

Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 2, 1998, Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, pp.101-125, y *Nova Africa*, 3, 1998, Barcelona: Centre d'Estudis Africans, pp.7-29.

LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL ESPAÑOLA EN EL MAGREB

Isaías Barreñada Bajo

En los últimos años las Organizaciones No-Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) han ganado una especial audiencia en España. A ello han contribuido su creciente reconocimiento y aceptación por parte de la opinión pública y de las diferentes administraciones; su diversidad; el aumento de los fondos que manejan; y su eficacia o cuando menos su pronta presencia en los escenarios de crisis. Las ONGD forman ya parte visible de la cooperación y de la acción exterior.

Paradójicamente las organizaciones españolas han desarrollado una cierta experiencia en América Latina y en algunas regiones de África subsahariana, pero son unas recién llegadas en el Sur más inmediato: el Magreb y Oriente Medio. Por ello resulta interesante analizar la práctica de estas organizaciones en el sur de la cuenca mediterránea, especialmente cuando se depositan en ellas muchas esperanzas en lo que se refiere al codesarrollo de la región. Asimismo interesa relacionar esta incipiente experiencia con los cambios políticos y las mutaciones sociales que se están operando en la región.

LA COOPERACIÓN OFICIAL ESPAÑOLA EN EL MAGREB

La proximidad geográfica hace que los Estados del sur de Europa sean extremadamente sensibles, especialmente desde la Guerra del Golfo, a lo que ocurra en la orilla meridional del Mediterráneo, y concretamente en el Magreb. La cooperación europea con el Norte de África ha asociado seguridad y desarrollo. Los países europeos perciben al vecino sur como un área de inestabilidad, producto de la desigual distribución de los recursos, el crecimiento demográfico, la degradación ambiental, la presión de la deuda externa y el impacto de los programas de ajuste, la crisis sociopolítica, el bloqueo de las estrategias de desarrollo y del sistema político post-independencia, la falta de democracia y el irrespeto de los derechos humanos, el auge del islamismo político, etc. La prevención de riesgos en los confines mediterráneos ha planteado la imperiosa necesidad de promover políticas de cooperación, que tienen por objetivo explícito, reducir las desigualdades y desequilibrios existentes, y propiciar nuevas condiciones para el desarrollo socioeconómico.

El Magreb es una de las áreas prioritarias de la cooperación española; el

¹ Se suele atribuir a las ONGD una serie de ventajas respecto a las agencias gubernamentales o multilaterales de cooperación: un mejor conocimiento de las situaciones concretas al tener personal o colaboradores locales *in situ*, una relación directa con la población local, un impacto mayor e inmediato de sus acciones, flexibilidad y mayor capacidad de reacción ante emergencias, una mejor utilización de los recursos disponibles (son más baratas) además de potenciar la comunicación, el conocimiento mutuo y la solidaridad entre los pueblos.

Parlamento ha declarado tener la voluntad política de destinarle el 30% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). El Norte de África ha ido adquiriendo progresivamente mayor peso en la cooperación oficial tanto bilateral como multilateral, especialmente en el seno de la Unión Europea. El interés por el Magreb ha ido creciendo en muy diversas instancias de la administración central, así como en la cooperación descentralizada llevada a cabo por gobiernos autónomos, diputaciones y ayuntamientos.

Dada la heterogeneidad de las condiciones socioeconómicas de los países magrebíes, España como donante ha establecido escalas de concesionalidad según los niveles de ingreso, y ha pretendido cierta concentración geográfica y temática (formación de recursos humanos, educación básica y salud primaria) en su cooperación con la región. Pero ¿se adecúa la cooperación española a la situación de esos países?, ¿es coherente la práctica con su discurso?. La actual cooperación oficial española con el Magreb es escasa, ha estado en gran medida ligada a intereses comerciales y ha sufrido los vaivenes de las relaciones bilaterales.

- Es escasa. A pesar de su prioridad, la cooperación oficial española no responde a las intenciones declaradas. Hasta muy recientemente las asignaciones presupuestarias han sido relativamente bajas, incluso en comparación con la cooperación de otros países miembros de la Unión Europea. En el período 1990-1993 el conjunto de los países magrebíes recibió cerca del 15% del total de la AOD española, registrando importantes fluctuaciones anuales (en 1991 supuso el 19,32% del total de la AOD bilateral española, el 22,17% en 1992, 10,33% en 1993).
- Está muy ligada a intereses comerciales. En el caso magrebí, como en otros, han primado las motivaciones comerciales y financieras sobre las motivaciones políticas

² En el "Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo" de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, ratificado por el Pleno el 26 de noviembre de 1992, se marcaron prioridades geográficas y se establecieron porcentajes indicativos: Iberoamérica (45%), Magreb (30%), Guinea Ecuatorial (15%) y el resto del mundo (10%).

³ El interés de la Unión Europea por su flanco sur se ha plasmado en los acuerdos de Asociación Euromediterránea que han de llevar a la creación de una zona de libre comercio para el año 2010 y, en este marco, en la puesta en marcha de medidas de acompañamiento financiero y técnico (MEDA). En este proceso llama la atención la importancia concedida a la participación de nuevos actores; desde finales de 1990 se empieza a abordar la descentralización de la cooperación en el Mediterráneo, y en 1992 se ponen en marcha los programas MED (MED-campus, MED-urbs, MED-invest, MED-media, MED-techno, MED-migration) que buscan incentivar la participación de otros actores (poderes locales, empresa, sociedad civil) en la cooperación en la región. Ver ALÉGRE, Jean: "La coopération décentralisée en Méditerranée", *Confluences Méditerranée*, 7, 1993, pp.91-108. Ver también *Guide de la coopération décentralisée en Méditerranée*. Centre Nord-Sud, Lisboa, 1998.

⁴ Varias dependencias de la administración central han asumido este interés. Por ejemplo en el II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, 1993-1995 (Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales) se ha incluido la voluntad de abrir una línea de cooperación nueva especialmente con los países del Norte de África. Ver CRUZ, Carmen: "Mujer y desarrollo en los programas de cooperación entre España y el Mundo Árabe" en MARTÍN MUÑOZ, G. -comp-: *Mujeres, democracia y desarrollo en el Magreb*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1995, pp.159-170.

⁵ La cooperación descentralizada también se ha abierto a esta región. Algunas Comunidades Autónomas han priorizado el Magreb; es el caso de la Cataluña, la Comunidad Valenciana, Canarias, Madrid (desde 1996) o Andalucía. Asimismo algunos ayuntamientos importantes incluyen el Magreb entre sus prioridades de cooperación; es el caso de Madrid.

⁶ Hay diferencias importantes entre los países del Magreb en cuanto a niveles de desarrollo económico y social: en 1997 Túnez, Argelia y Marruecos están considerados Países de Ingresos Medios, es decir con PNB per cápita entre 726 y 8.955 dólares; mientras que Mauritania está incluida entre los de Ingresos Bajos (inferior o igual a 725 dólares); éste último es el único país magrebí que forma parte de los 47 Países Menos Avanzados (PMA). Los tres primeros están incluidos en el grupo de países con índice de desarrollo humano (IDH) mediano; Túnez ocupa el puesto 81 del ranking del IDH, Argelia el 82, Marruecos el 119. Mientras que Mauritania está en el grupo de países con IDH bajo (puesto nº150). Ver PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Asimismo tienen diferentes niveles de dependencia de la ayuda externa (la ayuda externa recibida por Marruecos en 1991 supuso el 3,9% del PNB, en el caso de Mauritania el 18,4%. Mauritania es el único país de la región que está incluido en el Convenio de Lomé y es beneficiario de fondos del FED.

⁷ HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel; NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A.: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. Los libros de la catarata / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-UCM, Madrid 1996.

y estratégicas, y las razones altruistas-humanitarias. Los créditos FAD constituyen un componente importante de la cooperación con el área (el 49% de la AOD en 1993); esto explica las fluctuaciones antes mencionadas. Entre 1977 y 1994 el Magreb ha sido receptor del 20,5% del total de estos créditos; Marruecos (con 10,3%) y Argelia (con 5,9%) se encuentran entre los mayores receptores de esta línea, lo que les sitúa entre los primeros países favorecidos por la AOD bilateral española. En cambio el capítulo Programas y proyectos - asistencia técnica, cooperación cultural, ayuda alimentaria y de emergencia... -, esto es ayuda no reembolsable ha tenido poco peso en la AOD. Por ejemplo en 1993 el Magreb recibió el 14,6% de la AOD total y 23% de la AOD bilateral (incluidos FAD). En 1997 recibió el 8,7% de la AOD bilateral no reembolsable. En todo caso destaca un importante aumento del volumen de los fondos vía ONGD, aunque siga siendo marginal dentro de la AOD (por ejemplo en 1993 los fondos canalizados a través de ONGD a Mauritania, el país más pobre de la región, supusieron el 1,2% la AOD bilateral española a ese país). Todo ello se ha traducido también en una raquítica presencia física, y por tanto escasa visibilidad, de la cooperación española. Las Oficinas Técnicas de la Cooperación española en estos países han sido abiertas en los últimos años.

