional 18^º, etc.) se transmitan a los municipios y sean incorporados por los mismos a su práctica cotidiana.
4. Hay que realizar un esfuerzo presupuestario creciente de autonomías y municipios para, entre todos, llegar al objetivo, ya más cercano del 0,7% del PIB dedicado al desarrollo, que no puede ser más que un objetivo compartido entre todas las Administraciones.

CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS COMUNIDADES PESQUERAS ARTESANALES DE LAS PROVINCIAS DE CHEFCHAOUEN, AL-HOCEIMA Y NADOR

IPADE*

PALABRAS CLAVE

Cooperación para el Desarrollo; Comunidades pesqueras artesanales; Marruecos; Comercialización de productos marinos.

RESUMEN

La ONGD IPADE ha llevado a cabo un estudio en las provincias costeras del norte de Marruecos, en concreto en Chefchaouen, Alhucemas y Nador, con el objetivo de conocer la realidad socioeconómica de las comunidades pesqueras artesanales de la región del Rif, donde la alta tasa de analfabetismo que sufren tanto hombres como mujeres, y la marginalidad a la que históricamente ha sido sometida la comarca rifeña por parte de las instituciones públicas repercute negativamente en las poblaciones que dependen de los productos del mar, al ser la pesca la principal actividad económica que proporciona ingresos a las familias. Ese diagnóstico y la identificación de nuevas formas de comercialización de los productos marinos son los ejes desarrollados en el artículo.

* IPADE es una organización no gubernamental de desarrollo dedicada a la cooperación internacional y a la educación para el desarrollo.

ABSTRACT

IPADE, an NGO for development, has carried out a study in the North of Morocco seaside provinces, including Chefchaouen, Alhucemas and Nador, with the aim of analyze the socioeconomic framework of traditional fishing communities in the Rif region, where the high illiteracy rate among men and women and the historic marginality of the area by the public administration have a negative impact in a population dependent on sea products, as fishing is the main economic activity to provide revenues to families. Diagnosis and identification of new ways for commercializing sea products are the main axis developed in this article.

RÉSUMÉ

L'Organisation no gouvernementale IPADE a mené une étude dans les provinces côtières du Nord du Maroc, particulièrement à Chefchaouen, Alhucemas et Nador. Cette étude a comme objectif connaître la réalité socio-économique des communautés de pêche artisanale du Rif. Cette région se caractérise par un taux d'analphabétisme élevé tant chez les hommes que chez les femmes et a été marginalisée de manière quasi historique par les institutions publiques. Ces deux éléments se répercutent négativement sur la population qui dépend exclusivement des produits de la mer, étant donné que la pêche est considérée comme la principale source de revenus. Cet article présente ce diagnostic ainsi que l'identification de nouvelles formes de commercialisation des produits de la mer.

La sobreexplotación de los recursos pesqueros es una realidad en muchos países del mundo. Ello se debe a que la demanda de productos marinos tiende hacia el "infinito", pues el consumo de proteínas procedentes del mar aumenta cada día. Pero no sólo la pesca intensiva y a gran escala está incidiendo en el colapso de las pesquerías. También la contaminación de las aguas pone en riesgo su sostenibilidad. Estos impactos amenazan igualmente a la salud y al bienestar económico de los habitantes de la costa, así como a los potenciales usos turísticos de las poblaciones. Aunque, eso sí, los más perjudicados son los pescadores, especialmente los pescadores artesanales o de pequeña escala, un colectivo cuya subsistencia depende del aprovechamiento directo de los recursos marinos.

La amenaza de la sobreexplotación de los recursos pesqueros se origina también en un sistema de comercialización ineficiente, sistema que afecta a las

pesquerías artesanales, en concreto a aquéllas en las que el número de intermediarios (agentes que compran directamente el producto a los pescadores) es reducido. Dichos intermediarios actúan como un monopolio sobre el acceso al producto y poseen la capacidad de fijar unilateralmente el precio, una práctica habitual en las poblaciones de pescadores del norte de Marruecos.

Esta forma de vender el pescado responde a la “comercialización tradicional”, basada en que el intermediario adquiere los productos en primera venta a los pescadores (a pie de playa o en la lonja) y los tasa muy por debajo del valor real de mercado. El pescador, al carecer de información segura sobre los precios a los que venderá la mercancía, intensifica su esfuerzo pesquero con la finalidad de incrementar las capturas. Establece, pues, un mecanismo de compensación del bajo precio a través del volumen. Dicha conducta favorece la sobreexplotación de los recursos pesqueros y el desequilibrio de los ecosistemas marinos, a la vez que promueve el agotamiento de muchas especies a medio y largo plazo.

En este sentido, la comercialización tradicional además de perjudicar al pescador (dado que recibe un precio menor del que debería percibir por su mercancía) también contribuye a la intensificación pesquera. Por tanto, el pescador y el mar son las víctimas de un sistema que perpetúa un modelo insostenible en sus dimensiones social, económica y ambiental.

Después de esta descripción sobre el contexto, parece evidente que necesitamos buscar alternativas. Dentro de esta búsqueda de alternativas, la Fundación IPADE ha llevado a cabo un estudio en las provincias costeras del norte de Marruecos, en concreto en Chefchaouen, Alhucemas y Nador. El objetivo ha sido conocer la realidad socioeconómica de las comunidades pesqueras artesanales de la región del Rif, así como identificar sus puntos débiles, para promover otras formas de comercialización de los productos marinos. Los protagonistas del estudio fueron los grupos sociales económicamente más vulnerables, es decir, los pescadores artesanales y sus familias.

El Rif es una de las regiones más pobres de Marruecos, país que se sitúa en el puesto 125 (de una lista de 177 países) en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, por detrás de sus vecinos Argelia (108) y Túnez (92).

Los dos obstáculos fundamentales que ralentizan el desarrollo de Marruecos y que se intensifican en la región del Rif son la alta tasa de analfabetismo que sufren tanto hombres como mujeres y la marginalidad a la que históricamente ha sido sometida la comarca rifeña por parte de las instituciones públicas. Ambas circunstancias repercuten negativamente en las poblaciones que dependen de

los productos del mar, al ser la pesca la principal actividad económica que proporciona ingresos a las familias.

Además de ofrecer una identificación de los puntos débiles en la comercialización del pescado, el informe ofrece alternativas experimentadas con éxito en algunas localidades gallegas. Dichas propuestas podrían ayudar a que los pescadores rifeños mejorasen sus ingresos.

En nuestra opinión, este objetivo debe ir acompañado de otras acciones que fortalezcan a los pescadores mediante programas de formación. En la región del Rif existe un gran porcentaje de analfabetismo y además, los pescadores carecen de experiencia y conocimiento en la gestión de cooperativas o empresas. Este vacío puede suponer que cualquier propuesta de comercialización que se ponga en marcha tenga pocas posibilidades de consolidarse en el tiempo.

En el contexto descrito, la hipótesis de partida era demostrar que la mayoría de los pescadores artesanales pueden vender la mercancía a mejor precio, y con ello aumentar sus ganancias. Asimismo, también era preciso incorporar algunas medidas que redujeran la intensificación de la pesca.

Por otro lado, también hay que desarrollar estrategias orientadas al empoderamiento de los pescadores. Se trata de que éstos consigan visibilidad social, sean reconocidos como proveedores de alimentos y, llegado el caso, como custodios de la salud ambiental del medio marino.

Si mejoramos, pues, la comercialización y las ganancias de los pescadores, esta actividad se convertirá en una opción de trabajo atractiva para mucha gente, lo que puede contribuir a fijar a la población a sus contextos locales. De este modo, reforzar al sector pesquero artesanal podría favorecer la disminución del flujo migratorio que sufre la región. De hecho, la pesca artesanal ha sido en regiones tradicionalmente emigrantes, como Galicia, un factor que incidía en que el flujo migratorio fuera mucho menor que en el sector agrario. Actualmente en países como Argentina, Uruguay o Perú la pesca artesanal está favoreciendo el mantenimiento e incluso el incremento de la población en las zonas costeras.

Metodología

El estudio presenta una metodología única centrada en la descripción del sector pesquero artesanal, así como una propuesta sobre cuáles serían las mejores opciones para optimizar la comercialización de los productos de la pesca

en esta región, teniendo en cuenta el papel que podría desempeñar la mujer a lo largo de la cadena productiva.

La mayoría de los datos provienen tanto de las informaciones directas de los propios involucrados (información primaria), como del material extraído de investigaciones anteriores y de fuentes oficiales. En este sentido, se detectaron muy pocos estudios sobre la región del Rif y ninguno específico en torno a la pesca artesanal. Además, se han encontrado muchas dificultades para conseguir datos oficiales de tipo estadístico sobre la pesca y su comercialización. En muchos casos no se pudo acceder a esta información, pese a las buenas palabras y aparente buena intención de los delegados de pesca en Alhucemas y Jebha. Tampoco se consiguieron datos oficiales sobre precios en primera venta en la lonja de Nador, características de las empresas de comercialización exportadoras de pescado y datos económicos sobre las mismas, canales de comercialización del producto de la pesca una vez exportada a países como España, etc. Realmente, el ámbito de los grandes comercializadores/exportadores aparece como un espacio económico oscuro y refractario a cualquier indagación externa por parte de investigadores. La experiencia descrita por el equipo marroquí en su cometido de obtener este tipo de información ha sido muy reveladora en este sentido: “... *teníamos la impresión de estar preguntando cuestiones ilegales, como si fuera kifí...*”.

Como estrategia para la recogida de datos, el personal de IPADE y los responsables del estudio confeccionaron una serie de cuestionarios cuyas respuestas sirvieron para la elaboración del estudio. Dichos cuestionarios representaron la principal fuente de información primaria.

Algunos datos sobre el contexto de las provincias objeto del estudio

El reino de Marruecos está situado en el extremo noroeste del continente africano. Posee una superficie total de 710.850 km², incluyendo los 252.120 km² del Sahara Occidental, y cuenta con cuatro grandes cadenas montañosas, destacando, al norte, la del Rif. Políticamente está organizada como una monarquía constitucional, en la que conviven dos etnias: la árabe y la berebere.

Aunque no hay datos oficiales, se estima que los bereberes son mayoría, concentrándose mayoritariamente en las zonas montañosas. El idioma oficial es el árabe pero el francés se sigue utilizando mucho en las administraciones públicas. Por su parte, el tamazigh, la lengua de los bereberes, se habla predominantemente en la región del Rif.

Situado al norte de Marruecos, el Rif posee unas características geográficas y culturales netamente diferenciadas de las regiones del resto del país. Se trata de una zona de tierras altas que, paralela a la costa mediterránea, recorre unos 500 kilómetros. Abarca aproximadamente desde Chaouen (en la provincia de Chefchaouen) hasta Midar (en la provincia de Nador). Aunque es eminentemente montañosa, la capital, Al Hoceima se encuentra al borde del mar. La inmensa mayoría de su población, prácticamente en su totalidad, pertenece a la nación *amazigh* (bereber) y tiene poco que ver, desde un punto de vista étnico, con la árabe. Los bereberes son los habitantes originarios de ese territorio y, pese a la ocupación que sufrieron a manos de los orientales, mantienen vivas su lengua y sus ancestrales costumbres. Hablan el amazigh (o tamazight) en su dialecto rifeño (también llamado chelja), pero no está reconocido oficialmente por el Gobierno, por lo que en las escuelas se imparten las clases en árabe. Este inconveniente idiomático es una de las causas de la altísima proporción de analfabetismo, especialmente en el medio rural.

Con todo, sus principales fuentes de riqueza son la agricultura, la ganadería, la pesca y, en menor grado, el turismo. Sin embargo, la pesca artesanal, pese a ser el medio de vida de un porcentaje significativo de los habitantes costeros, apenas aparece en los datos oficiales. De hecho, no existen estadísticas fiables de producción de este tipo de flota ni un censo oficial y representativo del número de pescadores que se dedican a esta actividad de forma artesanal.

Debido a que el Rif es una de las zonas más deprimidas y pobladas de Marruecos, el gobierno esta promoviendo proyectos de desarrollo regional. Esta comarca alberga a más de cinco millones de habitantes (la quinta parte de la población estatal), de los cuales, aproximadamente la mitad vive en el campo. El crecimiento vegetativo es del 2,6%, y la población menor de 15 años se acerca a la mitad del total. La tasa de urbanización es sólo del 44%, en una región donde un 47% de la población activa trabaja en un campo que rinde por debajo de sus posibilidades, lo que fuerza a muchas personas a emigrar. Estas salidas son mayoritariamente masculinas, de gente poco instruida, ya que la tasa de analfabetos mayores de 10 años alcanza el 56% de la población, cifra que asciende hasta el 72% en el medio rural.

Con independencia del carácter urbano o rural de las tres provincias objeto del estudio, se identificaron también importantes deficiencias en cuanto a servicios básicos. El acceso al agua apta para el consumo humano y a la luz eléctrica, aunque están presentes en un alto porcentaje en ciudades como Al-Hoceima o Jebha, no lo están en la misma proporción en el resto de las

poblaciones. Resulta significativo, por ejemplo, que en todas las localidades que disponen de suministro eléctrico, se opte generalizadamente por la televisión y la antena parabólica, frente a otros electrodomésticos con mayor utilidad aparente como es un frigorífico, esencial para la conservación de productos de la pesca.

En todas las provincias hemos detectado que las familias de los pescadores necesitan otro tipo de recursos u otras fuentes de ingresos más estables para sobrevivir. Por lo general, se demuestra que la pesca artesanal representa la actividad económica más importante de estas unidades domésticas pero que no permite generar ahorro ni acumulación de capital en cantidad suficiente como para satisfacer las necesidades más importantes de la familia. Asimismo, la mujer no participa ni directa ni indirectamente en dicha actividad, limitándose a las tareas del hogar (limpieza, alimentación, crianza de los hijos...) y al aprovechamiento de los escasos recursos que proporciona una agricultura a pequeña escala.

En este sentido, conviene señalar que una parte importante de las mujeres estaría dispuesta a trabajar por cuenta ajena como forma de mejorar la economía doméstica. Subrayamos este aspecto por cuanto nos indica que, en caso de poner en marcha iniciativas de mejora de la pesca artesanal (comercialización, etc.), las mujeres tendrían una predisposición muy favorable a participar activamente en ellas. Otra de las cuestiones puestas de relieve en el estudio es la referida a la inclusión de estas recomendaciones ante el comienzo de nuevas actividades económicas. Cualquier iniciativa que decida ponerse en marcha, debería tener en cuenta el modelo organizativo de los hogares de la región (tareas de casa, cuidado de los hijos, agricultura...) y la escasa ayuda que para ello reciben estas mujeres.

