

inventario evaluación

DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE ENTIDADES LOCALES ANDALUZAS

Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

PRIMERA PARTE 1999-2001

COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES LOCALES EN ANDALUCÍA

INVENTARIO-EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE ENTIDADES LOCALES ANDALUZAS

PRIMERA PARTE: 1999-2001

INVENTARIO - EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE ENTIDADES LOCALES ANDALUZAS

PRIMERA PARTE: 1999-2001

FONDO ANDALUZ DE MUNICIPIOS PARA LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL (FAMSI)

Equipo:
Antonio C. Zurita Contreras (Director-Gerente)
Maria Victoria Saludes (Coordinadora Técnica Área de Secretaría)
Ramón Rueda López (Coordinador Técnico Área Sensibilización)
Emilio R. Rabasco Jiménez (Coordinador Técnico Área Ayuda al Desarrollo)
Salud Mármol (Asistente de Investigación: Alumna en Prácticas Master ONGD-s ETEA /INTERMON)

Coordinación de Investigación y Publicación:
Emilio R. Rabasco Jiménez

Colaboradores:
Matías Acosta, Mª Dolores Barreda Mora, CAONGD, José Luis Corrionero, Catalina de la Cuesta, Manuel Delgado, Antonio Delli-Paoli Brito, Esther Dorado, Silvia Espinosa, Gabriela de la Fuente, Enrique García, Concha Gómez, Luis González, Antonio Granadino, Francisco Herrera Garrido, José Luis Lanzas Sáez, David Luque Navarro, Águeda Mata, Miguel Ángel Martín, Fernando Mudarra, Gustavo Navarro Cardero, Cristino Pedraza, Carlos Perales , Lourdes Pineda, Alberto Ruiz Núñez, José Carlos Sánchez, Mª José Sevilla, Mª Carmen Serrano Bohórquez, Sebastián Terrada.

Con la colaboración de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior de la Junta de Andalucía.

Maquetación: **XUL**

Imprime:

Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)
Avda. del Mediterráneo S/N (Colegios Provinciales) 14011 Córdoba
Tfno. / Fax : (34) 957 211 337 / famsi@eurosur.org / www.andaluciasolidaria.org

ISBN: 84-932369-2-6
D.L.: CO-424-03

Primera edición: Marzo 2003



Miembros de la Junta Directiva

Presidente Francisco Pulido (Diputación de Córdoba); Director-Gerente Antonio C. Zurita; Vicepresidente Manuel Copete (Diputación de Sevilla); Vicepresidente Rafael Rodriguez (Diputación de Málaga); Vicepresidente Francisco Vazquez (Diputación de Cádiz); Vicepresidente Felipe López (Diputación de Jaén); Vicepresidenta Eva Salazar (Diputación de Huelva); Secretaría Antonio Lucas (Ayuntamiento de Jaén); Tesorería Benito Lozano (Ayuntamiento de Alcalá del Río); Vocal de Ayuda al Desarrollo Marina de Troya (Ayuntamiento de Jerez de la Frontera); Vocal de Ayuda Humanitaria Mª Lourdes Pineda (Ayuntamiento de Puerto Real); Vocal de Sensibilización y Educación para el Desarrollo David Luque (Ayuntamiento de Córdoba); Vocal de Cooperación Cultural Serafín Pedraza (Ayuntamiento de Pozoblanco); Vocal de Formación Miguel Manella (Mancomunidad del Campo de Gibraltar); Vocal de Comunicaciones María José Sevilla (Ayuntamiento de Las Cabezas); Vocal de Apoyo a Hermanamientos Cristóbal Contreras (Ayuntamiento de Los Palacios); Vocal de Entidades Colaboradoras Manuel Porras (Ayuntamiento de Baena); Vocal de Género José I. Romaní (Ayuntamiento de Cádiz); Vocal de Juventud y Voluntariado Juan M. Salmerón (Consorcio Abrucena-Fiñana), Vocalía Jose Antonio Albañir (Diputación de Córdoba)

INDICE

PRÓLOGO 9

PRESENTACIÓN 11

PRIMERA PARTE: ANÁLISIS

Capítulo 1. ASPECTOS BÁSICOS DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL AL DESARROLLO: EL CASO DE ANDALUCÍA

Introducción general 17
El caso de la cooperación andaluza 21
Objetivos, agentes y ámbitos 26
Debilidades y amenazas de la cooperación desde los entes locales 32

Capítulo 2. ANÁLISIS GENERAL DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL ANDALUZA

Aspectos metodológicos 39
El esfuerzo de cooperación al desarrollo de los entes locales andaluces 46
Concesión de las ayudas 55
Actores en la cooperación municipal andaluza 56
Zonas y países destino de la cooperación municipal andaluza 61
Sectores de actuación de la cooperación municipal andaluza 65

Capítulo 3. ANÁLISIS POR ZONAS GEOGRÁFICAS

Centro América 71
Caribe 91
Magreb 105
Otras zonas geográficas 127
Países Andinos 127
América del Sur 133
Europa Central y del Este 137
África Subsahariana 140
Asia y Oriente Próximo 145

Capítulo 4. EDUCACIÓN AL DESARROLLO Y SENSIBILIZACIÓN

Introducción 151
Origen y destino de recursos 151
Temáticas y objetivos 155
Herramientas y actividades 157
Conclusiones 159

Capítulo 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE COORDINACIÓN Y DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL EN ANDALUCÍA

Génesis 163
Conclusiones generales 163
Análisis gráfico de propuestas de coordinación a partir del ciclo del proyecto 165
Identificación de problemáticas en el actual sistema de ayuda al desarrollo de los municipios andaluces 166
Actuaciones concretas: propuestas básicas de estrategias 167

SEGUNDA PARTE: INVENTARIO DE PROYECTOS POR PAÍSES

Listado de proyectos 171

ANEXOS

Anexo 1. Organizaciones e instituciones beneficiarias inventariadas 317
Anexo 2. Índice de figuras, gráficos, tablas y mapas 322
Anexo 3. Modelo de ficha de captura de datos 328
Anexo 4. Bibliografía y documentación básica consultada 328
Anexo 5. Páginas web consultadas 330
Anexo 6. Páginas web de socios y entidades colaboradoras de FAMSI 330

PRÓLOGO

El Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) elabora este primer inventario de la cooperación municipal andaluza al desarrollo de los países empobrecidos. Comienza la que quiere ser una evaluación continuada de cómo se materializa el compromiso creciente de la sociedad andaluza y sus gobiernos locales con la construcción de un mundo más justo e igualitario, libre de las relaciones de explotación y dominación que en el siglo XXI aún someten a millones de personas a la pobreza, la violencia, la guerra y la vulneración de sus derechos humanos.

Este análisis de la cooperación internacional andaluza durante el período 1999-2001 refleja un proceso y unos hechos realmente positivos: evidencia que la Junta de Andalucía y los entes locales de nuestra Comunidad, así como ONGDs, asociaciones ciudadanas y sociedad civil, han erigido un sistema estable y más avanzado para canalizarla. Este impulso se otorga sobre todo en el ámbito local, donde ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades evolucionan, desde la ayuda puntual de carácter humanitario, para asumir un papel más sólido y permanente.

De todo ello se pueden extraer algunas conclusiones: el avance municipalista, del poder local en Andalucía, también el modo en que éste escucha, estimula y cumple la voluntad solidaria de los andaluces y las andaluzas, coincide con el despegue de la cooperación internacional descentralizada que tiene como actores a los gobiernos locales de la Comunidad andaluza. Y no menos importante es la apuesta por el trabajo en red, crucial para las transformaciones sociales en este nuevo siglo, puesto que el FAMSI y plataformas de cooperación no gubernamental están haciendo posible la coordinación y la unidad esfuerzos como garantía de eficacia y equidad, transparencia y control en el empleo de los recursos.

Sin embargo, esta red no se ciñe en exclusiva a los municipios o regiones "cooperantes", sino que incluye, como pieza esencial y para su participación activa, a los gobiernos locales o supramunicipales de los países en vías de desarrollo, a sus sociedades e identidad cultural. Porque el escenario de lo local resulta indispensable y fértil para impulsar el progreso compartido, la calidad democrática, las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, así como las que se centran en la juventud, la infancia o la gestión ambiental sostenible.

Por todo ello, este balance de la cooperación andaluza no sólo supone una herramienta de trabajo, un reflejo de lo hecho y un diagnóstico realista de sus logros y debilidades, sino que también fortalece nuestro compromiso con la globalización de la justicia, la igualdad y la paz. Servirá para acercarnos a esta meta, puesto que la sociedad andaluza está decidida a continuar participando con eficacia y generosamente en la tarea más decisiva de la humanidad: limar las desigualdades, erradicar las injusticias y sembrar la paz.

Como en febrero de 2003 se cierne la amenaza de la guerra en Irak, estas palabras de presentación sólo pueden unirse al más enérgico rechazo al conflicto. Condena que manifiestan y mantienen, en una leccción compromiso ético y democrático, la inmensa mayoría de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía, nuestro país, Europa y el mundo. Es tiempo de construir: paremos la destrucción y la violación de los derechos humanos.

Francisco Pulido Muñoz
Presidente del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

PRESENTACION

El trabajo que en este momento está en sus manos representa el primer esfuerzo exitoso de balance de la cooperación internacional para el desarrollo impulsada conjuntamente por poderes locales y movimientos sociales (especialmente ong´s) en Andalucía.

La cooperación internacional de los entes locales es una realidad que aún no ha tocado techo, apenas está mostrando cuales son sus potencialidades. La cooperación no gubernamental también es un hecho con más tradición y experiencia. En el caso de Andalucía, ha crecido de la mano del compromiso de las instituciones descentralizadas, gobierno autónomo y poderes locales.

La alianza entre cooperación descentralizada de entes locales y cooperación no gubernamental también es una realidad evidente y este estudio lo demuestra. Más del setenta y cinco por ciento de los recursos municipales dedicados a solidaridad y cooperación internacional son canalizados a través de ongd´s y asociaciones de solidaridad.

En los últimos años el salto cuantitativo ha sido muy significativo. Alrededor de cuarenta y cinco millones de euros son comprometidos por ayuntamientos, diputaciones y gobierno autónomo en la comunidad andaluza.

A nivel cualitativo también hemos pasado de una primera etapa en la que la acción humanitaria ocupaba el mayor peso, a la actual en la que la ayuda al desarrollo (infraestructuras sociales, salud, educación, producción, formación,...) ocupa el mayor porcentaje de recursos. También hemos pasado de partidas puntuales a partidas consolidadas, de la disparidad de criterios a una relativa homogeneización.

Sin duda se ha avanzado mucho, siendo reconocida la cooperación descentralizada como el segmento con mayor dinamismo y crecimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo española.

Sin embargo, se comenten errores, se malgastan fondos, se informa poco a la sociedad, se obstaculiza la gestión con burocratismos, se reflexiona de manera aislada y dispersa, incluso aparecen voces que proponen la centralización.

Este trabajo, además de ofrecer información inventariada de lo que se ha hecho (no todo) entre los años 1999 y 2001 (1ª parte), propone hacer una reflexión conjunta, ser una herramienta para evaluar la cooperación municipal andaluza. Tendrá continuidad con el informe del año 2002 que pretende ser publicado en el mes de junio de este mismo año, y será sin duda motivo de controversias.

Esperamos que sea útil para fortalecer el compromiso de los entes locales con la cooperación internacional y para que este compromiso sea reforzado con acuerdos, convenios y alianzas con ongd´s, universidades, gobierno autónomo, administración central, instancias europeas, agencias de naciones unidas, y todos los actores que, de una u otra forma participan en la búsqueda de un orden internacional más equitativo, más justo.

Esperamos también que sirva, en última instancia, para construir una sociedad más justa, sin explotación económica, sin opresión cultural, religiosa o de género, sin represión política, donde los conflictos se resuelvan de forma pacífica.

Gracias a quienes han esperado pacientemente la publicación. Gracias por mostrar interés en su contenido y gracias por ser parte de quienes se empeñan en pensar en que otro mundo es posible y lo intentan construir.

Antonio C. Zurita Contreras
Director-Gerente del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

PRIMERA PARTE

análisis

ASPECTOS

1

CAPÍTULO PRIMERO

ASPECTOS BÁSICOS DE LA ESTRUCTURA DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL: EL CASO DE ANDALUCÍA

CAPÍTULO 1

ASPECTOS BÁSICOS DE LA ESTRUCTURA DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL: EL CASO DE ANDALUCÍA

Antonio C. Zurita Contreras



ASPECTOS BÁSICOS

INTRODUCCIÓN GENERAL: LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En los albores del nuevo milenio nace el **Fondo Andaluz** de Municipios para la Solidaridad Internacional, tras un roce amoroso entre municipios, diputaciones y ONGD´s, metafóricamente hablando, que se remonta al año 94. En aquella ocasión un grupo formado por más de 40 ayuntamientos se reunió en Sanlucar de Barrameda, Cádiz, concluyendo en la necesidad de impulsar una organización de este tipo que «ayudara a coordinar» lo que, ya en ese momento, se diagnosticaba como una tarea creciente de los entes locales, la cooperación internacional.

En ese periodo, el papel de los municipios y diputaciones de Andalucía, al igual que en el resto de este complejo país, cobró dimensiones insospechadas. Las campañas del 0,7% y la madurez de las instituciones en este campo, provocaron un crecimiento vertiginoso del 300% entre 1994 y 1995.

Estos hechos provocan un aceleramiento en la constitución de redes. La Coordinadora Andaluza de ONGD´s, a partir de 1994, vive unos años de importante crecimiento cuantitativo y cualitativo. Los grandes sindicatos definen su papel como tales o a través de ONG´s vinculadas. Las universidades incursionan de forma mas decidida en el mundo de la cooperación y demandan también apoyo de otras instancias institucionales. Los movimientos sociales (vecinos, jóvenes, asociaciones de mujeres), todos apoyan el compromiso ciudadano de los países del norte con la erradicación de la pobreza pasando, en primer lugar, por la aprobación de partidas presupuestarias equivalentes al 0,7 % del presupuesto público.
En el caso de municipios y diputaciones de Andalucía, esos años eran especialmente complejos. Se sucedieron varios procesos electorales en nuestra comunidad que dificultaron la maduración de esta idea. Finalmente, tras las elecciones municipales de 1999, con equipos de gobierno local nuevos o renovados, se recuperó el proceso inacabado y se llevó a término con la constitución en febrero de 2000 y la legalización de la entidad en octubre de 2000.

La aparición del Fondo Andaluz es un síntoma de un hecho de mayor calado, el crecimiento de la solidaridad y la cooperación internacional dentro de la sociedad andaluza.

A la hora de analizar el por qué de este crecimiento de la solidaridad y la cooperación internacional en los poderes locales debemos incursionar en dos contextos distintos y complementarios que tiene de común un hecho: el irreversible crecimiento del poder local.

- *El poder local crece. La cooperación descentralizada crece.*
  Por un lado, tendremos que reconocer que la cooperación internacional no es una asignatura clásica de la agenda de las administraciones locales, como sí lo son el abasto de aguas, el saneamiento, el urbanismo, el alumbrado o el transporte urbano. Pero tampoco lo son otras asignaturas que han ido cobrando peso significativo en el quehacer de los municipios: la promoción del empleo, del desarrollo económico, del medioambiente, la inclusión social o la cultura. Asistimos a una revalorización de la administración pública descentralizada, a una revalorización del poder local, al menos en lo que se refiere a competencias, ya que en lo que se refiere a gestión del presupuesto público del Estado vamos muy mal. Pese a aumentar de forma vertiginosa sus compromisos el presupuesto municipal no llega al 14 % del total del presupuesto público. Esto coloca a la administración española con un retraso muy significativo en relación al resto de países de la Unión Europea.

- *La conciencia internacional crece: la solidaridad se globaliza.*
  También podemos analizar el significado de este crecimiento en otro contexto. La globalización de la información nos acerca a realidades geográficas lejanas pero dependientes.

  La globalización de la economía ha traído consigo el despliegue de nuevos movimientos sociales, con calado en generaciones jóvenes, que revisan la doble moral de las sociedades del norte, en la que nos encontramos (somos el sur del norte en el doble sentido).

Esta doble moral hace que, después de que Naciones Unidas recomendara el destino de al menos el 0,7% del Producto Interior Bruto a la cooperación con los países del sur, es decir, después de mas de 40 años, la brecha entre el 20% de la población más pobre y el 20% de la población más rica se ha multiplicado por 3 (de 30 veces a 82 veces más), la deuda de los países en vías de desarrollo se ha cuadruplicado en 20 años, 225 personas (las más ricas del planeta) poseen un patrimonio equivalente a la renta anual de 2.500 millones de personas, es decir el 40% de la humanidad. Por supuesto los países desarrollados no han cumplido con la recomendación de Naciones Unidas de dedicar el 0,7%. Tampoco con las conclusiones de las cumbres mundiales (Kioto, Rio de Janeiro, Bejing). Incluso ya ni siquiera son capaces de comprometerse en las últimas cumbres (Monterrey, Johannesburgo).

Conocer estos hechos, moviliza a una sociedad civil que quiere devolver valores humanos a las grandes decisiones del sistema, y que presiona a sus instituciones más cercanas, las instituciones locales para que se comprometan mediante la solidaridad y la cooperación internacional. Las ONGD´s tienen expresión local, provincial. Las asociaciones ciudadanas, aún no siendo genuinos movimientos de cooperación y solidaridad, incorporan dentro de sus objetivos la defensa de la paz, la erradicación de la pobreza y la solidaridad internacional. En los últimos años estas temáticas toman cuerpo dentro de un gran compromiso por la inclusión social, compromiso que las ciudades del mundo van asumiendo de forma diversa con geometrías variables, según su nivel de desarrollo institucional, su poder presupuestario y su contexto político.

El auge del poder local y el auge de la solidaridad internacional. En estos dos contextos podemos encontrar la respuesta a este crecimiento que, sin duda, aún no ha tocado techo.

La cooperación descentralizada, entendiendo como tal el conjunto de actividades de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, constituye la partida de la AOD que ha experimentado un mayor crecimiento en los últimos años, pasando de los poco más de 30 millones de euros gastados en 1994, a los más de 200 millones de euros invertidos el pasado año 2001.

Siguiendo como fuente el Plan Anual de Cooperación Internacional 2003, elaborado por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, las previsiones de gasto de la cooperación descentralizada para el año 2003 ascienden a 285.8 millones de euros, es decir, el 22.7% de la AOD bilateral, correspondiendo 194.7 millones de euros a las aportaciones de las Comunidades Autónomas, y 91.1 millones de euros a las Corporaciones Locales. Se aprecia así un incremento del 7.95% de las partidas dedicadas a AOD por la cooperación descentralizada en comparación con las previsiones para el año 2002.[1]

Si analizamos las previsiones del PACI de distribución del gasto según zonas geográficas encontraremos que la cooperación descentralizada significa el 56 % de la ayuda no reembolsable destinada a América Latina, o el 57 % de la destinada a Oriente Medio, zonas prioritarias de la cooperación española según la Ley de cooperación internacional para el desarrollo, o el 67 % de la destinada a África subsahariana (prioridad según el plan director de 2001 a 2004). En el caso de la cooperación dirigida al Magreb la proporción baja al 33 %, si bien dentro de la ayuda central se contempla un fuerte componente de cooperación cultural (37%) en el que tiene gran peso la difusión de la cultura española.

Según el PACI[2] (ver cuadro) para el año 2003 la previsión de fondos comprometidos por la cooperación descentralizada supera los 396,5 millones de euros, lo que representa el 22,7 % de la ayuda bilateral. Si calculamos solo sobre la ayuda dedicada a programas y proyectos (sin considerar la condonación de deuda y los créditos reembolsables) la cooperación descentralizada representaría el 37% del total de la AOD. Si descontamos los 102 millones del Ministerio de Defensa...mejor no seguimos.

La aportación de la cooperación descentralizada, 100% no reembolsable, es superior a la aportación del Ministerio de Asuntos Exteriores a programas y proyectos.

[1] PACI 2003
[2] PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional del Estado Español

MARCO PRESUPUESTARIO DEL PLAN ANUAL 2003 DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO
AOD BILATERAL (Reembolsable y No Reembolsable)
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

(Cifras expresadas en euros)

MINISTERIO	Iberoamérica	África del Norte	África Subsahariana	Oriente Medio	Sudeste Asiático y China	Europa Central y Oriental	Cantidades no especificados (1)	Total Áreas
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	564.576,03						19.180,63	583.756,65
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENT.	769.295,49	342.576,90		228.384,60			67.012,85	1.407.269,84
ASUNTOS EXTERIORES	71.631.687,00	15.035.272,46	14.847.517,33	7.989.793,11	8.899.251,91	6.310.938,18	239.997.291,31	364.711.751,30
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	9.269.404,01	46.698,66	11.507,19	11.000,00	53.130,22	543,30	490.001,50	9.882.284,88
DEFENSA	6.012.390,00		933.230,00	3.561.460,00	24.293.920,00	67.151.450,00	6.117.147,00	108.069.597,00
ECONOMÍA	343.410,00						377.661.375,27	378.004.785,27
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES	7.045.157,93	20.511.340,00	459.759,00	12.000,00			2.234.391,12	30.262.648,05
FOMENTO					1.128.952,21		344.441,93	1.473.394,14
HACIENDA	251.220,00						4.897,20	256.117,20
INTERIOR	1.554.399,02	123.000,00	257.923,84	50.000,00	826.882,31	11.101.562,33	956.379,55	14.870.147,05
MEDIO AMBIENTE							3.162.590,36	3.162.590,36
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA							33.163.100,10	33.163.100,10
SANIDAD Y CONSUMO	1.027.660,00		424.863,00		156.260,00		330.253,38	1.939.036,38
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	17.100.846,00	739.060,00	3.704.924,00		324.821,00		4.017.120,68	25.886.771,68
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	106.835.868,73	13.378.373,54	23.316.593,89	11.276.057,70	26.756.747,09	9.555.981,10	5.744.522,47	196.864.144,53
ENTIDADES LOCALES	40.142.910,96	5.179.730,45	18.129.056,56	4.316.442,04	9.496.172,48	9.064.528,28	4.783.392,23	91.112.233,00
TOTAL AOD Áreas Geográficas	262.548.825,17	55.356.052,01	62.085.374,81	27.445.137,45	71.936.137,22	103.185.003,19	679.093.097,57	1.261.649.627,43

(1) Gastos administrativos, programas de sensibilización, Operaciones de Deuda, Ayuda de Emergencia, Créditos FAD y Microcréditos

Tabla 1: Marco Presupuestario del Plan anual 2003 de la Cooperación española para el Desarrollo. Fuente: PACI 2003

MARCO PRESUPUESTARIO DEL PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA 2003
(Cifras expresadas en euros)

	Cooperación Multilateral			Cooperación Bilateral				
				Reembolsable	No Reembolsable			
Ministerio	Aportaciones a la U.E.	Contribuciones a O.I.F.	Contribuciones a O.I.N.F.	Créditos FAD y Microcréditos	Deuda Externa (1)	Programas/ Proyectos	Gastos Administrativos	TOTAL AOD
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO								
MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*						564.576,03	19.180,63	583.756,65
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN*		787.325,86		1.340.256,99	67.012,85	2.194.595,70		
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES			73.861.553,10	60.101.210,00		258.999.381,50	45.611.159,81	438.573.304,41
MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA			1.704.385,35			9.392.283,39	490.001,50	11.586.670,24
MINISTERIO DE DEFENSA						101.952.450,00	6.117.147,00	108.069.597,00
MINISTERIO DE ECONOMÍA		258.152.271,33	147.138,08	247.409.274,00	123.772.432,78	613.410,00	6.209.668,49	636.304.194,68
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES			757.981,00			28.505.135,42	1.757.512,63	31.020.629,05
MINISTERIO DE FOMENTO			1.131.779,11			1.388.395,42	84.998,72	2.605.173,25
MINISTERIO DE HACIENDA	460.940.000,00		9.600,00			241.620,00	14.497,20	461.205.717,20
MINISTERIO DEL INTERIOR						14.028.440,61	841.706,44	14.870.147,05
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE			91.950,00			2.983.406,00	179.184,36	3.254.540,36
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA						31.473.000,00	1.690.100,10	33.163.100,10
MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO			169.110,00			1.819.133,00	119.903,38	2.108.146,38
MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES			1.083.368,00			24.360.160,00	1.526.611,68	26.970.139,68
Total Administración General del Estado	460.940.000,00	258.152.271,33	79.744.190,50	307.510.484,00	123.772.432,78	477.661.648,36	64.728.684,78	1.772.509.711,75
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA						191.119.622,06	5.744.522,47	196.864.144,5
ADMINISTRACIÓN LOCAL						86.328.840,77	4.783.392,23	91.112.233,00
TOTAL AOD ESPAÑOLA	460.940.000,00	258.152.271,33	79.744.190,50	307.510.484,00	123.772.432,78	755.110.111,19	75.256.599,48	2.060.486.089,27

Estas cifras son de previsiones, y han sido proporcionadas por todos los Agentes de la AOD española, para la elaboración del Plan Anual 2003
(1) La cifra de Deuda Externa es la previsión reflejada en el Plan Director. El cumplimiento de esta previsión está sometido a la ejecución efectiva de los distintos Acuerdos Internacionales en la materia.
* En estos Ministerios, al no haber informado al cierre de estas cifras, se ha reflejado los importes del Plan anual 2002.