- Finalmente la cooperación está sujeta a los vaivenes de las relaciones bilaterales; ha vivido continuamente altibajos según la coyuntura (las tensiones con Marruecos, la crisis argelina, el alineamiento de Mauritania con Iraq durante la segunda guerra del Golfo...). Y en ella, a pesar de los discursos, se hace valer muy poco la *condicionalidad democrática*, es decir al respeto de los derechos humanos y a las libertades básicas.

El gobierno español y la propia Comisión Europea conciben la cooperación euro-magrebí como una apuesta política que también debe pasar, en gran parte, por las sociedades civiles. De ahí el interés gubernamental por una creciente participación de las ONGD en la cooperación con la región, agentes portadores de valor *añadido*. Las ONGD tienen una mayor capacidad para llevar a cabo acciones con más impacto humano, dirigidas a los sectores menos favorecidos y que priorizan la lucha contra la pobreza. Tienen una potencial función educativa en España (ayudan a un mejor conocimiento del otro, a la comprensión del fenómeno migratorio, etc) y pueden contribuir a hacer cambiar la visión de la opinión pública española sobre el Magreb. Además su acción puede ser complementaria a la cooperación gubernamental; puede llegar donde ésta última no puede, por ejemplo abordando temas sensibles: el fomento asociacionismo y la articulación de las sociedades civiles, cierto tipo de ayuda humanitaria, los derechos humanos o la democratización.

⁸ Los créditos Fondo de Ayuda al Desarrollo son créditos concesionales bilaterales; constituyen ayuda ligada, condicionada a la adquisición de bienes y servicios suministrados por el país donante; son un instrumento de fomento de las exportaciones y uno de los principales componentes de la cooperación de los que dispone España: los FAD supusieron el 43% de la AOD española en 1992; para 1997 se pretendía reducirlos al 21%. Ver GOMEZ-GIL, Carlos: *España y la ayuda oficial al desarrollo: los créditos FAD. Un estudio de la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo*. CIP, Informe, Madrid, 1994. GOMEZ-GIL, Carlos: *La ayuda de España al Mediterráneo. Un estudio del empleo durante dieciocho años del FAD hacia los países mediterráneos*. CIP / ACSUR, Informe nº14, Madrid, 1995

⁹ *PACI, previsiones para 1997*. pp. 29-30. No incluye ayuda alimentaria, subvenciones a ONGD y cooperación descentralizada.

¹⁰ El discurso oficial plantea que las orientaciones estratégicas de España para su acción de cooperación ponen énfasis en el desarrollo humano, vinculando crecimiento económico y desarrollo de sistemas democráticos. Sus objetivos fundamentales serían: apoyar el crecimiento autosostenido y autocentrado en los PVD, en un marco de respeto a la democracia y a los derechos humanos, contribuir a la paz y a la seguridad, y potenciar las relaciones exteriores de España.

LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL ESPAÑOLA Y EL MUNDO ÁRABE.

Hasta ahora y a pesar de la cercanía geográfica y de la tan recordada afinidad cultural, han sido escasas las relaciones entre los movimientos asociativos y otras formas de expresión de las sociedades civiles de España y de los países del Norte de África. Este hecho es muy llamativo en el campo de la cooperación para el desarrollo, donde el número de acciones llevadas a cabo sigue siendo reducido y son bajos los montos financieros respecto al volumen global de cooperación. Hasta hace poco el interés de las ONGD por el Magreb ha sido bastante minoritario, aunque esta situación está cambiando.

Dos peculiaridades marcan la experiencia de las ONGD españolas en los países árabes y especialmente en el Magreb: ha sido tardía y en ella ha tenido un fuerte peso el componente político.

Aunque haya habido experiencias puntuales desde los años sesenta, realmente el acercamiento se ha iniciado a principios de esta década. Las organizaciones confesionales, y en especial Manos Unidas, son las que desde hace más tiempo vienen trabajando en el Norte de África. Generalmente han apoyado las actividades sociales y asistenciales llevadas a cabo por religiosos católicos (los servicios de Cáritas en Argelia, Marruecos y Túnez, las Misioneras de Nuestra Señora de África en Túnez, las Hermanas de la Caridad y el Hospital Español en Tetuán, las Hijas de la Caridad en Tánger y Ksar el Kebir, el Instituto Secular Pro Ecclesia en Tánger, ...). Más tarde, a finales de los años setenta, se sumó una experiencia singular dirigida a los refugiados saharauis en Argelia. En este movimiento multiforme de asistencia y cooperación, fueron interviniendo comités de solidaridad, organizaciones políticas y organizaciones de desarrollo. Posteriormente, a mediados de los ochenta, otras ONGD empezaban, muy lentamente, a incorporarse a la región con algunas experiencias en Mauritania.

A diferencia del tardío involucramiento de la cooperación no gubernamental española en el Magreb, aunque no numerosa siempre ha habido alguna presencia de ONGD anglosajonas y francesas. En Marruecos tienen trabajo estable desde 1956 el Catholic Relief Service norteamericano y desde 1959 la británica Save the Children; más tarde se sumaron las organizaciones francesas (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement, Terre des Hommes, Secours Populaire Français). En Túnez desde los años sesenta actúan algunas organizaciones canadienses (OCSD), norteamericanas (CRS), británicas (Save The Children), francesas, alemanas, suecas y de los Países Bajos. La presencia de ONGD extranjeras en Argelia siempre fue escasa aunque no inexistente; algunas ONGD francesas, como Terre des Hommes en 1963, nacieron precisamente de la solidaridad popular francesa con el pueblo argelino durante la guerra de independencia. En cambio en Mauritania siempre hubo más presencia de ONGD que actuaban en el Sahel o en Senegal.

El peso del componente político es la segunda particularidad de la experiencia española en el mundo árabe. La irrupción de las ONGD españolas ha estado motivado por dos casos singulares; en el Magreb por la cuestión saharauí, y en Oriente Medio por la cuestión palestina. Desde los primeros años en que se institucionalizó el cofinanciamiento público de las ONGD, los proyectos dirigidos a

los refugiados saharauis atrajeron una gran parte de los recursos disponibles. Entre 1987 y 1997, los proyectos para la población saharauí han captado casi el 40% de los fondos de cofinanciamiento de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECIPI) que han sido destinados al Magreb y el 20% de los destinados al Mundo Árabe en su conjunto. Ocurrirá, más tardíamente, un fenómeno similar en el Machrek, con la población palestina en los Territorios Ocupados que va a convertirse en el polo de la cooperación no-gubernamental española en la zona; entre 1989 y 1997 captaron el 70% de los fondos de cofinanciamiento de la SECIPI destinados al Machrek y el 35% del monto total destinado al Mundo Árabe.

Tanto en el caso saharauí como en el palestino, la actividad de las ONGD ha tenido un doble componente, humanitario y de apoyo político. Es interesante constatar cómo estas prioridades no-gubernamentales han sido asumidas, por diferentes razones, por los cofinanciadores públicos. En el caso de los Territorios Palestinos, se ha dado una clara sintonía con las prioridades de la cooperación oficial española; Palestina ha sido y sigue siendo la primera prioridad en Oriente Medio. La cooperación oficial española ha sido muy activa durante los años de la Intifada y el proceso de paz, estableciendo incluso formas de actuación no muy convencionales, pues a falta de gobierno, sus contrapartes eran ONG palestinas. Sin embargo en el caso de los refugiados saharauis, sin darse una disonancia explícita, por razones políticas y diplomáticas, tampoco se daba una plena sintonía. Mientras que las ONGD han sido muy activas en la cuestión saharauí y han tenido recelos, hoy en vías de superación, para trabajar en Marruecos, este país que constituía en cambio la prioridad gubernamental. En este caso, no sería aventurado avanzar que la cooperación oficial encontró en las ONGD, un instrumento útil para llevar a cabo una acción que como gobierno tenía algunas dificultades en realizar. Durante las legislaturas socialistas, la divergencia de prioridades no se tradujo en una negativa al cofinanciamiento de proyectos no-gubernamentales en los campamentos saharauis; la situación cambiaría con la administración conservadora a partir de 1996.