Análisis descriptivo del sector pesquero

Marruecos cuenta con 3.500 kilómetros de costa, repartidos entre la fachada atlántica y la mediterránea, que atesoran una importante riqueza marina. Con una flota de 3.000 navíos y una infraestructura portuaria en expansión, es el país que más pescado captura y exporta de todo el continente africano y del mundo árabe. Sin embargo, desde que expiró el Acuerdo de Pesca con la UE en 1999, ha registrado una sobreexplotación de sus recursos que ha supuesto continuos descensos en las capturas y en las exportaciones.

A partir de 2002 se están introduciendo periodos de reposo biológico, sobre todo en la franja atlántica.

Infraestructuras portuarias

En términos generales, la presencia de infraestructuras portuarias actúa como factor de desarrollo y crecimiento económico de cualquier flota pesquera. Además, aporta seguridad a las embarcaciones y facilita la concentración de una serie de servicios, que redundan en un incremento de la rentabilidad productiva en la pesca.

En el caso que nos ocupa, si bien hemos podido constatar algunas de las ventajas que la presencia de un puerto supone para la flotilla artesanal, descubrimos que las poblaciones que disponen de infraestructura portuaria (Al-Hoceima, Cala Iris, Jebha) carecen, en cambio, de muchos de los servicios que serían pertinentes para mejorar las condiciones de la pesca artesanal como sistema productivo.

Así, los principales servicios que deberían prestar los puertos pesqueros son: seguridad marítima, acceso al combustible, pérgolas para el almacenamiento de los materiales de pesca, fábricas de hielo, almacenes, talleres, tiendas de efectos navales, lonjas de pescado, etc. Es decir, un conjunto de servicios concentrados en torno a este espacio, que facilitarían el desarrollo de las actividades pesqueras. Sin embargo, detectamos que los puertos en las poblaciones de estudio carecen en buena medida de la mayoría de ellos.

Una de las ventajas que tendrían las embarcaciones fondeadas en el puerto, frente a aquellas varadas en la playa, sería el incremento del volumen de capturas al año. Ello sería posible gracias al mayor número de días de pesca que disfrutan las embarcaciones que se resguardan en un puerto respecto a aquellas que no lo están, pues se encuentran más protegidas de las perturbaciones climáticas.

Aunque las dificultades atmosféricas, como el fuerte viento, afectan tanto a las embarcaciones estacionadas en el puerto como en la playa, es el *mar de fondo* lo que castiga en exclusividad a las barcas que operan en la playa. Cuando se desata este fenómeno, genera un frente de olas que rompe en las playas e impide la salida al mar. Los pescadores de Laázib nos han informado de que dejan de faenar aproximadamente entre noventa y cien días al año por este motivo, pero también a causa del viento o la niebla. Un impedimento que entendemos también se producirá en las comunidades que carecen de instalaciones portuarias como Cala Hdid, Bades, Schmaála y Kaásrassh, aunque no se ha podido verificar.

Las embarcaciones artesanales

Los patrones son mayoritariamente propietarios de la barca en la que trabajan. Sin embargo, en las escasas ocasiones en las que comparten su propiedad, sólo prestan la embarcación, pero no el motor ni las artes. El 50% de las embarcaciones fueron adquiridas de nueva construcción mientras que el resto se compraron de segunda o de tercera mano.

En todos los casos las barcas son de madera. No se ha detectado ningún propietario con embarcaciones de fibra, aunque estos modelos requieren un menor coste de mantenimiento. Resaltamos esta circunstancia porque en las comunidades pesqueras de Galicia, desde los años 90, gran parte de las barcas de madera se están sustituyendo por las de fibra. Ello se debe a que los costes económicos y de mantenimiento son menores, aunque el precio de compra en Europa resulta elevado.

Características generales de la tripulación

La media de edad de los tripulantes en todas las provincias del estudio es de 37 años, y llevan trabajando en torno a ocho en la pesca artesanal. En el 64,1% de los casos, su padre también fue pescador, fundamentalmente en las provincias de Nador y Chefchaouen, y todos ellos cuentan con otros familiares que a su vez son pescadores. Un dato llamativo es que los tripulantes de Al-Hoceima tienen una media de 1,2 hijos frente a 3,3 en Nador y 5,7 en Chefchaouen.

Casi todos afirman que están contentos con su profesión, aunque el 40% estaría dispuesto a cambiarla por otro trabajo que estuviese mejor remunerado. En las poblaciones más urbanas, el 56% ha pensado alguna vez en emigrar, frente al 25% de las rurales, siendo España el país al que desearían ir, salvo los de Chefchaouen, que en el 100% de los casos se decantan por Francia.

Con relación a los ingresos mensuales declarados por los pescadores de las tres provincias, se observa una significativa diferencia. Los tripulantes de Al-Hoceima afirman que su salario medio alcanza los 2.020 dirhams al mes¹, los de Nador declaran 1.500 dhs² y los de Chefchouen, una media de 1.000 dhs³. Este sesgo posiblemente provenga del bajo salario que reciben los trabajadores de los *Chebaks* en Chaouen.

1. 179.23 euros.
2. 133.09 euros.
3. 88.73 euros.

Llama la atención, igualmente, que los tripulantes en cuyas poblaciones existen infraestructuras portuarias reciban un salario mayor, con una media de 1.953 dirhams frente a los 1.326 dirhams de los pescadores que dejan sus embarcaciones en la playa. Esto puede deberse a una de las razones aducidas anteriormente: el mayor número medio de días efectivos de pesca al año.

La mitad de los tripulantes, el 56,3%, son pescadores porque no tenían otra alternativa, mientras que el 43,8% lo son porque les gusta. Asimismo, señalan que los valores que más aprecian del mundo de la pesca son la libertad (92% y 100%), el hecho de que no precisan una formación académica (40% y 46%) y la expectativa de hacer mucho dinero (19% y 25%). Resulta significativo que ninguno haya valorado el compañerismo que se puede crear en torno a ellos, información que debe tenerse en cuenta a la hora de potenciar modelos cooperativistas.

Casi todos los pescadores (77%), sin diferencias entre ámbitos, quieren dedicarse a la pesca el resto de sus vidas. En el caso de los que no piensan hacerlo así, sus expectativas están en la emigración (75% en las zonas rurales) o en montar un negocio propio, en el caso de los tripulantes urbanos (57,1%).

La mitad de los pescadores no sabe leer ni escribir, en porcentajes similares en las tres provincias. El 80% de los tripulantes no pertenece a ningún tipo de asociación. En cambio, prácticamente todos coinciden en que una asociación les reportaría muchas ventajas, sobre todo de carácter administrativo. Sin embargo, aquí encontramos de nuevo diferentes preferencias según sean de origen urbano o rural. Los tripulantes urbanos valoran como principal ventaja de una asociación la gestión administrativa (89%), mientras que los pescadores rurales valoran sobre todo el hecho de que se sentirían más protegidos (67%).

Conclusiones

Pese a las diferencias cuantitativas aparentemente ventajosas de algunas provincias respecto a otras, el problema de la comercialización en la región del Rif posee una serie de rasgos comunes que motivan un tratamiento homogéneo.

Uno de estos rasgos es el bajo número de intermediarios, lo que sitúa al mercado de los productos de la pesca artesanal en primera venta en una posición de *cuasi* monopolio. El aislamiento de muchas comunidades, la falta de infraestructuras y medios para los pescadores, la escasa formación en materia de conservación y manipulación de productos así como la carencia de información respecto al comportamiento de los precios en mercados más amplios,

entre otras cosas, colocan al pescador en una situación de alta subordinación respecto a los intermediarios.

Pero el problema fundamental, que además condiciona cualquier intento de implementar un modelo viable de mejora, es la falta de organización interna en el propio sector. Aunque en ciertas poblaciones los pescadores están organizados y aparentemente han creado cooperativas, debemos lograr que dichas cooperativas funcionen y sean eficaces.

Otro problema que se debe resolver es el de la elección del tipo de empresa que facilite la mejora de la comercialización, ya sea cooperativa, sociedad limitada o cualquier otra fórmula. Lo importante es conocer cuál será el modelo organizativo más adecuado a cada contexto. Se trataría, en última instancia, de romper la inercia que históricamente arraigan los pescadores para promover nuevas iniciativas de comercialización.

Además, conviene tener en cuenta que los intermediarios se están adaptando con mucha rapidez a los nuevos cambios del mercado. Por tanto, o los pescadores inician un proceso de transformación en ese mismo sentido antes de que sea demasiado tarde, o serán monopolizados por los grandes empresarios de la comercialización de la pesca. De ser así, el papel de los pescadores se reducirá a meros abastecedores del producto pero sin ninguna participación en el mercado.

Obviamente, en el caso que nos ocupa, la necesidad de estar organizados no es suficiente pero sí una condición básica. Es preciso, pues, dinamizar a estas organizaciones para que maduren y aprendan a darse cuenta de su papel en la comercialización. Mientras no sean capaces de empoderarse como productores, mientras no asuman determinados riesgos para cambiar la realidad en la que viven, será difícil conseguir que los procesos en los que se embarquen sean eficaces.

Anexos

Estrategias desarrolladas en España por los pescadores artesanales para mejorar el precio de sus productos. ¿Es factible establecer un paralelismo?

¿Están en España las organizaciones de pescadores artesanales lo bastante preparadas como para afrontar de forma eficiente la comercialización de sus productos? Hasta hace pocos años esta cuestión parecería implantable. Sin embargo, en los cinco últimos años se están aplicando, por parte de algunas

cofradías, diferentes iniciativas que van en esa dirección. ¿Significa, pues, que ya están suficientemente formadas? En estos momentos, por los resultados observados, unas cofradías lo están más que otras, pero, en ningún caso, salvo alguna excepción, lo están en el grado necesario como para competir a corto plazo en eficiencia con los profesionales de la comercialización.

Hemos de tener en cuenta que cinco años es poco tiempo para adquirir todos los conocimientos y la profesionalidad necesaria. En cualquier caso lo destacable, y lo que realmente constituye un hito en la historia del sector pesquero artesanal español, es que este camino ya se ha comenzado. De hecho, hay un buen número de iniciativas de las que podemos aprender para aplicar al caso del Rif.

Breve descripción de los contextos español y rifeño

Los problemas de la pesca artesanal en España y en el Rif comparten numerosas similitudes en muchos ámbitos: comercialización, escala de producción, artes, especies, etc. La diferencia no estriba tanto en el grado de tecnificación de la flota de uno y otro país, sino en las diferencias entre contextos (socioeconómico y político) y los niveles de organización de los pescadores artesanales en una y otra región.

Así, el mercado de consumo de pescado en España está tirando fuertemente de la demanda, de modo que la competencia por el producto es alta. De hecho, España importa productos pesqueros de otras regiones del mundo para cubrir dicha demanda. Por su parte, en Marruecos, sobre todo en el Rif, la demanda está centrada en aquellos productos que los consumidores pueden adquirir en función de su limitada capacidad adquisitiva. En consecuencia, los productos con un precio de mercado mayor, a los que la población del Rif no llega, se exportan a Europa.

Otra diferencia es que en España se han hecho promociones mediáticas para animar a la población al consumo de pescado de bajo precio, como el pescado azul. Sin embargo, en Marruecos faltan campañas publicitarias dirigidas a la población en general sobre los beneficios para la salud que genera el consumo de este alimento. Obviamente, es el Gobierno marroquí quien debe invertir en estas campañas con objeto de generar más demanda y contribuir a dinamizar los mercados de pesca artesanal locales.

En el Rif, al igual que en España, los pescadores venden toda su mercancía a los intermediarios. En ambos países existe una demanda real, pero por razones diferentes. En el caso de España se debe a un elevado consumo interno,

y en el caso del Rif, a que los intermediarios compran el producto para exportarlo. En este sentido, con el fin de conseguir que los pescadores rifeños obtengan mejores precios en primera venta, hay que pensar en términos de mercados externos.

Recomendaciones para mejorar la comercialización de pescado en el Rif

En el caso de una cooperativa de comercialización

Para cualquier tipo de propuesta hay que partir de varios aspectos. En primer lugar, en función de los datos recabados hasta el momento sobre las cooperativas que actualmente operan en Marruecos, parece ser que todas ellas están inducidas por la Administración. En segundo lugar, por la información parcial obtenida en el trabajo de campo inicial y constatado por los resultados de las encuestas, el nivel de eficacia que hasta el momento han demostrado las cooperativas en Jebha y Cala Iris es bajo.

Posiblemente, la falta de visibilidad y eficacia de estas organizaciones se deba al poco tiempo que llevan funcionando como cooperativas. Han estado muchos años haciendo las cosas de la misma manera, sin apoyos de ningún tipo, y eso los ha situado en un estado marginal respecto a la sociedad y a las administraciones, mermando su capacidad para abordar los problemas. Pero cuando se crean las primeras asociaciones, cuando se les anima a organizarse, los pescadores perciben con total claridad los beneficios que ello les puede reportar. Si están organizados tendrán oportunidad de, entre otras cosas, resolver problemas sectoriales, solucionar dificultades que atañen a cada pescador, empoderarse ante el sector público y privado, o dotarse de mayor visibilización social.

Por otro lado, la eficacia de una organización no sólo depende de la motivación inicial de los asociados, sino de otra serie de factores, unos factores que están relacionados con la madurez y la experiencia en la gestión, tanto de los administradores como de los administrados. En este sentido, la formación académica para dirigir el *staff* debería ser un requisito básico de cara a profesionalizar cualquier cooperativa. Asimismo, la elección del equipo gestor ha de ser democrática y tener una representación igualitaria, con objeto de evitar futuras fracturas de confianza entre los socios de base y los gestores.

Quizás no sea necesario hacer grandes esfuerzos iniciales para captar a muchos socios. Es preferible comenzar el proceso con aquellos pescadores que de verdad perciban que la cooperativa les produce ventajas. De esta forma, si los integrantes se sienten implicados, en los momentos difíciles podrán

aguantar las situaciones adversas y darle continuidad al modelo, haciendo que la cooperativa se consolide.

Se trata de ir conquistando al mayor número de pescadores. Para ello, se debe buscar previamente el efecto demostración, es decir, crear una cooperativa bien organizada que sea eficaz en el terreno práctico. Si se confirma esta eficacia se estará difundiendo un modelo creíble y fácilmente asimilable para otros.