Tabla 2: Marco Presupuestario del Plan anual 2003 de la Cooperación española para el Desarrollo Bilateral/Multilateral. Fuente: PACI 2003

EL CASO DE LA COOPERACIÓN ANDALUZA

Como todo el mundo sabe, Andalucía ha pasado de ser una región europea receptora de ayuda a ser también una región solidaria con otros más empobrecidos.

Nuestra comunidad entiende la palabra solidaridad con un doble significado:

- Por un lado, la reivindicación de derechos de redistribución de riqueza, control de recursos naturales y defensa del estado de bienestar para su población en un contexto europeo y español en el que se sitúa dentro de las zonas más empobrecidas. Si bien en los últimos años la renta per cápita y el producto interior bruto de Andalucía han crecido significativamente aún se sitúa por debajo de la media española y en la mitad de la renta de la Unión Europea.

- Por otro lado, es consciente de que, aún así, formamos, en conjunto, parte del mundo desarrollado privilegiado en líneas generales, sin hablar en este momento de las crecientes bolsas de pobreza y grupos de exclusión que existen dentro de nuestra comunidad. Esta realidad, esta situación de Andalucía con respecto al contexto mundial nos hace entender la solidaridad como expresión de apoyo a países y pueblos mas empobrecidos. Y en este enfoque la sociedad andaluza ha dado muestras de estar sensibilizada a la altura de las circunstancias, por encima de sus instituciones. Cuando ha tenido oportunidad de mostrar su compromiso, en especial en los momentos de catástrofe humanitaria la sociedad andaluza ha respondido (recordemos la gran movilización de recursos privados destinados a la ayuda a Centroamérica tras el huracán Mitch). Cuando ha tenido oportunidad de manifestar su opinión en procesos de democracia participativa a nivel local ha apoyado la dedicación de al menos el 0,7 % de los presupuestos a la «ayuda internacional». Sin duda, siempre ha estado por delante de los compromisos de las instituciones, temerosas de una reacción crítica que cuestionara esta participación en asuntos internacionales olvidando los problemas de pobreza internos.

Sin embargo esta Andalucía solidaria no se traduce en conciencia formada, organizada, articulada. En otras ocasiones he señalado que nuestra sociedad tiene cultura de solidaridad pero no ha desarrollado tanto la cultura de la cooperación. Con esto quiero decir que está preparada para la actuación desprendida y generosa pero sin pararse suficientemente a pensar el «por qué» «para qué» «cómo» «cuando» «con quien» de la ayuda. De ahí que lógicamente tampoco se haya detenido a pedir cuentas sobre el impacto de esta ayuda. Pero estos son retos nuevos en los que ya se avanza partiendo de que estamos, en esto también, en un terreno fértil, muy fértil.

El movimiento de solidaridad y cooperación internacional en Andalucía es relativamente joven. No podemos remontarnos más allá de 15 años para encontrar algo más que un esbozo de lo que actualmente en la cooperación andaluza. Hace ahora 15 años que nació la primera ONG andaluza y, aproximadamente el mismo tiempo, desde que otras ONGD´s de ámbito estatal hicieron aparición en nuestra comunidad. Esto no quiere decir que antes no existiera conciencia de mundo y acción solidaria, solo que el peso era poco significativo.

En los orígenes de la entidad de la cooperación andaluza encontramos, a modo de esbozo, tres grandes impulsos: la caridad, la solidaridad y la cooperación técnica. Intentemos explicarlo.

Un gran impulsor del movimiento de cooperación actual ha sido sin duda, el **sentimiento cristiano** de caridad, representado por las históricas misiones de diferentes ordenes de la iglesia católica. Este impulso organizado dio lugar a la aparición de ONGD´s tan importantes como Manos Unidas, surgida de sucesivas campañas contra el hambre, de fuerte calado en nuestra sociedad.

Otro impulso indiscutible viene de la mano de los **comités de solidaridad** con pueblos de Centroamérica durante los años 80 (años de guerra en la región) y campamentos saharauis. Estos comités con una fuerte motivación en defensa de derechos humanos y también de carácter político progresista (apoyo a los movimientos de liberación) tienen gran importancia en la proyección de una solidaridad andaluza más ocupada de los derechos humanos.

La tercera fuente viene de **impulsos profesionales o sectoriales**. Jóvenes profesionales se plantean la posibilidad y la pertinencia de proyectar su vocación en acciones de cooperación internacional donde poder desarrollar su formación siendo «más útiles», organizándose en torno a ONGD´s especializadas en salud, veterinaria, arquitectura, etc. También colectivos motivados por la comunicación, el medioambiente, los derechos de la mujer, la cultura se plantean la posibilidad de aportar en el emergente espacio de la cooperación internacional.

Un complejo entramado de estos tres vectores da como resultado un mapa heterogéneo de la cooperación andaluza en el que hay que destacar como importante inyección la lenta pero **progresiva respuesta institucional** en apoyo a este movimiento. A partir de finales de los 80 encontramos las primeras ayudas para ONGD´s en Junta de

Andalucía y algunos municipios andaluces. A mitad de los 90, con la gran campaña del 0,7% estas acciones se generalizan y se estabilizan, dando lugar al Pacto Andaluz por la Solidaridad Internacional (1998) entre Gobierno autónomo y Coordinadora de ONGD´s, y a la estabilización de partidas presupuestarias y convocatorias de ayudas municipales.

Ahora la demanda generalizada es evaluar el impacto de esta cooperación, corregir las grandes debilidades y proyectar la cooperación andaluza como una cooperación solidaria, eficaz, eficiente, participativa e innovadora, en la que el saber hacer y nuestras fortalezas puedan ser útiles para el desarrollo humano y sostenibles de otros pueblos.

En este movimiento han participado una multiplicidad de actores que rellenan el mapa de la cooperación andaluza y que progresivamente, incluso paralelamente, han ido madurando.

Las ONGD´s (de cooperación internacional), que agrupan de forma asociada a miles de personas activas, sin contar las que colaboran solamente aportando cuotas. Tal vez supere el millar las personas de nuestra comunidad autónoma que están empleadas (profesionalmente hablando) en ONGD´s de desarrollo. La capacidad creativa y de movilización de éstas se ha visto reforzada por otro tipo de colectivos de solidaridad: movimiento 0,7%, plataforma contra la deuda externa, grupo ATTAC, etc. En la actualidad la Coordinadora Andaluza de ONGD´s, con 41 organizaciones asociadas, representa el referente más significativo, junto a las coordinadoras provinciales. Más de 200 organizaciones distintas participan en acciones de cooperación internacional, organizaciones laicas y religiosas, de compromiso político o estrictamente humanitario, sectoriales (salud, educación, producción agropecuaria, vivienda) o concentradas en territorios definidos (Centroamérica, Cuba, Campamentos saharauis, Centro Europa,...). Sin embargo, a pesar de esta heterogeneidad que puede significar dispersión, realmente 25 ONGD´s con presencia en Andalucía gestionan mas del 70 % de las ayudas públicas destinadas a ONGD´s provenientes de entes locales, Junta de Andalucía, administración central (AECI) y Unión Europea. En el caso de los entes locales donde la dispersión de las ayuda es mayor, este grupo gestiona el 50 %.

Las universidades, cumpliendo la misión que la sociedad les ha encomendado, formar, investigar, crear nuevos valores, con nuevos profesionales. Prácticamente todas las universidades andaluzas se han incorporado al mundo de la cooperación internacional, asumiendo el reto que la nueva sociedad impone: formar, analizar, extender el conocimiento y proponer alternativas. En acciones formativas existen varias propuestas de especialización en cooperación internacional (doctorados, master) en varias universidades andaluzas, a la par que ofertas de introducción a la cooperación para el mundo universitario joven. En intercambio todas las universidades de nuestra comunidad mantienen relación de cooperación con otras de América Latina, África (de manera especial Magreb) y resto del mundo con menor índice de desarrollo. Si bien es cierto que el potencial es mucho mayor y que la demanda en especial de propuestas formativas es grande.

Los medios de Comunicación, ya encuentran suficientes niveles de audiencia para mantener programas dedicados a la solidaridad y la cooperación internacional, tanto en prensa, radio o televisión. Un ejemplo de ello es el progresivo crecimiento en audiencia del programa «Solidarios» en Canal 2 Andalucía, o las iniciativas de la Asociación de Emisoras Municipales de Andalucía de Radio y Televisión (EMA-RTV).

Sindicatos y Empresas, los primeros buscando como apoyar redes de trabajadores de países más empobrecidos y las segundas buscando la proyección exterior (internacional) de sus mercados.

Otros movimientos sociales, como son las asociaciones de vecinos y sus federaciones (CAVA), las organizaciones de jóvenes y sus federaciones (CJA), de consumidores, de mujeres, etc. Organizaciones sociales de todo tipo que también deciden incorporar en sus agendas de trabajo, incluso en sus estatutos y objetivos, iniciativas de solidaridad internacional.

Además de miles de personas voluntarias, la cooperación internacional para el desarrollo, ocupa laboralmente a cerca de mil personas originarias de Andalucía o residentes en nuestra comunidad, empleadas en ONGD´s, municipios, gobierno autónomo, administración central, y organismos internacionales (Naciones Unidas, Unión Europea), tanto en el exterior, como cooperantes, como en nuestro territorio (también en programas de sensibilización y educación al desarrollo).

Pues bien, también **las administraciones no centrales** (autonómica y local) han participado de este proceso y han madurado en su incorporación a la cooperación internacional.

En el caso de la Junta de Andalucía, probablemente este año político suponga un salto importante en la medida que se apruebe en el Parlamento Andaluz (esperamos que en el 2003) la Ley Andaluza de Cooperación Internacional

para el Desarrollo. Una Ley que ponga las bases organizativas estables para la definición de la Política Andaluza de Cooperación y que complete el Pacto Andaluz por la Solidaridad Internacional firmado en 1998 entre Gobierno Autónomo y Coordinadora de ONGD´s.

Según el Plan Anual de Cooperación Internacional para el 2003, elaborado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Junta de Andalucía dedicará 29.797.048,30 €, colocándose en segundo lugar como gobierno autónomo en cifras absolutas, detrás del Gobierno Vasco (ver cuadro).

En el año 2001, según el informe de Intermon-OXFAM, la Junta de Andalucía ejecutó completamente un presupuesto de más de 26,5 millones de euros. El presupuesto del **gobierno autónomo andaluz ocupa el segundo lugar** en el volumen de la partida de cooperación tras el País Vasco, pero baja al puesto **noveno en porcentaje** del presupuesto, con el 0,16% del Presupuesto de la Comunidad.

Usando un índice que mide el grado de **compromiso solidario** de cada comunidad relacionando la ayuda per cápita con el PNB per cápita de cada CCAA, Andalucía ocupa el **quinto lugar**, por delante de comunidades mucho más ricas como Madrid, Valencia o Cataluña, pero por detrás de otras con rentas más bajas como Castilla la Mancha y Extremadura, como se ve en el gráfico de esfuerzo relativo por Comunidades.

Sin embargo se avanzó poco en el proceso de regulación de la política de cooperación, según los acuerdos firmados en el Pacto Andaluz por la Solidaridad Internacional de 1998. En 2001 la Ley andaluza de cooperación iba a iniciar su trámite parlamentario. Un año y medio más tarde el proyecto de ley aún no ha sido remitido al Parlamento. Según la propia Consejería de Presidencia, el proyecto iniciaría su trámite parlamentario antes de finalizar el año 2002.[3]

PLAN ANUAL 2003 DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
AOD BILATERAL
COOPERACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL
(Cifras expresadas en euros)

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	2003*	Costes Administrativos
Comunudades Autónomas que han enviado su previsión para 2003		
Comunidad Autónoma de La Rioja	1.803.036,32	108.182,179
Comunidad de Madrid	8.414.169,00	504.850,140
Comunidad Foral de Navarra	12.025.040,00	721.502,400
Diputación General de Aragón	4.507.590,00	270.455,400
Generalitat de Cataluña	21.936.941,81	1.316.216,509
Generalitat Valenciana	27.072.000,00	1.294.710,000
Gobierno de Canarias	3.761.730,00	225.703,800
Gobierno de las Islas Baleares	9.400.000,00	564.000,000
Junta de Castilla y León	4.905.500,00	294.330,000
Región de Murcia	2.109.534,00	126.572,040
Xunta de Galicia	5.300.000,00	318.000,000
Comunidades Autónomas que no pueden dar previsión por estar sus presupuestos en fase de preparación previa *		
Gobierno de Cantabria	2.637.844,60	
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	14.845.244,65	
Junta de Andalucía	29.793.048,30	
Comunidades Autónomas que no han contestado		
Junta de Extremadura	4.633.450,94	
Principado de Asturias	5.074.398,69	
Gobierno Vasco	32.900.093,76	
Total CCAA	191.119.622,06	5.744.522,47
ENTIDADES LOCALES	86.328.840,77	4.783.392,23
TOTALES COD	277.448.462,83	10.527.914,70

Las cifras de las Comunidades Autónomas que no han enviado datos corresponden a las cifras del Previsiones de 2002 con el incremento del 10,7%, que es la media de crecimiento de las CC.AA que han respondido.
* A las cantidades de 2003 se les han incorporado, posteriormente, los gastos administrativos derivados de las acciones de cooperación al desarrollo que realizan

Tabla 3: Plan Anual de la Cooperación Española. AOD bilateral. Cooperación autonómica y local. Fuente: PACI

3 Intermon-OXFAM: Informe de la realidad de la ayuda 2002

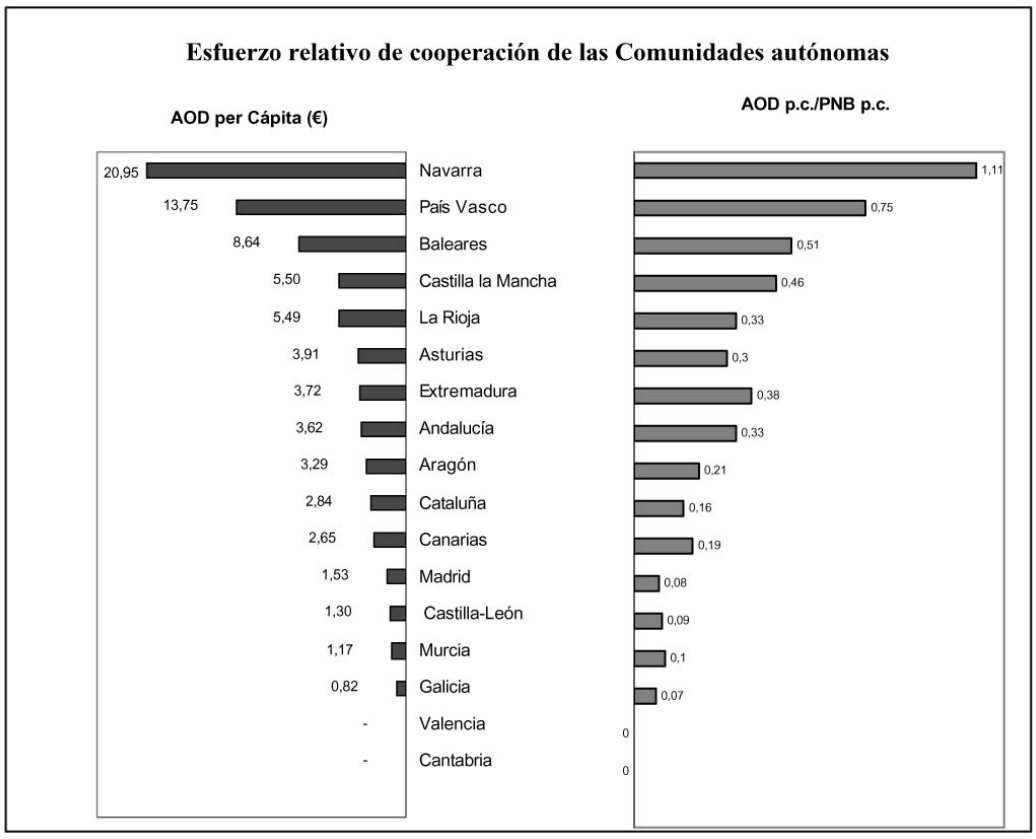


Gráfico 1: Esfuerzo relativo de la cooperación de las Comunidades Autónomas. Fuente: Intermón- Oxfam, Realidad de la Ayuda 2002.

En el caso de los entes locales, como ya mencionaba al comienzo de esta crónica, el crecimiento ha sido muy importante demostrando la decisión de participar en este proceso, la capacidad para hacerlo fomentando la participación ciudadana con iniciativas novedosas (campañas de sensibilización, campañas de ayuda humanitaria, actividades culturales, hermanamientos) y el gran potencial para ser un auténtico agente de cooperación descentralizada que fomente unas relaciones horizontales de cooperación solidaria con sus contrapartes.

Presupuestariamente son aproximadamente quince millones de euros lo comprometido por entes locales andaluces en el año 2002 y previsiblemente algo más en el 2003. Si a eso sumamos la ayuda de carácter humanitario en especie canalizada hacia Cuba y Campamentos saharauis en Argelia, principalmente (ayuda estable desde hace ya más de diez años) habría que sumar cuatro millones de euros más. Si sumamos, además, las acciones de sensibilización impulsadas con partidas presupuestarias procedentes de otras áreas (juventud, cultura, mujer, medioambiente, apoyo a comercio justo), sumaríamos un millón de euros más. De tal forma que en total, los entes locales andaluces comprometen al año para cooperación internacional casi veinte millones de € (20.000.000 €).

MARCO PRESUPUESTARIO DEL PLAN ANUAL 2003 DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO
AOD BILATERAL
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

(Cifras expresadas en euros)

MINISTERIO	Necesidades Básicas	Inversión en el ser humano	Intraestructuras y desarrollo del tejido económico	Defensa del Medio Ambiente	Particip. social Bueno Gobierno	Prevención de conflictos	Otros(1)	Sin distribución Sectorial (2)	Total Distribución Sectorial
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS			564.576,03					19.180,63	583.756,65
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENT.			1.340.257,00			67.012,85			1.407.269,84
ASUNTOS EXTERIORES	67.202.584,57	95.825.907,63	41.004.426,01	13.912.785,79	44.578.352,63	9.445.377,51	47.131.157,36	45.611.159,81	364.711.751,31
CIENCIA Y TECNOLOGÍA		9.392.283,39					490.001,50		9.882.284,89
DEFENSA	13.505.380,00		25.165.210,00		8.473.240,00	15.756.550,00	39.052.070,00	6.117.147,00	108.069.597,00
ECONOMÍA		343.410,00						377.661.375,27	378.004.785,27
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES		28.505.153,42						1.757.494,63	30.262.648,05
FOMENTO		732.200,00	656.195,42					84.998,72	1.473.394,14
HACIENDA		251.220,00						4.897,20	256.117,20
INTERIOR		1.499.673,11			392.000,00	12.136.767,50		841.706,44	14.870.147,05
MEDIO AMBIENTE			2.983.406,00					179.184,36	3.162.590,36
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA		33.163.100,10							33.163.100,10
SANIDAD Y CONSUMO	1.819.133,00							119.903,38	1.939.036,38
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	21.839.004,00		453.803,00				2.067.353,00	1.526.611,68	25.886.771,68
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	70.504.028,58	25.514.469,54	29.776.437,12	2.771.234,52	18.022.580,36	2.924.130,22	41.606.741,72	5.744.522,47	196.864.144,53
ENTIDADES LOCALES	15.901.772,47	12.388.188,65	16.195.290,53	3.453.153,63	11.153.686,23	2.408.574,66	24.828.174,60	4.783.392,23	91.112.233,00
TOTAL	190.771.902,62	207.615.605,84	118.139.601,09	20.137.173,94	82.619.859,22	42.671.399,88	154.752.509,54	444.941.575,31	1.261.649.627,45

(1) Incluye gastos administrativos y Operaciones de Deuda
(2) Cantidades previstas pero no afectadas a sectores a priori, como Créditos FAD y Microcréditos.

Tabla 4: Marco presupuestario del Plan Anual 2003 de la cooperación española para el desarrollo. Fuente: PACI 2003.

Este proceso de participación de la administración local de nuestro país en la cooperación internacional es muy significativo en el contexto europeo y sirve de referencia para quienes, en otros países comunitarios, impulsan la cooperación descentralizada. Pero este esfuerzo necesita al apoyo de otras instancias institucionales (Administración Autonómica, Administración Central, Comisión Europea, Naciones Unidas), para multiplicar el potencial de participación y generación de acciones de desarrollo humano local sostenible, propias del saber hacer de ciudades. Hasta el momento no existe un instrumento para el apoyo a la cooperación descentralizada.

Para acotar aún más vamos a intentar definir algunos rasgos que caracterizan a la que surge de los entes locales, y separarla de la que protagonizan gobiernos autónomos que, aunque posee algunos rasgos similares, se diferencia de la local en la cada vez mayor vinculación a políticas de relaciones internacionales, de expansión comercial y de relaciones diplomáticas, vinculación que la aleja de algunas virtualidades relacionadas con el carácter de cooperación solidaria. Pero vamos a ir por partes.

Los poderes locales participan en la cooperación internacional, como ya hemos mencionado anteriormente, en respuesta a una demanda de la sociedad civil, de la participación ciudadana que demanda apoyo para sus acciones de solidaridad. Estas acciones suelen estar motivadas en planteamientos de solidaridad política, caridad confesional o planteamientos de justicia social.

Dentro de la cooperación descentralizada no encontraremos, al menos hasta el momento, programas de ayuda reembolsable siendo éste un peso muy importante de la ayuda oficial de la administración central.

Esta característica, no despreciable, dibuja la identidad de la cooperación descentralizada muy cercana a lo que podría llamarse cooperación solidaria. No entramos ahora en el acierto mayor o menor de las acciones concretas que apoya y el impacto que tienen. Solo a la motivación. Posiblemente esta conceptualización no haya sido intencionada y responda a la primera vocación de la cooperación descentralizada de los entes locales: responder a la demanda de participación ciudadana.

Es esta una de las primeras virtualidades que tiene y debe seguir teniendo, su vinculación con los actores locales, con los agentes sociales y económicos del municipio para hacer de la acción de cooperar algo que va mas allá del protagonismo de grupos iniciados, especializados.

OBJETIVOS, AGENTES Y ÁMBITOS

Pero el crecimiento cuantitativo ha ido acompañado necesariamente de la reflexión dentro y fuera de las entidades locales y autonómicas acerca de su identidad.

Hagamos un recorrido por: objetivos, agentes y ámbitos.

A. Objetivos

Este carácter de cooperación solidaria hace que los objetivos estén ligados a estas demandas y que, en más de una ocasión, se distancien tanto en sectores como en prioridades geográficas de las trazadas por la administración central y en algunos casos hasta de las administraciones autonómicas.

Tal es el caso del peso que la ayuda humanitaria, la sensibilización y la presión política tienen en la cooperación local con los campamentos de refugiados saharauis (segundo destino de la cooperación municipal andaluza en los últimos años), peso que no ocupa ni en el caso de la administración autonómica, ni en el caso de la administración central debido a los compromisos con el gobierno de Marruecos.

Otro caso significativo es el de Cuba, primer receptor de la ayuda de los entes locales de Andalucía, con un numero próximo a los cien hermanamientos con municipios de la isla caribeña. Para la administración central, Cuba no representa una prioridad debido a su "régimen político antidemocrático".