En términos generales se puede afirmar que, excepción hecha de la cuestión saharauí, durante mucho tiempo ha habido falta de interés y una escasa presencia no gubernamental española en el Magreb. Esto se puede explicar por varias razones. En primer lugar han influido las barreras lingüísticas. En el Magreb la lengua vehicular es el francés, y son muy escasos los activistas de las ONGD con conocimientos de árabe o de sus variantes dialectales locales. En segundo lugar ha pesado nuestra vecindad *conflictiva*, por la que prevalecen prejuicios, estereotipos e imaginarios que inhiben el acercamiento y la acción. Es llamativo constatar que, a pesar de la cercanía, el desconocimiento del Magreb y la percepción histórica de lo arabo-islámico como espacio conflictivo han persistido y han marcado incluso a las ONGD. El Magreb no tiene una imagen atractiva para las ONGD ni estas han acercado el Magreb a sus sociedades. Además "el Magreb no vende"; es más fácil coleccionar fondos para cualquier otra región, por lejana que esté, antes que para Marruecos o Argelia.

¹¹ IEPALA: *Directorio sobre ONG en el Magreb*. Centro de Información y Documentación IEPALA, Madrid, 1993.

¹² Paradójicamente una gran parte de la población considera que España tiene una especial relación de amistad con los países del Norte de África y el Mundo Árabe, pero que también su inestabilidad puede afectar a la seguridad española. Junto a esto se da el hecho de que, para la población española en general, el Magreb se sitúa en las últimas posiciones en las prioridades en materia de cooperación. Ver los diferentes informes del INCIPE sobre la opinión pública española y la política exterior.

Globalmente se puede afirmar que ha habido desinterés por parte de las ONGD por una región que tenía fama de ser un área difícil. Las ONGD estaban poco tentadas de ir donde sus márgenes de actuación estaban tan limitados por gobiernos autoritarios que no facilitaban su labor y que no parecían ser grandes entusiastas de esas organizaciones. A esto se añadía el hecho de que las ONGD del Norte suelen proceder de una doble tradición, la caridad cristiana y la solidaridad laica, y ninguna tiene mucho eco en el Magreb. La laicidad sólo afecta a una minoría de intelectuales occidentalizados que prestan una atención limitada a las actividades asistenciales, la lucha contra la pobreza o la promoción del desarrollo. Por otro lado la caridad es monopolio casi exclusivo de las asociaciones islámicas de beneficencia, ligadas al Islam oficial-gubernamental o al islamismo político. A todo ello se añadía indudablemente otro factor que ha dificultado el encuentro: las propias condiciones sociopolíticas de esos países y su incidencia en las sociedades civiles.

La Administración española ha tenido un interés especial en promover la cooperación no gubernamental. Por razones funcionales, antes apuntadas, y con el objeto de lograr un cierto equilibrio entre las diferentes áreas prioritarias de la cooperación española, ha habido, y sigue dándose, una clara política de incentivos a la todavía tímida actividad de las ONGD en los países del Magreb y del Mundo árabe en general. Desde 1990 se incluye el Norte de África entre las áreas prioritarias para la subvención de proyectos presentados por ONGD. Además se han financiado varios proyectos que tenían por objeto la identificación de contrapartes y el estudio de las condiciones en las que podrían trabajar en el Magreb. Se ha apoyado la celebración de encuentros entre ONGD españolas y magrebíes. Asimismo, con el objeto de aumentar el número de propuestas y mejorar su nivel técnico, se autorizan en 1993 (convocatoria ordinaria) la inclusión de los gastos de identificación y formulación en los proyectos cofinanciados; en 1994 y 95 (convocatoria ordinaria) se posibilita la permanencia de expertos en los países árabes para identificar y formular los proyectos.

Este empeño de la Administración por fomentar la implicación de las ONGD españolas en la zona, ha convergido con un cierto interés de las propias ONGD; lo demuestra por ejemplo su cada vez mayor participación en encuentros con homólogas europeas y magrebíes. Desde 1993 ha ido aumentando el número de organizaciones involucradas en la zona: entre 1987 y 1997, más de 40 organizaciones habían recibido alguna subvención de la SECIFI para proyectos en

¹³ La Comisión Europea también ha expresado en numerosas ocasiones su disposición a incrementar los cofinanciamientos de proyectos en el Magreb, constatando el escaso número de propuestas. No existe no obstante una línea específica de cofinanciación para acciones en el Magreb, como es el caso para otras áreas priorizadas.

¹⁴ En el caso de los Territorios Palestinos Ocupados, se dio incluso, a principios de los noventa y durante unos años, una interlocución privilegiada entre la Administración, el entonces Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, y una red de ONG creada específicamente para fomentar la cooperación con Palestina.

¹⁵ Esto se ha expresado en las ordenes anuales del B.O.E. para la concesión de ayudas y subvenciones para proyectos de ONG en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Entre 1990 y 1995 sólo la convocatoria de las ayudas imputadas la asignación tributaria del IRPF (lo que se conoce como convocatoria del IRPF) contenía prioridades geográficas y sectoriales explicitadas; a partir de entonces también la convocatoria ordinaria las incorporará. Desde 1990 en el Magreb se priorizarán los proyectos de desarrollo rural integrado y de tipo sanitario, y las acciones en favor de las poblaciones marginadas y desplazadas. En 1998 se precisa el Norte de Marruecos como una prioridad específica del Magreb.

¹⁶ Entre el 2 y 4 de abril de 1993 tuvo lugar en Túnez un Encuentro de ONGD árabes y españolas; participando 27 asociaciones magrebíes, palestinas y egipcias, y unas 20 organizaciones españolas. La iniciativa de la reunión partió presumiblemente de El Taller, un centro internacional de ONGD, con sede en Túnez desde 1992 y que apoya y promueve el asociacionismo en el área. La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica corrió con los gastos del evento. En marzo de 1994 tuvo lugar en Barcelona un nuevo encuentro hispano-magrebí, "Acercando el Magreb a España", organizado por las ONGD HEGOA, CIDOB y El Taller.

el Magreb. Asimismo ha ido ampliándose la envergadura y se ha mejorado la calidad de sus propuestas, abordando muy diversos campos: el apoyo al trabajo social (sanitario, educativo o de promoción) que llevan a cabo religiosos católicos y llevado a cabo generalmente por las ONGD confesionales; la asistencia y el apoyo a la población saharauí refugiada en Argelia; la promoción para el desarrollo socioeconómico a través de nuevos actores económicos; el apoyo a la sociedad civil y a la democracia local, en algunos en el marco de hermanamientos entre municipios españoles y magrebíes; y las actividades en el terreno político-sindical y de los derechos humanos.

Este creciente interés surge en algunas organizaciones que consideran inexcusable la desatención de la región, sea porque ha aumentado la presencia de inmigrantes magrebíes en España y ellas mismas trabajan temas ligados a las migraciones, sea porque son especialmente activas en actividades de educación para el desarrollo y se vean abocadas a tratar el desencuentro histórico con nuestros vecinos mediterráneos. A ello se suman otros hechos; por un lado el auge del movimiento asociativo en el Magreb y su presencia cada vez más activa en las redes y los foros internacionales; por otro, un contexto informativo, especialmente desde la Guerra del Golfo, en el que la *amenaza islamista* ha sido convertida en una de las grandes preocupaciones del Occidente.

LA ECLOSIÓN DEL ASOCIACIONISMO EN EL MAGREB.

Una de las razones esgrimidas, incluso por la propia administración, para explicar el limitado y tardío interés de las ONGD españolas por el Magreb y el Mundo árabe en general ha sido la dificultad de encontrar contrapartes. Esta afirmación es cierta sólo parcialmente. Dado que la mayor parte de las intervenciones de las ONGD se llevan a cabo con organizaciones locales, resulta interesante asomarse brevemente a la evolución y situación del mundo asociativo en la región -el declive y la transformación de las organizaciones tradicionales, la aparición de formas de organización comunitaria de diverso tipo- para entender ese retraso.

Durante el período colonial coexistieron dos tipos de movimientos asociativos: los tradicionales y los occidentales. La *twiza*, la ayuda mútua para la realización de trabajos comunales, ha sido tradicionalmente en el medio rural, un elemento clave en la vida comunitaria. A través de las asambleas de notables que agrupaban a los jefes de las familias principales, las comunidades gestionaban la reparación de la mezquita y de los graneros colectivos o la formación básica de los niños, y atendían a los más necesitados con las contribuciones de los más ricos de la comunidad y de las fundaciones religiosas (*zauias*). Generalmente el poder colonial apenas intervenía en estas asociaciones tradicionales. Por otro lado también existía un movimiento asociativo de tipo occidental que estaba regido por la ley francesa de 1901. En este caso las asociaciones se desarrollaron en el marco colonial, eran

¹⁷ De estas 42 ONGD, unas 35 eran miembros de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, lo que representa algo más de un tercio de las organizaciones miembros de esta red que agrupa a las ONGD más significativas a nivel estatal.