También sería aconsejable que, antes de iniciar un modelo cooperativo de comercialización, se practicara, por ejemplo, con la puesta en marcha de una cooperativa de consumo. Según las encuestas, los pescadores realizan todas sus compras de manera individual y no disfrutan de las ventajas que supondría hacerlas colectivamente, sobre todo las compras relacionadas con los aparejos de pesca.

En todo caso, crear una cooperativa de comercialización de pescado es algo más complejo que crear una de consumo. Para que ésta funcione se necesita la participación eficiente de todos los pescadores y la asunción de cierto riesgo. A tenor de los resultados de las encuestas, las condiciones de las que se parte son alentadoras para el desarrollo de este tipo de iniciativas. Así, el apoyo de las mujeres de los pescadores y una predisposición de aquellos a comprender que estar organizados implica mejoras en muchos sentidos, constituyen un potencial importante para trabajar en esta dirección.

Hay que tener en cuenta, además, que los pescadores del Rif se sienten totalmente desprotegidos de la Administración y de otras instituciones públicas. Apenas poseen visibilidad social, y perciben que su profesión en relación a otras está mucho menos valorada socialmente, pero la gran mayoría están orgullosos de ella. El problema es que no disponen de la formación necesaria para desarrollar iniciativas de empoderamiento; de ahí la necesidad de acompañarles en los procesos organizativos. Creemos, pues, que en este punto es donde se deben hacer los mayores esfuerzos.

En el hipotético caso de un modelo de centros de acopio de los productos de la pesca: concentración de la oferta

Una propuesta para que los pescadores obtengan precios más altos es concentrar la oferta, de modo que atraiga a un mayor número de intermediarios y pujen por la mercancía. Obviamente, una mayor competencia por el producto lleva aparejado un precio más alto. Para ello habría que poner de acuerdo a las diferentes organizaciones de pescadores.

Esta iniciativa se puso en marcha en Galicia en el año 2004. En efecto, tres cofradías de pescadores (Lourizán, Raxó y Pontevedra) se unieron para vender conjuntamente todos sus productos en una única lonja: la lonja de Campelo (Pontevedra). El problema del que partían guarda bastantes similitudes con la situación en el Rif: muchas poblaciones de pescadores y pocos compradores que podían atender simultáneamente a las diferentes producciones.

Los resultados hasta la fecha han demostrado la viabilidad de dicho modelo para este caso. No obstante, ha sido necesario invertir tiempo, aproximadamente un año, para poner de acuerdo a los dirigentes y socios de las diferentes cofradías de pescadores. Pero finalmente se ha conseguido.

La inversión principal (construcción de nave, acondicionamiento, transporte) recayó fundamentalmente sobre la Administración. Sin embargo, otra parte de la inversión necesaria para acometer el proyecto fue asumida por las tres organizaciones de pescadores.

También en el Rif, la concentración de la oferta de pescado en puntos que facilitasen la atracción de intermediarios constituiría una solución razonable, dadas las características de la región. Como se ha señalado, la dispersión de las comunidades pesqueras atomiza la oferta, un fraccionamiento que explica en buena medida la pervivencia del actual sistema de comercialización.

Es preciso, pues, realizar un análisis previo de las características que han de tener los contextos en los que sería aconsejable ubicar los nuevos centros de acopio. Estos contextos han de estar bien comunicados y facilitar el acceso de los comercializadores. Asimismo, deben delimitarse las áreas de influencia sobre tales centros, y que a su vez se encuentren relativamente cercanos a las grandes lonjas o puntos de exportación hacia Europa, con la finalidad de agilizar todo el proceso de compra y venta.

Igualmente, es necesario elaborar un estudio sobre cuántas poblaciones de pescadores estarían asociadas a los diferentes centros de acopio. En dicho estudio deben establecerse protocolos y tiempos de recogida de los productos en las distintas poblaciones, de modo que coincidan con los tiempos habituales que los comercializadores emplean para la compra de la pesca. En este sentido, asociado a un protocolo de recogida de los productos en cada población, es imprescindible un sistema logístico (embalaje y transporte) así como de control de la propiedad de la mercancía.

Pensamos, pues, que desarrollando este modelo y acompañándolo de otras medidas de formación, como manipulación del pescado, presentación o

conservación, sería posible mejorar el precio de los productos de la pesca artesanal. Además, al estar organizados en asociaciones o cooperativas, podría verse también la posibilidad de certificar el origen de la mercancía. El valor añadido que obtenga el pescado derivará, sobre todo, del sistema productivo utilizado para obtenerlo. En este sentido, la pesca artesanal o a pequeña escala representa hoy uno de los pocos sistemas productivos con capacidad real para hacer sostenible la actividad pesquera desde el punto de vista social, económico y ambiental. De cara a un mercado exterior, al mercado global, éste sería uno de los sellos de identidad de los productos de la pesca en la región del Rif.

Aprovechamiento de las actuales estructuras de venta en las tres provincias: las lonjas de Al Hoceima, Nador y Tetuán

Una alternativa complementaria a lo anterior consiste en animar a los pescadores a que lleven la mercancía a los centros de primera venta (lonjas) más cercanos a sus comunidades o bien seleccionar aquellos en los que los precios medios de los productos pesqueros sean más altos. Con el fin de iniciar un proceso de esta índole es preciso identificar las principales necesidades de infraestructura y organización de los pescadores:

- Sistema logístico: transporte.
- Servicios básicos destinados al mantenimiento de la calidad: cajas para el almacenaje y para el transporte, hielo, etc.
- Plan de recogida (tiempos, condiciones de traslado...) y oferta en lonja.

Hasta el momento, existen una serie de resistencias por parte del sector artesanal para vender sus productos en la lonja. Estas resistencias se originan, en parte, debido a que los pescadores interpretan que vender sus productos en la lonja implica la reducción de un porcentaje del valor de la mercancía a causa del pago de impuestos. Pero ocurre lo contrario, al concentrar los productos de la pesca artesanal y ofertarlos en una lonja, aumenta la competencia y produce un incremento del precio medio de los mismos.

Otra ventaja es que el pago a la Administración de un porcentaje de la venta supone el reconocimiento de derechos. Al convertirse el pescador en contribuyente se abre la opción de recibir los servicios públicos (sanidad, jubilación...) de los que ahora carece. Sin embargo, posiblemente los pescadores perciben el pago del impuesto como un control estatal más y como una nueva carga económica. Temen, pues, que vayan a perder con el cambio. Por dicho motivo, se sugiere hacer pruebas piloto con pescadores voluntarios durante el tiempo suficiente para demostrar las ventajas e inconvenientes que plantea esta propuesta.

En el caso hipotético de una cooperativa de producción y comercialización en la que intervienen las mujeres

En Galicia, muchas de las mujeres que viven en la costa llevan a cabo una actividad prácticamente profesionalizada de recogida de bivalvos.

Así, en la población pesquera de Lira (La Coruña), hace dos años que se creó una cooperativa de producción y comercialización formada únicamente por mujeres. En la actualidad son siete, pero comenzaron el proceso cerca de una veintena. Se trata de un proyecto que se está consolidando gracias al empeño que ellas han puesto en buscar nuevas fórmulas para mejorar sus ingresos.

Los principales productos que recolectan son erizo, algas, bivalvos y poliquetos (un gusano de mar que se vende como cebo para los pescadores deportivos). El erizo lo transforman y obtienen como subproducto el caviar de erizo, cuyo destino principal es la restauración. Sus clientes principales son los mayoristas especializados en esta exquisitez, así como los restaurantes.

En la actualidad tienen problemas para satisfacer toda la demanda. De hecho, a fin de solventar parcialmente el déficit de erizos, ellas adquieren una cantidad extra a otros pescadores, pero esta compra está limitada por el precio.

Como la temporada de erizo dura menos de seis meses, de octubre a abril, y está sometida a un tope de capturas, complementan la producción y comercio de erizos con la venta de algas y de "gusana" para las tiendas que abastecen de cebo a los pescadores deportivos.

Estas mujeres cuentan con un equipo de gestión, que lleva la contabilidad, y un equipo organizador de la producción y de la búsqueda de mercados. Destaca la unión que se ha generado entre ellas por el hecho de compartir retos, éxitos y fracasos, además de por perseguir un objetivo común. Reconocen que al estar unidas y trabajar juntas, su autoestima y sus capacidades han mejorado.

Por su parte, también las mujeres en el Rif estarían dispuestas a participar en iniciativas que les reportasen beneficios económicos y sociales. El problema para lanzarse a la aventura no está en las limitaciones culturales del contexto, sino más bien en la exigencia que tienen de atender las tareas domésticas y el cuidado de los hijos.

A modo de recomendación final: la sostenibilidad de las pesquerías artesanales. Mirando al futuro

Las Administraciones públicas marroquíes deberían pensar también en el futuro y apoyar las iniciativas que los pescadores desarrollan. Para ello, sería deseable que planificaran sus políticas de pesca asumiendo los grandes retos a los que pescadores y pesquerías se enfrentan.

Uno de dichos retos se centra en la sostenibilidad de las pesquerías. Tal y como se ha señalado, la costa marroquí está viendo cómo se reduce de manera drástica la cantidad y la calidad de sus recursos marinos. Si queremos conservar la riqueza biológica, necesariamente hemos de empoderar a los pescadores y a sus familias en aquellos procesos en los que hasta ahora han sido débiles y dependientes, sobre todo en lo referido a la comercialización. Esta perspectiva haría que los pescadores fueran partícipes, junto con las administraciones públicas, de la regulación de las pesquerías.

Finalmente, consideramos de vital importancia, si creemos realmente en el objetivo de convertir a los pescadores en comercializadores, tomar en cuenta este nuevo rol en las planificaciones de futuro. Una fórmula sería instruirlos en los asuntos relacionados con el mercado. En este sentido, se buscaría a alguien del contexto local, bien pescador o familiar del mismo, que esté dispuesto a trabajar para los intereses del colectivo desde la profesionalidad y el conocimiento del mercado. También habría que buscar alianzas con aquellos comercializadores que conozcan en detalle el mercado, y firmar acuerdos con las organizaciones de pescadores.

Estos desafíos no son fáciles pero resulta imprescindible iniciar el camino si queremos conseguir que los pescadores se impliquen en la gestión de las pesquerías y del mercado. Otro camino, el de la pasividad ante semejantes retos, conduce sin remedio hacia lo que ya contemplamos en muchos países del mundo: el colapso de las pesquerías y la sobreexplotación de los recursos marinos. Las consecuencias de este resultado darán lugar a la expulsión de una parte de los pescadores de sus contextos locales, que se marcharán buscando mejores alternativas de vida.

Bibliografía

ALEGRET, J.L: *La comercialización del pescado fresco: alternativas de futuro*. Cátedra de Estudios Marítimos, UDG, 2002.

CEBRIÁN ABELLÁN, Aurelio y CANO MAQUILÓN, Jesús: “El Sector Mediterráneo Marroquí, Foco de Emigración Hacia España. La Alternativa de Desarrollo Regional”. Universidad de Murcia. BIBLID [0213-1781 (2001); 33: 61-80].

GARCÍA ALLUT, Antonio: *La comercialización del pescado fresco*, Cátedra de Estudios Marítimos, UDG, 2005.

IPADE: Informe final del proyecto “Mejora de las condiciones de vida de los pescadores artesanales entre Alhucemas y Cala Iris mediante el apoyo a una gestión sostenible de los recursos marinos” y documentos relacionados.

<http://www.eicmalaga.info/4293/boletinmarruecos.pdf#search=%22la%20pe sca%20artesanal%20en%20el%20Rif%2C%20marruecos%22>

<http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t27093.pdf#search=%22descripci%C3%B3n%20de%20la%20regi%C3%B3n%20del%20Rif%2C%20Marruecos%2C%20Alhoceima%22>

<http://www.icex.es/servicios/documentacion/documentoselaborados/icex/pdfs/Marruecosmedioambiente.pdf>

<http://www.rebellion.org/spain/040302pri.htm>

Publicidad IPADE

RECURSOS SOBRE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

JUNCAL GILSANZ BLANCO*

Se entiende por Cooperación Descentralizada al tipo de cooperación que se realiza y promueve desde los entes locales descentralizados, bien directamente, bien a través de las asociaciones y grupos de la ciudadanía, ONG, sindicatos, y cualquier otro tipo de actores sociales o económicos de la sociedad civil¹.

Las referencias presentadas a continuación no pretenden ser un listado de enlace a estos diferentes entes, sino mostrar una serie de documentos que permitan una primera aproximación al concepto y contenido de la *Cooperación Descentralizada*.

Bibliografía general

ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, Londres, 1999.

GONZÁLEZ PARADA, J.R. (coord.), *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, IUDC/UCM, Ed. Catarata, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ PARADA, J.R. y FUENTES ZAMORA, A., *Corporaciones locales y Cooperación al Desarrollo*, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo, Badajoz, 2005.

HERNÁNDEZ FERREIRO, C., *Regions and International Aid: an inquiry on the origins of decentralized aid for development policies in two European regions*, EUI PhD Theses, Florencia, 2005.

* Investigadora del IUDC-UCM.

1. *Manual sobre Cooperación Descentralizada*, Red EuroSur, Global Encontrado en <http://www.euro-sur.org/OLEIROS/coodes/manual/default.htm>

- IEPALA: *Manual de Cooperación Descentralizada*. Disponible en Internet en el sitio www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/default.htm
- MALÉ, J.P., *Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, contenidos y modelos*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada, UE-AL, Montevideo, 2006.
- OXHORN, Phillip; TULCHIN, J.S. y SELEE, Andrew (eds.), *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective. Africa, Asia and Latin America Compared*, John Hopkins University Press, Londres, 2004.
- TULCHIN, J. S. y SELEE, A. (eds.), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Wodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2004.