En el ámbito de la sensibilización también es conveniente destacar la capacidad de compromiso de los entes locales con las denuncias contra la deuda externa, el comercio de armas, etc, temas que no suelen encontrar eco en la administración central puesto que es objeto de estas denuncias.

B. Agentes

Las ONGD´s

Inicialmente la cooperación municipal se ha canalizado en su mayoría a través de ONGD´s, especialmente, y otras asociaciones privadas sin animo de lucro (colectivos de solidaridad, asociaciones de vecinos, ordenes religiosas, etc).

El perfil de estas asociaciones también tiene mucho que ver con el carácter de participación ciudadana de la cooperación descentralizada. La condición de tener presencia real en el municipio es una condición generalizada en las convocatorias de ayudas. También ha resultado un tema controvertido que ha encontrado críticas principalmente provenientes de la administración central y de las grandes ONGD´s, críticas a la descoordinación y la eficacia de la ayuda a través de colectivos sin experiencia.

Esta crítica que en algunos casos ha tenido una motivación perversa (competencia de mercado), no ha estado desatinada al cuestionar el impacto de las ayudas por esas vías. Pero también los agentes locales han ido madurando en ello y han revisado las tendencias iniciales procurando la vertebración en acciones de mayor envergadura, procurando su vinculación con la participación ciudadana, bien a través de la participación de agentes locales o bien acompañando los proyectos con acciones de información y sensibilización.

Entre el 75 y el 80% de la cooperación descentralizada de los entes locales se gestiona a través de ONGD´s, mientras que en el caso de la administración central no llega al 33%, cifra algo superior en el caso de la administración autonómica pero siempre lejos del porcentaje de gestión indirecta de la cooperación impulsada desde los municipios.

COOPERACIÓN DIRECTA: LOS HERMANAMIENTOS

Pero no es despreciable, todo lo contrario, muy a considerar, el papel de los hermanamientos solidarios, que en el caso de Andalucía va ocupando más espacio.

Esta vía significa el aprovechamiento de una experiencia que los municipios ya habían prospectado para establecer sus relaciones internacionales con componentes principalmente culturales. Tal es el caso de los hermanamientos de ciudades homónimas.

En la década de los 80 aparece otro tipo de hermanamientos basados en la motivación de solidaridad internacional con países, pueblos, en situaciones difíciles, conflicto bélico, pobreza, etc. Es el caso de los hermanamientos con municipios de Nicaragua y con wilayas saharauis de los campamentos de Tindouf.

En los años 90, con el gran crecimiento exponencial de la cooperación descentralizada en los entes locales, y con la especial situación de Cuba, crecen los hermanamientos con municipios de la isla.

Las potencialidades de esta vía son muchas, si se logra extender de manera horizontal la voluntad de cooperación con el principio de la participación. Distintas áreas y empresas municipales, escuelas, asociaciones, incluso ONGD´s con conocimiento del terreno o de sectores determinados, pueden enriquecer el hermanamiento solidario, una propuesta que multiplica, dentro de las limitaciones objetivas, las posibilidades de impacto de la cooperación desde los poderes locales.

Si bien hay que tener en cuenta el peligro de que el hermanamiento quede reducido a aspectos protocolarios y en lugar de fomentar la participación, la reduzca, debilitando la capacidad de actuación de las ONGD´s por el uso de los escasos recursos a compromisos de hermanamiento que no conllevan acompañamiento.

LAS UNIVERSIDADES

El papel de las universidades en la cooperación internacional para el desarrollo tiene especial importancia, como ya hemos citado anteriormente y su colaboración con los entes locales también. Se trata de instancias públicas, con autonomía en la definición de sus políticas de cooperación, con amplia sensibilidad social (siempre han sido foros donde han crecido los nuevos movimientos sociales) y especial atención a los temas internacionales.

Pero junto a ello, las capacidades de aportación a la cooperación para el desarrollo se fundamentan en otros valores añadidos.

- En primer lugar, en tanto que institución que agrupa a un amplio contingente de expertos – profesores-as e investigadores- en muy diversas materias, tiene un primer papel que cumplir asistiendo a las instancias responsables de la ayuda – públicas y privadas – para mejorar la orientación y sentido de sus acciones (...)

- En segundo lugar, y en tanto que centro formativo, la Universidad debe contribuir a la formación de recursos humanos aptos para la investigación, estudio y ejecución de políticas y acciones de desarrollo y de cooperación internacional (...)

- Y, finalmente, la Universidad, bien directamente, bien a través de apoyo público, puede contribuir a mejorar las capacidades docentes e investigadoras de centros similares en los países en desarrollo. De esta manera, a través de la cooperación interuniversitaria, se pueden mejorar las capacidades que estas tienen para responder a la demanda de la sociedad de expertos, técnicos o gestores.[4]

La colaboración entre entidades locales y universidades se ha ido tramando tímidamente en la mayoría de los casos, probablemente por la confusión acerca de la modalidad de apoyo público a este tipo de entidades que no deben confundirse con ONGD´s, aunque actúen indirectamente también.

LAS EMPRESAS

La colaboración de los entes locales con empresas privadas para la cooperación internacional para el desarrollo, tal vez sea una de las asignaturas pendientes mas importante.

Las potencialidades de las empresas en la ayuda al desarrollo son grandes: su conocimiento del funcionamiento de los mercados, de la gestión empresarial, de las nuevas tecnologías, de la asistencia técnica, etc.

Sin embargo, el vertiginoso auge de la cooperación descentralizada produjo rápidamente un acercamiento perverso de cierto tipo de empresas privadas al mundo de la cooperación, mejor dicho a los recursos para la cooperación.

Este acercamiento buscando apoyo para la capitalización en aventuras de expansión internacional, usando recursos destinados a la ayuda, provocó rápidamente el rechazo de la sociedad y de un gran sector de ONGD´s, además de la respuesta negativa de parte de las instituciones locales.

El enfoque fue erróneo. Tal vez pueda ser más acertado hablar de la participación de las empresas en la cooperación internacional desde otro contexto, desde el de la promoción económica, si se trata de establecer acuerdos de cooperación económica basados en el establecimiento de acuerdos de colaboración productiva o comercial. Esta es una nueva asignatura de los entes locales, pero es una asignatura que está cobrando gran fuerza a partir de las iniciativas de desarrollo local.

La proyección de las pequeñas y medianas empresas locales a nivel internacional en países en desarrollo no tiene porque ser depredadora, puede basarse en criterios de comercio justo, de mutuo acuerdo, abrir mercados a productores de estos países, generar empleo estable, a partir de la producción estable de riquezas.

El papel de las entidades locales en este sentido debe ser promover esta participación evitando el uso perverso de los recursos para la ayuda y fomentando la cooperación económica estable acompañando, posiblemente, los hermanamientos solidarios.

Ya existen experiencias en España y en Andalucía que tienen gran interés.

LAS CONTRAPARTES

Tan importante es identificar la cooperación descentralizada por su relación con los actores sociales ejecutores de la ayuda (ONGD´s, hermanamientos, universidades, empresas, otras asociaciones ciudadanas), como por la vía de canalización de éstas en los países de destino, es decir, por sus contrapartes.

La cooperación de los entes locales tiene la oportunidad de servir para fortalecer la instituciones de los poderes locales en el sur, las entidades ciudadanas en el sur, los productores asociados en empresas de base. A través de su colaboración con las ONGD´s y a través de los hermanamientos tiene la posibilidad de fortalecer el poder local en el sur.

La cooperación no gubernamental tiene un valor muy importante, su capacidad para llegar mas cerca de los beneficiarios directos, a través de la elección de sus contrapartes vinculadas de forma muy cercana a la sociedad civil. Aunque no es un axioma que se cumpla de forma estricta, si es cierto que en gran medida es así, y que es una de

4 José Antonio Alonso en Estrategia para la Cooperación española. Ministerio de Asuntos Exteriores. 1999

las grandes potencialidades y virtualidades de la cooperación no gubernamental, en contraste con la bilateral (protagonizada de forma directa por los gobiernos), en la que encontramos de forma frecuente (no siempre) acuerdos de colaboración de gobierno a gobierno, de ministerio a ministerio, sin posibilidad de acompañamiento hasta el destino final, hasta los beneficiarios directos.

Es posible que existan casos en los que las estructuras de las administraciones en los países receptores de la ayuda sean agentes de equidad, de inclusión social, de redistribución de riqueza y de prestación de servicios a la comunidad de manera horizontal.

Es posible, en ese sentido, que nos encontremos proyectos de colaboración surgidos de las entidades locales que tengan como contraparte un Ministerio de Salud o un Ministerio de Educación. En estos casos el acercamiento de los municipios a las administraciones centrales de los receptores de las ayudas se produce basado en el convencimiento de que se trata de gobiernos que demuestran su capacidad para redistribuir los beneficios de las ayudas en el conjunto de la población, sin desvíos lucrativos.

Sin embargo, en líneas generales, la cooperación municipal suele ir canalizada a través de ONGD´s del sur o municipios del sur (incluso universidades del sur), los pares de los actores de la cooperación de los entes locales en el norte.

Analistas de la cooperación descentralizada coinciden en señalar que **la promoción del poder local, del desarrollo local, del municipalismo, es una de las asignaturas pendientes de la cooperación descentralizada de los entes locales**. Si bien ya se está reflexionando sobre ello considerando la gran potencialidad que este tema tiene. Tal vez uno de los foros más interesantes sobre este tema sea el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social que se celebra a escala mundial en Portoalegre (en Sevilla se celebró el primero de Andalucía y España en junio de 2002 con participación de representantes de 20 países y en Florencia el primero europeo en noviembre de 2002).

Los hermanamientos pueden ser vías para fortalecer los poderes locales cercanos a la ciudadanía. Pero no tienen por qué ser las únicas vías. No hay por qué forzar compromisos dispersos con municipios en diferentes partes del globo que, de tan dispersos, queden vacíos de contenido. Se pueden generar redes, como es el caso de los "fondos", incluso se pueden establecer acuerdos con gobiernos autónomos, administración central, y entes de cooperación multilateral (el programa de desarrollo humano local – PDHL - de la ONU es un ejemplo) que respalden estas líneas de cooperación.

En definitiva, en contraste con la cooperación bilateral, la descentralizada tiene más posibilidades de acercarse a la sociedad civil de los países receptores de la ayuda y mas posibilidades de generar participación en la gestión de estas ayudas. En este sentido tiene más elementos en común con las ONGD´s.

C. Ámbitos

Al hablar de ámbitos hacemos referencia a las distintas formas de hacer cooperación según los objetivos específicos de las acciones. Dividiremos en grandes grupos que, a su vez se pueden subdividir:

- ayuda humanitaria y ayuda de emergencia,
- ayuda al desarrollo,
- cooperación económica y comercio justo
- sensibilización de la opinión pública,
- formación
- cooperación cultural
- presión política

- **La ayuda humanitaria** suele encontrar respaldos, no solo de las áreas especializadas en la cooperación (apoyo a campañas de participación ciudadana y aportación de recursos económicos), también de otras que consideran la posibilidad de canalizar patrimonio en desuso (vehículos, equipos informáticos, mobiliario, etc. Las expresiones más estables las encontramos en la cooperación con Sahara (Caravana por la Paz, de carácter anual en las que se canaliza ayuda por valor de mas de 300 millones de pesetas), y con Cuba (Barcos de la Solidaridad, con frecuencia también anual, incluso semestral, en los que se transporta material de diferentes tipos, especialmente transporte, por un valor similar al de las caravanas). En estos últimos años tuvo especial relevancia el despliegue de acciones que protagonizaron entes locales en colaboración con asociaciones ciudadanas en ayuda a los damnificados en Centroamérica por el Huracán Mitch. A modo de ejemplo, solo en un municipio de 15.000 habitantes (Pozoblanco) se recaudaron mas de 15 millones de pesetas mediante

actividades deportivas, culturales, colaboración de medios de comunicación local, empresas locales, etc. Bien es verdad que las emergencias comienzan a ser tan frecuentes que las entidades locales comienzan a huir del destino de partidas presupuestarias significativas para dar respuesta a las demandas de ayuda de los colectivos sociales, ya que este uso de los fondos pone en peligro las posibilidad de llevar a cabo acciones de desarrollo, considerando los limitados recursos. Por esto, se ha tendido a apoyar campañas de sensibilización que promuevan la participación ciudadana privada en estas acciones de emergencia. Por otra parte al hablar de ayuda de emergencia, hablamos de otra cosa, la que tiene que actuar de forma inmediata ante situaciones de catástrofe. Para poder intervenir en ayuda de emergencia hay que tener una gran capacidad logística que, hasta el momento, no ha existido en Andalucía, y menos aún en los municipios. La ayuda de emergencia a través de ong´s de gran prestigio ha sido la vía más utilizada, pero también la que presenta más dificultades para el seguimiento y evaluación. En muchos casos las situaciones emergencia han generado ayudas destinadas más a la rehabilitación que a la ayuda inmediata

- **Ayuda al desarrollo.** Supone el peso mayoritario de las acciones de cooperación para el desarrollo desde los entes locales. Esta ayuda, por lo general se canaliza a través de ONGD´s y otras entidades, y, en menor proporción, por la vía directa, a través de hermanamientos o acuerdos de colaboración. En los casos en los que las partidas presupuestarias ya son significativas, estas ayudas se suelen regular a través de convocatorias de subvenciones, de libre concurrencia, para entidades no lucrativas, a través de convenios, y /o a través de resoluciones de comisión de gobierno o de pleno, según el caso de cada entidad local. Los sectores a los que se destina la mayoría de las ayudas suelen ser **educación, salud, infancia, vivienda, saneamiento, abastecimiento de agua, producción,** etc. Los proyectos productivos son menos: en primer lugar, suelen ser proyectos de mayor envergadura que requieren mas recursos que los disponibles a través de una sola entidad local, sobre todo considerando que ésta tiende al reparto entre varias organizaciones para garantizar la "participación ciudadana"; en segundo lugar, las mayor parte de entidades no lucrativas con presencia local que optan a las ayudas no tienen capacidad para llevar a cabo acciones de desarrollo buscando la cofinanciación en otras fuentes, por lo que la mayor parte de las peticiones de subvención están relacionadas con los sectores que señalábamos antes. Sin embargo en cantidad de recursos iguala a los dedicados a proyectos de salud y de educación. Esta es una realidad que también limita la posibilidad de las entidades locales de intervenir en proyectos desarrollo generadores de riqueza, de empleo. Vuelve a ser la coordinación de recursos la vía para resolver esta limitación, bien sea a través de ONGD´s, o vía directa, mediante la definición de proyectos propios en el marco de hermanamientos o convenios de colaboración.

- **Comercio justo y cooperación económica.** Es un ámbito más novedoso que tiene posibilidades de expansión en el contexto, como ya señalábamos antes, de las estrategias de promoción económica. El apoyo a las iniciativas de comercio justo que promueven el consumo de productos elaborados en los países del sur con criterios de justicia, equidad, respeto medioambiental, es a la vez, un apoyo a la generación de nuevos empleos, tanto allá como aquí; este sería el primer paso apoyando las primeras importaciones y fomentando el consumo de estos productos en el seno de las propias instituciones. El consumo de café y otros productos de alimentación, regalos institucionales, etc. Ya existen redes en Andalucía que tienen capacidad para cubrir esta posible demanda, habiendo generado, además de fuentes de riqueza en los colectivos exportadores, más de 50 empleos en la comunidad andaluza, y teniendo grandes posibilidades de expansión. Pero requieren apoyo institucional, un tratamiento equiparable al apoyo a otro tipo de empresas consideradas de rentabilidad social. También tiene una gran potencialidad la promoción del comercio exterior de empresas locales con países, con municipios hermanados, mediante el establecimiento de asociaciones económicas. Ya mencionábamos anteriormente que esta vía no tiene porque ser considerada como expansionista, o neocolonialista. En muchos casos los productores del sur requieren un compromiso de las ayudas del norte para facilitar el mercado estable a sus productos. De esta manera la ayuda genera actividad productiva estable, empleo estable, riqueza estable y mejora de las condiciones de vida de forma estable.. La doble moral de los países con mayor renta (Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón fundamentalmente) permite presentar una doble política que preside la Organización Mundial del Comercio: política proteccionista para los mercados de los países ricos, y liberalización de los mercados del sur para los productos del norte. Cada vez se extiende más el acento en las demandas del sur: "menos ayudas y mas comercio", denunciando la real transferencia neta de recursos desde el sur hacia el norte, debido fundamentalmente a las pésimas condiciones del mercado internacional que perjudica a los países productores de materias primas, y al gran endeudamiento.

- **Sensibilización de la opinión pública**, éste es el ámbito que más posibilidades ofrece de participación desde diferentes áreas. Las entidades locales ya han considerado la recomendación que las ONGD´s hicieran para reservar partidas exclusivas para la sensibilización de la opinión pública, aunque aún no se ha llegado

al 10% recomendado del total de las ayudas. Esta medida tiene especial importancia como instrumento para fomentar la participación ciudadana, para establecer el vínculo estrecho entre sociedad civil y poder local. Las acciones de sensibilización tienen una enorme riqueza, por su heterogeneidad, creatividad, especialización temática (refugiados, infancia, deuda externa, inmigración, comercio de armas, juventud, comercio justo, desarrollo sostenible...). También la sensibilización permite la participación enriquecedora desde diferentes áreas. Destacaremos entre ellas, el área de cultura, mediante el apoyo al acercamiento, intercambio con expresiones culturales de diferentes pueblos. Como ejemplo nombraremos los festivales de música étnica (Málaga, Alcalá la Real), de Son y Flamenco (Sevilla), de Teatro Iberoamericano (Cádiz), de Cine Iberoamericano (Huelva), de Música del Mediterráneo (Almería), etc. O la áreas de juventud (Encuentro Eurolatinoamericano de Juventud, Córdoba). Otro componente importante dentro de la sensibilización es el de las acciones de educación para el desarrollo impulsadas por asociaciones de todo tipo, especialmente ONGD´s, mediante el formato de talleres, encuentros, jornadas, seminarios, destinados a grupos que ya están sensibilizados pero necesitan más información, mas coordinación para canalizar su voluntariado. Los entes locales tienen un gran papel en el apoyo a estas acciones facilitando espacios, recursos para la difusión, comunicación, transporte, etc. Los costos son relativamente bajos en comparación con el impacto que tienen en la sociedad. Algunos analistas escépticos cuestionan la pertinencia de este tipo de actividades como componentes de la cooperación para el desarrollo, desconsiderando todo lo que no sea transferencia de recursos netos a los países del sur. En algunos casos esta crítica puede estar fundamentada en el abuso cometido alguna vez al incluir dentro del concepto de cooperación al desarrollo, cualquier acto de contenido internacional, cargándolo en los presupuestos destinados a cooperación. Pero estos casos, que hay que señalar críticamente, no deben empañar la importancia de las acciones de sensibilización con este formato.

- **Formación.** El crecimiento de la acción de cooperación descentralizada requiere de iniciativas de formación–capacitación que ayuden a todos los actores implicados en la misma, que son muchos. Desde la representación política, muy cambiante, que requiere la formación necesaria para entender la definición de las políticas, el porqué de esta tarea y sus claves más básicas, hasta la función interventora que no encuentra el mecanismo mas ágil para abordar esta misión de solidaridad con criterios de eficacia y eficiencia junto con los de control de gasto público. Fuera de la institución local también se requiere capacitación: jóvenes que quieren incorporarse a la cooperación internacional desde una perspectiva profesional o como voluntarios de ONGD´s, medios de comunicación que requieren información adecuada para entender determinados conflictos de actualidad, contrapartes locales (municipios) que no conocen las posibilidades y las herramientas de la cooperación descentralizada, etc. El ámbito de la formación tiene gran espacio. Es un pilar importante para una cooperación coherente. Las entidades locales poseen áreas de formación continua encargadas de actualizar a sus funcionarios en el manejo de nuevas temáticas. Esta es una vía para promover acciones formativas de bajo costo que asienten la cooperación descentralizada como transversal en la acción de los poderes locales.

- **Cooperación cultural.** La cooperación cultural, como ya mencionamos anteriormente, es una realidad que tiene grandes posibilidades de desarrollo. La promoción del encuentro cultural frente al choque cultural es una obligación, más aún en este mundo globalizado en el que las tensiones sociales, económicas y políticas amenazan con provocar choques de civilizaciones. Interculturalidad y multiculturalidad, respeto y reconocimiento de la diferentes identidades y de los valores de cada una de ellas. Esta es una base sobre la que se debe asentar la cooperación internacional y, dentro de ella, la cooperación descentralizada. Las iniciativas de acercamiento entre culturas ayudan en la tarea de la cooperación. Las áreas de cultura de ayuntamientos y diputaciones han puesto en marcha iniciativas en este sentido que, en la mayoría de los casos, no están coordinadas, no complementan, las estrategias de cooperación de su propias institución, siendo, ésta, una tarea relativamente fácil, con gran proyección. El diálogo en el Mediterráneo pasa por un gran esfuerzo de acercamiento, entre dos riberas cercanas físicamente pero muy lejanas culturalmente.

- **Presión política.** La posibilidad de los entes locales de actuar sin estar socados por la mordaza de los compromisos diplomáticos que obligan a las políticas de cooperación bilateral, incluso multilateral, permite a la cooperación descentralizada moverse relativamente con mayor soltura en otro ámbito importante, el de la presión política en la defensa de los derechos humanos. De ahí que aspectos como los efectos de la Globalización de la economía, la exclusión social, la deuda externa, la impunidad de los dictadores, las masacres genocidas en los conflictos bélicos, etc, sean temas cada vez mas presentes en las campañas de sensibilización apoyadas por entes locales y, también, objeto de resoluciones de plenos y de manifiestos dirigidos a instituciones de otro rango.

En suma, los ámbitos en los que se mueve la cooperación descentralizada son los mismos en los que se pueda mover la cooperación no gubernamental.

En el caso de la cooperación bilateral, la gran diferencia, además de la liberación "relativa" de las ataduras diplomáticas geopolíticas, estriba en la inexistencia de ayudas con carácter reembolsable, tipo créditos FAD. En la cooperación de los entes locales solo se contempla dentro de las ayudas al desarrollo la creación de fondos rotativos en manos de las contrapartes o instancias que se crean para gestionarlos, pero siempre en los países receptores de la ayuda, sin obligación de reembolso a la entidad donante del norte. Una asignatura poco desarrollada hasta el momento es el perfil más adecuado para la participación de las **Cajas de Ahorros** en iniciativas de este tipo. Queda por trabajar, aunque ya hay alguna experiencia, su implicación con recursos económicos y humanos en la financiación de créditos para el desarrollo local que sean gestionados por contrapartes solventes asesoradas por la experiencia de quienes han participado en la promoción de la pequeña y mediana empresa, de la economía social y del autoempleo, en nuestra comunidad.

En el caso de la cooperación multilateral, aparentemente las confluencias son mas difíciles. Sin embargo, como señalaba en páginas anteriores ya existen estrategias en organismos internacionales de Naciones Unidas (como es el caso del PDHL) que, inspirados en las conclusiones de diferentes conferencias internacionales promueven la colaboración con entes de cooperación descentralizada (municipios, diputaciones, fondos municipales, gobiernos autónomos) para promover el desarrollo local en los países receptores coordinando recursos. Paradójicamente, la colaboración entre cooperación descentralizada y cooperación multilateral en casos como este, está mas cercana que la colaboración entre cooperación descentralizada y cooperación bilateral. Especialmente en el caso de España, ya que en otros países europeos de nuestro entorno (Francia e Italia) ya existen mecanismos de apoyo gubernamental a la cooperación descentralizada. Seguro que llegará pero no debe ser muy tarde.

DEBILIDADES Y AMENAZAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE LOS ENTES LOCALES

Ser amigos de la cooperación descentralizada, creer en sus grandes potencialidades y fortalezas, obliga a prestar atención especial a sus debilidades. Sin duda luces y sombras acompañan esta modalidad de cooperación.

Comenzando por **las sombras**, suele señalarse como su gran limitación, **la dispersión** y la **escasa capacidad para acometer acciones de cierta envergadura** debido a la limitación de los recursos, sobre todo si se trabaja de forma descoordinada. La media de recursos destinados por proyecto apoyado por los entes locales así lo refleja.