¹⁸ Afirmación que quizás sea cierta en alguna medida para algunos países del Magreb, si se espera tener como contrapartes a ONGD convencionales; pero que es menos cierta en el Machrek, y especialmente en el Líbano o en Palestina, donde hay una tradición más larga de asociaciones de este tipo.

¹⁹ OUANNES, Youcef: *Le phénomène associatif au Maghreb*. El Taller, Tunis, 1997.

extensiones de las asociaciones francesas.

Las independencias alteraron esta situación. Dotados de la legitimidad derivada de la independencia, los nuevos Estados pusieron en marcha mecanismos de encuadramiento de la población, interviniendo en la dinámica asociativa, y se erigieron en referentes centrales y exclusivos de toda iniciativa de desarrollo. En cierta forma propiciaron una *des-responsabilización* de la población en la materia. Es cierto que tras las independencias se crearon asociaciones de muy diverso tipo (de mujeres, jóvenes, profesionales...) pero de hecho eran entidades para-gubernamentales o ligadas a los partidos, al igual que las asociaciones de beneficencia (de inspiración religiosa) y humanitarias (ayuda a enfermos, discapacitados...) que habrían de trabajar cerca de las instancias gubernamentales correspondientes. El marco legal para las asociaciones era muy constringente. La ley tunecina de 1957 (7 de noviembre) era más restrictiva que el texto francés de 1901; las asociaciones quedaban sujetas al control gubernamental (reconocimiento discrecional y sin posibilidad de apelar, además de estar sometidas a trámites pesados y a restricciones para su financiamiento); sin embargo la relativa estabilidad del país permitió el desarrollo de algunos espacios asociativos, que atrajeron a ONG externas. Desde los años '70, se desarrollaron algunas ONGD propiamente tunecinas de desarrollo, generalmente auspiciadas por sus pares europeas, lo que no impidió una importante cooptación gubernamental. Finalmente muchas de estas organizaciones han ejercido de apéndices ejecutores de los gobiernos regionales.

En Marruecos en 1958, también basándose en la ley francesa, se legalizaron formalmente las asociaciones. Entre 1958 y 1973, en el marco liberal de la pos-independencia, se crearon asociaciones en el entorno de los partidos/fuerzas de liberación y las administraciones públicas. Entre 1973 y 1984 con el retroceso general de las libertades públicas, también se dio una regresión asociativa, reglamentándose, en noviembre de 1973, de manera más restrictivamente el derecho de asociación. En los dos casos el contexto político era rígido y los marcos legales poco propicios al fomento de la sociedad civil.

En cuanto a las asociaciones tradicionales, éstas se vieron afectadas especialmente por los cambios sociales ligados a la urbanización y al desarrollo económico. Aunque siguieron vigentes en las zonas rurales más apartadas, y en tanto que organizaciones representativas y con capacidad de gestión, han sido los verdaderos agentes del desarrollo local, estas formas de organización tradicional fueron cayendo en franco declive. En la ciudad, la urbanización también fue erosionado las organizaciones tradicionales propias de ese medio (agrupaciones étnicas, profesionales, etc). Sin embargo fueron aparecido iniciativas colectivas informales de barrio, con fines limitados (legalización de un asentamiento precario, obtención de servicios públicos...) y que suelen ser bastante efímeras pues sus promotores han sido frecuentemente cooptados por el poder. También se han generado

²⁰ GHAZALI, Ahmed: "Les organisations privées volontaires comme acteurs de développement participatif au Maroc: le contexte est-il porteur?", ponencia presentada en el Seminario ONG Europa-Magreb, Bruselas 25-26 sept. 1995. SBAI, Noufissa: "Bref aperçu sur la situation du secteur associatif au Maroc" (mimeo), Ponencia presentada en Túnez, abril 1993. (sin autor): "Les ONG et le Maroc, un mariage de raison. Quelques observations sur le contexte d'intervention des ONG au Maroc", (mimeo) Rabat, 1992, 13 páginas. Ver también "Dossier Associations", *Le Libéral* (Maroc), 75, mayo 1994, pp.19-36, y 76, junio 1994, pp.25-45.

²¹ NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise: "Développement urbain et initiatives populaires au Maroc", (mimeo) Enda Maghreb, Rabat, 1993, 26 p.

iniciativas con mayor grado de formalización, sobretodo cuando se trata de la atención de problemas permanentes (abducción de agua, recogida de basura, apertura de guarderías); en esos casos las autoridades han tendido a legalizar situaciones de hecho y han procurado controlarlas, creando asociaciones con presencia de notables. Hay que destacar que en el campo de la auto-organización, el trabajo colectivo y las actuaciones de ayuda mútua han desempeñado un papel clave los militantes islamistas, con gran implantación en los barrios marginales.

Si por un lado el fracaso de los modelos políticos vigentes ha propiciado la auto-organización y la diversificación del asociacionismo, el impulsor definitivo ha sido la crisis del modelo de desarrollo. El colapso del *Estado providencia* por la crisis de la deuda y las políticas de ajuste estructural, se ha traducido en la disminución del gasto social y ha tenido un fuerte impacto y un incremento de las desigualdades y de las tensiones sociales. El Estado se ha retirado de numerosos campos y ha asumido su incapacidad de gestión exclusiva, recurriendo a otros actores y pretendiendo una súbita *re-responsabilización* de la población. A ello se ha sumado el aliciente de las agencias externas de ayuda al desarrollo que también han auspiciado esta emergencia, pues han buscado interlocutores locales como agentes de desarrollo. Es así que en los últimos años, se ha operado una vasta eclosión de asociaciones de promoción del desarrollo y de estructuras autónomas de base para la participación de la población.

En Túnez a raíz del cambio político de noviembre de 1987, se inició un proceso de apertura en el plano asociativo (se introdujeron cambios en la vieja ley de 1957, reconociendo el papel de las asociaciones) y el Estado mostró su disposición a asociarlas en materia de desarrollo. En 1993 se concretó un diálogo entre ONG y Estado para definir un nuevo marco legal, se facilitó la actividad de las organizaciones internacionales (ley 26.07.1993) y en 1994 se promulgó una nueva ley que detallaba una tipología de asociaciones locales, y que posibilita el apoyo público a las asociaciones de desarrollo.

En Marruecos, desde mediados de los '80, la tímida apertura política propició una cierta emergencia asociativa. La crisis del Estado providencia marroquí (los programas de ajuste estructural se inician en el verano de 1983) explican el interés gubernamental de hacer intervenir nuevos actores en los sectores de los que el Estado se retiraba, aunque ello conllevara permitir un cierto espacio a la sociedad civil. Esta voluntad de asociar otros agentes al desarrollo obligó a una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad civil. De este momento data la creación de algunas asociaciones de ámbito regional, propiciadas por el poder, pero también la proliferaron de numerosas iniciativas locales más independientes y de gran diversidad. Sin embargo ha persistido un marco jurídico constringente e inadecuado para organizaciones de desarrollo económico, así como las prácticas dirigistas de la administración, cuando no su clara interferencia. Está pendiente que el Estado asuma lo que son las asociaciones; hasta hace relativamente poco, eran muy pocas

²² (sin autor) "Le mouvement associatif en Tunisie", texto presentado en el Seminario ONG Europa-Magreb, Bruselas 25-26 septiembre 1995. LAGHMANI, Slim: *le cadre juridique des Organisations Non Gouvernementales en Tunisie*, El Taller, Tunis, 1995. ZGHIDI, M.: "Les associations et les ONG acteurs de développement au Maghreb. Le cas de la Tunisie", (mimeo) Túnez, abril 1991, 13 págs.