Informes, artículos y otros documentos

- AECI, *Convenios, acuerdos y protocolos de colaboración con comunidades autónomas*, Gabinete Técnico de la AECI, Centro de Información, Madrid, 2006.
- AEITI, Informe para la FONGCAM sobre *la AOD en la Comunidad de Madrid*, 2002.
- AIETI e ICEI, Informe borrador *La Cooperación Descentralizada para el desarrollo humano. La contribución española a un debate internacional*. Mimeo, 2000.
- ARIAS, Marta, *Situación de la Cooperación Descentralizada en España: ¿Un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?* Documento de Trabajo. IUDC-UCM. Madrid, 1997.
- BOSSUYT, J., *Cooperación descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé*, documento preparado para la reunión de los Consejos Consultivos Europeos de Cooperación, Mallorca, 2-4 de noviembre, 1995.
- BOSSUYT, J. and GOULD, J., *Decentralisation and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages* (Policy Management Brief nº 12) Maastricht: ECDPM. October 2000.
- COMISIÓN EUROPEA, DG Desarrollo, *Guía Operativa de la Cooperación Descentralizada*, Programa de Refuerzo de la Cooperación Descentralizada, Bruselas, 1999.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Participation of non-state actors in EC development policy*, COM (2002) 598, Brussels, 07.11.2002.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Overall assessment of the operations financed by the Community under the Regulation on Decentralised Cooperation*, COM (2003) 412, Brussels, 11.07.2003.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Thematic Programme 'Non-State Actors and local Authorities in Development'*, COM 2006, Brussels, 2006.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Support to Non-State Actors in Development – Thematic Programme in the context of FP 2007-2013 – Issues and Options*, Brussels, 2006.
- COMUNIDAD DE MADRID, *Informe de la Cooperación para el Desarrollo por las Administraciones Públicas Madrileñas para el 2001-2002*.
- CONFEDERACIÓN DE FONDOS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD, *Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la Cooperación Descentralizada*, 2001.
- CONFEDERACIÓN DE ONGD DE CANARIAS, *La Cooperación al Desarrollo desde Canarias. Situación Actual y Perspectiva*, 2003.
- CONGDE, *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el periodo 1999-2002*, disponible en www.congde.org/documentos.htm#c1, 2003.
- CONGDE, *Propuesta de Homogeneización de criterios de en la Cooperación Descentralizada*. Madrid, marzo de 2000.
- CONSEJO EUROPEO, “Reglamento (CE) nº 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la Cooperación Descentralizada”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L213/6, 30-7-98.
- COORDINADORA DE ONGD DE CASTILLA-LA MANCHA. *Estudio sobre la Cooperación al Municipal en Castilla-La Mancha*, 2002.
- COORDINADORA DE ONGD DE CASTILLA Y LEÓN. *Datos de Ayuda Oficial al Desarrollo al Desarrollo en Castilla y León*, 2002.
- COORDINADORA GALEGA DE ONG PARA O DESENVOLVEMENTO. *Informe sobre Cooperación Descentralizada en Galicia*, 2003.
- EUROPEAN COMMISSION, *Strategic Guidelines 2004-2006 for the decentralised cooperation budget line*. Disponible es el sitio web http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/ong_cd/fichiers/cdc_strategic_guidelines_2004.pdf
- FEDERACIÓN ARAGONESA DE SOLIDARIDAD. *Informe sobre la Cooperación Descentralizada en la Comunidad Autónoma de Aragón*, 2002.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, FEMP. *La Cooperación Descentralizada en los Entes Locales*. Informe 1998-1999.
- FEMP y AEI, *Cooperación Descentralizada de las entidades locales. Informe 1998-1999*. Madrid, 2000.
- FONS CATALÀ DE COOPERACIÓ AL DESEVOLUPAMENT. *Estudi de la Cooperació Local en Catalunya emb els països del Sud*, 2001.
- ILLÁN SAILER, J.C., *La Cooperación Descentralizada española ante los retos de desarrollo del Milenio*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 14, Primavera-Verano, 2004.

- ILLÁN SAILER, J.C., *La planificación en la Cooperación Descentralizada española. El caso de las comunidades autónomas*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 20, Primavera-Verano, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM, *La Cooperación Descentralizada, diez años después*, dentro del informe *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*, Ediciones Octaedro, Barcelona, 2006.
- NEGRÓN, F. y VALDERRAMA, M. (eds.), *Fortalecimiento de capacidades en la gestión y planificación descentralizada del desarrollo*, Documento de Trabajo nº 5, Grupo Propuesta Ciudadana, Perú, 2003.
- OPE, *Cooperación Oficial Descentralizada*. SECIPI. Madrid, 1998.
- PIQUERAS, A., *Propuestas para la Cooperación Descentralizada*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM, nº6 Primavera/Verano 2000.
- REGIÓN DE MURCIA. *La Cooperación para el Desarrollo en la Región de Murcia (1998-2000)*. 2002.
- RHI-SAUSI, J.L., *Cooperación descentralizada en las relaciones Unión Europea-Mercosur*, Documento del Grupo de trabajo sobre las Negociaciones UE-Mercosur, Chaire Mercosur, Bruselas, 19 y 20 de noviembre, 2001.
- SÁNCHEZ JACOB, E. (coord.), *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el periodo 1999-2002*, CONGDE, 2003.
- VALDERRAMA, M., *El rol de la cooperación internacional en el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos regionales*, Documento de Trabajo Nº 1, Grupo Propuesta Ciudadana, Perú, 2003.
- VION, A. y NEGRIÉR, E, *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*, contribuciones al estudio *Les nouvelles formes de la diplomatie*, Congrès AFSP Lille, 21 Septembre 2002.

Sitios web

- Canal Solidario. www.canalsolidario.org/
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. www.confederacionfondos.org
- Enlaces con la Agencias de Cooperación de las Comunidades Autónomas: http://www.aeci.es/enlaces/3admon/direc_ccaa.htm
- Foro AOD. <http://foroao.org/es/temas/cooperacion-descentralizada.html>
- Gloobal. <http://www.gloobal.net>
- Fundraising. <http://www.fundraising.org>
- Guía de financiación comunitaria. <http://www.guiafc.com/tema.asp?Id=19>
- Observatorio de la Cooperación Descentralizada. <http://www.observ-ocd.org/>
- Red EuroSur. <http://www.eurosur.org/c11-desc.htm>

SECCIÓN FIJA

IDAS Y VENIDAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SILVIA PESCADOR HERNÁNDEZ*

PALABRAS CLAVE

Cooperación Internacional para el Desarrollo; actualidad internacional; retos; iniciativas.

RESUMEN

En las siguientes líneas se hace una breve revisión a los principales acontecimientos que han tenido lugar durante los últimos meses y sus implicaciones para la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el mundo en desarrollo. Asimismo, y atendiendo a las iniciativas que se están desarrollando desde diversos ámbitos, se abordan cuáles son y van a ser en el futuro próximo los retos añadidos a los que debe hacer frente el conjunto de la cooperación internacional para el desarrollo.

ABSTRACT

The following lines briefly review the main events that have taken place during the last months and their implications to the fight against poverty and inequality in the developing world. Attending to the new initiatives promoted by different actors, it tackles which are and will be in the short term the challenges that international cooperation must face.

* Silvia Pescador Hernández es licenciada en Ciencias de la Información y Especialista en Información Internacional y Países del Sur por la UCM. En la actualidad es doctoranda en Relaciones Internacionales y colabora con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). silviapescador@pdi.ucm.es

RÉSUMÉ

Les lignes suivantes passent brièvement en revue les principaux événements qui ont eu lieu pendant les mois derniers et leurs implications dans la lutte contre la pauvreté et l'inégalité dans le Tiers-Monde. En faisant attention aux nouvelles initiatives promues par différents acteurs, on aborde quels sont et vont être à court terme les défis auxquels la coopération internationale doit faire face.

No deja de resultar curiosa la forma en la que ciertos temas, como por arte de magia, salen a la palestra mundial y se convierten en omnipresentes en los foros internacionales, en los colegios, institutos y universidades, en las colas de los supermercados y las salas de espera de los hospitales, en los informativos, en los ascensores y hasta en los programas de entretenimiento más fétidos de la telebasura. ¿Hace falta que un personaje popular, un *líder de opinión*, declare la importancia de ese tema? ¿O basta simplemente con que unas cuantas personas influyentes a nivel mundial se pongan de acuerdo para trazar las líneas de lo que *debe ser* importante en los próximos meses? La escena se antoja inquietante: un grupo de hombres siniestros (una tiende a presuponer que a esos círculos secretos y malignos no habrá llegado aún la paridad), a los que nunca se les ve la cara (de la misma forma que al Dr. Garra, el malo malísimo del inspector Gadget, al que, capítulo tras capítulo, sólo conseguíamos ver la mano acariciando a un gato), entorno a una mesa ovalada, charlando animadamente sobre la marcha del mundo. Algo así como las conferencias del Grupo Bildeberg, formado por personas provenientes de los más exclusivos círculos empresariales, académicos y políticos, por ejemplo, que no pasan de los cien invitados, y que llevan más de cincuenta años reuniéndose anualmente bajo el compromiso de que todo lo que se allí se hable, allí debe quedar.

Me pregunto si el tema del cambio climático estaba desde hace tiempo en la agenda secreta de alguna de estas reuniones, porque, o todo el mundo ha seguido la meteórica estela de Al Gore (quien, por otra parte, no termina de encajar en la piel de héroe filántropo o, mejor dicho, bio-geófilo, al más puro estilo Capitán Planeta, a pesar de que este año haya cosechado, entre otros premios, el Nobel de la Paz o el Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional), o es mucha casualidad que a todos (menos al primo de Rajoy) les haya entrado por fin la prisa por salvar a la tierra del desastre.

Pero dejando a un lado la pertinencia de esta toma de conciencia global, que, como hemos visto, sigue siendo objeto de absurdas polémicas, la problemática fundamental reside, como en otros tantos temas, en la diferencia de criterios

existente entre países industrializados y países emergentes. En lo referente a las emisiones de CO₂ a la atmósfera, eso se traduce en que países como China e India, a los que el protocolo de Kyoto no obligaba a reducir emisiones, no estén dispuestos a hacerlo ahora, si de ello depende su ansiado crecimiento económico. Lo que se traduce a su vez en que el resto de países, sobre todo los industrializados, haciendo un ejercicio impecable de amnesia selectiva, ponga el grito en el cielo. Salvando todas las distancias, puede resultar interesante imaginarse la cara que hubiera puesto la reina Victoria en plena industrialización británica si alguien le hubiera dicho que debía *controlar* sus emisiones.

En lo que coincidieron los 190 países representados en la conferencia de la ONU en Bali, el pasado mes de diciembre, es que es esencial diseñar mecanismos de adaptación, de acuerdo con las advertencias del Grupo Intergubernamental de Cambio Climático de la ONU (IPCC). Pero no parece tan clara ni la forma de transferir la tecnología necesaria a los países en desarrollo, ni a cargo de quién va a correr la cuenta del cambio climático, tanto en materia de adaptación como de mitigación: los más ricos, los que contaminen más, los más poblados, todos por igual... Las posibilidades son infinitas. Pero el tiempo disponible para llegar a un acuerdo cuanto menos aceptable es cada vez más finito.

Siempre es más fácil actuar cuando se le ven los dientes al lobo, dicen. Eso le debe de haber pasado a los australianos, que, después de más de diez años de gobiernos conservadores, eligieron al laborista Kevin Rudd, que, como principal fuerte de su programa electoral, había prometido ratificar el Protocolo de Kyoto. Sólo llega diez años tarde. Pero, siguiendo con los refranes, *nunca es tarde (si la dicha es buena)*.

Lo que está claro a estas alturas es que nadie se quiere quedar atrás en la carrera por un futuro sostenible. En España, sin ir más lejos, el presidente del Gobierno prometió ayudas directas a los hogares para lograr que mejoren el ahorro y la eficiencia energética, con el objetivo de situar a España en la “*primera línea*” contra el cambio climático. Unas medidas que para las organizaciones ecologistas no dejan de ser “*insuficientes, simbólicas y poco drásticas*”, ya que inciden sólo en la acción individual y no en los grandes productores energéticos y emisores de gases de efecto invernadero.

A nivel descentralizado, la preocupación también ha adquirido niveles notables. Los representantes de País Vasco, Aragón y Galicia, dentro de la red de gobiernos regionales por el desarrollo sostenible, participaron por primera vez en la cumbre climática de la ONU, ocasión que aprovecharon para destacar la importancia de las actuaciones puestas en marcha por las regiones en materia

de lucha contra el cambio climático y para reclamar, como viene siendo tradicional, una mayor participación en los organismos internacionales.

La alarma climática ha saltado incluso entre los jóvenes, y casi tres de cada cuatro dicen estar más preocupados por el calentamiento global que por las drogas, el terrorismo, la violencia o la guerra, según la encuesta realizada por la comunidad virtual “Habbo Hotel” y Greenpeace. Otro informe basado en encuestas, esta vez a cargo del Observatorio de la Juventud en España, afirma que la tendencia juvenil en los últimos años muestra un avance de los valores de justicia social y solidaridad y un retroceso de los referentes políticos y religiosos. O, dicho de otro modo, que los jóvenes creen bastante poco en la política como motor de transformación social y sí confían en cambio en los nuevos valores solidarios. Sin embargo, sólo el 5% admite participar activamente en alguna ONG, y a uno de cada cuatro le gustaría hacerlo, aunque aún no ha encontrado una que le satisfaga plenamente.

El otro tema del año (aunque, por lo visto, a años luz respecto al cambio climático) era el de la cohesión social. O al menos lo era hasta que el rey de España se topó con Hugo Chávez en Santiago de Chile y, lo que debía haber sido un debate en profundidad sobre las necesarias medidas que favorezcan la cohesión social y el desarrollo de la región se convirtió en una trifulca entre caballeros que bien podría haber tenido lugar en la puerta de una taberna a altas horas de la madrugada y, por no descuidar el toque latinoamericano, pongamos que con algunos mariachis de por medio.

Después sucedió lo que sucede después de cada trifulca: dependiendo del bando con que uno hable, recibirá una versión del acontecimiento u otra, y ambas, por supuesto, totalmente distintas. Por ejemplo, el nicaragüense Daniel Ortega, dijo que en realidad lo que ocurrió es que la Cumbre “*se convirtió en un debate norte-sur*” y que “*Europa es parte de la dictadura global... a los europeos no les gusta que se lo digamos*” (“y por eso nos mandan callar”, podría haber añadido). Por la otra parte no hubo demasiados comentarios que hurgaran en la herida. Más bien se intentó que el temporal amainara lo antes posible a fuerza de cambiar de tema y mirar hacia otro lado. Aunque, eso sí, seguro que hubo más de una sonrisa real cuando se conoció la noticia de que Chávez había perdido el referéndum que convocó en Venezuela para reformar la Constitución. Al menos, más *real* de la que seguramente mostró el príncipe Felipe durante su “*saludo protocolario*” al mandatario venezolano durante la ceremonia de toma de posesión de Cristina Fernández como presidenta de Argentina.