Esta realidad suele ser uno de los argumentos más esgrimidos por quienes cuestionan la validez y posibilidades de la cooperación descentralizada, unido al hecho de la descoordinación que provoca solapamiento de "pequeñas acciones" en el mismo terreno.

Es una realidad, una debilidad que hay que superar ofreciendo las alternativas lógicas a este problema: la coordinación y concertación de acciones de mayor envergadura. Dos vías para ello: el apoyo a una ONGD u otro agente de cooperación por la vía indirecta, que vaya captando recursos en diferentes ventanillas para completar un proyecto de mayor calado (caso de proyectos productivos), o la coordinación previa de disponibilidad de recursos que garantice un camino más fácil a estas propuestas de cooperación indirecta, incluso que pueda poner en marcha otras de forma directa.

En definitiva **ante el problema de la limitación de recursos de forma aislada, coordinación de recursos y concertación de acciones de mayor envergadura, mediante la creación de redes.**

Otra debilidad importante va de la mano de la **escasa complementariedad** con otros actores institucionales nacionales e internacionales. Esto provoca una pobre planificación de objetivos y escasas formulaciones de políticas de cooperación desde el municipio. El hecho de que tampoco existan foros adecuados para la coordinación con otros actores (ausencia de una Ley Andaluza de Cooperación y de un órgano coordinador, escaso desarrollo del apoyo y de la articulación con la administración central, fragilidad de las redes internacionales), colabora a que sea difícil resolver este flanco débil.

El trabajo que llevan a cabo las redes de municipios, en especial los Fondos de Cooperación agrupados en Confocos y la comisión de cooperación de la Federación Española de Municipios y Provincias, ayuda a la reflexión, a la corrección de errores y al mejor aprovechamiento de oportunidades.

En este sentido cabe señalar la mayor audacia de organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas, como es el caso del PNUD, al entender la necesidad de "apoyar con recursos" a la cooperación descentralizada. Los municipios andaluces, a través del Fondo Andaluz, han encontrado ya la posibilidad de cofinanciar proyectos con Naciones Unidas en zonas que son de tradicional presencia: Cuba, Centroamérica y Norte de África.

En el caso de la Unión Europea, el abanico de posibilidades es amplio, sin embargo hasta el año 2002 no se abrió una línea presupuestaria que apoyara acciones de cooperación descentralizada en las que los entes locales pudieran presentar propuestas. Aún está por concretar el apoyo "con recursos" de otras instancias institucionales mas cercanas.

En algunos casos, los detractores de la cooperación descentralizada de los entes locales han usado estos argumentos para justificar la necesidad de la centralización en torno al tronco común de la administración central, o incluso de la administración autonómica.

En otros casos, motivados por la pasión "a favor", se ha cuestionado la identidad timorata (humanitaria y poco más) de la cooperación de muchos municipios, y el escaso desarrollo del componente participativo y de defensa de los derechos humanos en un contexto internacional cada día mas conflictivo.

En algunas ocasiones, especialmente desde el mundo de algunas ONGD´s, se ha cuestionado la tendencia a la cooperación directa y al hermanamiento protocolario, que elimina el componente de participación ciudadana y el apoyo al trabajo de los movimientos asociativos.

Todas estas críticas y otras deben tener parte de razón en la medida que señalan debilidades. Por nuestra parte, desde un punto de vista sin duda apasionado por la cooperación descentralizada y la participación ciudadana, identificamos fortalezas y debilidades con el objeto de mejorar, no de desacreditar.

En líneas generales se suelen considerar como flancos más débiles de la cooperación de los entes locales los siguientes:

Coordinación. Son innumerables los casos de municipios vecinos, de la misma provincia, que, bien a través de hermanamientos o bien en colaboración con ONGD´s, actúan en la misma zona geográfica en proyectos similares, incluso en los mismos barrios. La caricatura de este asunto podría ser la siguiente: dos representantes políticos de dos entidades locales cercanas coinciden en un vuelo a un país latinoamericano en el que van a participar en la inauguración de unas viviendas, a medida que avanza la conversación descubren que la viviendas son en el mismo barrio del mismo municipio,...,pero son diferentes.

También es frecuente el caso de proyectos apoyados por varios entes locales en colaboración con ONGD´s que no obtienen la financiación completa debido a la limitación de recursos de cada ente local con lo cual la viabilidad del proyecto está en cuestión. O lo que, si cabe, es peor, proyectos doblemente financiados por varias entidades que no conocían la disposición mutua a apoyarlos, con el consiguiente problema administrativo de devolución de fondos que posiblemente ya no servirán para otro proyecto.

Otro caso frecuente de falta de coordinación es la realización de campañas de sensibilización editando materiales similares, duplicando los recursos destinados a los mismos, sin posibilidad de compartir experiencias, recursos.
En alguna medida las propias ONGD´s han sido nexos de coordinación a través de la proposición de acciones de desarrollo o sensibilización para la cofinanciación por diferentes vías. Pero las propias ONGD´s han evaluado la necesidad de mayor coordinación entre entes locales, la necesidad de entes de interlocución para poder reflexionar y resolver problemas compartidos. Por esta razón el Fondo Andaluz y la Coordinadora de ONGD´s convenieron algunas medidas útiles para conseguir mayor coordinación: homogeneización de formularios para las convocatorias, campañas de sensibilización conjuntas, foros periódicos de reflexión, etc.

Es conveniente coordinar acciones sin necesidad de perder la autonomía de cada entidad, para evitar solapamientos que ya se producen en territorios donde la cooperación es más densa (Centroamérica, Sahara, Cuba, Marruecos). Coordinar no significa centralizar. Se puede mantener un estilo propio, una política de cooperación propia, una relación con agentes sociales locales y unas prioridades geográficas propias coordinando, a la vez, formas de actuación conjunta en proyectos de mayor envergadura, formas de seguimiento y evaluación y formas de difusión. Eso facilitará la labor de todos.

Definición de objetivos y estrategias (coherencia). Hace falta un esfuerzo mayor para definir el modelo de la cooperación desde los municipios. En este sentido ayuda mucho la creación de redes donde compartir experiencias, donde aprender como actuar en cooperación aportando las buenas prácticas elaboradas en nuestros municipios

especializados en diferentes sectores productivos o de servicios. El propio fortalecimiento de los poderes locales en otras regiones del planeta requiere del apoyo de quienes ya llevan un camino hecho.

Escaso desarrollo del gran potencial de participación ciudadana. Una de las virtualidades mayores de la cooperación de los entes locales es su cercanía a la sociedad civil. Esa cercanía aún no está suficientemente puesta en valor aunque hay suficientes experiencias que demuestran que es una de sus mayores riquezas. La relación con las ONGD´s es un ejemplo de ello. Pero también el acercamiento a la cooperación internacional del movimiento vecinal. Recientemente se han llevado a cabo experiencias de democracia participativa en las que la población en general ha apoyado sin titubear la dedicación del 0,7% de los exiguos presupuestos municipales a la cooperación internacional. Ahora hace falta encontrar mecanismos para que además de aprobar pueda participar.

Participación en redes internacionales. Los amigos de la centralización suelen encontrar una gran limitación en este tipo de cooperación por su escasa capacidad para tener incidencia internacional. Coordinar no es sinónimo de centralizar. Existen redes a escala nacional e internacional en las que ya los municipios pueden coordinarse. Es una debilidad fácilmente superable.

Acción eficiente y eficaz. La limitación de recursos ha generado en muchas ocasiones una relativización excesiva de las funciones de diagnóstico, seguimiento y evaluación. Estas fases en el ciclo de un proyecto son fundamentales para garantizar la viabilidad de proyectos.

Visibilidad, seguimiento y evaluación. La sociedad necesita obtener información sobre el impacto de las ayudas, saber qué pasó para reforzar su convicción. Esta labor suele ser relativizada por los entes locales debido al alto costo relativo cuando se trata de presupuestos pequeños. Difícilmente un municipio con cincuenta mil euros de presupuesto para cooperación internacional puede evaluar solo, los proyectos apoyados en diferentes zonas geográficas. Sin embargo, organizado en red si tiene capacidad para devolver la información a su ciudadanía.

En este punto hay que destacar la escasa visibilidad de la cooperación andaluza en el exterior de forma general, visibilidad que también es importante para que la Andalucía solidaria sea reconocida. También resulta relativamente fácil mejorar esta debilidad estableciendo acuerdos entre todos los actores implicados (gobierno autónomo, entes locales y ONGD´s principalmente).

Fortalezas y oportunidades de la cooperación de los entes locales

La luz, o las luces, hablan más de las potencialidades de la cooperación descentralizada. Un municipio no tiene la misma especialización que una ONGD. Puede haber ONGDS especializadas en género, salud, educación, juventud, cultura, capacitación empresarial, etc. En un municipio todas estas vertientes forman parte de su quehacer cotidiano, a través de áreas especializadas en cada una de ellas. La potencialidad está en la posibilidad de implicar a todas estas áreas en la acción de cooperación internacional desde su especialidad, incluso aprovechando su disponibilidad de recursos complementarios.

Las áreas de cultura, de mujer y de juventud, suelen ser las que de manera más próxima se implican a las acciones de cooperación, tal vez por su componente social. Pero también los programas de formación continua, de medioambiente, deporte, empresas municipales y provinciales de agua, vivienda, etc. Todas estas vertientes del trabajo de la entidad local pueden ser implicadas en la cooperación para el desarrollo. Hasta las áreas de protocolo pueden implicarse, por ejemplo ofreciendo regalos procedentes de empresas de comercio justo.

En síntesis, ***la cooperación al desarrollo puede ser un eje transversal que implique a todas las áreas de trabajo de un ente local coordinadas desde el área especializada y vertebradas con otras similares de otras entidades locales cercanas*** (vuelve a tener importancia el papel de las redes).

Estas posibilidad de aportación en temas que tienen que ver con el **desarrollo humano local**, acompañada de la **cercanía a la sociedad civil** (representada en este campo por la ongd´s y también por otros agentes sociales y económicos), son sus principales valores.

Ya hemos señalado reiteradamente el **distanciamiento de la cooperación municipal de los compromisos diplomáticos** de los gobiernos centrales, en los casos en los que éstos compromisos hipotecan la defensa de los derechos humanos o la acción de la cooperación con determinados pueblos o países. Esto no quiere decir que la cooperación descentralizada contravenga los grandes ejes de la política exterior europea, pero si que pueden empujarla hacia un concepto mas social y mas justo.

Esto también debe conllevar, en determinados casos, como la situación de los asentamientos palestinos y tantos, que se hagan frentes comunes en los que cada agente de cooperación cumpla un papel complementario. Pero siempre

tendrá mas soltura, dentro del entramado institucional, un ente local, para denunciar violaciones o incumplimientos de tratados y de resoluciones internacionales.

La **alianza estratégica con la cooperación no gubernamental** también es una gran potencialidad, caminando más allá de lo que podemos entender como entidades de la sociedad civil que tienen como misión la cooperación internacional. Apoyando la implicación de otros agentes sociales (vecinos, jóvenes, mujeres, sindicatos, empresas de trabajo asociado, universidades, medios de comunicación, etc).

La herramienta del **hermanamiento** o el convenio de cooperación es de gran utilidad para propiciar el encuentro cultural, la tolerancia, el acercamiento entre civilizaciones. Hermanamiento participativo que supere la fase protocolaria y genere vínculos estables entre escuelas, hospitales, barrios, grupos culturales, rompa fronteras ideológicas en un mundo cada día mas globalizado.

El reconocimiento de la existencia de la cooperación descentralizada requiere ahora trabajar sobre el entramado de su identidad, partiendo de la gran necesidad de superar sus principales debilidades en especial la **descoordinación.**

Los flancos débiles están bien definidos. Junto a ellos grandes potencialidades que pueden hacer de la cooperación descentralizada desde los municipios una buena inyección de esperanza para pensar que hay modelos alternativos y complementarios para las relaciones de cooperación solidaria entre los pueblos.

Si bien la cooperación internacional no es una asignatura tradicional de los poderes locales, parece que el devenir de este siglo la coloca como una asignatura obligatoria, que aún requiere la elaboración de su temario completo, un temario en el que deben participar los agentes políticos, sociales y económicos y en el que el desarrollo sostenible, el impacto de género, la erradicación de la pobreza y la defensa de los derechos humanos deben ser miembros del tribunal.

ANÁLISIS

2

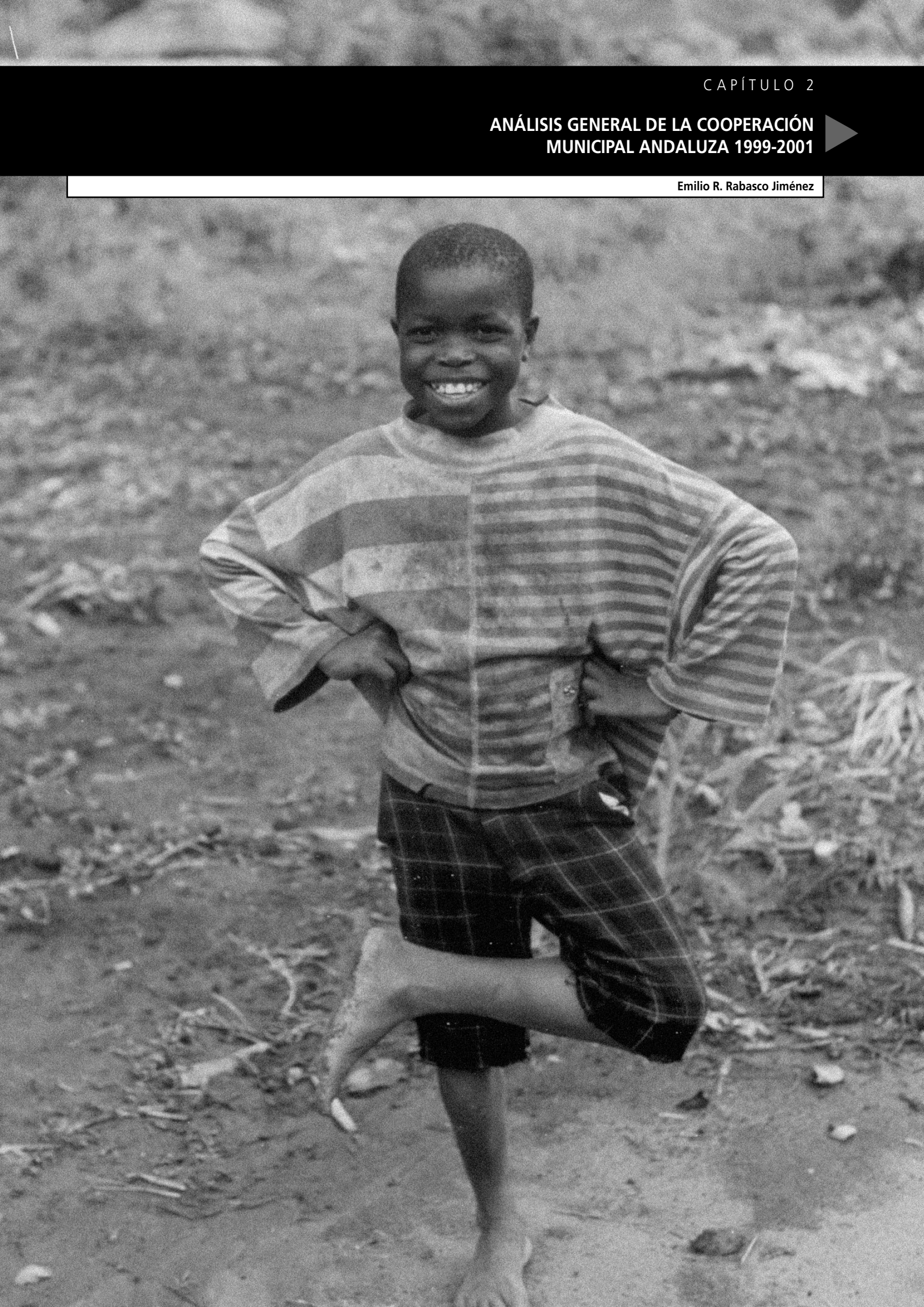
CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS GENERAL DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL ANDALUZA 1999-2001

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS GENERAL DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL ANDALUZA 1999-2001

Emilio R. Rabasco Jiménez



ASPECTOS METODOLÓGICOS

El estudio Inventario-Evaluación de la cooperación municipal andaluza al desarrollo 1999-2001 tiene como objetivo final mejorar la coordinación, la eficacia y la eficiencia de los esfuerzos en cooperación internacional al desarrollo emprendidos desde las entidades locales andaluzas.

Desde esta óptica se ha estructurado la publicación en dos partes diferenciadas, el inventario de proyectos recopilados y el estudio y análisis de esta información.

Recopilación de información – inventario

El periodo de recopilación de información se mantuvo abierto desde agosto de 2001 a marzo de 2002.

El proceso de recogida de información se realizó por varias vías:

- SOCIOS FAMSI: Envío de fichas de captura de información[5] vía correo electrónico y contactos telefónicos. En algunos casos captura de información directamente en las instituciones.
- NO SOCIOS FAMSI: Envío de cartas de presentación y ficha de captura de información / contactos telefónicos.
- Ayuntamientos menos de 25.000 habitantes: envío de cartas de presentación y ficha de captura de información

La heterogeneidad de fechas de apertura y cierre de convocatorias, y especialmente los retrasos en las resoluciones de ciertas instituciones, provocó la ampliación del plazo de recogida de información hasta el mes de marzo de 2002. En esta fecha se resuelve la convocatoria del último de los ayuntamientos capitales de provincia.

Para la captura de información se siguió un orden de prioridades:

Prioridad 1. Recopilación de información de presupuestos 2001 de Socios FAMSI y resto de diputaciones y ayuntamientos capitales de provincia no socios.

Prioridad 2. Recopilación de información de presupuestos 1999 y 2000 de Socios FAMSI y resto de diputaciones y ayuntamientos capitales de provincia no socios.

Prioridad 3. Recopilación de información 1999-2000-2001 del resto de ayuntamientos y mancomunidades.

[5] Se incluye modelo en anexo

El grupo de entidades analizadas se compone de:

Entidades	1999	2000	2001
Diputaciones	6	7	8
Ayuntamientos capitales de provincia y/o más de 50.000 habitantes [6]	6	7	8
Ayuntamientos menos de 50.000 habitantes	7	14	15
Ayuntamientos menos de 50.000 habitantes (información parcial a partir de proyectos co-financiados con Diputaciones)	6	29	46

	1999	2000	2001	Totales
Monto económico inventariado	5.840.388 €	7.176.902 €	9.956.650 €	22.973.940 €
Acciones inventariadas	342	419	583	1.344

Tabla 5 – A: Entidades que han aportado información al estudio según años y monto en euros inventariado (datos globales sin proyecciones). Fuente: elaboración propia.

La información ha sido suministrada directamente por las instituciones financiadoras. Algunos datos se han depurado a partir de información contrastada con las entidades beneficiarias de las subvenciones.

También se han aumentado el número de entradas a partir de los datos suministrados por las Diputaciones que trabajan con ayuntamientos. Ciertas Diputaciones establecen convenios de co financiación de proyectos de ayuda al desarrollo con ayuntamientos de la provincia. Por lo tanto en el inventario se han considerado éstos como proyectos o acciones del ayuntamiento, en co financiación con la diputación correspondiente. Para diferenciar estos casos en el listado aparece el ayuntamiento y entre paréntesis la diputación cofinanciadora. A nivel de estudio y de montos globales, se consideran como fondos de diputaciones en el porcentaje que les corresponde.

La información disponible fue integrada en una base de datos por años que posteriormente se integró asimismo en una base única.

La información se depuró a través de la inclusión de nuevos campos de información a partir de la información suministrada y eliminación de campos que habían obtenido un nivel de respuesta limitado.

A nivel de estudio se han intentado evitar las comparaciones interanuales que requieran de un muestreo común, puesto que éste no es similar para los tres años. Las comparativas se han establecido fundamentalmente en porcentajes sobre el año.

Otras fuentes de información

El estudio de la información cuantitativa constituye la principal fuente de información de la publicación, por cuanto recoge un listado consolidado único hasta ahora.

Sin embargo han existido otras fuentes de información que enriquecen el análisis de datos:

- Evaluaciones de campo en tres zonas durante julio-agosto-septiembre 2001
  - Centro América (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras)
  - Caribe (Cuba)
  - Magreb (Marruecos)
- Evaluación de proyectos de Diputación de Córdoba en Cuba 1996-2001
- 4 reuniones de trabajo (Mesas Técnicas con técnicos del área de cooperación de ayuntamientos y diputaciones)
- Reunión bilateral Municipios – ONGDs (Málaga 2002)
- Evaluaciones de campo durante julio – agosto – septiembre de 2002 en Cuba, Bolivia, Perú, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Chiapas

[6] 7 ayuntamientos capitales más Jerez de la Frontera. La información del Ayuntamiento de Sevilla fue solicitada pero no se obtuvo respuesta.

Durante el año 2002 han surgido diversas publicaciones en torno a la cooperación descentralizada, en especial el Informe sobre la Realidad de la Ayuda (Intermón) y el Informe sobre Cooperación de Entidades Locales de la AECI. Estos documentos han servido como referencia para contrastar datos y, especialmente el Informe de Intermón, para extraer alguna cifra o cuestión no explorada previamente.

Información disponible	
Capitales, más de 100.000 habitantes y Mancomunidades	**Menos de 100.000 habitantes**
Diputación de Almería	Ayuntamiento de Aguadulce
Diputación de Cádiz	Ayuntamiento de Alcalá del Río
Diputación de Córdoba	Ayuntamiento de Almedinilla
Diputación de Granada	Ayuntamiento de Arahal
Diputación de Huelva	Ayuntamiento de Badolatosa
Diputación de Jaén	Ayuntamiento de Baena
Diputación de Málaga	Ayuntamiento de Benacazón
Diputación de Sevilla	Ayuntamiento de Benalmádena
Ayuntamiento de Almería	Ayuntamiento de Camas
Ayuntamiento de Cádiz	Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes
Ayuntamiento de Córdoba	Ayuntamiento de Casariche
Ayuntamiento de Granada	Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos
Ayuntamiento de Huelva	Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera
Ayuntamiento de Jaén	Ayuntamiento de Coria del Río
Ayuntamiento de Jerez	Ayuntamiento de Cuevas del Becerro
Ayuntamiento de Málaga	Ayuntamiento de Dos Hermanas
	Ayuntamiento de El Coronil
Mancomunidad de Municipios de El Valle de Los Pedroches (Córdoba)	Ayuntamiento de El Cuervo
Mancomunidad de Municipios del Guadajoz y Campiña Este (Córdoba)	Ayuntamiento de El Puerto de Santa María
Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir (Córdoba)	Ayuntamiento de El Viso del Alcor
Mancomunidad de Municipios Tierras del Doñana (Sevilla)	Ayuntamiento de Espartinas
	Ayuntamiento de Estepa
	Ayuntamiento de Fuentes de Andalucía
	Ayuntamiento de Gilena
	Ayuntamiento de Gerena
	Ayuntamiento de La Carlota
	Ayuntamiento de La Louisiana
	Ayuntamiento de La Puebla de Cazalla
Ayuntamiento de Palomares	Ayuntamiento de La Rinconada
Ayuntamiento de Paradas	Ayuntamiento de La Roda de Andalucía
Ayuntamiento de Pozoblanco	Ayuntamiento de Lantajuela
Ayuntamiento de Priego	Ayuntamiento de Las Cabezas de San Juan
Ayuntamiento de Puente Genil	Ayuntamiento de Lebrija
Ayuntamiento de Puerto Real	Ayuntamiento de Los Morales
Ayuntamiento de San Sebastián de los Ballesteros	Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca
Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache	Ayuntamiento de Lucena
Ayuntamiento de San Lúcar la Mayor	Ayuntamiento de Luque
Ayuntamiento de Santiponce	Ayuntamiento de Mairena del Alcor
Ayuntamiento de Tocina	Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe
Ayuntamiento de Tomares	Ayuntamiento de Marinaleda
Ayuntamiento de Trebujena	Ayuntamiento de Martín de la Jara
Ayuntamiento de Ubrique	Ayuntamiento de Montellano
Ayuntamiento de Utrera	Ayuntamiento de Montilla
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	Ayuntamiento de Morón
	Ayuntamiento de Olivares
	Ayuntamiento de Osuna
	Ayuntamiento de Palma del Río

Tabla 5 - B: Entidades que han aportado información al estudio según años y monto en euros inventariado (datos globales sin proyecciones). Fuente: elaboración propia.