²³ Estas asociaciones regionales son más bien para-gubernamentales; en gran medida fueron creadas con el objeto de generar fidelidades de base territorial y contrarrestar la actuación de las organizaciones políticas. Fueron el instrumento para modernizar las prácticas clientelares del Majzen. Ver DENOEU, Guilain; GATEAU, Laurent: "L'essor des associations au Maroc: à la recherche de la citoyenneté?", *Monde Arabe Maghreb Machrek*, 150, 1995, pp.19-39.

los decididores marroquíes que tenían una idea clara sobre las ONG. El caso de Argelia es singular. Aunque siempre ha habido una tradición de entidades de beneficencia y entreayuda, el régimen de partido único que prevaleció entre 1962 y 1989, generó un asociacionismo para-gubernamental e impidió, a veces de manera violenta, el surgimiento y desarrollo de iniciativas independientes y autónomas. El asociacionismo independiente es un fenómeno nuevo. Aunque con la Ley 87/25 de julio de 1987 ya se dio un cierto aperturismo que benefició a las asociaciones, serían revuelta de octubre de 1988, verdadera ruptura entre el régimen político y la sociedad civil, y su enorme impacto sociopolítico los que forzaron la apertura. A raíz del hecho se produjo una verdadera ola de auto-organización de la población en busca de soluciones a sus problemas, y muy especialmente de los excluidos. También se tradujo en la liberalización de los derechos asociativos y el reconocimiento definitivo del papel de las asociaciones no políticas (Ley 90/31 de diciembre de 1990). La eclosión asociativa, extremadamente diversa y que respondía a la crisis multidimensional -política, cultural, social y económica- que vivía Argelia, fue sin duda uno de los aspectos más importantes de los acontecimientos acaecidos en este país en la última década. Pero lo peculiar es que ésta se dio en un contexto de creciente polarización política con altas cotas de violencia. Como en los países vecinos, el asociacionismo fue estimulado por la retirada del Estado, pero en este caso se convirtió en el terreno o bien en el que se expresaron contra poderes (asociaciones islamista), o bien en el que se refugiaron sectores demócratas ante el enfrentamiento entre fuerzas con lógicas excluyentes y con pretensiones monopolizadoras (Estado vs. islamistas). El asociacionismo se tuvo que adaptar al contexto de la violencia. Algunas organizaciones, por ser identificadas con el gobierno, se convirtieron en objetivo de los grupos islamistas violentos; otras, ligadas a corrientes demócratas críticas, se vieron acosadas tanto por las instancias oficiales como por la oposición islamista. Algunas asociaciones se autodisolvieron, mientras que otras reforzaron su acción, como fue el caso de las organizaciones de mujeres. Sin embargo muchas otras, especialmente las de carácter asistencial o las que se encuentran en regiones menos afectadas por el enfrentamiento entre ejército e islamistas, pudieron seguir desarrollando la mayor parte de sus actividades.

En la eclosión asociativa que ha vivido el Magreb en los últimos años, destaca la diversidad. Al lado de entidades caritativas, asociaciones tradicionales de ayuda mútua y de asistencia a enfermos o discapacitados, se encuentran: asociaciones de promoción y de defensa de los Derechos Humanos, asociaciones de jóvenes con iniciativas para encarar el desempleo y la exclusión, grupos de mujeres, asociaciones de defensa del medio ambiente, entidades culturales con reivindicaciones identitarias, grupos de intereses específicos, de promoción económica, desarrollo local y comunitario... Poco a poco este movimiento está llevando a cabo una importante labor de promoción de la participación ciudadana, y

²⁴ SEKKAL, Zohir (sf): *Situation et défis des ONG en Algérie*. Alger: Mouvement Ecologique Algérien (mimeo). SIDI BOUMEDINE, Rachid; HAMMOUM, Djamal: *Le mouvement associatif en Algérie. Fondements et évolution*, ponencia presentada en el Seminario ONG Europa-Magreb, Bruselas 25-26 sept. 1995.

²⁵ Aparte de las organizaciones tradicionales de mujeres ligadas a formaciones políticas, hay un número cada vez mayor de asociaciones autónomas que cuestionan el sistema patriarcal, fundamento de los sistemas políticos vigentes, y que piden las reformas de los Códigos de la Familia vigentes; estas asociaciones se han convertido, en el caso de Argelia, en uno de los frentes de choque con los grupos islamistas.

²⁶ Es el caso de las asociaciones culturales bereberes que trabajan por el reconocimiento del carácter nacional y oficial de la lengua tamazight y su enseñanza en la escuela pública, así como por la defensa del patrimonio cultural.

a pesar de la dificultad para establecer unas relaciones de complementaridad con instancias públicas, está jugando papel de acicate a los gobiernos, al forzarles a abordar y responder a temas sensibles (medio ambiente, derechos humanos, planificación familiar ...).

Sin embargo numerosos obstáculos interfieren todavía en el desarrollo de la sociedad civil y del asociacionismo. Algunos derivan del contexto político. En Europa las asociaciones se han desarrollado producto de la autonomía con que la sociedad civil se ha organizado respecto del Estado, actuando a veces como contrapeso de éste. La existencia de un cuadro institucional legal permisivo y no coercitivo ha favorecido su desarrollo y estructuración. En el Magreb la situación es paradójica, el asociacionismo ha sido estimulado por la crisis del modelo de desarrollo y la retirada del Estado, y en un contexto de crisis de legitimidad política, manteniéndose un marco legal y político todavía poco propicio, en el que las asociaciones tienen una escasa autonomía. Acostumbrado a prácticas centralistas, verticalistas y autoritarias, el Estado tiende a instrumentalizar las iniciativas sociales, cooptándolas, especialmente si canalizan ayuda internacional, y pretende reducir su papel al de simples proveedores de servicios asistenciales baratos y efectivos. Esto bloquea la participación ciudadana y el juego democrático, y demuestra que el desarrollo de la sociedad civil sólo será factible en un contexto de real voluntad democratizadora y de descentralización del poder. Por otra parte, aunque la situación varía según los países, todavía falta un marco legal regulador apropiado; en todos los casos la aparente liberalidad asociativa todavía encubre muchas indefiniciones que permiten el control gubernamental.

Otros obstáculos son inherentes a las propias asociaciones. Al tratarse en su mayoría de organizaciones jóvenes, suelen estar faltas de recursos materiales y técnicos, basan gran parte de su trabajo en el voluntariado, y tienen capacidades de gestión limitadas. Además, en muchos casos, todavía están lejos de la flexibilidad y participación que habrían de caracterizar a las asociaciones. Exceptuando algunas asociaciones con más tradición, son pocas las ONG locales que desarrollan intervenciones integrales, asociando producción / capacitación / organización de los beneficiarios, con una estrategia de desarrollo autocentrado y sostenido, o ligando la dimensión educativa a la transformación de la realidad inmediata. En suma la gran mayoría prima los programas puntuales y asistenciales, y apenas asume su potencial de ser canal de participación social. Por otro lado todavía es escasa su experiencia en el intercambio y su presencia en foros no gubernamentales internacionales; y aunque se han empezado a articular algunos foros nacionales estables (en Marruecos y Túnez) y redes sectoriales regionales, siguen faltas de coordinaciones eficaces, lo que reduce su capacidad de negociación y de presión.

UNA APROXIMACIÓN A LA PRÁCTICA DE LAS ONGD ESPAÑOLAS EN EL MAGREB.

Generalmente resulta bastante difícil analizar las actuaciones de cooperación no gubernamental. Las ONGD tienen niveles de transparencia bastante desiguales;

²⁷ "Human development in the Arab World. The role of non-governmental organizations", *Reflexion*, nº10, 1994, El Taller, Tunis.

²⁸ Como Femmes Maghreb 2000, 95 Maghreb Égalité, Alliance Maghreb-Machrek pour l'eau, o el Programa para el Mundo árabe propiciado por El Taller-Túnez.

algunas dan a conocer sistemáticamente, en sus memorias, las actividades que realizan, aunque la información suele ser muy escueta: generalmente se reduce a la ubicación y la denominación del proyecto, en algunos casos su presupuesto, y ya más raramente el sector de actividad, la contraparte y las fuentes de financiación. Otro medio para analizar la cooperación no gubernamental es recurrir a las fuentes de cofinanciación pública, es decir a las instancias de la Comisión Europea, el gobierno central, los gobiernos autonómicos y las corporaciones locales, que a través de subvenciones apoyan la actividad de las ONG. Esto también tiene inconvenientes; la extrema dispersión de los datos dificulta enormemente la labor y excluye a las organizaciones, quizás pocas entre las que actúan en el Magreb, que disponen de recursos propios con los que financian algunas acciones.

Como primera aproximación cuantitativa, un análisis de los cofinanciamientos de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECIPI) entre 1987 y 1997, por países, puede proporcionarnos algunos elementos, extrapolables al conjunto de la actuación no gubernamental española en el Magreb. Ha de hacerse notar que sólo se toma como referencia los proyectos aprobados y cofinanciados, y no las propuestas de cofinanciamiento en general, aprobadas y rechazadas.

La primera constatación es que el número de proyectos y el monto total de subvenciones destinados al Mundo árabe y en concreto al Magreb ha crecido y ganado peso relativo respecto a otras regiones.