“Y, después de todo, ¿quién ganó en este contencioso?”, se preguntará algún ávido lector. Pues el claro ganador de esta historia fue el tío al que se

le ocurrió hacer un politono para móviles con la frase del momento. Más de 500.000 personas, aunque sólo fuera por hacer la gracia, escogieron el “¿Por qué no te callas?” como sintonía para sus llamadas, lo que, a una media de tres euros, supuso un millón y medio de euros para esa mente maravillosa.

Por su parte, Chávez, que ya fue apeado por su pueblo de sus intentos por cambiar la constitución y perpetuarse en el poder, al menos decidió desquitarse “socializando” la luz solar, es decir, atrasando media hora el reloj venezolano. La razón oficial es que de esa forma la actividad diaria de la población empezará con la luz solar, con lo que se aprovechará mejor esta energía. Pero quién sabe si en realidad no se trata de un intento desesperado por que en su imperio *nadie vea cómo se pone el sol*.

Y es que, después del referéndum fallido, al presidente venezolano no le han sobrevenido más que desgracias. Primero, su fracaso como mediador en el conflicto entre el Gobierno colombiano y las FARC, después de que el presidente Uribe lo despidiera, lo que a su vez tuvo como consecuencia la llamada a consultas del embajador venezolano en Colombia, y la aparición en escena del que podría pasar a la historia con el sobrenombre de “*El Pacificador*”: el francés Nicolas Sarkozy. Tan pronto envía un mensaje audiovisual a las FARC pidiendo la liberación de Ingrid Betancourt, como viaja a Chad *en modo libertador* para salvar de las garras de los africanos a unos inocentes ciudadanos europeos que, con una supuesta ONG llamada “*El arca de Zoé*” (¿a quién se le ocurriría utilizar un juego de palabras tan obvio?) pretendían llevar a Francia a 103 niños huérfanos para darles un futuro mejor. Con la pequeña salvedad de que esos niños ya tenían padres y que los disfrazaron para simular una “*evacuación sanitaria*”. A veces la triste realidad sobrepasa la ficción de cualquier *thriller* de sobremesa de sábado.

Pero volviendo a las desgracias de Chávez, es incuestionable que la creación del Banco del Sur, que en el guión estaba escrita como una maniobra clave en materia de política exterior, quedó ensombrecida a causa de la derrota en el referéndum. Se trataba de un proyecto impulsado por el venezolano como alternativa a organismos de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) y está formado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador. Sin embargo, los enfrentamientos de Chávez con el peruano Alan García, con el colombiano Álvaro Uribe, con Juan Carlos I de España y la pugna por el liderazgo regional que mantiene desde hace tiempo con el presidente brasileño, Lula da Silva, no han hecho más que restarle peso a cualquier tipo de alianza a nivel interestatal.

Este último, por si acaso, se bajó del carro de la construcción del mega-gaseoducto continental, que estaba previsto que uniese el Orinoco y el río de La Plata y que reservaría a Venezuela un lugar privilegiado a nivel energético, al mismo tiempo que anunciaba el descubrimiento de una gran reserva de gas y petróleo que, según dicen, podría incluso hacer que el país se incorporase a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Por otro lado, Brasil ha retrasado la ratificación de la adhesión de Venezuela al Mercosur, y continúa abriendo nuevos frentes a nivel internacional, como líder que es de uno de los llamados “países emergentes”.

Con motivo de la II Cumbre del Grupo IBSA (formado por India, Brasil y Sudáfrica), que tuvo lugar en Pretoria el pasado mes de octubre, Lula hizo hincapié en la necesidad de impulsar la cooperación Sur-Sur frente a un orden internacional *“lleno de desigualdades y claramente incapaz de afrontar cuestiones urgentes de desarrollo y seguridad colectiva”*, por ejemplo, en el campo de las industrias farmacéuticas, que ayude a combatir enfermedades que hacen estragos en los tres países, como son el sida, la malaria y la tuberculosis.

Mientras tanto, a nivel interno, Lula aún tuvo tiempo de visitar su primera favela desde que accedió a la presidencia, en 2002, por algo más que el mero placer de hacer turismo: el anuncio de un programa millonario del Gobierno para la recuperación de favelas, que incluye la construcción de teleféricos que las integren con el resto de las ciudades, así como la urbanización de las calles principales, centros sanitarios, escuelas técnicas, bibliotecas públicas y centros culturales y deportivos. Por el momento, habrá que ver si todas estas promesas no se quedan sólo en eso.

Y por otra parte, sigue aprovechando cualquier oportunidad ante el Secretario General de la ONU para pedir un puesto en el Consejo de Seguridad, ya que, según él, para entrar en dicho órgano se tiene en cuenta a las potencias militares, económicas y políticas, pero no a las ambientales, como Brasil.

El nuevo presidente del Fondo Monetario Internacional, el francés Dominique Strauss-Kahn, curiosamente hizo un llamamiento en esa línea recientemente, con el fin de adaptar el sistema de cuotas y votos al peso que tienen potencias emergentes como India, China o Brasil y, por ende, recuperar la *“relevancia”* y la *“legitimidad”* de la institución que, nadie sabe por qué razón, tiene bastante mala fama en los países en desarrollo. El reequilibrio de cuotas propuesto obviamente iría en detrimento de otros países, fundamentalmente los europeos, y Rusia. Sin embargo, Estados Unidos mantendría su presencia en el consejo de dirección debido a sus pingües aportaciones económicas al FMI (no vaya a ser que se tomen decisiones que no gusten a alguno).

Quienes seguro que no aumentan su presencia en este tipo de organismos son los países africanos, que de momento se conforman con que alguien se tome en serio sus exigencias por el establecimiento de unas relaciones comerciales más justas. La II Cumbre Unión Europea-África, que concluyó el pasado mes de diciembre en Lisboa y reunió a 53 jefes de Estado africanos y a 26 europeos, estuvo marcada precisamente por el debate descarnado sobre los posibles acuerdos de liberalización económica entre ambos continentes, que los europeos se encargaron de vender de la mejor forma posible, y los africanos se encargaron de rechazar de la forma más sutil posible (“no vaya a ser que mordamos la mano que nos alimenta”, pensarían algunos).

A pesar del escollo comercial, la nueva agenda acordada en Lisboa incluía algunas otras cosas; en un ejercicio de imaginación sin precedentes podríamos ponernos a pensar si el continente tendrá a partir de ahora algo que no cuente con apoyo europeo, porque la lista es más que exhaustiva: paz y seguridad, gobernanza democrática, objetivos de desarrollo del milenio, comercio e integración regional, energía, cambio climático, migraciones, empleo, ciencias y sociedad de la información y del espacio. Ahí es nada. En total, 8.000 millones de euros para el período 2008-2013 que esperemos que no formen parte de los (ya) conocidos cantos de sirena europeos.

De todas formas, y como parece que una Cumbre no es una Cumbre si no hay polémica entre líderes que la eclipse, ya desde las semanas previas al encuentro supimos que Gordon Brown no estaba dispuesto a asistir a Lisboa si lo hacía Robert Mugabe, único presidente que ha tenido Zimbabue desde su independencia de los ingleses y que, como sucede con Chávez, para unos es un dictador de la peor calaña y para otros es simplemente un héroe por su firmeza en su oposición al imperialismo occidental. Mugabe, ante tal advertencia (del tipo “*haz lo que quieras pero atente a las consecuencias*”, típico de las relaciones paterno-filiales) obviamente lanzó un órdago y asistió, lo que obligó a Brown a cumplir su palabra y faltar, y al resto de países europeos, a hacer de “tíos” responsables respecto a la oveja descarriada. En concreto, la palabra la tomó la “tía” Merkel, que reiteró que la UE está unida en la condena Mugabe por su mala gestión económica, su fracaso a la hora de poner fin a la corrupción y su desprecio hacia la democracia. Pero lo cierto es que allí había más líderes con dudosas credenciales democráticas: Omar Al Bashir, de Sudán; Paul Biya, de Camerún; Idriss Déby, de Chad; o Muammar El Gaddafi, de Libia. Otro ejercicio, esta vez aritmético. Detengámonos a sumar los años que hace que estos cuatro líderes llevan en el poder. Hagan las cuentas y les saldrá un número redondo, exactamente 100 años.

Y por si fuera poco, y para culminar el perfeccionamiento de esa maravillosa herramienta denominada “doble rasero”, Gaddafi aprovechó el viaje y visitó

también al omnipresente Sarkozy (que, recordemos que, como “*Pacificador*” que es, también había intervenido en el pasado, aunque a través de su entonces esposa Cecilia, en el rescate de las enfermeras búlgaras) y a Zapatero, en lo que constituyó su primera visita oficial a España y seguramente no contribuyó a la visibilidad de la preocupación mundial por el respeto de los derechos humanos (teniendo en cuenta que el tour de Gaddafi, con jaima incluida, tuvo lugar durante la celebración de su día mundial), pero ayudó a afianzar una relación que mejorará el rendimiento de las empresas energéticas españolas.

Si tenemos en cuenta que en el caso de Sudán lo que está en juego es la emergencia humanitaria de la población, la situación se torna incluso más aberrante. Como explicaba Silvia Hidalgo, directora de Dara (organización independiente centrada en la evaluación), “*los Estados donantes tienen una responsabilidad que deben asumir, no sólo ante sus ciudadanos, sino también ante aquellas personas cuyas vidas siguen amenazadas a diario*”. Precisamente para medir esta responsabilidad y evaluarla, la organización ha elaborado un Índice de Respuesta Humanitaria para el año 2007, que ha clasificado a los 23 donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El índice se ha compuesto a partir de tres fuentes: datos estadísticos, entrevistas con actores clave y cuestionarios sobre la respuesta a ocho crisis recientes (Colombia, República Democrática del Congo, Haití, Líbano, Níger, Pakistán, Sudán y Timor Leste).

Los resultados entran dentro de lo razonablemente previsible en este tipo de *rankings*. Es decir, países nórdicos en los primeros puestos (Suecia en cabeza, seguida por Noruega, Dinamarca y Países Bajos) y España situada de la mitad para el final (exactamente en el puesto 17 de 23), aunque siempre por encima de Portugal, Italia y Grecia, lo que parece consolarnos.

De los cinco ámbitos distintos que se evalúan en el índice (calidad de la respuesta a las necesidades humanitarias, el grado de integración de la ayuda de emergencia y la de desarrollo, la coordinación con otras agencias u organismos humanitarios, la implementación de principios internacionales y promoción del aprendizaje y de la rendición de cuentas), nos encontramos con que España sólo se encuentra en los primeros puestos cuando hablamos de la implementación de principios internacionales, y lo que peor lleva es precisamente la rendición de cuentas.

La semana de movilizaciones contra la pobreza volvió a celebrarse a finales de octubre y, tras la manifestación convocada en decenas de ciudades españolas, la agenda se llenó de eventos solidarios, como la presentación del libro *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década* (de la Fundación

Carolina y siglo XXI) o el concierto *Voces para la conciencia y el desarrollo*, que reunió a los cantantes más comprometidos de la música en español.

Nada que ver, sin embargo, con el ENCUENTRO de la temporada, así, con mayúsculas. El que algunos calificaron, no sin cierta maldad, como “*la Pasarela Cibeles de la Cooperación*”. Al que se le habrán podido hacer críticas, sí, pero nunca sobre su poder de convocatoria. La principal conclusión, como no podía ser de otra manera, es que la Cooperación Española, “*desde el consenso conseguido, seguirá trabajando para consolidar los avances en marcha y afrontar los retos pendientes*”. Lo que, más concretamente, se explicaba en los siguientes puntos:

1. La pobreza, el hambre, las desigualdades, la exclusión, el deterioro medioambiental son fenómenos globales que afectan a todo el planeta y que sólo pueden combatirse desde el compromiso y la voluntad política de todos los actores a nivel global...
2. El desarrollo es un proceso necesariamente vinculado a los valores, a la ciudadanía y a la garantía de derechos...
3. La plena ciudadanía de las mujeres es esencial para el logro de los derechos humanos y el estado de derecho y las democracias son el mejor garante para el cumplimiento de los derechos de las mujeres...
4. La dimensión cultural del desarrollo se traduce en el derecho de los pueblos a salvaguardar y reclamar su diversidad. Cuando un pueblo reconoce y reivindica el valor de su cultura, aumentan sus capacidades para afrontar su propio desarrollo...
5. La Cooperación Española se encuentra en una oportunidad histórica que tenemos que aprovechar. Nuestro compromiso de dedicar el 0,5% de la Renta Nacional Bruta a la Ayuda Oficial al Desarrollo (avanzando hacia el 0,7%), nos llevará a estar el año que viene entre los nueve países que dedican mayores porcentajes de su riqueza a promover el desarrollo global. Por ello, seguiremos profundizando en varias direcciones:
 - a) La asociación con los países del Sur.
 - b) La coordinación entre todos los actores de la cooperación española.
 - c) El multilateralismo.
 - d) La coherencia de políticas.
 - e) La modernización de nuestro sistema de cooperación para estar a la altura de nuestros compromisos internacionales.

Este último punto se refería en concreto a la tan ansiada Reforma de la AECI, que al parecer debe consistir en algo parecido a la cuadratura del círculo,

porque no vemos la hora de verla materializada. De momento, lo que sí ha cambiado es el nombre de la Agencia, que pasa a llamarse “Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo” (AECID) y, como una de las novedades, incorporará una Oficina de Acción Humanitaria (al que pasará el hasta ahora Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia).