CENTROAMÉRICA/CARIBE	
Cuba	169
Nicaragua	71
Honduras	28
República Dominicana	22
Guatemala	43
El Salvador	57
Costa Rica	3
Haití	17

AMÉRICA DEL NORTE	
México-Chiapas	25

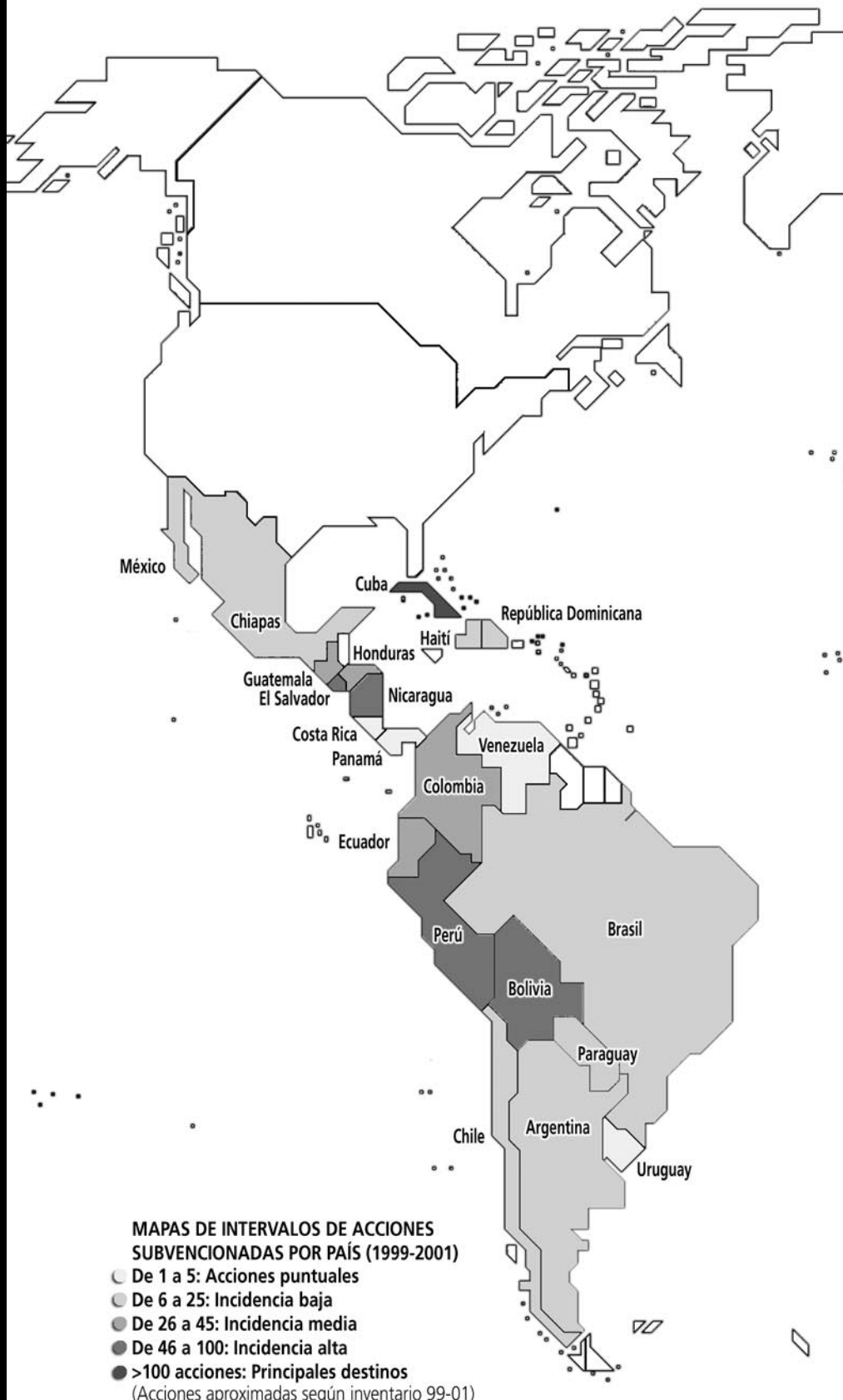
AMÉRICA DEL SUR	
Panamá	5
Colombia	26
Ecuador	33
Perú	91
Bolivia	68
Chile	11
Argentina	6
Uruguay	5
Paraguay	8
Brasil	17
Venezuela	5

EUROPA	
España	199
Bosnia	17
Yugoslavia	3
Kosovo	8
Bielorrusia	5
Ucrania	3
Rumanía	3
Turquía	1

ORIENTE MEDIO	
Irak	2
Afganistán	4
Palestina/Israel	5

ÁFRICA	
Marruecos	42
Campamentos Saharauis	108
Túnez	2
Mauritania	3
Senegal	6
Guinea-Bassau	2
Mali	6
Burkina Faso	14
Guinea	7
Costa de Marfil	3
Benin	1
Ghana	2
Togo	15
Camerún	6
Chad	2
Sudán	2
Etiopía	13
Fitrea	1
Uganda	6
Kenia	3
Rep. democrática del Congo	8
Ruanda	2
Burundi	4
Tanzania	4
Angola	9
Malawi	9
Mozambique	24
Madagascar	9

ASIA	
China	2
India	24
Bangladesh	1
Camboya	1
Filipinas	6
Timor Este	2




Bielorrusia
Ucrania
Rumania
Bosnia
Yugoslavia
Kosovo
España
Turquía
China
Afganistan
Marruecos
Túnez
Palestina/Israel
Irak
Campamentos
Saharauis
Bangladesh
India
Mauritania
Mali
Senegal
Burkina Faso
Chad
Sudán
Fritrea
Filipinas
Guinea-Bassau
Guinea
Benin
Ghana
Etiopía
Camboya
Togo
Camerún
Costa
de Marfil
Uganda
República
democrática
del Congo
Ruanda
Burundi
Kenia
Tanzania
Angola
Malawi
Timor Este
Madagascar
Mozambique

CENTROAMÉRICA/CARIBE	
Cuba	3.185.000
Nicaragua	1.790.000
Honduras	609.000
República Dominicana	403.000
Guatemala	813.000
El Salvador	1.533.000
Costa Rica	26.000
Haití	336.000

AMÉRICA DEL NORTE	
México-Chiapas	395.000

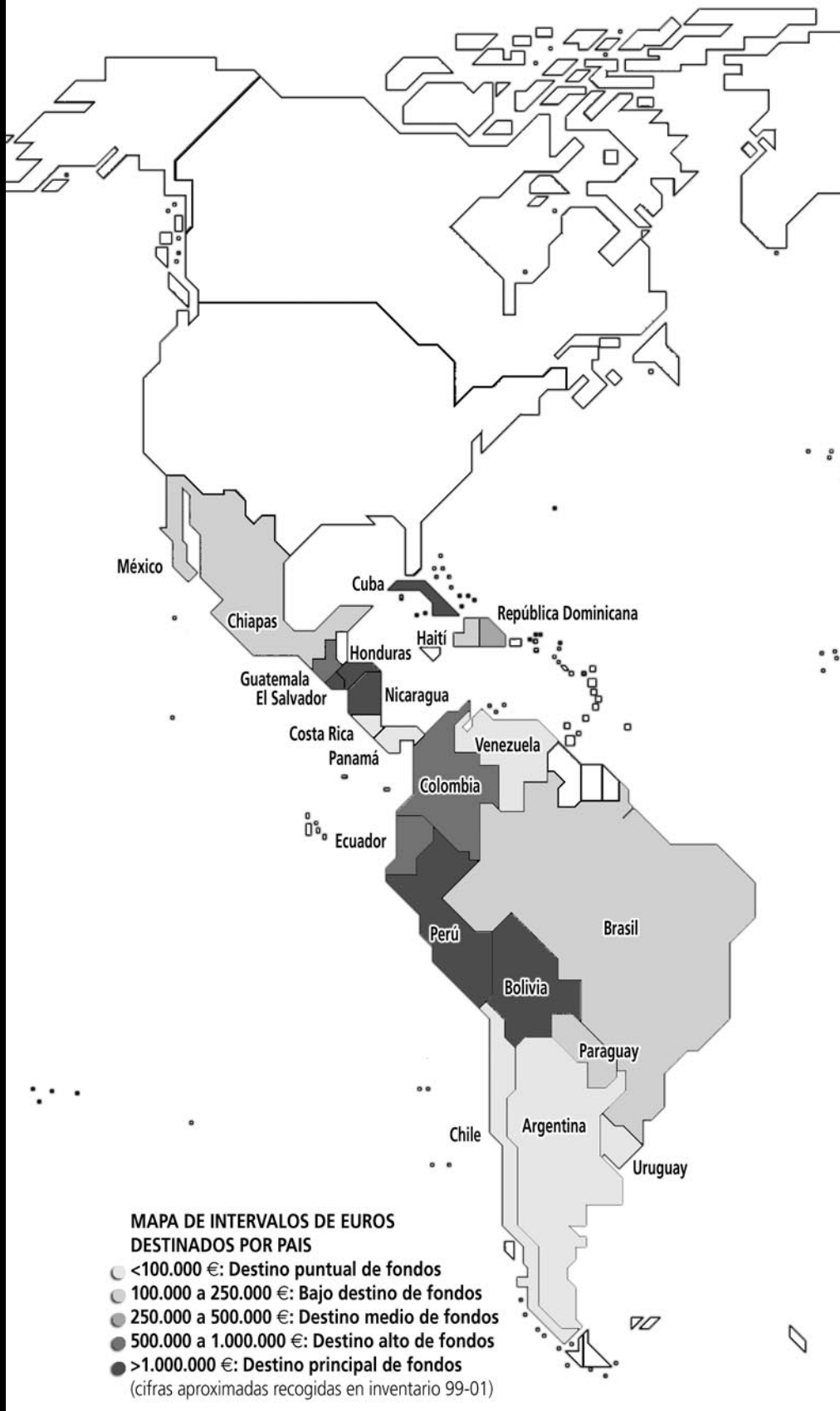
AMÉRICA DEL SUR	
Panamá	111.000
Colombia	585.000
Ecuador	686.000
Perú	1.513.000
Bolivia	1.604.000
Chile	61.000
Argentina	76.000
Uruguay	41.000
Paraguay	172.000
Brasil	195.000
Venezuela	50.000

EUROPA	
España	1.250.000
Bosnia	240.000
Yugoslavia	39.000
Kosovo	131.000
Bielorrusia	58.000
Ucrania	32.000
Rumanía	23.000
Turquía	12.000

ORIENTE MEDIO	
Irak	8.000
Afganistán	36.000
Palestina/Israel	76.000

ÁFRICA	
Marruecos	665.000
Campamentos Saharauis	2.005.000
Túnez	26.000
Mauritania	44.000
Senegal	125.000
Guinea-Bassau	26.000
Mali	67.000
Burkina Faso	264.000
Guinea	158.000
Costa de Marfil	12.000
Benin	16.000
Ghana	20.000
Togo	266.000
Camerún	66.000
Chad	73.000
Sudán	32.000
Etiopía	132.000
Fitrea	13.000
Uganda	149.000
Kenia	119.000
Rep. democrática del Congo	89.000
Ruanda	42.000
Burundi	105.000
Tanzania	298.000
Angola	124.000
Malawi	37.000
Mozambique	412.000
Madagascar	231.000

ASIA	
China	1.500
India	422.000
Bangladesh	5.000
Camboya	18.000
Filipinas	27.000
Timor Este	31.000




Bielorrusia
Ucrania
Rumania
Bosnia
Yugoslavia
Kosovo
España
Turquía
China
Marruecos
Túnez
Palestina/Israel
Irak
Afganistan
Campamentos
Saharauis
Bangladesh
India
Mauritania
Mali
Filipinas
Senegal
Burkina Faso
Chad
Sudán
Fritrea
Guinea-Bassau
Guinea
Benin
Etiopía
Camboya
Ghana
Togo
Camerún
Costa
de Marfil
Uganda
República
democrática
del Congo
Ruanda
Burundi
Kenia
Tanzania
Timor Este
Angola
Malawi
Madagascar
Mozambique

EL ESFUERZO MUNICIPAL EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Los agentes públicos locales de cooperación están conformados fundamentalmente por Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Mancomunidades /Consorcios. La forma de funcionamiento interno y la manera de afrontar la ayuda al desarrollo es sustancialmente diferente en cada tipo de institución. Puesto que un porcentaje muy elevado de la cooperación municipal andaluza se aporta por Diputaciones y Ayuntamientos capitales, las tendencias estudiadas como generales están influidas por este hecho y presentan una panorámica más cercana a la de diputaciones y ayuntamientos capitales. Sin embargo hemos tratado de extraer algunas conclusiones y líneas generales diferenciadas por tipo de institución financiadora.

Las entidades locales andaluzas han aumentado anualmente de forma constante los fondos destinados a cooperación internacional, un aumento que ha sido superior proporcionalmente al aumento de los mermados presupuestos municipales; existen no obstante instituciones que desde 1999 presentan unos datos prácticamente estancados. En ciertos casos la imputación al presupuesto de cooperación internacional de actividades como sensibilización, edición de materiales de la oficina de cooperación, sueldos de técnicos y en general la diversidad de acciones directas dificultan el cómputo de todas las inversiones con cargo a este presupuesto a efectos de este inventario. En otros casos la disminución o congelación de porcentaje destinado a ayuda al desarrollo resulta más evidente. En algunos casos problemas generales en los presupuestos de las administraciones locales han conllevado situaciones de estancamiento o retraso en el pago de las subvenciones. El caso más significativo es el de Ayuntamiento de Sevilla, que conllevó la ejecución de únicamente de 59% de lo presupuestado para el año 2000. "La convocatoria del año 2001 se ha publicado en diciembre del mismo año y aún está abierta, y para hacer efectivas las subvenciones aprobadas y aún no pagadas de los últimos 5 años, se ha acordado eliminar la convocatoria de 2002, con el compromiso del Ayuntamiento de compensar su suspensión con incrementos en los presupuestos de los siguientes años además de solicitar un crédito presupuestario extraordinario para pagar las deudas pendientes antes del fin de este ejercicio"[7]

[7] Intermón OXFAM, Realidad de la Ayuda 2001, Noviembre 2002.

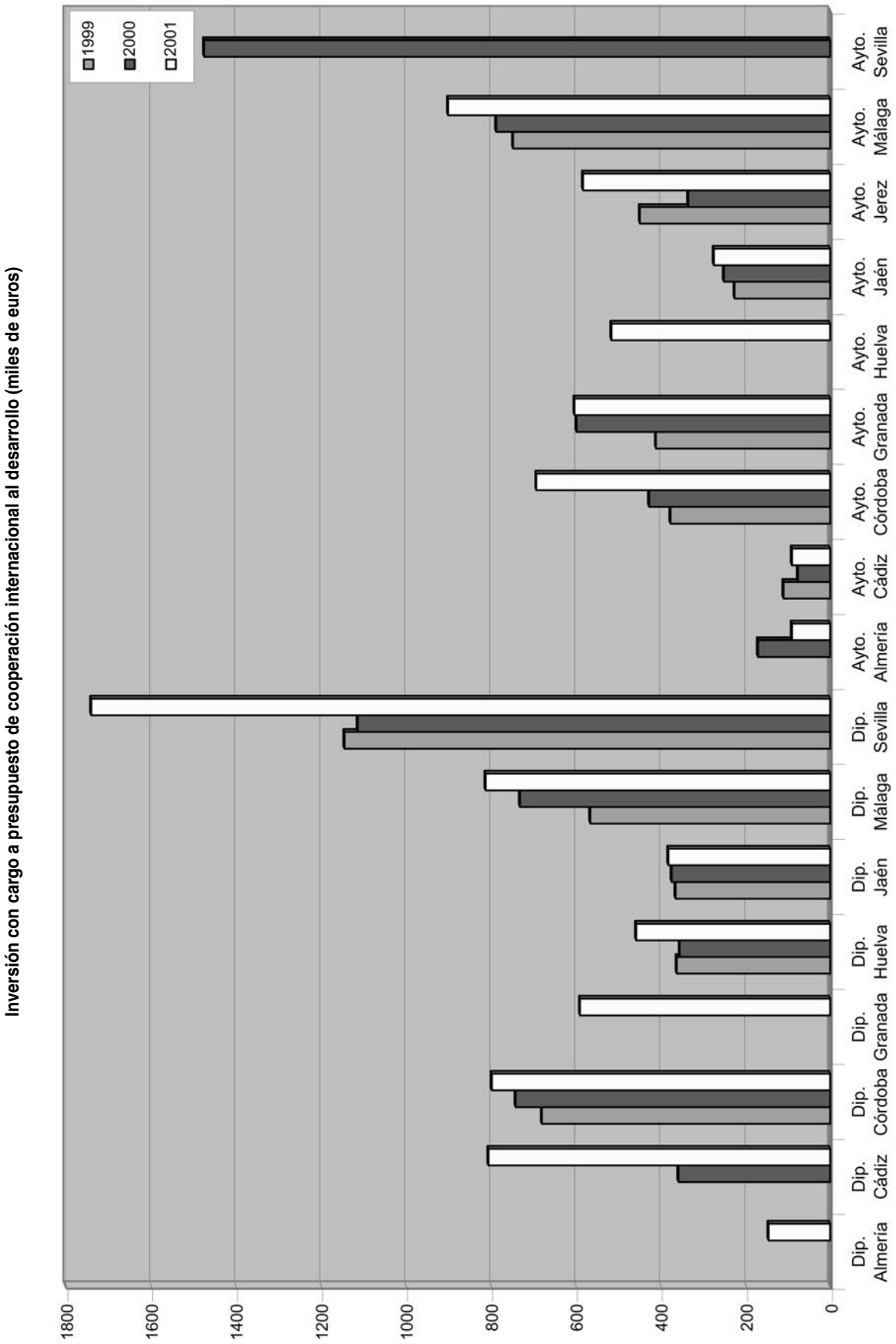


Gráfico 2°: Inversión con cargo a Cooperación Internacional al Desarrollo de Diputaciones y Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes de Andalucía en los años 1999, 2000 y 2001 con datos inventariados (miles de euros). Los espacios en blanco reflejan falta de datos en ese año. Fuente: Elaboración propia.

[8] Los datos no incorporan costes administrativos ni de personal. A este respecto se sugiere ver el recuadro "Problemas para la identificación exacta de los presupuestos invertidos"

Localidad	Provincia	Aporte C.I. 2001 [9] (euros)	Presupuesto General 2001 (euros)
Ayto. de Baena	Córdoba	27098	14.742.010
Ayto. de Chiclana	Cádiz	145000	40.086.703
Ayto. La Rinconada	Sevilla	38773	20.000.073
Ayto. de Lucena	Córdoba	66742	23.641.946
Ayto. de Montilla	Córdoba	50391	15.821.233
Ayto. de Palma del Río	Córdoba	29750	12.276.572
Ayto. de Pozoblanco	Córdoba	31313	11.998.241
Ayto. de Priego	Córdoba	54091	15.920.192
Ayto. de Puente Genil	Córdoba	52004	18.997.182
Ayto. de Puerto Real	Cádiz	127153	23.373.283

Tabla 6 (arriba) y 7 (abajo) : Aporte a Cooperación Internacional y presupuesto municipal de las ocho diputaciones de Andalucía, ocho ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y once ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes para el año 2001. Fuente: elaboración propia a partir de datos de proyectos inventariados e informes de las instituciones.

Institución	Aporte C.I. 2001[10] (euros)	Presupuesto General 2001 (euros)
Dip. Almería	145.000	120.803.000
Dip. Cádiz	804.000	169.041.000
Dip. Córdoba	796.000	138.161.000
Dip. Granada	588.000	144.794.000
Dip. Huelva	456.000	91.844.000
Dip. Jaén	380.000	123.283.000
Dip. Málaga	811.000	165.969.000
Dip. Sevilla	1.739.000	291.120.000
Ayto. Almería	90.000	112.114.000
Ayto. Cádiz	90.000	86.444.000
Ayto. Córdoba	691.000	202.052.000
Ayto. Granada	601.000	171.243.000
Ayto. Huelva	514.000	91.184.000
Ayto. Jaén	274.000	88.265.000
Ayto. Jerez	581.000	216.255.000
Ayto. Málaga	899.000	327.683.000
Ayto. Sevilla	2501 (no ejecutados)	

[9] Los datos no incorporan costes indirectos ni de personal. A este respecto se sugiere ver el recuadro "Problemas para la identificación exacta de los presupuestos invertidos"

[10] Los datos no incorporan costes indirectos ni de personal. Respecto a Ayuntamiento de Sevilla, el presupuesto ejecutado en 2001 fue el 59% del correspondiente a 2000. Respecto al 2001, el presupuesto de 2501 miles de euros no ha sido ejecutado por el momento y la convocatoria permanece abierta desde diciembre de 2001 (extraído de Intermón, "Realidad de la Ayuda 2001")

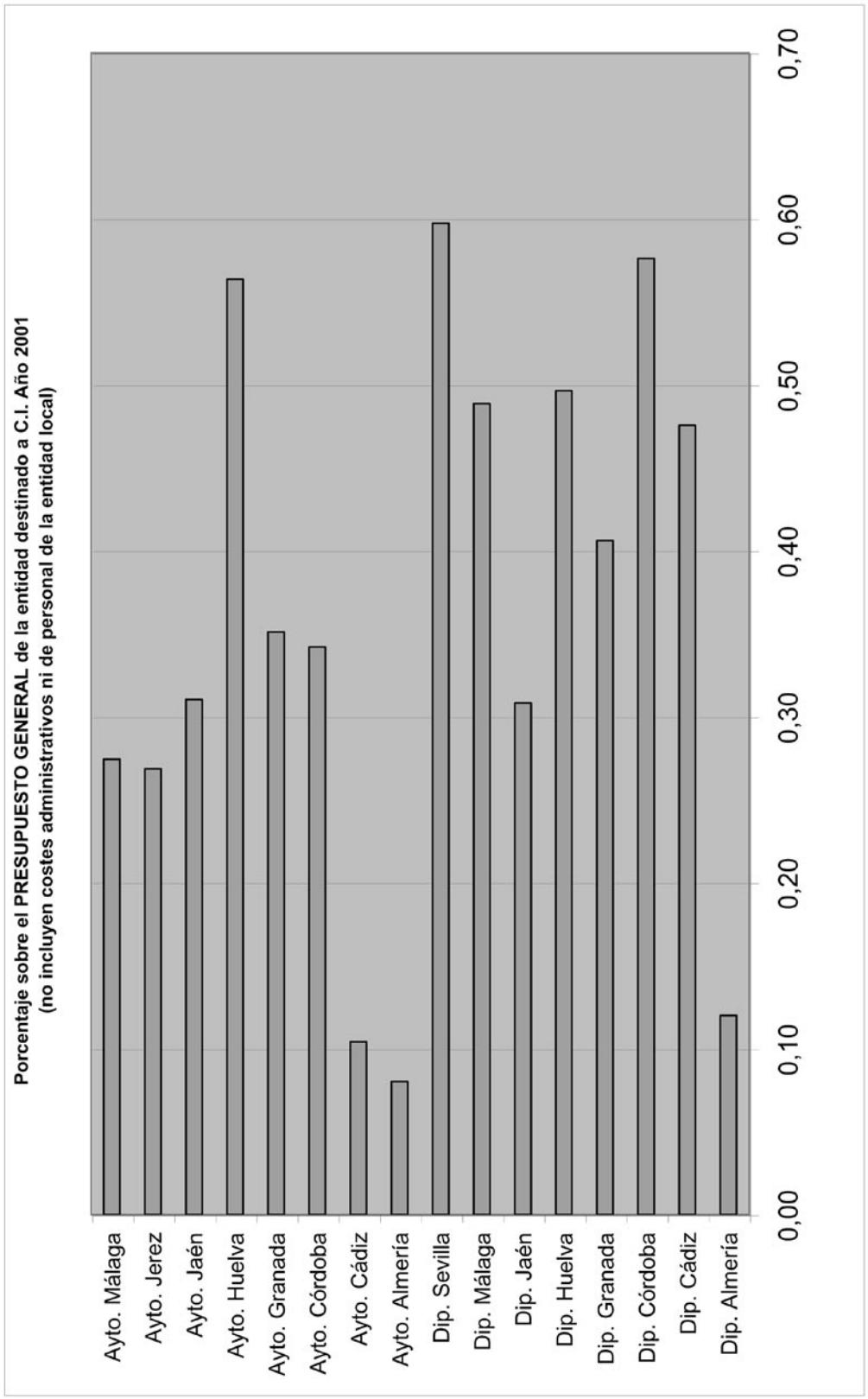


Gráfico 3: Porcentajes de presupuesto[11] general 2001 destinado a cooperación internacional en 8 diputaciones andaluzas, 7 ayuntamientos capitales de provincia más Jerez de la Frontera . Fuente: Elaboración propia a partir de información de instituciones, Ministerio de Administraciones Públicas y Informe de la Ayuda 2001, Intermón.