Resumen de las subvenciones concedidas por la SECIPI a ONGD (1987-1997)

Año	TOTAL		MUNDO ÁRABE				MAGREB			MACHREK		
	monto (ptas.)	proy	proy	%	monto	%	proy	monto	%	proy	monto	%
1987	347.283.891	82	2	2,4	5.287.327	1,5	2	5.287.327	1,5	0	0	0
1988	548.520.037	122	6	4,9	21.302.000	3,9	6	21.302.000	3,9	0	0	0
1989	2.008.179.000	164	14	8,5	89.507.597	4,46	13	88.507.597	4,4	1	1.000.000	0,05
1990	1.984.583.494	173	16	9,2	155.450.000	7,8	10	113.350.000	5,7	6	42.100.000	2,1
1991	2.024.838.675	98	8*	8,2	67.974.000	3,36	3	18.500.000	0,9	4	46.430.000	2,3
1992	3.151.828.119	134	13	9,7	183.642.000	5,8	7	119.484.000	3,8	6	64.158.000	2,0
1993	3.087.723.855	113	21	18,6	385.813.000	12,5	12	196.293.000	6,4	9	189.520.000	6,1
1994	3.187.267.324	143	29	20,3	747.469.600	23,5	17	372.048.000	11,7	12	375.421.600	11,8
1995	10.073.046.314	321	58*	18,1	1.789.452.000	17,8	35	907.719.000	9,0	22	867.397.000	8,6
1996	11.046.442.340	315	47	14,9	1.749.309.000	15,8	23	837.509.000	7,6	24	911.800.000	8,1
1997	11.275.763.900	295	48	16,3	1.752.291.979	15,5	23	765.882.979	6,8	25	986.409.000	8,7
87-97	48.735.476.949	1960	262	13,3	6.947.498.503	14,3	151	3.445.882.903	7,1	109	3.484.235.600	7,1
										+2 reg	17.380.000	0,04
										111	3.501.615.600	7,2

(*) Incluye un proyecto sobre Mundo árabe en general.

Nota: se han sumado tanto las subvenciones de la convocatoria ordinaria como del IRPF

Elaboración propia a partir de datos publicados anualmente en el B.O.E.

Globalmente el monto de los proyectos subvencionados en el Magreb entre 1987 y 1997 ha supuesto el 7,1% del total de los fondos; el porcentaje más alto se dio en 1994 alcanzando el 11,7%, bajando al 6,8% en 1997; diez años antes sólo significaba el 1,5%. Esta evolución ha sufrido altibajos. La misma dinámica se ha dado en el Machrek, aunque en menos tiempo y de forma más estable. Con el incremento de los fondos disponibles a partir de 1995, el porcentaje destinado al Mundo árabe ha interrumpido su crecimiento y ha disminuido, lo que señala la todavía limitada capacidad de propuesta de las ONGD españolas para trabajar en esta región.

La segunda constatación es que progresivamente los fondos asignados al Magreb y al Machrek han tendido a igualarse. Si hasta 1994 el Norte de África era la región árabe más beneficiada, a partir de entonces, coincidiendo con el aumento de los fondos disponibles, el Machrek ha ido ganado peso y tomando la delantera.

Distribución entre Magreb y Machrek de las subvenciones concedidas por la SECIPI a proyectos de ONG en el Mundo árabe (1987-1997). En porcentajes.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Magreb	100	100	98,9	72,9	27,2	65,1	50,9	49,8	50,7	47,9	43,7
Machrek	0	0	1,1	27,1	68,3	34,9	49,1	50,2	48,5	52,1	56,3
Región	0	0	0	0	4,5	0	0	0	0,8	0	0

El análisis de los proyectos por países de destino es más revelador de las prácticas de las organizaciones.

a) Proyectos regionales y generales: Entre 1987 y 1995, 5 organizaciones recibieron cofinanciamiento de la SECIPI por un monto total de 14.960.000 de pesetas para

llevar a cabo 5 proyectos que tenían por objeto un acercamiento a la región y un mejor conocimiento de los agentes locales de desarrollo. Se subvencionaron dos proyectos (en 1989 y 1993) informativos y de sensibilización, y tres estudios de las contrapartes magrebíes.

b) Los refugiados saharauis: El principal beneficiario de la cooperación no gubernamental española en el Magreb ha sido la población procedente del territorio de la ex-colonia española del Sáhara Occidental, que desde finales de los años setenta se encuentra refugiada en el suroeste de Argelia (Wilaya de Tinduf). Esta población, estimada en unas 165.000 personas, vive desde hace casi 20 años en pleno desierto, en campamentos, y depende casi totalmente de la ayuda humanitaria internacional. La cooperación oficial española ha venido destinando partidas para ayuda humanitaria a esta población. Sin embargo es en el terreno de la cooperación no gubernamental y de la solidaridad donde se ha dado una mayor dimensión a esta cuestión. Desde el inicio del refugio se han venido desarrollando en Europa, y especialmente en España, múltiples iniciativas de solidaridad política, de asistencia humanitaria y de cooperación con esta población.

Los primeros proyectos de ONG españolas cofinanciados por la SECIPI datan de 1988, año en que todos los proyectos correspondientes al Magreb fueron para estos refugiados. Entre 1988 y 1997, unas 20 ONG españolas han obtenido cofinanciamiento de la SECIPI para 57 proyectos, que suman un total de 1.356 millones de pesetas, el 39,4% del total destinado al Magreb. Desde 1988, y con la excepción de 1993 y 1997, los refugiados saharauis han sido los mayores beneficiarios de los proyectos de ONG españolas cofinanciados por la SECIPI en el Magreb y suele ocupar un lugar destacado entre los destinos prioritarios de las subvenciones. Desde 1997, coincidiendo con la nueva administración conservadora y la reanudación del plan de paz de Naciones Unidas, las ONG tienen más problemas para lograr subvenciones para los saharauis.

Dos particularidades llaman la atención: los proyectos cofinanciados son generalmente de gran tamaño, han recibido una subvención media de más de 23 millones de pesetas. Las ONGD españolas involucradas en la asistencia a los saharauis suelen haber recibido apoyo para varios proyectos en años sucesivos, la ratio de estabilidad (número de proyectos cofinanciados / entidades involucradas) es la más alta de la región (2,85).

Esta preeminencia de la cuestión saharauí en la cooperación no gubernamental española en el Magreb se explica por varios motivos. Más allá de la relación histórica con esa población, el principal móvil es de carácter político: la asistencia humanitaria ha sido la traducción de un compromiso solidario con la causa saharauí y su derecho a la autodeterminación. En general la mayor parte de las ONG que

²⁹ En 1990 el IEPALA recibió una financiación de 2 millones de pesetas; en 1991 el ISCOD, 2 millones; en 1993 Intermón 6,1 millones. Esto mismo ha ocurrido con el caso palestino. Cabe señalar que sólo el primero de ellos ha producido unos resultados que han sido compartidos por otras ONG pues se publicó un directorio en ONG magrebíes (IEPALA, 1993, op. cit.). Aunque profusamente difundido, queda por demostrar que este directorio haya sido realmente un instrumento útil para que las ONG españolas se involucraran en el Magreb.

³⁰ La ayuda humanitaria (alimentaria) gubernamental española y bilateral a los refugiados saharauis, que aparece recogida en el PACI desde 1992, ha significado alrededor de un millón de dólares anuales (130 millones de pesetas en 1992, 110 en 1993, 175 en 1995). Otra parte es ejecutada vía la Oficina Europea para la Ayuda Humanitaria-ECHO.

³¹ Sobre las últimas evoluciones, positivas y negativas, del cofinanciamiento público, ver *Estudio cuantitativo de las convocatorias ordinaria y del IRPF de subvenciones a ONGD de la SECIPI, 1995-1997*. (mimeo) Fundación Paz y Solidaridad, Madrid 1998.

intervienen en los campamentos saharauis son claramente de adscripción progresista - izquierdista. Por otro lado se da una importante diversificación de actores: intervienen tanto asociaciones específicamente ligadas a la cuestión saharauí (Asociaciones de Amigos del Pueblo Saharaui, Fundación Alhayat...), como ONG más convencionales, de desarrollo y, en los últimos años, humanitarias. Asimismo esta cooperación ha diversificado sus fuentes de financiación. El carácter militante de algunos grupos (comités...) y la heterogeneidad de los actores, ha permitido no solamente acceder a más fondos ante la SECIPI sino también ante los gobiernos autónomos y los ayuntamientos, así como a la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria, ECHO.

Los refugiados saharauis son también, y con singular diferencia, los mayores beneficiarios magrebíes de los fondos que conceden gobiernos autónomos, diputaciones y municipios a través de ONG. A principios de los noventa, el primer estudio sobre la cooperación española descentralizada, ya señalaba a los refugiados saharauis como uno de los principales destinatarios de los fondos de cooperación local (18 proyectos sobre 175 en 1989, 53 sobre 310 en 1990 -año en que ocuparon el primer puesto-, 21 sobre 179 en 1991). En 1997 se mantenía este protagonismo, aunque más matizado, recibieron el 81% de los fondos para el Magreb y más del 7% del total de la cooperación descentralizada censada. En muchos casos se trata de proyectos ligados a hermanamientos municipales y es frecuente que no se recurra a ONGD intermediarias, siendo directa la gestión del proyecto. La cooperación descentralizada con los saharauis ha dado lugar a la creación de una red específica: la Federación Estatal de Instituciones Solidarias con el Pueblo Saharaui. La población saharauí refugiada en Argelia es sin duda "la estrella" de la cooperación descentralizada, y esto se explica por ser las instituciones locales más sensibles a las presiones de colectivos con implantación en la ciudad o la región (comités de solidaridad, grupos locales de las ONG...).