En otro orden de cosas, las buenas noticias nunca están de más, así que aquí desgranamos algunos de los mejores titulares de los últimos meses, especialmente dedicados a los optimistas (que bastante tienen ya con lo que tienen):

- La mortalidad infantil en el mundo baja a su mínimo histórico, aunque ese *mínimo* se sitúe en torno a los 10 millones de muertes al año, según UNICEF. La buena noticia está en que al menos la cifra anual de niños muertos en todo el mundo ha descendido en más de tres millones desde 1990, gracias al aumento de las vacunas contra el sarampión, la utilización de mosquiteras y una mejora en la alimentación de los bebés por la lactancia materna.
- El pasado mes de diciembre pudimos ver cómo entraba en funcionamiento la primera línea regular de ferrocarril entre las dos Coreas en 56 años, que, en un recorrido de dos horas, atravesaba la llamada “línea de demarcación militar”, una de las fronteras más militarizadas del mundo. De momento sólo se trata de una línea de transporte de mercancías, según se acordó en la cumbre intercoreana de octubre, celebrada en Pyongyang.
- Dos de cada tres países del África Subsahariana han mejorado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) respecto al año 2000. Y en Tanzania, por ejemplo, en sólo cinco años, la tasa de escolarización primaria ha pasado del 51% al 91%. Lo inquietante del asunto es que buena parte de estas mejoras se deben a las inversiones chinas, que hoy en día tienen un papel mucho más importante que las europeas y, a diferencia de aquéllas, no entienden de cláusulas democráticas.
- Tras veinte años de negociaciones, la Asamblea General de la ONU consiguió aprobar la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, que pretende proteger a los 370 millones de personas pertenecientes a comunidades autóctonas en el mundo. Se trata, como siempre, de una buena noticia a medias, ya que la Declaración no es jurídicamente vinculante y contó con los votos en contra de cuatro países con importantes poblaciones indígenas: Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia.
- La vacuna contra la malaria, en la que el científico español Pedro Alonso lleva años trabajando, funciona con eficacia también en niños menores de un año. Se trata de una noticia excepcional, ya que, según Alonso, “*la única posibilidad de que la vacuna llegue a todos los*

niños es que se dé con las otras del calendario vacacional, y eso se hace antes de esa edad”.

A continuación, el repaso de las tradicionales paradojas con las que nos suele deleitar regularmente la actualidad:

- Una de las propuestas en el marco del I Encuentro de la Cooperación Española, que reunió en Madrid *apenas* a 750 expertos en Cooperación al Desarrollo, fue precisamente la de “*disminuir drásticamente la visibilidad*” de todo lo relacionado con la ayuda. Desde luego, cualquiera lo habría imaginado viendo el despliegue... ¿No hubiera sido más fácil y económico enviar a todos los participantes a Suecia para que aprendieran de mano de los mejores en las estadísticas?
- Con motivo del día mundial de la alimentación, la FAO denunció que 854 millones de personas pasan hambre mientras en el mundo se produce un 10% de alimentos más de los que serían necesarios para abastecer a toda la humanidad. Este hecho se vuelve aún más truculento si nos dan otro dato fundamental: tres de cada cuatro personas hambrientas son campesinos o pescadores, o sea, productores de alimentos.
- El pasado mes de octubre se inauguró el Museo Nacional de la Historia de la Inmigración en París, justamente en medio de la polémica que suscitó la aprobación de la realización de pruebas de ADN a los inmigrantes que a partir de ahora quieran solicitar la reagrupación familiar, *marca de la casa* Sarkozy. A lo mejor fue ésa la razón de que faltase a la inauguración del museo el titular del recién estrenado Ministerio de Inmigración e Identidad Nacional (que digo yo que quién demonios sabrá lo que es eso, estando como estamos inmersos en este *glocalismo* imperante).
- El coste de las guerras en África supera el importe de toda la ayuda al desarrollo recibida por el continente. El estudio *Los millones perdidos de África. El flujo internacional de armas y el coste los conflictos*, elaborado por Intermón-Oxfam, la Red Internacional de Acción contra las Armas (IANSA) y Saferworld han calculado que dicho coste fue de 212.000 millones de euros entre 1990 y 2005. Otro dato revelador es que el 95% de las armas más utilizadas, los Kaláshnikov, proceden de países no africanos.
- A pesar de las buenas intenciones climáticas, los ayuntamientos españoles han gastado en alumbrado navideño unos 30 millones de kilovatios por hora, el equivalente a la electricidad que consume un barrio de unas 50.000 viviendas al año.
- El planeta corre el riesgo de desaparecer, pero mientras lo hace, el cambio climático al menos conseguirá generar más empleo. Ése parece ser

el mensaje del director del Programa de la ONU para el Medio Ambiente (PNUMA), Achim Steiner, quien subrayó esta “*perspectiva consoladora*”, según la cual las industrias pueden generar la creación de nuevos empleos en su lucha contra el calentamiento global. Nos quedamos mucho más tranquilos sabiendo que, además de esa herencia (que no es poco), podremos darles a nuestros hijos una colocación para el futuro.

Y, para finalizar, una cita célebre (en este caso, por lo dantesco): “*Todas nuestras políticas sociales se sustentan en el hecho de que su inteligencia (la de los africanos) es la misma que la nuestra, cuando todas las pruebas dicen que eso no es así realmente*”. Las palabras, por increíble que parezca, fueron pronunciadas por James D. Watson, Premio Nobel de Medicina en 1992. Por lo visto, la sabiduría no es garantía alguna de sentido común, que, ya se sabe, suele ser el menos común de todos los sentidos.

RESEÑAS

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Relacions Sud-Nord, 2006. Què fem a Catalunya?

Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament
Barcelona, 2007
326 pàgines

Esta interesante publicación de la Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament (FCONGD), la tercera de esta serie que se inició con el Anuario de relaciones Sur-Norte de 2001 y 2003, nos ofrece un panorama completo de la situación de la cooperación para el desarrollo en el mundo actual. Organizado en seis bloques y con un formato de anuario que integra 37 artículos, la obra avanza de lo general a lo particular para presentarnos análisis de calidad sobre el contexto internacional y europeo de la cooperación (bloque 1), sobre el contexto español (bloque 2) y, de forma más detenida y extensa, sobre la cooperación en Cataluña (bloques 3 a 5). En el bloque 6, el anuario presenta una miscelánea de temas de debate.

En su introducción, la FCONGD ratifica su compromiso de ofrecer un análisis cuantitativo y cualitativo de la cooperación y el desarrollo que permita promover la reflexión crítica y el debate construido entre todos los actores implicados. En la presentación pública del anuario, la FCONGD congregó en Barcelona, en junio de 2007, a un nutrido grupo de profesionales y voluntarios de la cooperación. Las intervenciones de Rita Huybens, vicepresidenta de la FCONGD, de David Minoves, director general de Cooperación y Acción Humanitaria de la Generalitat, de Àngel Font, director de la Fundación Un Sol Món y de Alfonso Dubois, miembro de Hegoa, coincidieron en destacar el papel de la publicación en un momento en el que se cierra el plazo temporal contemplado por el Plan Director de la Cooperación Catalana (2003-2006).

En el primer bloque, el contexto internacional y europeo, un total de nueve autores, analizan el periodo 2003-2006 desde la perspectiva de las principales dinámicas y tendencias observables en las relaciones internacionales y en el sistema de cooperación. Cuestiones de relevancia como la Cumbre de Beijing y el empoderamiento de mujeres, la insuficiencia en el cumplimiento de los

Objetivos de Desarrollo del Milenio, el papel de las ONGD en asuntos de incidencia política en la agenda internacional o un análisis de la AOD de los países del CAD entre 2003 y 2006 son algunos de los elementos de esta panoplia de temáticas abordadas. Este bloque cuenta con la participación de dos investigadores del IUDC que realizan un balance y presentan las perspectivas de la cooperación de la Unión Europea.

En el segundo bloque, la cooperación española, se analizan las cifras totales de la ayuda oficial al desarrollo de España y de algunos sectores en concreto como la educación o la ayuda humanitaria. El bloque se completa con una valoración de las convocatorias de la AECID, entre 2003 y 2006, para la subvención de proyectos de ONGD.

En los bloques tercero a quinto, el foco de análisis se centra en la cooperación catalana, en su dimensión pública y privada. Por lo que respecta a la cooperación oficial, se realiza un análisis crítico de la cooperación gubernamental catalana, de sus cambios, de la cooperación local vista a través de los consejos municipales de cooperación y de los retos de la cooperación local en Centroamérica. En lo tocante a la cooperación privada, el eje de las reflexiones se concentra en las aportaciones de las ONGD en diferentes zonas de la geografía catalana y en el papel de las empresas. El bloque quinto ofrece una mirada sobre la presencia del Sur en Cataluña, con el análisis de la emigración marroquí y del trabajo de la cooperación catalana en Marruecos y con la presentación de las iniciativas de co-desarrollo en marcha.

El anuario se cierra con una miscelánea de temas de debate que incluye un diagnóstico de la cooperación universitaria catalana, la percepción social que sobre las ONGD tienen los ciudadanos y la presentación de una campaña relacionada con la soberanía alimentaria de los pueblos del Sur.

Esta publicación se encuentra disponible para ser descargada, en sus versiones digitales en catalán y castellano, desde la página web de la Federación Catalana de ONG para el Desarrollo: <http://www.pangea.org/fcongdnOVETATS/RelacionsSN2006.pdf>

Bruno Ayllón Pino

Migraciones y Desarrollo. Estrategias de Acción en el Sahel Occidental

Marta Carballo de la Riva y Enara Echart Muñoz
Documento de Trabajo
FIIAPP-IUDC, Madrid, 2007

Las migraciones internacionales están adquiriendo una relevancia sin precedentes para España, tanto aquellos flujos provenientes de América Latina como los pertenecientes al continente africano. Sobre este último gira la investigación y principales propuestas formuladas por las autoras, haciendo un análisis específico sobre las migraciones del Sahel Occidental.

Entre los principales puntos abordados a lo largo del documento se encuentra el denominado *Espíritu de Rabat*, donde las autoras identifican los principales elementos vinculados con las estrategias de acción política, económica y social relacionada con las migraciones africanas.

El documento sobrepasa el, hasta ahora, característico perfil de políticas y estudios sobre migraciones al ofrecer estrategias a largo plazo, distantes de las que las autoras denominan “inmediatas y humanitarias”, y al proponer tres factores clave para el correcto diseño de dichas líneas de actuación: coherencia, corresponsabilidad y estrategias integrales.

Así, el estudio inicia con una división geográfica para el análisis aplicado de los flujos migratorios, empezando con el Magreb y África Subsahariana. En el primer grupo se analizaron Marruecos, Mauritania y Argelia. En el segundo caso, se incluyeron Malí, Senegal, Gambia y Nigeria.

Para cada uno de los anteriores grupos de países, las autoras efectuaron un análisis detallado sobre el contexto socio-económico así como el acontecer político de cada nación, que permitió detallar las posibles causas de los flujos migratorios.

Respecto a este último apartado, las autoras presentan un conveniente análisis sobre la evolución de ciertos sectores que directa o indirectamente, han propiciado la emigración. Entre ellos se encuentran: la agricultura, situación de las urbes, niveles de pobreza y perfil político de cada país.

Continuando con el estudio de los flujos migratorios, las autoras describen con precisión las principales rutas geográficas utilizadas por los transmigrantes para

su llegada a Europa. No sólo las rutas son analizadas por las autoras, sino también el tipo de medio de transporte utilizado, con especial énfasis en aquellos de naturaleza marítima.

Pateras, balsas, pequeñas embarcaciones, son sólo algunos de los medios incluidos en el estudio y en el cual se presentan bosquejos sobre las embarcaciones, además de estadísticas de inmigrantes fallecidos o capturados por estos medios. Lo anterior permite comprender el elevado riesgo que supone realizar la travesía hacia lo que los emigrantes consideran “mejores condiciones de vida”.

El marco regulatorio internacional no es dejado de lado por las autoras, que analizan los tratados y acuerdos aprobados por la Unión Europea en materia migratoria. Así, el Tratado de Roma, los Convenios de Lomé y los Acuerdos de Cotonú son analizados con detalle con el objeto de evaluar la evolución del tema en la agenda europea.

Estrategias de la Unión Europea como la Política de Vecindad o el Proceso de Barcelona se incluyen de similar manera en la investigación. Cabe destacar la alta relevancia de este apartado, dado el carácter político que el fenómeno ha adquirido durante los últimos años en la región. Con ello, las autoras ofrecen una visión dual relativa al desempeño político de las migraciones, tanto en la política exterior española como en aquella de enfoque regional.

Continuando con esta corriente de análisis, el estudio presenta un diagnóstico del comportamiento de los organismos internacionales con alta vinculación con los flujos migratorios y que muchas veces ofrecen las líneas centrales de actuación a los gobiernos.

Retomando este último elemento, el rol del gobierno español se incluye en un apartado orientado en la formulación de políticas públicas vinculadas con el control de los flujos migratorios provenientes del Sahel Occidental.

Las autoras proponen un *Mecanismo de Coordinación*, en el cual incluyen la participación de diversos Ministerios e instancias del gobierno español, así como aquellas pertenecientes al plano internacional. Bajo este mecanismo, se plantean dos figuras neurálgicas encargadas de dinamizar los procesos: Coordinador y Think Tank (centro de estudio y análisis).

Tras analizar el contexto actual relativo a las migraciones internacionales, gestión de flujos, causas y consecuencias directas provenientes de éstas, y conscientes de la importancia de contar con un análisis sistemático (tanto

académico como empírico) del tema que permita la correcta formulación de políticas públicas sobre la materia, las autoras apuestan por la creación de un *think tank*.

Esto último constituye una de las principales propuestas de la investigación. Dicho *think tank* tendría como objetivo “*la creación y difusión de conocimientos sobre migraciones y desarrollo, buscando contribuir así a la definición de políticas públicas adecuadas en este campo*”.

Paralelamente, las autoras proponen medidas concretas de actuación enmarcadas en cinco líneas de trabajo: democracia, desarrollo, economía y comercio, empleo y comunicación e información. Tales líneas, junto con nuevos campos de análisis, se estudiarán dentro del *think tank*, “*enriqueciéndolas a través de sus análisis y reflexiones*”.

Finalmente, el estudio incluye una serie de propuestas de trabajo en las líneas antes detalladas, acompañado de estadísticas y datos concernientes a cada uno de los flujos migratorios en cuestión. Esto último representa otra de las primicias del documento, permitiendo la combinación de aspectos empíricos con enfoques académicos sobre migraciones, elemento *sine qua non* para el correcto entendimiento del fenómeno, que conlleve al adecuado diseño de políticas públicas.

Sin duda alguna, las migraciones internacionales seguirán intensificando su desempeño a nivel mundial, razón por la cual documentos como el elaborado por *Marta Carballo y Enara Echart* adquieren cada día más una mayor trascendencia, tanto para el conjunto de la población, como para aquellas personas encargadas del diseño e implementación de estrategias concretas sobre el tema.