[11] Los presupuestos que se han utilizado ha sido el total de presupuesto municipal para el año según información del Ministerio de Administraciones Públicas, y no los ingresos propios de las instituciones. En muchas ocasiones las inversiones en cooperación de la entidad local no está incluida en una partida única, por lo que el porcentaje destinado suele ser superior al estimado en este estudio. No obstante las cifras oficiales de presupuesto para cooperación internacional utilizadas han sido las directamente aportadas por las entidades locales estudiadas, corregidas en algunos casos por información obtenida en el Informe sobre la Realidad de la Ayuda 2001 de Intermón y memorias de las instituciones, tanto en páginas web como en publicaciones. Como indicamos anteriormente estos porcentajes son superiores al incorporar los diferentes costes administrativos y de personal.

Con los datos proporcionados el objetivo del 0,7% destinado a cooperación internacional es un proceso alcanzado en muchas entidades locales si consideramos las partidas de ingresos municipales. Sin embargo, si aplicamos la aportación sobre el presupuesto total de la entidad local, la mayoría de entidades locales andaluzas en el año 2001 no alcanza este porcentaje. Existen una serie de circunstancias que provocan unos datos por debajo de la realidad en cuanto a esfuerzo municipal, como indicamos en el cuadro adjunto.

Problemas para la identificación exacta de los presupuestos invertidos

* Identificación, por parte de las entidades locales, de qué gastos son considerados como aporte a cooperación al desarrollo o 0.7 municipal.

* El principal punto a definir a la hora de establecer el compromiso del 0,7... ¿sobre qué presupuesto?. Algunas instituciones locales calculan su aportación sobre el total del presupuesto del año; otras, detraen las partidas denominadas «finalistas», especialmente las transferencias centrales y autonómicas, puesto que son ingresos con destino determinado; estos ingresos pueden llegar a suponer el 60% del presupuesto municipal.

* Las entidades locales no aportan datos , por lo general, de los gastos administrativos, de personal vinculado a la oficina, de acciones directas o inversiones en sensibilización, gastos generados por los hermanamientos y otros, que deben formar parte del esfuerzo municipal. Por lo general esta circunstancia es más acusada en aquellas instituciones que mantienen un área de cooperación al desarrollo específica; por citar ejemplos, Diputación de Málaga o Ayuntamiento de Córdoba, que en sus presupuestos globales de cooperación internacional no siempre incluyen los costes de personal ni administrativos. En el caso de Diputación de Córdoba, el presupuesto de 2001 (796.000 euros) ascendería hasta los 907.000 euros incluyendo estos costes, lo que supone una cifra aproximada de 0,7% del presupuesto de Diputación de Córdoba.

* Aplicación de partidas en diferentes concejalías y no en una partida única específica

* En definitiva, confusión en la identificación del 0,7 únicamente con las subvenciones a ONGDs.

Con los datos aportados, destaca la Diputación de Sevilla como la entidad que realiza un mayor esfuerzo en porcentaje de presupuesto general (sobre el 0,6%), seguida de Ayuntamiento de Huelva, Diputación de Córdoba y Diputación de Málaga. La mayoría de entidades se mueve en torno a un 0,25 – 0,35 por ciento del presupuesto general anual. En el otro extremo Ayuntamiento de Cádiz y Ayuntamiento de Almería destinan en torno al 0,1% del presupuesto general anual, siempre sobre datos aportados. En el caso de Cádiz es significativo el estancamiento de la ayuda desde el año 1999. En determinados casos la suma de costes indirectos (personal y administrativos) subiría los porcentajes destinados, especialmente para aquellas entidades con áreas de cooperación específicas, como mencionábamos en el cuadro anterior. Igualmente la eliminación de partidas finalistas duplica en algunos casos el porcentaje de aportación de la entidad correspondiente.

La muestra obtenida en ayuntamientos denominados "medianos y pequeños"[12] ofrece una panorámica similar. Los porcentajes sobre presupuestos municipales totales se mueven entre un 0,35 por ciento, salvo excepciones como Puerto Real o Chiclana de la Frontera[13], con porcentajes superiores al 0,5% del presupuesto total municipal. Sin embargo los porcentajes de aportación se duplican si consideramos un presupuesto corregido, a partir de la eliminación de las partidas "finalistas".La partida de ingresos municipales, que son las que realmente configuran las posibilidades de financiación de las entidades de tamaño medio y pequeño, se cifran en torno a un 60% del presupuesto general de la entidad. Por lo tanto, muchas entidades de tamaño medio están aportando unos porcentajes cercanos al 0.7 de los ingresos municipales.

[12] Considerábamos en este grupo los ayuntamientos de menos de 50000 habitantes, incluyendo Chiclana que cuenta con algo más de 53.000.
[13] En estas cifras no hemos considerado los montos gestionados por ayuntamientos a partir de subvenciones o co financiaciones de Diputaciones Provinciales.

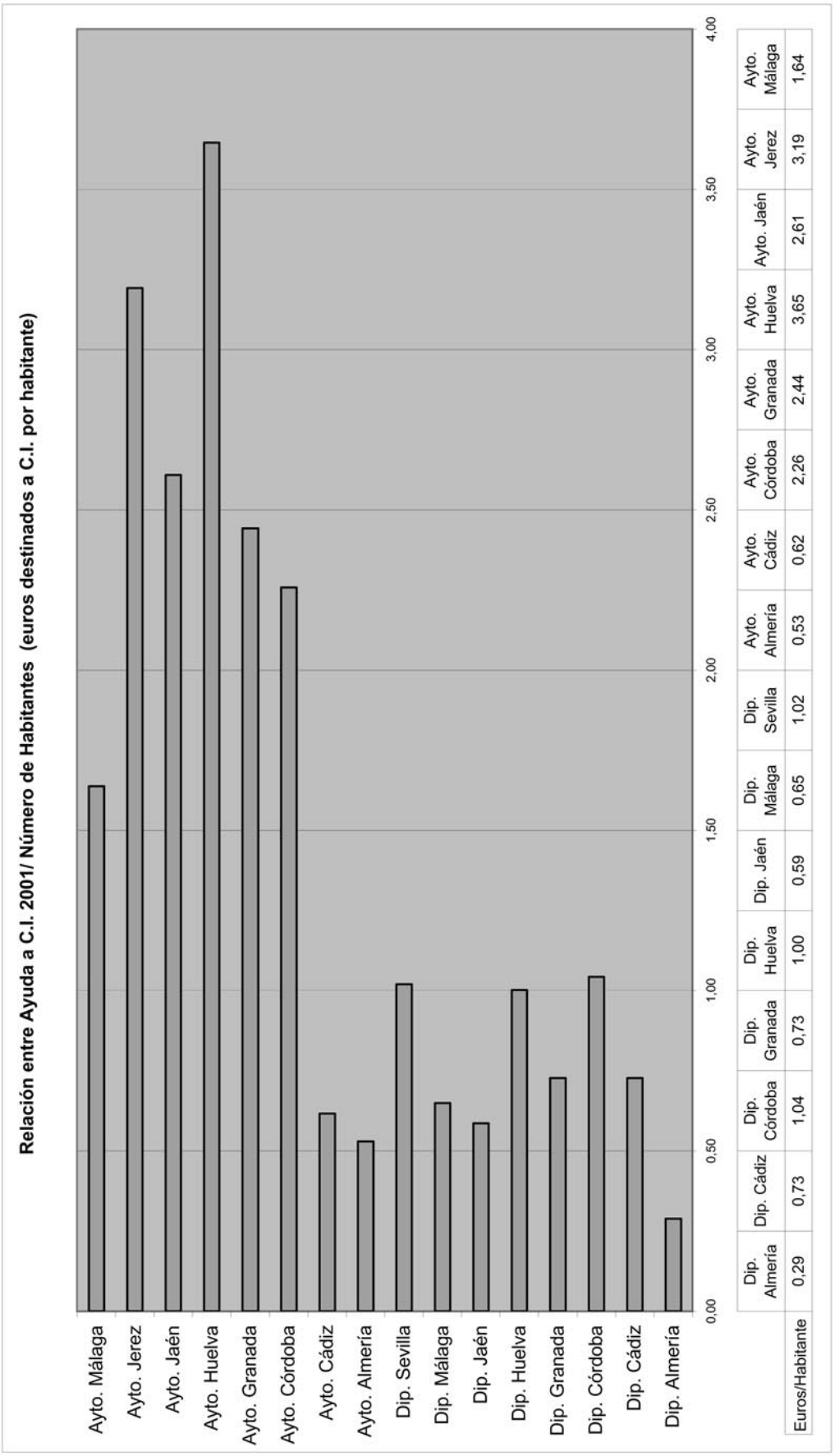
Institución	Aporte C.I. 2001 (euros)	Habitantes
Dip. Almería	145.000	502.000
Dip. Cádiz	804.000	1.106.000
Dip. Córdoba	796.000	763.000
Dip. Granada	588.000	808.000
Dip. Huelva	456.000	455.000
Dip. Jaén	380.000	648.000
Dip. Málaga	811.000	1.249.000
Dip. Sevilla	1.739.000	1.705.000
Ayto. Almería	90.000	170.000
Ayto. Cádiz	90.000	146.000
Ayto. Córdoba	691.000	306.000
Ayto. Granada	601.000	246.000
Ayto. Huelva	514.000	141.000
Ayto. Jaén	274.000	105.000
Ayto. Jerez	581.000	182.000
Ayto. Málaga	899.000	549.000
Ayto. Sevilla	2.501.000 (No ejecutados)	

Tabla 8: Aporte a Cooperación Internacional y número de habitantes de las ocho diputaciones de Andalucía, ocho ayuntamientos de más de 50.000 habitantes para el año 2001. Fuente: elaboración propia.

Institución	Provincia	Aporte C.I. 2001 (euros)	Habitantes
Ayto. de Baena	Córdoba	27098	20423
Ayto. de Chiclana	Cádiz	145000	53001
Ayto. La Rinconada	Sevilla	38773	26059
Ayto. de Lucena	Córdoba	66742	34786
Ayto. de Montilla	Córdoba	50391	22949
Ayto. de Palma del Río	Córdoba	29750	19011
Ayto. de Pozoblanco	Córdoba	31313	16042
Ayto. de Priego	Córdoba	48081	21732
Ayto. de Puente Genil	Córdoba	41215	27472
Ayto. de Puerto Real	Cádiz	127153	33069
Ayto. de Trebujena	Cádiz	13884	6915

Tabla 9: Aporte a Cooperación Internacional y número de habitantes de diez ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes para el año 2001 más Chiclana. Fuente: elaboración propia.

La comparación con la población de las distintas localidades ofrece una panorámica algo diferente. En este caso localidades como Jerez de la Frontera, Jaén, Granada, Córdoba y de nuevo Huelva ofrecen las aportaciones más altas por habitante (unos 3,65 euros por habitante en el caso de Huelva y 3,19 en el caso de Jerez de la Frontera). Para las diputaciones la relación no es muy significativa, al incluir la población a nivel provincial. Sí son de nuevo significativos los casos de los ayuntamientos de Almería y Cádiz, que apenas dedican 0,60 euros por habitante.



	Dip. Almería	Dip. Cádiz	Dip. Córdoba	Dip. Granada	Dip. Huelva	Dip. Jaén	Dip. Málaga	Dip. Sevilla	Ayto. Almería	Ayto. Cádiz	Ayto. Córdoba	Ayto. Granada	Ayto. Huelva	Ayto. Jaén	Ayto. Jerez	Ayto. Málaga
Euros/Habitante	0,29	0,73	1,04	0,73	1,00	0,59	0,65	1,02	0,53	0,62	2,26	2,44	3,65	2,61	3,19	1,64

Gráfico 4: Relación entre ayuda a cooperación internacional año 2001 y número de habitantes (euros destinados a C.I. por habitante). Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por las entidades (inventario), páginas web y memorias e Informe de la Realidad de la Ayuda 2001 Intermón; datos FAMP.

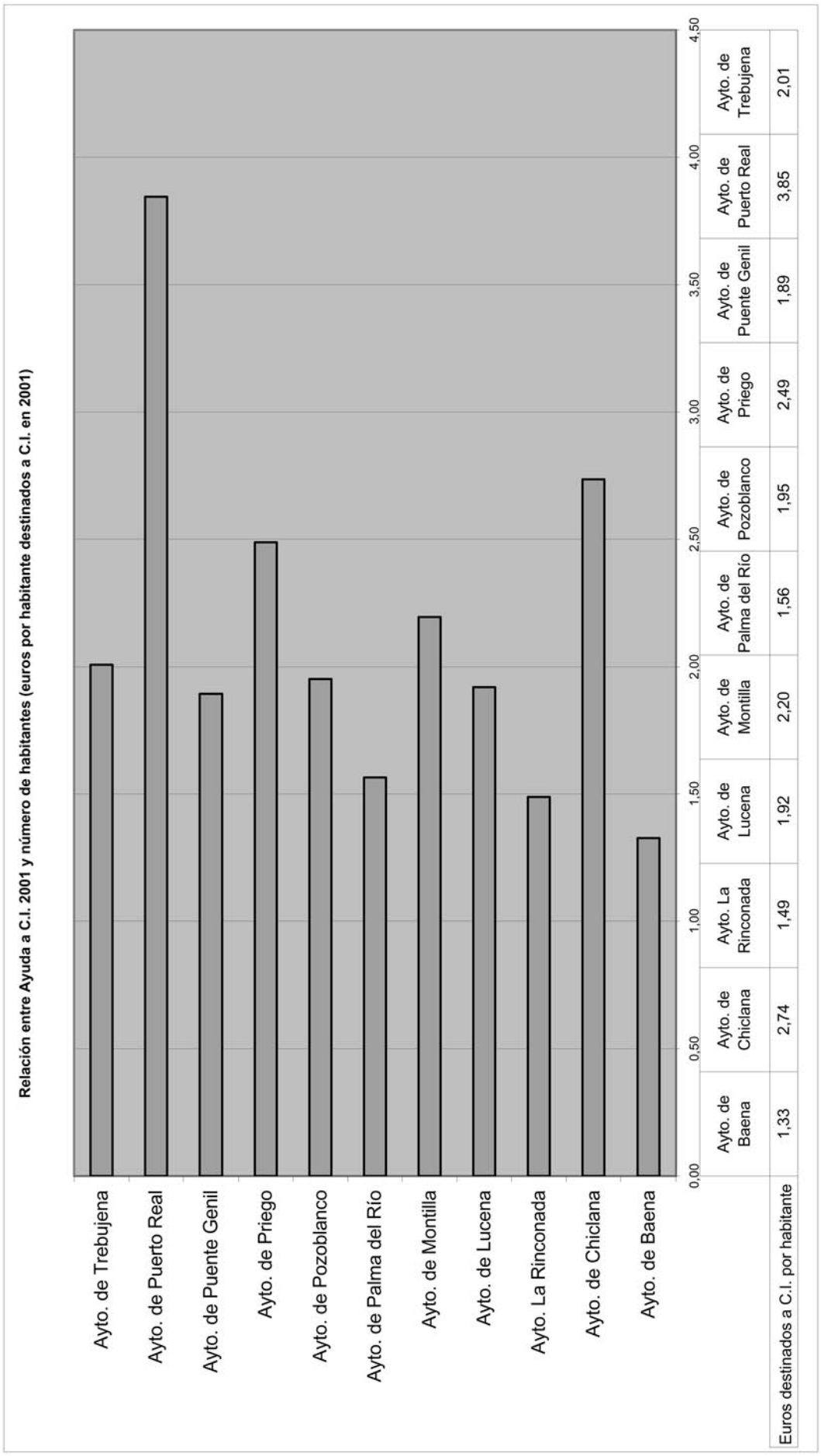


Gráfico 5: Relación entre ayuda a cooperación internacional año 2001 y número de habitantes (euros destinados a C.I. por habitante).
Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por las entidades y datos FAMP.

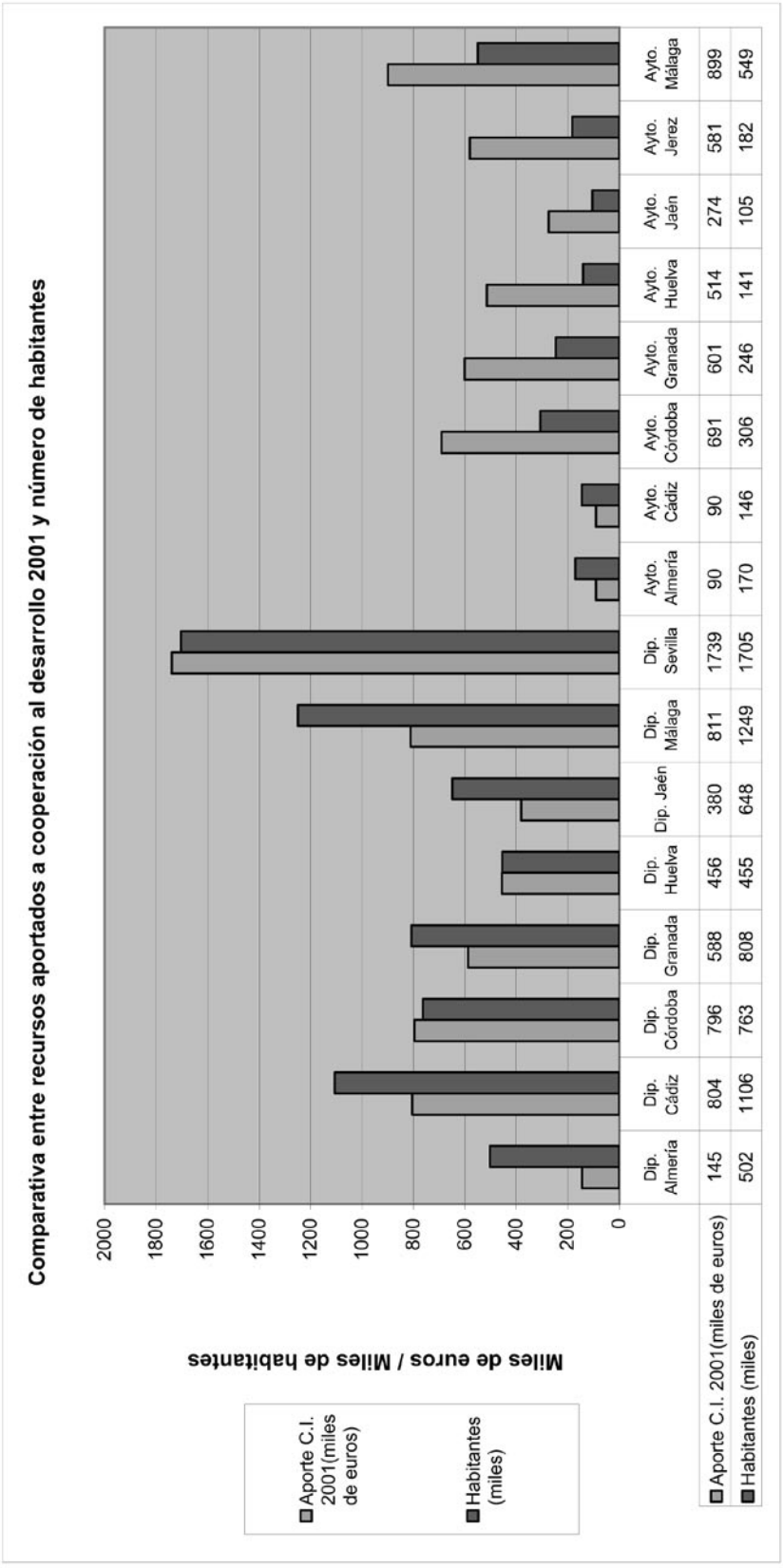


Gráfico 6: Comparativa gráfica para diputaciones provinciales y ayuntamientos de más de 50000 habitantes en el año 2001, recursos aportados a cooperación internacional y número de habitantes. Fuente: elaboración propia a partir de datos del inventario y Censo poblacional.

En este caso los ayuntamientos medianos y pequeños están aportando como media entre 1,50 y 2 euros por habitante, con excepciones ya comentadas como Puerto Real o Chiclana. Estos ayuntamientos aportan 3,85 y 2,74 euros por habitante, respectivamente. Puerto Real se sitúa como la entidad local que destina más euros por habitante de las que se han inventariado.

CONCESIÓN DE LAS AYUDAS

La mayor parte de las ayudas concedidas se ejecutan a través de convocatorias en libre concurrencia (más del 60% del presupuesto). Al menos un 50% de ayuntamientos y diputaciones ejecutan proyectos a través de convenios directos con entidades del sur o a través de convenios con entidades nacionales que canalizan la ayuda en proyectos y países concretos. La existencia de convenios de colaboración (fuera de convocatoria) no es restrictiva a entidades como ayuntamientos, organizaciones de estudios o investigación o asociaciones de amistad. Existen numerosas ONGDs que reciben ayudas de forma directa a través de convenios de colaboración. Estas fórmulas por lo general facilitan la actuación a medio y largo plazo, asegurando financiaciones estables con el objetivo de un impacto mayor.

Todas las entidades estudiadas mantienen una convocatoria de proyectos abierta. En especial las entidades municipales con escasa capacidad instalada tienen dificultades para la distribución de la ayuda, puesto que no cuentan con unas bases definidas ni con personal especializado. Son ayuntamientos que reciben a su vez financiación de las Diputaciones Provinciales para la co financiación de acciones de desarrollo en lugares muy concretos, en especial Cuba y Campamentos Saharauis.

Es difícil para los ayuntamientos pequeños incluso definir qué acciones son consideradas como cooperación al desarrollo, puesto que en ocasiones se confunde la subvención a ONGDs como única vía de acción. En estas entidades de escaso presupuesto la vía del hermanamiento sirve como enlace y desarrollo de acciones de cooperación que no siempre están contabilizadas como ayuda al desarrollo.

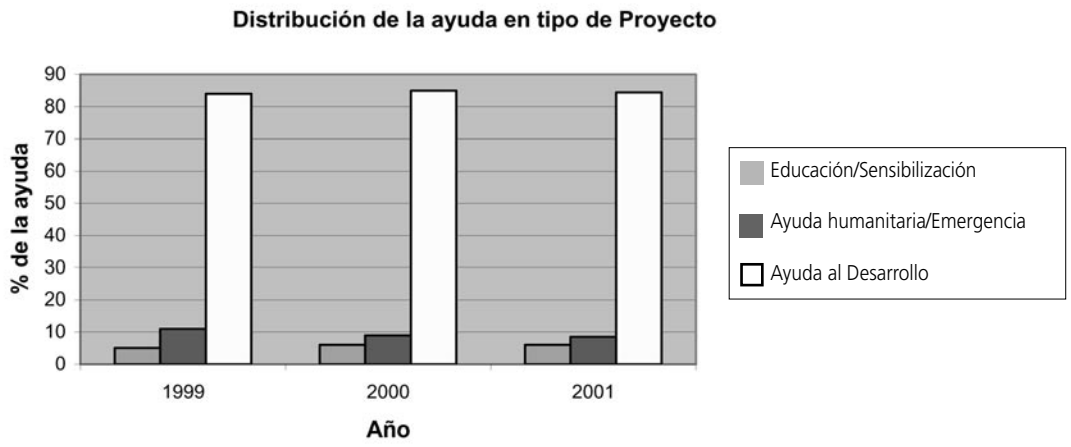


Gráfico 7: Distribución de la ayuda según tipo de proyecto de cooperación al Desarrollo. Fuente: elaboración propia.