El apoyo no gubernamental español ha abordado múltiples sectores de actividad: la ayuda humanitaria (alimentos, enseres básicos...), la educación (infraestructura, becas, material, equipamiento, libros de texto, formación de profesores...), la salud (infraestructura, equipamiento, formación de personal, material fungible y medicamentos...), el desarrollo agropecuario (huertos, ganadería...), el apoyo técnico a personal de los ministerios, la promoción de la mujer, la energía (solar, grupos electrógenos...) y las comunicaciones,...

c) Marruecos: Por razones múltiples (económicas, de seguridad, etc) este país es la primera prioridad de la cooperación oficial española en la región; ha sido un importante beneficiario de créditos FAD, y en los últimos años España está apoyando programas de desarrollo regional integral en el norte del país. Sin

³² Un ejemplo ilustrativo es la Fundación Española para la Cooperación - Solidaridad Internacional, una de las ONG con mayor volumen de actividad en los campamentos saharauis. Entre 1989 y 1995 ha canalizado ayuda por valor de unos 825 millones de pesetas en proyectos de desarrollo y ayuda humanitaria; la procedencia de estos fondos ha sido muy variada: Comunidades Autónomas (8%), Ayuntamientos y Diputaciones (4%), SECIPI (37%) y ECHO (51%). Datos proporcionados por SI a finales de diciembre de 1995.

³³ ECHO es el principal donante de ayuda humanitaria a los refugiados saharauis; sus contribuciones, vía ONG o a través de las agencias de Naciones Unidas, sumaron por ejemplo en 1995 10, 9 millones de ECU.

³⁴ FEMP (1991): La cooperación descentralizada al desarrollo en España. Estudio sobre la cooperación de las corporaciones locales y comunidades autónomas (1989-90-91). 2 vols. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias. Este primer estudio, muy parcial, solamente recogía datos de 130 corporaciones locales y diputaciones, y de 13 gobiernos autónomos. El último informe data de 1997.

³⁵ Plan Integral de Ordenamiento y Desarrollo de la Región del Rif (proy. PAIDAR-Med).

embargo este interés oficial no ha ido siempre acompañado por el de las ONGD; su involucramiento ha sido lento. Entre 1989 y 1997, 17 ONG españolas han obtenido cofinanciamiento de la SECIPI para 38 proyectos. El total de fondos acumulados ha supuesto unos 1.191 millones de pesetas, el 34,6% del total destinado al Magreb, situándolo en segunda posición.

Las experiencias de colaboración entre asociaciones españolas y marroquíes son tardías; hasta muy recientemente, las ONG españolas apenas estuvieron activas en ese país. Desde los años '70 las ONG confesionales (Manos Unidas, Cáritas...) han tenido experiencias puntuales de apoyo a la labor social de congregaciones religiosas, a través de microproyectos financiados con recursos propios. El primer proyecto cofinanciado por la SECIPI data de 1989; y hasta 1993 sólo 2 ONG (Cruz Roja Española y Manos Unidas) habían obtenido cofinanciamiento para un proyecto en Marruecos. El peso de los proyectos en Marruecos toma importancia a partir de 1993. Esta tardanza refleja la existencia de una serie de problemas. El más destacable es el hecho de que muchas ONG españolas estuvieran muy involucradas en actividades con los refugiados saharauis en Argelia, lo que se percibía difícilmente compatible con actividades en Marruecos. Sin embargo en los últimos años hay ONG españolas que simultanean su actividad en Marruecos y en los campamentos de refugiados saharauis (Cruz Roja Española, Medicus Mundi, Médicos del Mundo, MPDL, SODEPAZ, Fundación Paz y Solidaridad, etc). También se han dado ciertas dificultades para encontrar contrapartes. Globalmente todavía es tímido el involucramiento de las ONGD españolas; la ratio de estabilidad es de 2,4 proyectos por organización.

Sin embargo a pesar de la tardanza, el monto de fondos acumulado supone una cantidad importante. Esto se explica por la aceleración en la asignación de fondos en los últimos tres años (entre 1995 y 1997, se concentra el 78% de los fondos destinados a Marruecos), y por el tamaño medio, muy alto, de los proyectos: más de 31 millones de pesetas. Esto lleva inevitablemente a pensar que ha sido el estímulo de la Administración a las ONG para que presenten proyectos lo que ha propiciado estos resultados. No obsta para que haya algunas organizaciones con mucho interés en Marruecos y que algunos fondos de la cooperación descentralizada (menos del 1% en 1997) se destinen a este país, producto de hermanamientos o de propuestas de ONGD.

Los proyectos llevados a cabo han abordado sectores como el apoyo a la pequeña empresa, el desarrollo comunitario (rural y urbano), las infraestructuras de agua y saneamiento, la salud (infraestructura, capacitación...), la electrificación, la generación de ingresos en medios populares urbanos pobres y la capacitación sindical.

d) Mauritania: Mauritania es la segunda prioridad de la cooperación española en el área. Además se trata del único país de la región considerado de renta baja. Fue el primer país magrebí, en 1987, beneficiario de proyectos no gubernamentales cofinanciados por la SECIPI; los dos únicos proyectos aprobados entonces para la región se situaban en Mauritania. Entre 1987 y 1997, 12 ONGD españolas han recibido apoyo público para 31 proyectos. El total de fondos destinados casi alcanza

³⁶ Entre las ONG con un trabajo más estable destacan CIPIE, Intermón, Proyecto Local e IPADE; esta última ha concentrado su actividad en el Norte del país y ha logrado generar experiencias muy interesantes de asociacionismo local y de electrificación rural, captando para ello recursos diversos, incluso de empresas privadas españolas como ENDESA.

los 400 millones de pesetas, el 11,6% del total destinado al Magreb. El presupuesto medio de los proyectos no es elevado, unos 13 millones de pesetas, pero se aprecia mayor estabilidad de las organizaciones involucradas (ratio 2,6 proyectos por organización). La ONG más activa por número de proyectos es Mon3. Los proyectos llevados a cabo han tocado el desarrollo agropecuario, el desarrollo comunitario (rural), la educación (infraestructura, formación de profesores), la ayuda a refugiados y la salud (equipamiento, salud primaria).

e) Túnez: Este país también es prioritario para la cooperación española; en él la cooperación oficial ha alcanzado un estimable volumen y diversidad. Su aparente estabilidad y el hecho de contar con las ONG locales con más tradición, debería haber estimulado una mayor implicación de sus pares españolas. No ha sido el caso. El primer cofinanciamiento de la SECIPI se dio en 1993. En diez años, sólo seis asociaciones españolas han recibido cofinanciamiento para unos 15 proyectos, por un monto de 426 millones de pesetas, el 12,4% del total destinado al Magreb. Aunque tardíos, los proyectos han tenido un presupuesto muy alto (media de 28 millones). La estabilidad de las ONGD involucradas ha sido alta, con una ratio de 2,5 proyecto por organización, destacando la Asamblea de Cooperación por la Paz. Sin duda la cooptación gubernamental de la mayor parte de las asociaciones locales ha influido en ello. Los proyectos llevados a cabo con apoyo no gubernamental español han sido en sectores como el desarrollo comunitario, la promoción de la mujer, la capacitación sindical y la identificación de agentes locales de desarrollo.

f) Argelia: Una gran parte de la cooperación oficial ha sido en materia de créditos FAD; en cuanto a los programas y proyectos, muy limitados (6% de lo destinado al Magreb en 1997) dada la crisis política que ha atravesado recientemente el país, estos han abordado campos como la educación y la cultura, la energía solar y la formación de recursos humanos. En varios cómputos, por error, se suele atribuir a Argelia proyectos que van destinados realmente a los refugiados saharauis que residen en el extremo suroeste del país.