Rhina Cabezas Valencia

Hamás. La marcha hacia el poder

Carmen López Alonso
La Catarata, Madrid, 2007
304 páginas

¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí

Ignacio Álvarez-Ossorio y Ferrán Izquierdo
IUDC-La Catarata, Madrid, 2007
288 páginas

Estando en la periferia sur de Europa, la escasa producción española de ensayos políticos sobre los países árabes vecinos ha sido hasta hace poco, cuando menos, anómala y sorprendente. Sin embargo, en los últimos años la situación está cambiando; se publican cada vez más estudios originales que, lenta y modestamente, van colmando ese déficit, siendo Marruecos y Palestina los dos países que más atención han suscitado. Los dos libros que aquí se comentan ilustran bien esta dinámica; tienen en común el hecho de ser obras de autores españoles y abordan desde diferentes ángulos uno de los conflictos más longevos de la escena internacional. Por otra parte, tocan dos temas clave y de plena actualidad: el fracaso del proceso de paz palestino-israelí y el protagonismo de un actor islamista como Hamás.

En 2005 apareció la primera edición del libro de los profesores Ignacio Álvarez-Ossorio (Universidad de Alicante) y Ferrán Izquierdo (Universidad Autónoma de Barcelona), dos especialistas en la cuestión palestina. La obra expone las principales claves que explican el fracaso de la dinámica negociadora del Proceso de Oslo (1993-2000) y plantea una serie de elementos interpretativos sugerentes. De hecho, quizás el título más correcto hubiera sido “claves para entender *el fracaso del proceso de paz*”, en vez de *el conflicto palestino-israelí*. El estudio parte de la situación posterior a la Cumbre de Camp David (julio 2000), analiza las dinámicas internas en el seno de las partes (Israel y Palestina), así como del principal actor externo, los Estados Unidos de Norteamérica, para acabar valorando las perspectivas de resolución del conflicto. La ampliación y actualización de esta segunda edición (2007) permite abordar los últimos acontecimientos: las elecciones legislativas palestinas y la irrupción de Hamás, la profundización del unilateralismo israelí, y el boicot internacional a la Autoridad Palestina. Incluso

se dan pistas sobre lo que será la crisis de Gaza en junio 2007 y la consiguiente división palestina.

Las partes elaboradas por Álvarez-Ossorio, en torno a la crisis de Oslo, son de gran interés y tienen el singular valor de recurrir a fuentes muy diversas, incluidas las árabes. De manera impecable, señala que la crisis del proceso de paz se ha debido esencialmente a la asimetría de las partes, la ambigüedad del objetivo final de la negociación y al escaso compromiso de la comunidad internacional para intervenir de manera eficaz. A esto se añade el paradójico comportamiento israelí: por un lado, la progresiva aceptación, a lo largo de los noventa, de la ineludibilidad del futuro Estado palestino, y por otro, las enormes resistencias a asumir sus implicaciones y la falta de voluntad de cesar en las prácticas coloniales. Dos hechos no dejan de sorprender en el texto. En primer lugar, algunas afirmaciones simplificadas, quizás fruto de proceder de textos destinados inicialmente a la prensa, pero que afortunadamente se matizan más adelante. Asimismo, llama la atención la excesiva benevolencia del autor con las propuestas de Taba (2001) o con la iniciativa no gubernamental de Ginebra (2003), a pesar de lo ocurrido desde entonces.

Los textos de Izquierdo son de una factura diferente; el autor hace suyo un esquema interpretativo de economía (geo)política desarrollado por los universitarios israelíes Jonathan Nitzan y Shimshon Bichler, según el cual la evolución del conflicto recae esencialmente en los israelíes. Según ellos, la relación de fuerzas intra-israelí en disputa por la acumulación de poder es el elemento decisivo en el devenir de esa región. El social-sionismo reconvertido y encarnado por el “nuevo laborismo”, con intereses transnacionalizados y partidario de una plena inserción de Israel en la economía global, representaría a las fuerzas favorables a un arreglo con los palestinos. La paz sería un elemento funcional para su estrategia. Mientras que los conservadores nacionalistas, asociados al complejo militar industrial, serían reacios a un arreglo y alimentarían el mantenimiento del conflicto. De esta forma, necesitarían un Estado fuerte e intervencionista, promotor de la colonización y de una militarización permanente. Este mismo enfoque se aplica a la interpretación de la política exterior de EE.UU., y en particular en Oriente Próximo. Si bien esta sugerente tesis permite explicar ciertas dinámicas generales, deja sin embargo muchas zonas de sombra cuando se aplica a los comportamientos concretos de los actores políticos en el conflicto palestino-israelí. Es cierto que el estamento militar israelí ha ganado poder en los últimos años, pero resulta insuficiente para explicar la actitud de los laboristas en los noventa, fomentando la separación y amparando la colonización, o en 2000, tras al cumbre fallida de Camp David, o incluso durante los gobiernos de unidad nacional.

Resulta difícil no coincidir con los autores en muchos de sus análisis, incluso en la idea dominante del libro, según la cual Israel como parte fuerte es quien tiene la clave de la paz en Oriente Medio. Sin embargo, otras conclusiones son más discutibles. Así, los autores llegan a sostener que “[...] *la solución al conflicto depende totalmente del debate y el equilibrio de fuerzas en el seno de la sociedad israelí*” (p. 259); “*la paz depende sobre todo de las elites israelíes*” (p. 264). O bien, cuando apuntan posibles vías de resolución del conflicto: “[...] *tanto los palestinos como la comunidad internacional deben hacer lo posible por influir en esta dinámica y dar apoyo a los sectores israelíes que ganan con la pacificación en la región*” (p. 265).

El factor israelí es clave pero no es el único. No se puede infravalorar a los palestinos y a otros actores potenciales. Oslo pretendió establecer una “paz hegemónica” que favorecía a los israelíes, marginaba a los palestinos y por ende, alimentaba la inestabilidad. Esta situación, si bien se fundaba en la superioridad estratégica de Israel, tenía límites impuestos, tanto políticos como militares (resistencia), por los palestinos. Al igual que en 1987 (primera intifada), los hechos de 2000 (segunda intifada), 2006 (elecciones) y 2007 (gobierno de unidad y posteriores divisiones) muestran que a veces los palestinos, a pesar de ser más débiles, han marcado también el curso de los acontecimientos. Israel es una pieza clave pero vulnerable. En el plano interno, hay una extendida insatisfacción respecto a 15 años de negociaciones con escasos resultados. En el plano exterior, Israel ha perdido valor estratégico para su principal aliado y, por lo tanto, es más susceptible a presiones externas. Con Oslo se ha mostrado incapaz de normalización interna y externa. Israel es percibido cada vez más como un problema en la escena internacional. Por ello, resulta insuficiente la propuesta de pacificación (no de paz), diseñada por el laborismo, que no va más allá de coexistencia con separación, exclusivismo y voluntad de hegemonía regional. Resulta difícil pensar que esa solución sea estable y que satisfaga tanto a los ciudadanos israelíes como a los palestinos.

El libro de Carmen López Alonso, profesora de Historia en la Universidad Complutense de Madrid y que también ha trabajado sobre pensamiento y política de Oriente Medio, es una valiosa contribución para el conocimiento de un actor político relevante y clave de la escena palestina, el Movimiento de Resistencia Islámico, más conocido por su acrónimo: Hamás. Se suma a otros ensayos recientes sobre el mismo tema, unos traducidos al castellano (Khaled Hroub, Matthew Levitt) y otros no (Michael Jensen, Zaki Chehab). La autora ha realizado un importante labor de selección y de síntesis de información, lo que resulta especialmente útil ante la abundancia de tantos supuestos expertos en la materia y la extendida práctica de pontificar en los medios de comunicación sobre estos temas sin el más mínimo rigor y conocimiento.

En la obra se presentan elementos imprescindibles para una mejor comprensión de este actor político. Se trazan sus orígenes, su evolución y su relación con la OLP. La autora deja claro que esta expresión del islamismo palestino moderno es, por la singular situación de ese territorio y pueblo, ante todo un movimiento político nacionalista, pragmático, plural en su seno y que ha ido evolucionando desde su creación, a finales de la década de los ochenta, siendo su acceso al poder en 2006 la manifestación más clara de ello. De hecho, el libro aparece cerca de un año después de la victoria electoral de Hamás, en pleno debate sobre su significación política.

Hamás es un actor político de extraordinario interés en el marco de la cuestión palestina. En primer lugar, es un producto meso-oriental y propiamente palestino, aunque se haya desarrollado en paralelo a la OLP. Ha ganado legitimidad por distintas vías: por emanar de un movimiento con larga tradición en Palestina (Hermanos Musulmanes), por haber mantenido viva una singular simbiosis con la base social de su organización de origen, por su papel destacado en la resistencia contra la ocupación, por su discurso coherente y la no renuncia a principios nacionalistas clave (desocupación, retorno de los refugiados, etc.) Tal y como apunta la autora, Hamás encarnó desde principios de los noventa la alternativa a Fatah y a la Autoridad Nacional Palestina: se opuso a Oslo, denunció la deriva y la corrupción, se convirtió en protagonista de la resistencia y se erigió en el principal competidor político del nuevo *establishment* palestino.

La autora dedica la atención que se merece a la primacía del Hamás político sobre sus otras expresiones (prueba de ello ha sido el cese unilateral de hostilidades durante un largo período de tiempo) y la progresiva inserción de Hamás en la política palestina, haciendo prueba de pragmatismo pero sin renunciar a sus principios. Expone con contundencia, cómo a partir de 2000, con la crisis de Oslo y la fragmentación de la ANP, Hamás toma la iniciativa en distintos terrenos. De especial valor es el análisis de los procesos electorales (locales y legislativos) de 2005 y 2006, equilibrando los diferentes factores que intervienen (voto de castigo a Fatah, legitimidad de Hamás, ley electoral). Todo ello permite entender la crisis de 2006 y 2007 (boicot internacional, papel de Fatah), que es en cierta forma el epítome de la demonización de Hamás y la negativa a reconocer su carácter político legítimo.

Una valoración justa de la obra no puede obviar algunas críticas. En primer lugar, la obra tiene unas pretensiones concretas: recoge y organiza conocimientos, avanza interpretaciones, pero no incluye trabajo directo (ni entrevistas, ni interpretación directa de materiales) que de pié a grandes novedades. Por ello mismo, la naturaleza de las fuentes es clave; y éstas han sido esencialmente no

árabes, con abundancia de referencias israelíes, lo que en muchos casos da ciertos sesgos cuestionables. Por ejemplo, al atribuir a los atentados la voluntad de sabotear los acuerdos; cuando fue al contrario, las provocaciones israelíes en vísperas de acuerdos provocaron reacciones violentas por parte palestina [ver Idith Zertal y Akiva Eldar, *Lords of the land. The war for Israel's settlements in the Occupied Territories, 1967-2007*. New York, Nation Books, 2007]. En segundo lugar, al igual que muchos analistas europeos, estadounidenses y sobre todo israelíes, la autora atribuye una importancia excesiva a ciertos textos (por ejemplo, la Carta fundacional de Hamás, a la que, sin embargo, ni siquiera se refieren los propios actores dirigentes). Asimismo, analiza con demasiado énfasis a Hamás a través de sus actos terroristas. Sería imprescindible ponderar esto último en relación con el resto de su actuación en materia de resistencia (legítima y legal) a la ocupación. Otro aspecto discutible es la asunción de la imbricación del movimiento político militar con la sociedad civil (vía de financiación, espacio de reclutamiento, compra de apoyo social...). Cabe preguntarse hasta dónde ese tejido social, amplio y muy diverso, no está más bien ligado al movimiento más vasto de los Hermanos Musulmanes, aunque puedan existir afinidades y articulaciones o compartir dirigentes.

Otros aspectos de gran interés han sido insuficientemente tratados en el estudio: sus vinculaciones internacionales (papel de Egipto, Jordania y Siria), o con el Movimiento Islámico en Israel (con una larga experiencia en la política municipal y parlamentaria), las relaciones entre Hamás y otras facciones políticas (por ejemplo, las alianzas en los ayuntamientos), la articulación entre el Hamás interior y exterior, el papel de la prensa islamista o la cuestión de los presos.

A lo largo de los noventa y sobre todo después de 2001, el islamismo se ha convertido en un nuevo foco de atención de muchos análisis de política internacional. En muchos estudios sobre el islam político se ha abusado de simplificaciones y amalgamas, generando una enorme confusión. Desde los *think tanks*, la academia y la prensa de Israel y Estados Unidos se ha contribuido de manera muy activa a desarrollar un análisis de Hamás que gira en torno a su identidad religiosa, subrayando su radicalismo, focalizando su acción militar en el terrorismo, atribuyendo al asociacionismo islámico un papel central y exagerando su peso social y político. El objeto de tal enfoque ha sido el de despolitizar e islamizar, en suma deslegitimar a este actor político y responsabilizar al "terrorismo palestino" del fracaso de Oslo. Por ello, son muy necesarios estos dos libros de autores españoles; aportan información rigurosa, avanzan explicaciones, contribuyen a entender la complejidad dinámica que subyace en el conflicto palestino-israelí e invitan a reflexionar.

Isaías Barreñada

Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una responsabilidad compartida

Ignacio Soletto (coord.)
Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, 2006
288 páginas

Ahora que llegamos al ecuador del plazo estipulado en la Cumbre del Milenio del año 2000 para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos en aquel entonces, la lectura de este libro puede ayudar a refrescar en la memoria el contexto de su surgimiento, la posterior consolidación de este nuevo consenso del desarrollo y su grado de cumplimiento. Si además quienes nos recuerdan los compromisos contraídos, y en algunos casos lo lejos que se está en ciertas regiones de darles respuesta satisfactoria, son figuras de primera línea en la reflexión teórica o en la actuación práctica de la cooperación, tendremos todavía más motivos para dedicarle unas horas a la lectura de esta obra. Cabe añadir para cerrar esta rápida introducción, que el libro es el resultado de la transcripción y compilación de las intervenciones que se produjeron en el seminario que llevaba el mismo título de la obra comentada y que se celebró en Madrid, entre el 22 y el 24 de junio de 2005, bajo los auspicios de la Fundación Carolina y de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI).

Desde la perspectiva formal, el libro se encuentra dividido en seis apartados conforme a una visión panóptica, con una presentación de grandes temas generales (desarrollo y cooperación, seguridad global, pobreza y desarrollo, deuda externa y desarrollo), y con dos apartados más concretos que se centran en el papel de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina, en algunas visiones nacionales, la española y la alemana, o en cuestiones como la cooperación con los países de renta media y el balance de nuestra cooperación.