La distribución de la ayuda se concentra fundamentalmente en proyectos de ayuda al desarrollo, en porcentajes que se acercan al 85% del total de la ayuda. Esta tendencia se mantiene desde el año 1999 hasta el 2001. La educación y sensibilización al desarrollo no llega a los niveles recomendados por la CONGDE[14] (10% del total de la ayuda anual). Los datos de ayuda humanitaria / emergencia recoge los montos agregados de ambas partidas. Únicamente en los ayuntamientos denominados grandes y diputaciones, así como en ayuntamientos medianos con alto presupuesto o experiencia consolidada en materia de cooperación al desarrollo se hace una distinción clara y precisa del tipo de proyecto, con convocatorias diferenciadas. La cifra relativamente elevada de ayuda humanitaria y de emergencia se explica por la consideración como proyectos de ayuda humanitaria de aquellos que reúnen las características de estos[15], aún no formando parte de una partida o convocatoria específica.

[14] CONGDE, Coordinadora Nacional de ONGDs, en el Encuentro de Alcorcón de 2001 se definieron unas recomendaciones sobre los porcentajes mínimos a destinar según línea de actuación.
[15] Se considera acciones humanitarias aquellas que tienen como objetivo primordial preservar la vida de las poblaciones vulnerables y actúa en contextos de crisis graves donde existe una carencia total de protección de los derechos más fundamentales: vida, alimentación, salud y seguridad de la persona.

ACTORES EN LA COOPERACIÓN MUNICIPAL ANDALUZA

Para el estudio de los diferentes tipos de agentes implicados en la cooperación al desarrollo con instituciones descentralizadas andaluzas hemos definido seis grupos:

- ONGDs: Organizaciones no gubernamentales de desarrollo.
- ASOCIACIONES DE AMISTAD: asociaciones identificadas con un colectivo o problemática concreta, con fuerte arraigo social en una localidad determinada; son organizaciones no gubernamentales pero no presentan las características propias de una ONG de desarrollo y en muchos casos reciben subvenciones específicamente de la institución (ayuntamiento o diputación) de su localidad o provincia (ámbito local). Están especialmente vinculadas con Cuba, Sahara y Balcanes.
- INSTITUCIONES MUNICIPALES: se incluye la ayuda recibida por ayuntamientos o mancomunidades andaluzas a través de diputaciones provinciales, las acciones ejecutadas directamente con contrapartes locales por ayuntamientos y diputaciones y las ayudas directas a ayuntamientos de terceros países.
- ORDENES DE LA IGLESIA: ayudas a hermandades, comunidades misioneras y otras;
- UNIVERSIDAD / CENTROS DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN: se incluyen los proyectos canalizados a través de universidades, cátedras de cooperación y centros de investigación, estudio o formación.
- OTRAS / NC: otras de difícil catalogación o sin especificar en la información suministrada.

Resulta en primer lugar complicado establecer una catalogación de agentes para la cooperación descentralizada. El motivo es que las ayudas a nivel de entidades locales está fuertemente vinculada a la sociedad local y a las organizaciones de base de la localidad concreta. Esta circunstancia es especialmente evidente en los municipios pequeños. Las diputaciones y ayuntamientos capitales o con presupuestos más altos gestionan convocatorias específicas a las que acuden ONGDs más especializadas y profesionalizadas, con capacidad mayor de identificación y formulación de proyectos. El déficit de estas organizaciones frente a las locales suele ser la escasa incidencia local y el prácticamente inexistente retorno de información a la sociedad de esa provincia o municipio.

Cifras en miles de euros

	1999	2000	2001	Totales
Ong de desarrollo	4034	5121	6488	15643
Asociaciones de Amistad	741	525	1066	2332
Órdenes de Iglesia	241	114	284	639
Instituciones Municipales	607	899	1489	2995
Universidades / Centros de Investigación y Estudio	73	208	177	458
NC /Otros	144	309	454	907
Totales	5840	7176	9958	22974

Tabla 10: Distribución de la ayuda según entidad beneficiaria 1999, 2000 y 2001.Fuente: elaboración propia.

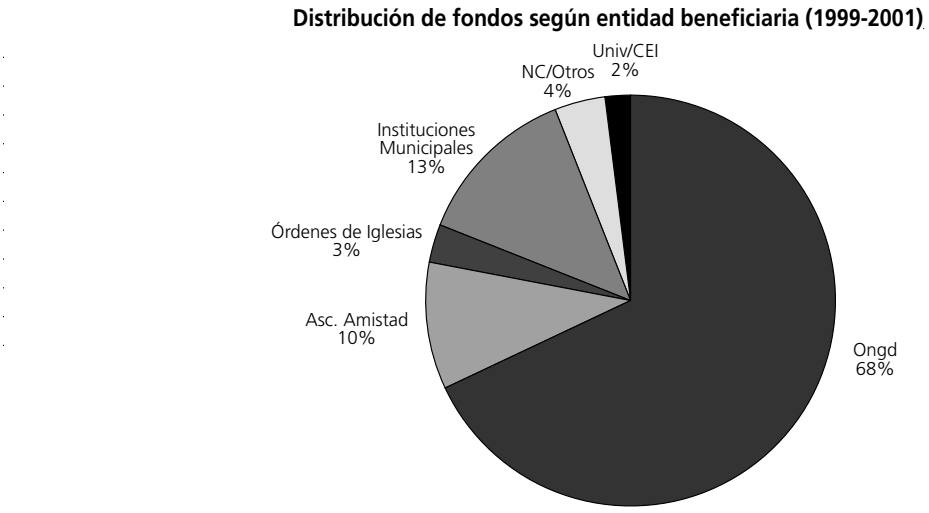


Gráfico 8: Distribución de la ayuda según entidad beneficiaria. Fuente: elaboración propia

Entre los años 1999 y 2001 en datos agregados más de un 70% de la ayuda ha sido ejecutada por organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs). Estas cifras muestran la importancia que las ONGDs con presencia en Andalucía están teniendo en la cogestión de proyectos en la cooperación municipal. Debido en parte a la juventud de la cooperación descentralizada y a la limitada capacidad instalada de que se dispone (pocas instituciones mantienen un área de cooperación al desarrollo específica), el aporte de la ONGD está siendo decisivo para canalizar las ayudas.

La canalización de ayudas a través de asociaciones con fuerte arraigo local y en zonas y proyectos concretos (Cuba y Sahara especialmente) mantiene hoy día un fuerte compromiso, tanto de instituciones públicas como de la sociedad local.

Por otra parte las propias instituciones públicas están desarrollando proyectos de acción directa, fundamentalmente en áreas como Cuba, Sahara o Centro América, donde se mantienen relaciones más estables y existe un sentimiento de hermanamiento, y de los compromisos que éste supone, más desarrollado. Varias diputaciones provinciales, en especial Diputación Provincial de Sevilla y Diputación Provincial de Córdoba, promueven la co financiación de acciones de desarrollo con ayuntamientos de la provincia, fomentando y facilitando de esta forma el destino de ayuda al desarrollo en los ayuntamientos con menos recursos. Generalmente se reservan partidas específicas de la ayuda total a la colaboración con ayuntamientos de la provincia.

La canalización de recursos a través de Órdenes de la Iglesia es relativamente pequeña, y está identificada en determinadas instituciones. Por lo general también en este caso se han creado organizaciones paralelas como fundaciones que gestionan y canalizan de manera más profesionalizada los proyectos de ayuda al desarrollo con contrapartes locales que suelen ser también órdenes de la Iglesia.

Desde 1999 hasta 2001 y aunque la muestra de estudio no es constante en los tres años, se percibe una tendencia similar en el tiempo, con una participación siempre en torno al 70% de las ONGDs y un ligero aumento en el último año de la ejecución a través de las propias instituciones municipales.

Distribución de fondos (1999-2001) según entidad beneficiaria de subvención

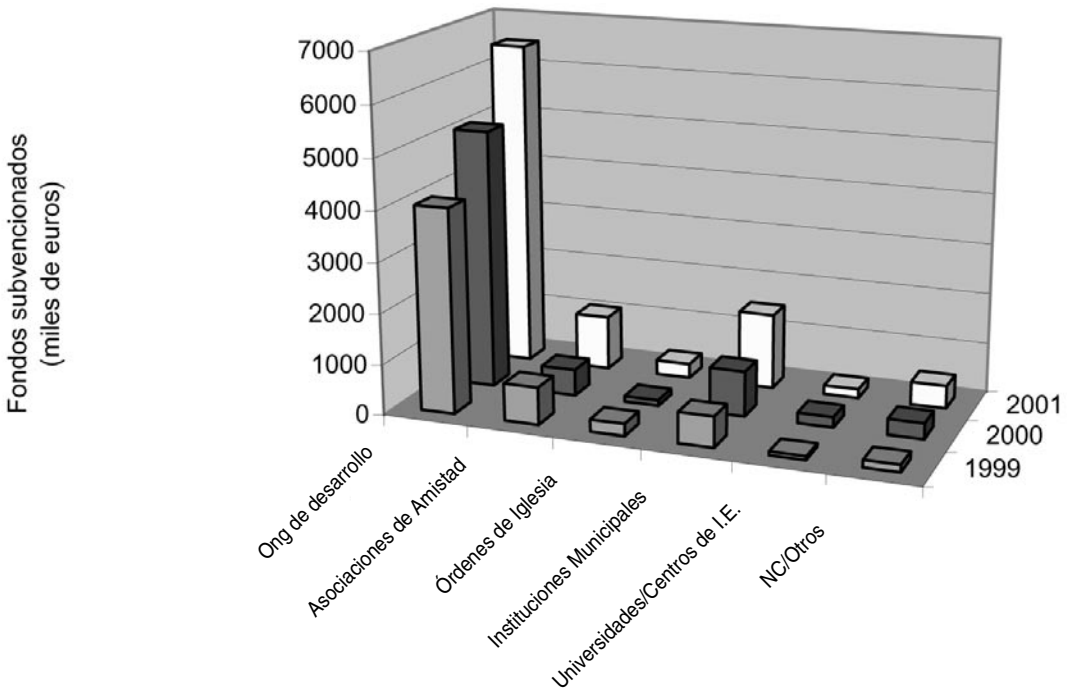


Gráfico 9: Evolución por años de la distribución de ayuda por entidad beneficiaria. Fuente: elaboración propia.

Es importante destacar el papel que la Coordinadora Andaluza de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CAONGD) está teniendo como entidad que aglutina a un número significativo de ONGDs con presencia en Andalucía, desarrollando acciones de coordinación, interlocución ante Gobierno Autónomo y otras entidades, y en acciones de educación para el desarrollo y sensibilización. Existen asimismo coordinadoras de ámbito provincial.

Sin embargo es también manifiesto la diversidad de organizaciones que están desarrollando acciones de cooperación al desarrollo, en muchos casos organizaciones de ámbito local o autonómico, que no se encuentran integradas en la coordinadora regional.

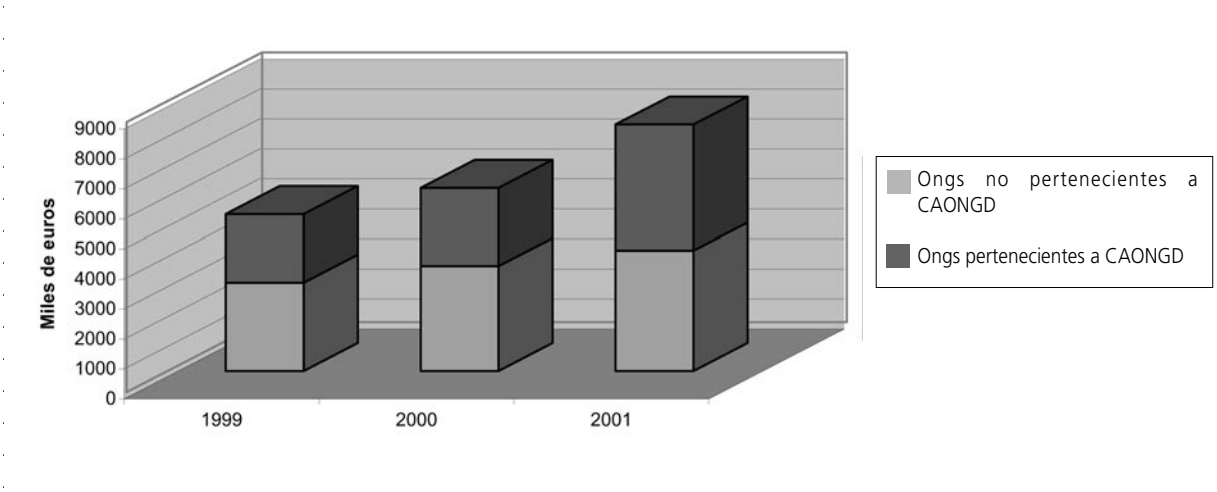


Gráfico 10: Canalización de fondos en miles de euros a través de ONGs según su pertenencia o no a la CAONGD. Fuente: elaboración propia a partir de datos del inventario y listado de socios CAONGD

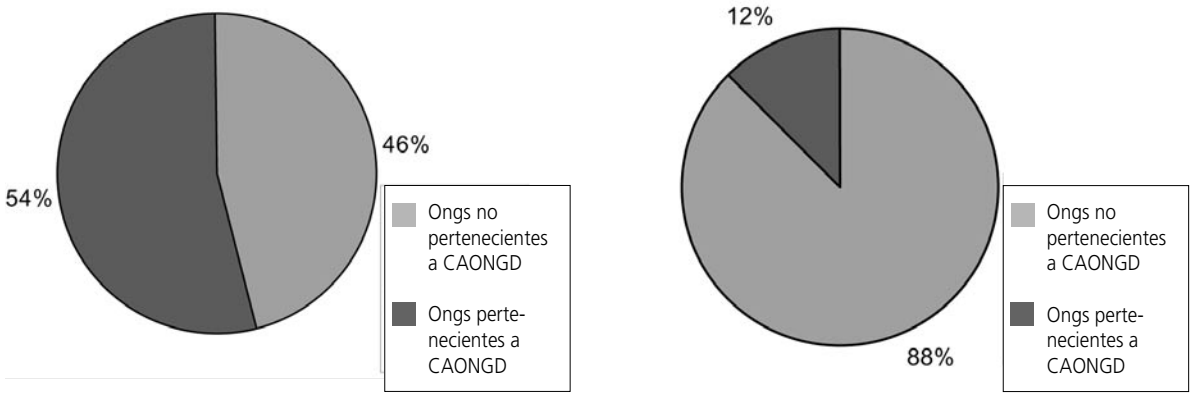


Gráfico 11: Porcentaje de fondos canalizados a través de ONGs según su pertenencia o no a la CAONGD 1999-2001. Fuente: elaboración propia a partir de datos del inventario y listado de socios CAONGD

Gráfico 12: Porcentaje de ONGs receptoras de al menos un subvención según su pertenencia o no a la CAONGD. Fuente: elaboración propia a partir de datos del inventario y listado de socios CAONGD

Del total de organizaciones asociadas a la CAONGD (cuarenta y una), en el periodo 1999-2001 han sido como media anual 25 las ONGDs que reciben financiación de las entidades inventariadas. En total se han inventariado treinta y una organizaciones pertenecientes a la CAONGD que han recibido alguna financiación en el periodo de estudio por parte de los financiadores inventariados.

Es significativo que se hayan inventariado más de doscientas cincuenta asociaciones sin ánimo de lucro / no gubernamentales que son beneficiarias de subvenciones y agentes de cooperación en Andalucía, sin contar las instituciones municipales. De estas organizaciones, son un doce por ciento las pertenecientes a la Coordinadora regional; sin embargo el peso relativo en la gestión de proyectos es notable, puesto que estas treinta y una organizaciones han gestionado el 54% del total de recursos inventariados que han sido canalizados a través de ONGs en el periodo 1999-2001.

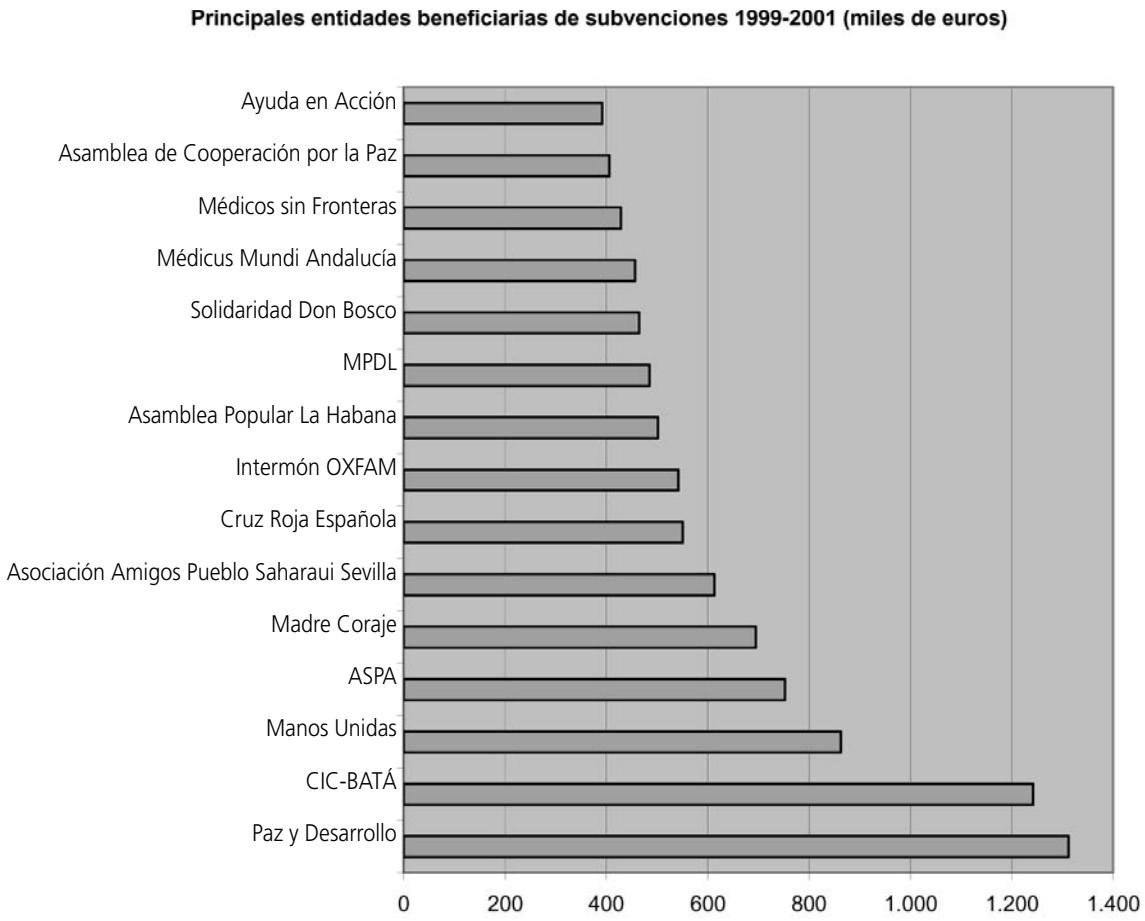


Gráfico 13: Principales organizaciones beneficiarias de subvenciones en miles de euros (a partir de los datos inventariados) 1999-2001. Fuente: elaboración propia

La formulación por objetivos ha ido extendiéndose en Andalucía para las ONGDs y, de manera generalizada en la cooperación internacional, como metodología homogeneizadora a veces "impositiva" a los países receptores. En este sentido las organizaciones y asociaciones de base encuentran por lo general dificultades para formular, dar seguimiento o evaluar los proyectos en base a los requerimientos del país donante, lo que a menudo genera serias problemáticas. Es importante no obstante mencionar el esfuerzo que en materia de formación se está realizando desde los diferentes actores, tanto nacionales como donantes, para encontrar metodologías que potencien la participación local. Esta circunstancia se da tanto a nivel de Andalucía como de países receptores.

Un caso específico: Universidades y Centros de Investigación

La cooperación universitaria al desarrollo está siendo un aspecto cada vez más potenciado en la cooperación internacional. Las universidades andaluzas han sabido sumarse a las posibilidades de apoyo, cooperación e intercambio que ofrece el ámbito universitario.

Existen varias cátedras de cooperación al desarrollo en universidades andaluzas (Universidad de Córdoba, Universidad de Málaga, Universidad de Granada y otras). De estas cátedras han salido no solo acciones concretas de cooperación y educación al desarrollo, sino tesis importantes para desarrollar la cooperación desde un punto de vista andaluz.

Ampliando su marco de actuación a toda Latinoamérica, la Universidad Internacional de Andalucía (UIA), desde sus sedes en Sevilla, Jaén y Huelva, ha desarrollado programas de formación en diversos formatos que permiten ante todo el intercambio de conocimientos y tecnologías entre Latinoamérica y España. Programas de intercambio e investigación, así como acciones de desarrollo están siendo también desarrolladas, especialmente en el ámbito

municipalista, por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación con Iberoamérica (CEMCI), que canaliza varios proyectos con ayuda municipal andaluza. En el trabajo con Centro América es importante destacar también el papel que la Compañía de Jesús ha jugado desde los años 80 a través de sus universidades españolas y de su centro universitario en Andalucía, INSA-ETEA.

La Junta de Andalucía, a través de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior, ha desarrollado recientemente una convocatoria específica para Universidades. Hasta el momento las universidades han financiado sus actividades, bien a través de recursos propios o generados por actividades de consultoría y /o formación, bien a través de subvenciones de cooperación municipal, fundamentalmente. Los problemas tradicionales que la Universidad ha encontrado para acceder a estas subvenciones ha sido su reconocimiento como actor de cooperación legitimado. La calidad de sus actividades de cooperación ha demostrado que se trata de un importante agente de cooperación al desarrollo. No obstante es necesario fomentar y desarrollar aún más el estudio, discusión, formación, investigación y acción de la universidad y de los universitarios en torno a cooperación y desarrollo. Los ejemplos de la Universidad Complutense o de HEGOA son ilustrativos del efecto positivo que la universidad puede tener en este tema a medio y largo plazo.

El papel de las universidades andaluzas en la cooperación internacional al desarrollo incluye además compromisos de financiación con iniciativas como el CICODE de la Universidad de Granada. En el año 2001 el CICODE presentó una convocatoria de subvenciones propia para ONGDs, por un monto total de 210.354 euros y de 244.576 euros para el año 2002.

Aunque podemos considerar la formación de capital humano como el principal potencial de la Universidad como agente de cooperación, existe otro tipo de acciones progresivamente incorpora la Universidad en su actividad al desarrollo.

- Formación de capital humano. La firma de convenios entre universidades andaluzas y latinoamericanas ha supuesto la puesta en marcha de numerosos programas de formación en dos líneas fundamentales:

    1. Programas master. Colaboración en el diseño, apoyo económico con becas y colaboración en la coordinación y docencia de programas de postgrado / master.

    2. Formación de formadores. La estrategia es formar profesorado en las Universidades de acogida que puedan replicar las enseñanzas a su alumnado. La formación de formadores se ejecuta tanto en los países de destino de la ayuda o bien en diferentes estancias de profesores centroamericanos en Andalucía. Estos programas suelen estar apoyados por programas de cooperación de ámbito nacional (AECI).

    3. Docencia universitaria de profesores andaluces en carreras de Universidades centroamericanas. Un grupo de profesores, en ocasiones bajo programas de cooperación europeos, se trasladan por un tiempo corto de tiempo a participar como docente especialista en los programas establecidos por la universidad de acogida.

- Transferencia de tecnología.
  El progresivo conocimiento de los países centroamericanos a través del proceso de cooperación, de intercambio tanto de estudiantes como de profesorado en ambas direcciones, ha caminado paralelo a la apertura del abanico de posibilidades en materia de cooperación de la Universidad. Las nuevas líneas de trabajo se centran en el acompañamiento o puesta en marcha de proyectos concretos vinculados a experiencias exitosas en Andalucía.

- Intercambio de estudiantes / profesores. Bajo el amparo de diversos programas (en especial el programa de becas MUTIS e INTERCAMPUS), los universitarios de Andalucía y Latinoamérica han encontrado una vía para realizar sus doctorados o programas master en universidades de uno u otro continente. Las universidades andaluzas acogen anualmente un número importante de alumnos /as latinoamericanos /as.