Desde 1992, solamente tres asociaciones (MPDL, Solidaridad Internacional y la Federación de Mujeres progresistas) han recibido cofinanciamiento de la SECIPI para un total de cuatro proyectos en Argelia, en campos como la promoción de la mujer, la promoción del asociacionismo y la capacitación de cuadros de las ONGD. El total acumulado de fondos asignados no ha alcanzado los 58 millones de pesetas, el 1,7% del total destinado al Magreb, situándolo en quinta y última posición. Uno de los proyectos aprobados, que tenía por objeto el apoyo técnico a asociaciones argelinas, no pudo llevarse a cabo por las condiciones del país. El presupuesto medio de los pocos proyectos aprobados ha sido relativamente alto (14.450.000 ptas.). En 1997 Argelia apenas fue el destino del 0,3% de la cooperación descentralizada (3,3% de la destinada al Magreb). La extrema escasez de experiencias de cooperación con apoyo no gubernamental español en Argelia, puede explicarse por el hecho de que el momento en que empieza a aumentar y se diversifica su actuación en el Magreb, en 1992-93, coincide con la agudización de la crisis política argelina. Esto no impide que haya algunos intentos de seguir apoyando a asociaciones locales (especialmente de mujeres) y que destacadas personalidades del movimiento asociativo argelino (especialmente activistas del

movimiento feminista) sean frecuentemente invitadas a encuentros y actos públicos en España.

Distribución de las subvenciones a ONGD para países árabes (acumuladas 1987-1997):

	<u>% / región</u>	<u>% / M. árabe</u>
MAGREB		
Proy. reg.	0,4	0,2
Mauritania	11,6	5,8
Ref. saharauis	39,4	19,5
Marruecos	34,6	17,1
Túnez	12,4	6,1
Argelia	1,7	0,8
subtotal Magreb	100	49,5
MACHREK		
Territorios Palestinos	69,9	34,9
Jordania	8,9	4,4
Egipto	2,8	1,4
Líbano	16,9	8,5
Iraq (kurdos)	1,6	0,8
subtotal Machrek	100	50,2
Proy. Mundo árabe		0,3
TOTAL	100	100

Elaboración propia a partir de los datos publicados en el B.O.E. entre 1987 y 1997.

Globalmente, al analizar los montos de las subvenciones de la SECIFI, acumulados entre 1987 y mediados de 1997, constatamos que:

- el Magreb ha recibido el 7,1% del total de las subvenciones concedidas, y el 49,5% de los fondos destinados a proyectos en el Mundo árabe
- dado el rápido incremento de los fondos disponibles, el 73% del monto total asignado a la región entre 1987 y 1997, se concedió en los tres últimos años
- los refugiados saharauis han recibido 39,4% de los fondos asignados al Magreb, y un 19,5% del total asignado a los países árabes
- el segundo destino priorizado ha sido Marruecos, con un 34,6% de los fondos dirigidos al Magreb y 17,1% del total asignado a los países árabes
- Mauritania y Túnez suponen el 11,6% y cerca del 12,4% respectivamente de los fondos destinados la región; y Argelia apenas ha significado un 1,7%

En este análisis de las subvenciones si se tiene en cuenta el aumento significativo de las subvenciones en los últimos años, habría de resaltarse aún más la importancia que han tenido los proyectos dirigidos a los refugiados saharauis han tenido, más allá de lo que expresan las cifras totales acumuladas. Además en el caso de Marruecos y Túnez, los importantes montos totales, se deben a proyectos con alto presupuesto aprobados en los últimos tres años. En cuanto a los sectores prioritarios, por el momento han destacado: la asistencia a refugiados, el desarrollo comunitario rural y urbano (barrios marginales), la educación, la salud y las infraestructuras. Además parece haber un especial interés -más declarado que llevado a la práctica- por actuaciones en favor de la promoción de la mujer.

³⁷ Ha de notarse que las convocatorias de subvenciones especifican entre otros criterios el de "apoyar aquellos proyectos que tengan en cuenta en su diseño o estén específicamente dirigidos a mejorar la condición de la mujer".

UN BALANCE.

En un intento de hacer un balance de la práctica de la cooperación no gubernamental española en el Norte de África cabría destacar una serie de consideraciones:

1. La primera constatación es que muy lentamente las ONG españolas desarrollan y amplían sus actividades en el Magreb. Además se aprecia una tendencia por la cual las que trabajan en un país amplían sus actividades a otros; ha sido el caso de varias que habían tenido un primer acercamiento a través de la solidaridad con los refugiados saharauis y que luego han buscado diversificar su actuación en la región.

2. Los programas en el Magreb siguen siendo de segundo orden en la agenda de la mayor parte de las ONGD españolas. Generalmente suponen un pequeño porcentaje en el total de las actividades y captan una pequeña parte de los recursos disponibles. Esto se aprecia especialmente en las grandes organizaciones. Sin embargo destacan algunas excepciones en las que los programas en el Magreb tienen un peso significativo para la entidad: sea porque se ha centrado desde hace varios años en algún país en concreto (es el caso de Món3 en Mauritania) o por una fuerte implicación en la cuestión saharai (es el caso de Solidaridad Internacional, un cuarta parte del total de su actividad en 1995).

3. El Magreb sigue "sin vender". Esto se constata en al menos dos aspectos. Es escasa la publicidad que las ONGD dan a sus acciones en el Magreb; es poco frecuente el uso de imágenes o testimonios sobre esta zona en sus anuncios y campañas. En segundo lugar se observa que las ONGD que disponen de fondos propios, recurren a fuentes públicas (como el gobierno central y en menor medida la Comisión Europea) para cofinanciar acciones de cierta envergadura, pero son bastante tímidas a la hora de utilizar fondos propios, a pesar de tener con ellos una mayor autonomía de actuación.

4. El interés gubernamental en promover la actividad de las ONGD en la región ha influido de manera decisiva en la actuación de éstas. Es llamativo observar cómo la relativa facilidad para obtener financiamientos importantes ha atraído a muchas organizaciones. El desembarco acelerado, la fácil accesibilidad a cuantiosos fondos y el desconocimiento del medio, comportan sin lugar a dudas muchos riesgos.

5. Sigue habiendo una distancia entre las ONGD y la región, y hay poco debate sobre la cooperación en el Magreb y el Mundo árabe. Ha de notarse que incluso la presencia física permanente de las ONGD españolas (representaciones, expatriados) sobre el terreno es más baja que en otras regiones.

6. A pesar de que el fortalecimiento del tejido asociativo, la promoción de la

³⁸ Cuando lo hay, genera resultados muy interesantes. Por ejemplo en el encuentro ONG Europe-Maghreb, Bruselas sept. 1995, las ONGD europeas y magrebíes participantes coincidieron plenamente en que las líneas básicas de su trabajo debían ser: el desarrollo humano (satisfacción de las necesidades básicas, y especialmente mejora de las condiciones de vida de las poblaciones más desfavorecidas), el desarrollo durable, la promoción de la democracia y ciudadanía, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo de los recursos humanos locales.

sociedad civil y la defensa de los derechos humanos, son prioridades reconocidas tanto por las ONGD españolas como por sus contrapartes locales, sigue habiendo mucho retraimiento (y temor a abordar frontalmente la cuestión) a la hora de actuar en estos campos. En ciertos casos han sido los financiadores públicos los que, por temor a reacciones de los gobiernos magrebíes, han condicionado o limitado un trabajo prometedor en este ámbito; ha sido el caso, por ejemplo, de la Fundación Paz y Solidaridad con sus actividades en el mundo sindical. Hay que destacar sin embargo la importante apuesta de Intermón en el apoyo al movimiento asociativo en Marruecos y Túnez.

7. Queda mucho por hacer en el campo de la educación y sensibilización de la opinión pública española sobre las realidades del Magreb y del Mundo árabe en general, contribuyendo a la superación del desencuentro cultural y del desconocimiento mutuo. Asimismo una dimensión todavía muy poco trabajada en España es el involucramiento de los inmigrantes magrebíes, tanto en las actividades de divulgación-educación, como en acciones directamente dirigidas al desarrollo de sus localidades de origen.

Aunque matizada por algunas particularidades propias, la situación de las asociaciones españolas no es muy ajena a la de sus pares europeos. Por ello mismo se han propiciado algunas reflexiones conjuntas entre ONGD europeas y magrebíes. Ambas partes ven prioritario estrechar sus lazos y aumentar la colaboración, y en diversos foros, han reconocido prioridades de trabajo: madurar una verdadera relación de asociación (partenariado); contribuir a la democratización mediante el fomento de la actividad asociativa; contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población; promover las actividades económicas generadoras de empleo; fomentar espacios de encuentro intra-magrebíes y mediterráneos; y no desvincular la actividad educativa y asistencial, de un necesario trabajo con mayor contenido político, dirigido a incidir en la toma de decisiones de los respectivos gobiernos.

³⁹ En las actividades con trabajadores migrantes no se pretende evitar la emigración, sino generar experiencias de codesarrollo a través de ellos, con sus comunidades de origen. En este campo hay numerosas experiencias en Francia. Ver por ejemplo: PAYET, Marc (1994): "Comment l'électricité parvint à éclairer un village marocain", *Le Monde Diplomatique*, juillet 1994, pp.26-27. DAOUD, Zakia: *Marocains des deux rives*. Paris, 1996.