La obra en cuestión se abre con unas palabras de introducción de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, y del Administrador Asociado del PNUD, Zéphirin Diabré, que nos recuerdan la relevancia de los ODM en la agenda del desarrollo en este siglo XXI y la importancia que se les ha dado en la cooperación oficial española como eje central del Plan Director 2005-2008 y, en especial, el compromiso asumido por el gobierno de Zapatero con el objetivo 8º de *“promover una asociación mundial para el desarrollo”*.

Dentro de la parte general, el capítulo “Desarrollo y Cooperación” trae las reflexiones de Paul Engel, Director del Centro Europeo para la Gestión de las Políticas de Desarrollo (ECDPM), de Luis de Sebastián, catedrático

de Economía de ESADE, y de Susan George, del Transnational Institute. El común denominador de las tres aportaciones se encuentra en un enfoque crítico —sin negar la importancia de los ODM— sobre la limitada visión del desarrollo que el nuevo consenso internacional ha pretendido implantar. Aunque los ODM se cumplieren “*persistirían intrigantes preguntas subyacentes*” (Engel), o no habría garantías de acabar con “*la sociedad dual*” (Sebastián), que es uno de los obstáculos mayores que existen en los países pobres. Las percepciones sobre los ODM desde el Sur y las voces críticas y propuestas alternativas que surgieron desde la ciudadanía global tienen cabida en la intervención de Susan George.

La reciente vinculación entre la seguridad, lamentablemente sesgada por efecto del 11 de septiembre hacia la lucha contra el terrorismo, la pobreza y el desarrollo, ocupan el centro de las atenciones en el segundo bloque. Destacamos las opiniones de José María Tortosa, del Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo de la Universidad de Alicante y profesor invitado en los cursos del IUDC-UCM, para quien la existencia de discursos, prácticas oficiales y comportamientos hegemónicos en el desarrollo, la pobreza y la seguridad global ocultan algo de lo que no se quiere hablar: la desigualdad a escala mundial y su crecimiento exponencial dentro de algunos países. Frente a la tentación unilateral cabe “*formar coaliciones que compensen los efectos negativos de estas tendencias sobre la seguridad global/paz mundial*”.

En el tercer bloque, el turno para el análisis le corresponde a la deuda externa y al desarrollo ante los ODM. Si bien el hilo conductor aparece claramente explicitado en el título, los autores dirigen su mirada hacia diferentes campos: una visión desde el Sur del papel del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana (TIADS) y la perspectiva del Observatorio de la Deuda en la Globalización, considerando la deuda “*ilegítima y odiosa*”.

Por su vocación al servicio del desarrollo en Latinoamérica, la inclusión de un bloque sobre los ODM en aquella región está plenamente justificada si pensamos que la Fundación Carolina es una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, aporta un exhaustivo examen basado en el documento “*Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*”, de junio de 2005, disponible íntegramente en la siguiente página web: <http://www.eclac.org/mdg/>; por su parte Koldo Echevarría, del departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, centra su análisis en el trabajo de su institución en el logro de los ODM, así como en la forma en que cambiaron el enfoque y prioridades de actuación; José Antonio

Alonso, catedrático de Economía en la Universidad Complutense, presenta los ODM interrogándose al respecto de si éstos no serían un *revival* de algunas formulaciones teóricas del desarrollo de los años 50, que consideraban la ayuda como una forma de *output* por parte de los donantes para lograr el “gran empujón” necesario para que los países pobres superasen las brechas del ahorro y de la inversión. En el caso concreto de los países latinoamericanos, todos de renta intermedia salvo Haití y Nicaragua, los problemas del desarrollo se relacionarían más con dos núcleos de problemas básicos, la gobernanza y la deuda, configurados como trampas que la ayuda internacional y un conjunto de buenas prácticas internas podrían desarmar.

En definitiva, la lectura de esta obra puede satisfacer a tirios y a troyanos, a críticos de los ODM y a defensores de sus virtudes, al lector desavisado y al activista de la lucha contra la pobreza. Parafraseando a un teórico de las Relaciones Internacionales, Robert Keohane, podremos estar de acuerdo o no en cuanto a si los ODM son deseables o no, o a qué propósitos sirven, pero deberíamos coincidir en que la ausencia de un consenso internacional como el que representan nos conduciría a un mundo sombrío.

Bruno Ayllón Pino

África en Diáspora. Movimientos de Población y Políticas Estatales

Ferrán Iniesta (ed.)
Fundació CIDOB, Barcelona 2007
186 páginas

“... En Afrique, tout commence et tout finit par les réseaux...”
Tolotti Sandrine

Tres son las palabras que nos introducen a través de diversos textos en la esencia del continente africano: “África en diáspora”. La diáspora africana ha sido y sigue siendo estudiada, considerando este tipo de obras vitales para asomarnos a una realidad que nos resulta, a la mayoría del vulgo, desconocida. Es necesario leer y aprender sobre esa tradición diaspórica para acercarnos a determinados procesos que, desde nuestra incultura occidental, nos resultan lejanos y cargados de estereotipos cimentados en una tradición histórica.

El libro es fruto del trabajo de reflexión realizado a partir de un curso en la Universidad Menéndez y Pelayo (UIMP), en julio de 2006, bajo el mismo título que presenta la obra.

Para ello, los autores realizan un estudio de las causas de esa diáspora, de las redes y de lo que representan los flujos migratorios africanos, de las estrategias migratorias y de las políticas que inciden o buscan incidir en la realidad del continente.

Se agradece el espíritu crítico con el que los autores analizan los temas que abordan. Estos análisis nos ayudan a romper estereotipos, discursos, realidades manipuladas a través de esa Globalización que en África se torna paradójica, y a asomarnos a “*individuos multilocalizados*” (Sow: 147), a las propuestas de educación de Freire (Kaplan: 165), a la complejidad de los espacios diaspóricos, a la ruptura del asociado binomio migraciones y desarrollo, en tanto que a mayor desarrollo menor migración (Crespo: 120), a la ruptura del tradicional estado-nación transgredido por las redes transnacionales y a cuestionarnos qué pasa con la identidad y la cultura en occidente (Iniesta: 25-27).

Asimismo, resulta refrescante y novedoso leer cómo alguien es capaz de integrar en su lógica de pensamiento a la romanización y a lo que supuso el Imperio con los procesos que acaecen en pleno siglo XXI, cómo los planteamientos de centro y periferia son aplicables al mundo romano y sus limes. Pareciera que la historia puede ser importante y que su lectura y análisis ofrece disertaciones ilustradas.

La obra es relevante, necesaria para tener otra lectura del *complejo momento de invasión de pateras y cayucos*, y además, fácil de leer, acercando a ese vulgo, como yo, desconocedora de África, un poco de conocimiento.

Con su lectura una pudiera validar una vez más una manera de estudiar que nos acerca a lo holístico y a ese enfoque que parece no debe quedar relegado, ¿el histórico estructural?

Marta Carballo de la Riva

PAPELES

Especial N° 100

DE RELACIONES ECOSOCIALES Y CAMBIO GLOBAL



ESPECIAL: Tiempo de CAMBIO GLOBAL

El modelo emergente en el
capitalismo senil

Angel Martínez González-Tablas

La reconciliación virtual entre
economía y ecología en el nuevo
desarrollismo ecológico

José Manuel Naredo

¿Es el decrecimiento una utopía
realizable?

Paco Fernández Buey

Capital natural y desarrollo: por una
base ecológica en el análisis de las
relaciones Norte-Sur

*José A. González, Carlos Montes e
Ignacio Santos*

La urgencia de un nuevo pacifismo

Carlos Taibo

PANORAMA

La democracia en Europa

Vivien A. Schmidt

El conocimiento tradicional para la
resolución de problemas ecológicos

Victoria Reyes-García

"Negociar con las manos" el
espacio público

Pablo Gigosos Pérez y Manuel

Saravia Madrigal

DIÁLOGO

La energía nuclear a debate:
ventajas e inconvenientes de su
utilización

Mónica Lara del Vigo

PERISCOPIO

Manifiesto sobre transiciones
económicas globales

PERFILES

El enfoque de las capacidades de
M. Nussbaum: un análisis
comparado con nuestra teoría de
las necesidades humanas

Ian Gough

LIBROS

PAPELES DE CUESTIONES ECOSOCIALES Y
CAMBIO GLOBAL - N° 100

Edita: CIP-Ecosocial (FUHEM) e Icaria Editorial
Madrid 2007/08. 216 páginas

www.revistapapeles.fuhem.es

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

PARA SUSCRIBIRSE

- ✓ Envíe este cupón al fax o la dirección indicada a pie de página
- ✓ Escriba a nuestra dirección de correo electrónico publicaciones@fuhem.es
- ✓ Llame al teléfono **91 431 03 46**

Nombre:

Dirección:

Población: C.P. Provincia:

País: Teléfono:

Correo electrónico:

PRECIO DE UN EJEMPLAR

- | | |
|--|------|
| <input type="checkbox"/> España (envío gratuito) | 9 € |
| <input type="checkbox"/> Europa | 21 € |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 28 € |

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN (4 números)

- | | |
|--|------|
| <input type="checkbox"/> España (envío gratuito) | 28 € |
| <input type="checkbox"/> Europa | 60 € |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 88 € |



Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid
Tel.: 91 431 03 46 - Fax: 91 577 47 26
Web: www.cip.fuhem.es - E-mail: cip@fuhem.es

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 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- Los artículos irán acompañados 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 y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos 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, nombre: *Título del libro*, 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, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, 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 21
INVIERNO 2008

SUMARIO

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL MEDITERRÁNEO

Presentación

J.C. ILLÁN SAILER

Tasar la Cooperación Descentralizada en serio, o la órbita de un difícil equilibrio entre la política y las políticas públicas

C. HERNÁNDEZ FERREIRO

La Cooperación para el Desarrollo autonómico y local: Balance y tendencias

J.C. ILLÁN SAILER

Andalucía y Marruecos: la cooperación entre las dos orillas del Mediterráneo

S. RUIZ SEISDEDOS

Cooperación Descentralizada (euromediterránea): una aproximación a la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales del Mediterráneo

A. GUTIÉRREZ Y P. SANTONJA

Codesarrollo: vinculación positiva entre municipalismo e inmigración

T. ROMERO I HERNÁNDEZ

Calidad de la ayuda y Cooperación Descentralizada: la participación en los procesos de evaluación

M. ARREDÓNDO GARRIDO

El Programa Municipal: una nueva forma de hacer cooperación municipal

E. DEL OLMO

Caracterización socioeconómica de las comunidades pesqueras artesanales de las provincias de Chelchouen, Al-Hoceima y Nador

IPADE

Recursos sobre Cooperación Descentralizada

J. GILSANZ BLANCO

OTROS TEMAS

Ítems y ventas de la cooperación

S. PESCADOR

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

- RODRÍGUEZ MANZANO, IRENE: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, LEONARDO: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, KEMAL Y PAJÍN, LEIRE: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2007.
- CAIRO CAROU, Heriberto; PRECIADO CORONADO, Jaime; y ROCHA VALENCIA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2007.
- SOTILLO y AYLLÓN: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- BERNABÉ FRAGUAS, Javier: *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- ECHART y SANTAMARÍA: *África en el horizonte. Introducción a la realidad socio-económica del África Subsahariana*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta: *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- 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. 23 euros. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001. (Agotado)
- 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. (Agotado)
- 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. 9 euros. (Agotado)
- 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.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-Catarata, Madrid, 1997
- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global*, IUDC-Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-Catarata, Madrid, 1996
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: *Política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-Catarata, Madrid, 1996.
- AA VV: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero*, IUDC-Entinema, Madrid, 2006

BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB*, IUDC-Catarata, Madrid.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José: Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, IUDC-UCM, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005. 22 euros

PLATAFORMA 2015 Y MÁS, *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2004 (Agotado)

CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.

FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.

IGLESIA-CARUNCHO, M., *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacional*, Comunidad de Madrid, Fundación IPADE / IUDC, Madrid, 2003 (Agotado)

NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC, 2004. 12 euros.

IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid 1993. 12 euros.

IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, Madrid 1997. 12 euros.

LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid 2001. 12 euros.

MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997. 9 euros.

ALONSO, José Antonio, y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional*, Madrid, 2005. 22 euros.

CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000. 10 euros.

Números anteriores de la REDC

REDC 20 - Verano 2007: Tema Central: Planificación y Desarrollo

REDC 19 - Invierno 2007: Tema Central: Migraciones y Desarrollo

REDC - 2007: Número Monográfico Extraordinario: Más allá de la ayuda humanitaria: Rehabilitación posbélica y construcción de la paz

REDC 18 - Verano 2006: Tema Central: Democracia y Desarrollo

REDC 17 - Invierno 2006: Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible
 REDC 16 - Verano 2005: Tema Central: África y Desarrollo
 REDC - 2005: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible
 REDC 14 - Verano 2004: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo
 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) (Agotado)
 REDC 9 - Invierno 2002: Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo (Agotado)
 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 (Agotado)
 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>

Documentos de trabajo

11. CABEZAS, Rhina: *Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: Remesas familiares y microcréditos 2000- 2005*. Septiembre 2007.
10. MERLETTI, Marzia: *El trabajo de cuidado y las nuevas formas de dependencia centro-periferia*. Junio 2006.
9. FUNDACIÓN IPADE: *Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional*, junio 2006
8. DELGADO MORENO, María Eugenia: *Aproximación a experiencias de comunicación en pueblos indígenas latinoamericanos*, Septiembre 2005
7. SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La acción de la cooperación española para el fortalecimiento del Estado de derecho*, Septiembre 2005
6. MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café "alternativo" en Nicaragua*. Enero 1999.

5. ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la Cooperación Descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?*. Septiembre 1997.
4. HÄMING, Barbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo*. Septiembre 1997.
3. ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*. 1996.
2. FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, abril de 1995.
1. SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, marzo de 1995.

Documentos de Trabajo FIIAPP-IUDC

Descentralización y Gobernabilidad

- ILLÁN SAILER, José Carlos: *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ALONSO JIMÉNEZ, Caryl O.: *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ÁBACOS MECO, José Luis e ILLÁN SAILER, José: *La gestión y presentación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, María José: *La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- CASTILLO BLANCO, Federico Amador: *La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.

Migraciones y Desarrollo

- CARBALLO DE LA RIVA, Marta y ECHART MUÑOZ, Enara: *Migraciones y Desarrollo. Estrategias de Acción en el Sahel Occidental*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2007.