Universidad	Número de Estudiantes enviados 94-98	% de Estudiantes enviados 94-98 sobre total España	Número de Estudiantes acogidos 94-98	% de Estudiantes acogidos 94-98 sobre total España
ALMERÍA	59	0.91	27	0.69
CÁDIZ	124	1.92	102	2.61
CÓRDOBA	200	3.09	120	3.07
GRANADA	276	4.27	149	3.82
HUELVA	36	0.56	45	1.15
JAEN	48	0.74	39	1
MÁLAGA	66	1.02	38	0.97
SEVILLA	295	4.56	143	3.66
UIA	25	0.39	39	1
Total Andalucía	1129	17.46%	702	17.97%

Estudiantes enviados y acogidos en universidades españolas 1994-1998. Fuente: elaboración propia a partir del Informe de evaluación 7 / 2000 de Cooperación Española sobre «Plan de Cooperación Interuniversitaria».

ZONAS Y PAÍSES DESTINO DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL ANDALUZA

La cooperación municipal andaluza se caracteriza por complementar acciones en países con IDH[16] bajo o medio, según las recomendaciones generales del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) –recomendaciones también recogidas en el Documento de Homogeneización de Bases de la CONGDE– con acciones concretas en países amigos o con los que la sociedad andaluza tiene una fuerte vinculación. A esto se une la relación especial que los ayuntamientos desarrollan con otros ayuntamientos de países amigos a través de los protocolos de amistad y hermanamientos, y que dan lugar a acciones de cooperación a medio y largo plazo. No obstante continúa evidenciándose la falta de correlación entre porcentaje de destino de ayudas y países más desfavorecidos, en especial el África Subsahariana.

Áreas principales [17]	1999	2000	2001
América Central	1415	1233	2632
Asia	187	189	178
Cuba /Caribe	962	1305	1642
Países Andinos	828	1212	1682
América del Sur	266	446	490
Países Este y Centro Europa	210	165	147
Magreb	742	807	1113
Resto de África	739	1113	1111

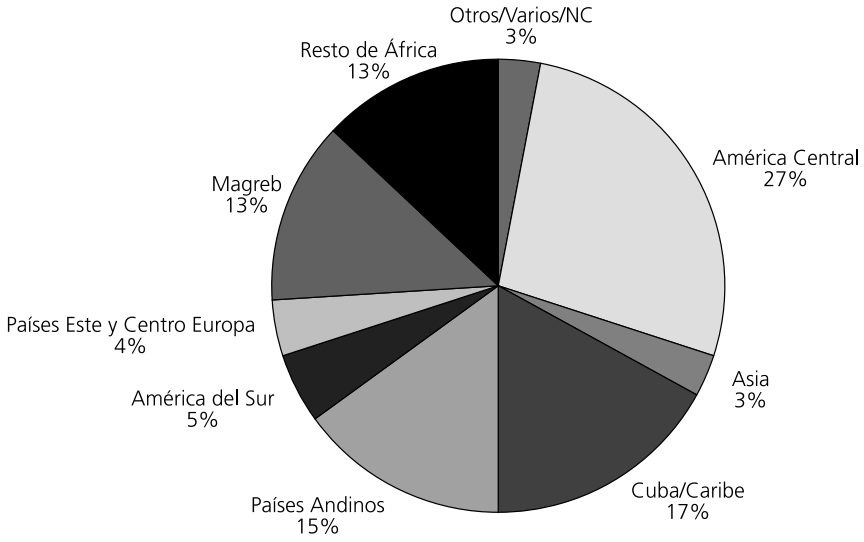
Tabla 11: Distribución de fondos según áreas geopolíticas principales para los años 1999, 2000 y 2001.Fuente: elaboración propia.

Para la división por zonas destino de fondos hemos establecido las principales áreas geopolíticas que reflejan de alguna manera las prioridades de la cooperación al desarrollo a través de los municipios andaluces.

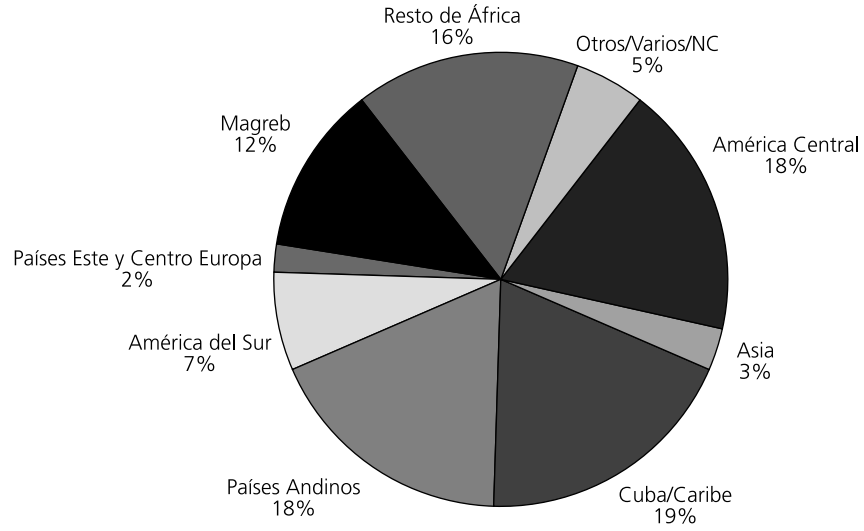
[16] IDH, Índice de Desarrollo Humano

[17] Las diferentes áreas comprenden:
- América Central: Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Costa Rica. Se incluyen además los proyectos de México (concentrados en Chiapas).
- Cuba / Caribe: Las acciones se concentran en Cuba, República Dominicana y Haití.
- Países Andinos: Ecuador, Bolivia y Perú.
- América del Sur: Comprende América del Sur excluyendo a los países integrados en "zona andina"
- Países Este y Centro Europa: Balcanes, países del este de Europa, repúblicas de la extinta URSS.
- MAGREB: Incluye acciones en Marruecos, Campamentos Saharauis (Argelia), Túnez, Mauritania, Libia y Argelia
- Resto de África (Africa Subsahariana): Continente africano excepto los comprendidos en MAGREB
- Asia: Incluye continente asiático y Oriente Próximo (con especial incidencia en Palestina)
- Varios / NC: Incluye acciones en varios países o no especificadas en la información facilitada

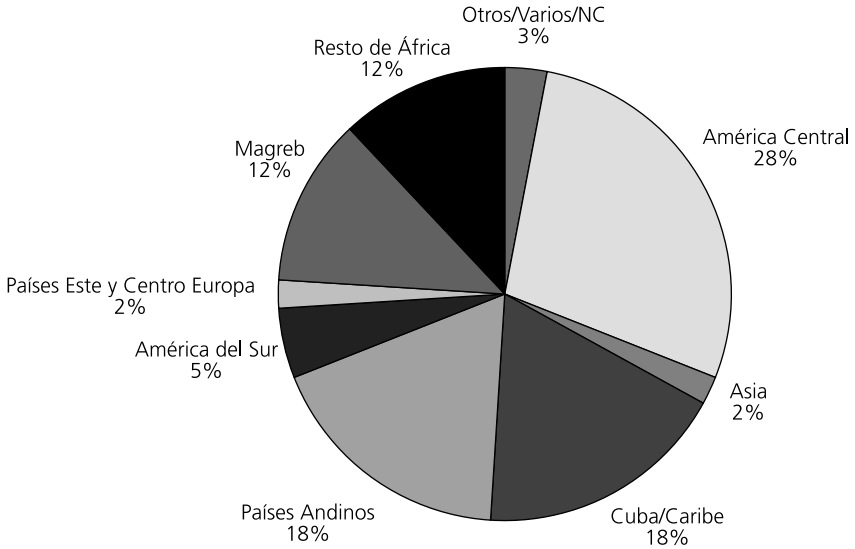
Áreas geopolíticas priorizadas 1999



Áreas geopolíticas priorizadas 2000



Áreas geopolíticas priorizadas 2001



Gráficos 14, 15 y 16: 1999, 2000 y 2001. Áreas geopolíticas destino de fondos de la cooperación municipal andaluza en porcentajes del total de fondos estudiados. Fuente: elaboración propia.

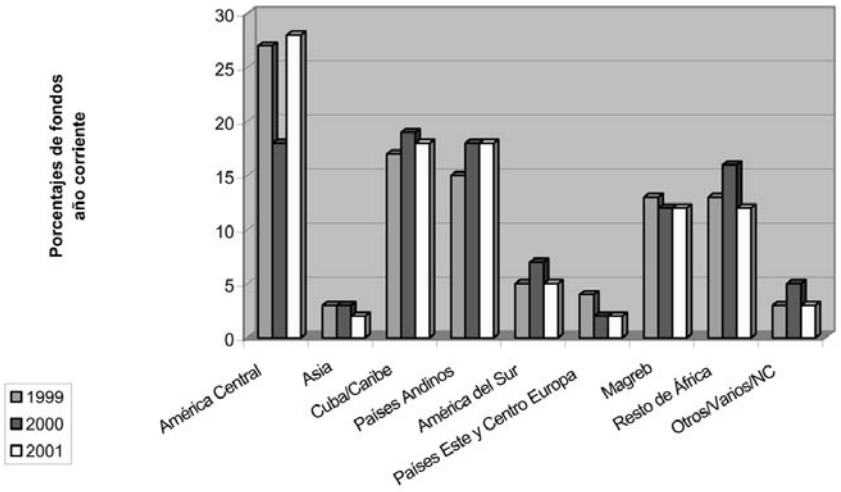


Gráfico 17: Destino de fondos de cooperación municipal andaluza según fondos estudiados. Comparativa de distribución en porcentajes para los años 1999, 2000 y 2001. Fuente: elaboración propia.

Las áreas priorizadas se han mantenido más o menos constantes desde 1999 hasta 2001. La cooperación municipal andaluza ha centrado sus actuaciones en dos zonas principales, América Central y Cuba/ Caribe, junto con la zona andina. También se realiza un esfuerzo estable e importante con MAGREB, específicamente Campamentos Saharauis y en menor medida Marruecos. Se identifica además un destino importante de fondos a países de África Subsahariana. El resto de zonas son destinos basados generalmente en la ayuda a un país o situación de emergencia determinada.

Centro América (incluyendo Chiapas) es el destino prioritario de los fondos municipales andaluces, exceptuando el año 2000. Centro América fue la cuna del movimiento de ONGDs en Andalucía (vinculada a la ayuda a Nicaragua surgió la primera ONG netamente andaluza, ASPA[18]). El movimiento no gubernamental andaluz y las instituciones públicas locales están fuertemente vinculadas con estos países, especialmente Nicaragua. Las variaciones anuales se producen como consecuencia de situaciones de emergencia que cuando ocurren reciben una rápida e importante respuesta por parte de la cooperación andaluza. Para el año 1999 es decisivo el efecto Mitch, que se evidencia en la distribución de la ayuda por países y sectores que analizamos más adelante. Para el año 2001 el terremoto de El Salvador provoca un nuevo repunte de la ayuda, especialmente en vivienda e infraestructura social básica, así como ayuda humanitaria y de emergencia. Sin el efecto de estas situaciones de emergencia la ayuda a Centro América parece en todo caso estancarse y empezar a enfocarse a otras zonas y países, posiblemente por un esfuerzo sostenido en el tiempo que no siempre ha encontrado unos resultados exitosos.

Destino de fondos: principales países de actuación

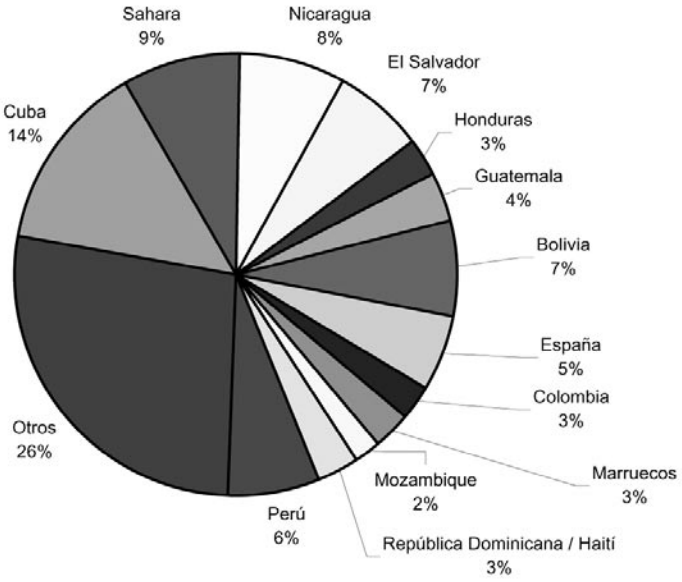


Gráfico 18: Destino de fondos 1999-2001 por países en porcentajes. Fuente: elaboración propia.

[18] ASPA: Asociación por la Solidaridad y la Paz de Andalucía

Países destino	Monto 1999-2001 (miles de euros)
Cuba	3185
Campamentos Saharauis	2005
Nicaragua	1796
El Salvador	1533
Honduras	621
Guatemala	813
Bolivia	1604
España	1241
Colombia	585
Marruecos	665
Mozambique	412
República Dominicana / Haití	739

Tabla 12: Monto destinado según principales países destino1999-2001. Fuente: elaboración propia

Una vez desagregados los datos por países se evidencia la importancia que la cooperación con Cuba y Campamentos Saharauis tiene en la cooperación municipal andaluza. La cooperación con Cuba es la que presenta además un panorama más amplio de agentes involucrados, y donde más se evidencia el trabajo directo de ayuntamientos y diputaciones andaluzas. Cuba recibe aproximadamente el 14% del total de la ayuda estudiada entre 1999 y 2001 de cooperación municipal andaluza, siendo el primer país destino de fondos.

Por otra parte la ayuda a campamentos saharauis (se incluyen las denominadas "vacaciones en paz" de niños y niñas saharauis) es el segundo destino de la ayuda. La canalización de esta ayuda está fuertemente vinculada a las asociaciones de amistad, y es muy reducido el trabajo de ONGDs. Es significativo además el hecho del número elevado de proyectos y acciones existentes, tanto en Cuba como en Campamentos Saharauis. Efectivamente la implicación de la cooperación con estas zonas es muy importante, más allá de que los montos destinados, sobre todo en el caso del Sahara, no sean tan elevados como en otros países, especialmente en Centroamérica. Los costos de los proyectos, al orientarse hacia seguridad alimentaria humanitaria, adquisición de equipamientos básicos o programas de vacaciones para niños /as, tienen un costo relativamente bajo en comparación con otras acciones de desarrollo. Además cuentan con la ventaja de la cercanía geográfica y por tanto el reducido costo en desplazamientos y costo de personal expatriado.

Sorprende por su creciente importancia la relación con países andinos, especialmente Bolivia y en menor medida Perú. De alguna forma se está produciendo un efecto de traspaso de zonas prioritarias de Centro América a la Zona Andina. Son países con los que se viene trabajando hace tiempo, y en los que se está afianzando una colaboración estable. Posiblemente influye el efecto de varias ONGDs andaluzas con fuerte arraigo en la comunidad autónoma que están concentrando gran parte de su esfuerzo en esta zona.

La ayuda está además evolucionando paulatinamente hacia nuevas zonas prioritarias, en la línea de apoyar países con IDH muy bajo, principalmente de África Subsahariana. Estos países presentan dificultades para la colaboración, como la falta de experiencia en estos países por parte de las entidades locales en materia de cooperación o culturales como el idioma, aun con situaciones de extrema pobreza y hambrunas permanentes no han recibido una atención prioritaria por la comunidad internacional. En los últimos años se constata un afianzamiento del aproximadamente 15% del total de presupuesto de cooperación municipal al desarrollo para estos países. La presencia limitada de ONGDs andaluzas dificulta la canalización de recursos y provoca repuntes de la ayuda en las situaciones de emergencia, como fue el caso de las inundaciones de Mozambique, único país del área que se sitúa entre los trece primeros receptores de ayuda municipal andaluza.

Zonas como Asia y Centro-Este Europa se identifican con apoyos concretos a países o situaciones concretas. En el caso de Asia el apoyo se concreta especialmente en India, que recibió aproximadamente un 2% del total de ayudas entre 1999 y 2001. Las acciones en Europa se concentran en los Balcanes (especialmente Bosnia Herzegovina) y en los países del este, concretamente Bielorrusia con el programa de vacaciones solidarias de niños /as y Kosovo (ayuda a refugiados).

Países con los que se mantiene una relación estable, basada en el apoyo de ciertas ONGDs o asociaciones de amistad son República Dominicana, Haití, Marruecos o Colombia. Reciben aproximadamente un 3% del total de las ayudas. Aunque son países con fuerte potencial de apoyo, diversas circunstancias no han propiciado un mayor volumen de la ayuda. En el caso de Marruecos el conflicto del Sahara y el fuerte apoyo a los campamentos saharauis de algunos ayuntamientos y diputaciones dificulta un entendimiento con las autoridades y entidades de Marruecos, a pesar de que la ayuda anterior se canaliza como ayuda humanitaria. Tampoco la relación diplomática a nivel nacional facilita una implicación más directa, deseable por todas las partes.

En el caso de Colombia el fracaso de los Acuerdos de Paz, que parecía iban a propiciar un apoyo internacional semejante al emprendido en Guatemala a mediados de los años noventa, ha frenado la presencia de organizaciones españolas y andaluzas en el país y por tanto la posibilidad de desarrollar un trabajo más fuerte de captación de recursos.

SECTORES DE ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL ANDALUZA[19]

En cuanto a sectores hacia los que se dirigen los fondos, la educación, la salud y los sectores productivos han sido los que han recibido mayores ayudas. Son sectores que en la mayoría de las convocatorias están priorizados, conjuntamente con las poblaciones más desfavorecidas. La evolución del destino de fondos ha sido similar en los tres años, y las desviaciones más significativas se producen en los años con catástrofes humanitarias que aumentan la canalización de fondos hacia ayuda humanitaria.

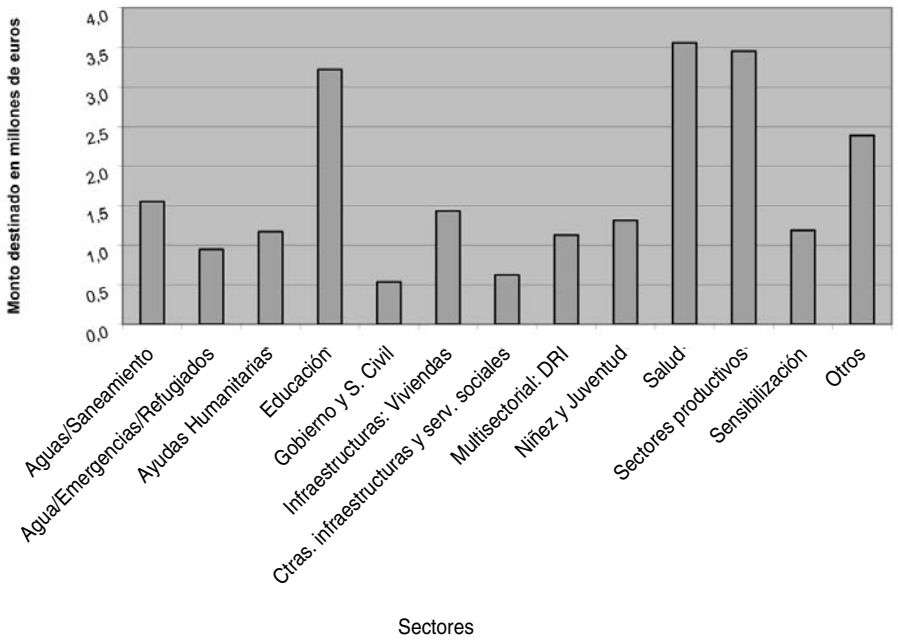


Gráfico 19: Distribución de la ayuda por sectores 1999-2001 (millones de euros). Fuente: elaboración propia.

Sector de actuación	Millones de euros
Aguas /Saneamiento	1,6
Ayuda Emergencia /Refugiados	1,0
Ayuda Humanitaria	1,2
Educación	3,2
Gobierno y S. Civil	0,5
Infraestructuras: Viviendas	1,4
Otras infraestructuras y servicios sociales	0,6
Multisectorial: Desarrollo Rural Integrado	1,1
Niñez y Juventud	1,3
Salud	3,6
Sectores productivos	3,5
Sensibilización	1,2

Tabla 13: Distribución de la ayuda por sectores 1999-2001 (millones de euros). Fuente: elaboración propia.

[19] En la ficha de recogida de datos se estableció el campo "sector" para ser completado por la institución donante. Sin embargo una vez recibidas las fichas se comprobó la dificultad de establecer un solo campo de actuación para un proyecto, las diferentes interpretaciones que se daban a los diferentes sectores y el elevado número de proyectos cuyo sector no encajaba con los posibles a seleccionar. Por lo tanto se decidió establecer el sector a posteriori, partiendo como base de la clasificación del CAD y adaptándola a las necesidades de la cooperación municipal andaluza. De esta forma se establecieron dos niveles de desagregación, utilizando el mayor nivel de agregación para los análisis y conservando la desagregación para el inventario: *Abastecimiento y depuración de agua, saneamiento, tratamiento de residuos, Ayuda humanitaria y de emergencia (* Ayuda de emergencia y a refugiados, Ayuda humanitaria alimentaria, Ayuda humanitaria no alimentaria), *Educación (* Educación, Educación: equipamiento e infraestructuras), *Generación y suministro de energía, Comunicaciones, Gobierno y Sociedad Civil, Infraestructura: vivienda y otra infraestructura social (*Infraestructura: vivienda, Otros servicios e infraestructuras sociales), *Multisectoriales (* DRI, Desarrollo Local y otros, Mujer y desarrollo, Protección General del Medioambiente), *Niñez y juventud*, *Otro apoyo general a organizaciones*, *Salud* (Programas sobre población y salud reproductiva, Salud, Equipamiento e infraestructuras), *Sectores Productivos* (Agricultura y Ganadería, Comercio, Industria, Pesca, Turismo), *Servicios bancarios y financieros*, *Voluntariado, Sensibilización y Educación al Desarrollo, Hermanamientos, NC / Otros)*

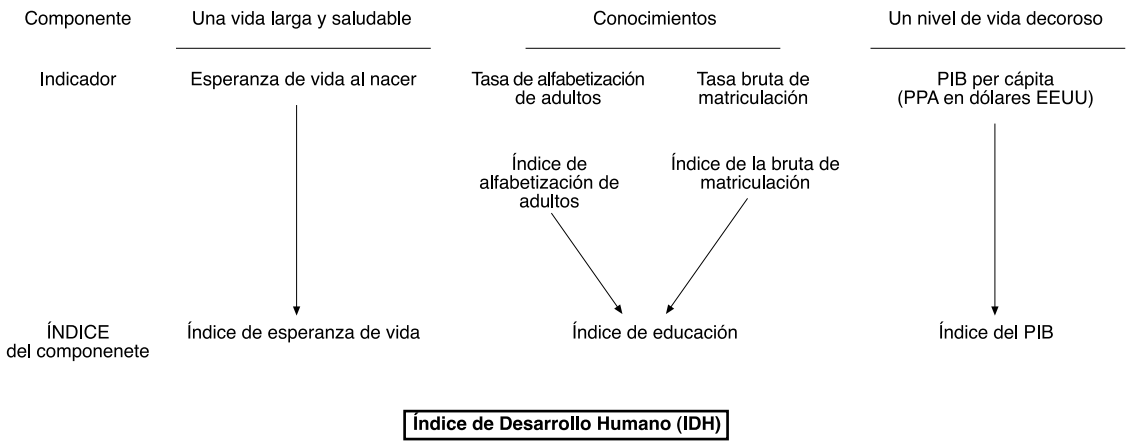


Figura 1: Cálculo de los índices de desarrollo humano. Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano año 2001.

La priorización de sectores de las corporaciones andaluzas está definida en la mayoría de los casos en sus convocatorias y forma parte de las políticas institucionales tanto en las acciones directas como indirectas. Esta voluntad de priorizar ciertos sectores está en sintonía con el trabajo de los diferentes agentes de cooperación. La base de la misma como podemos comprobar está en la priorización geográfica sobre países con IDH bajo o medio. El IDH se soporta en varios pilares (vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida decoroso). En definitiva las acciones priorizadas tratan de influir en la mejora de los principales índices que conforman el nivel de desarrollo humano de un país. De esta forma el sector salud (Índice de esperanza de vida), sector educativo (Índice de educación) y sectores productivos (Índice del PIB) conforman una política de acción municipal al desarrollo coherente con el objetivo global de ayuda a la mejora de los índices de desarrollo humano propugnados por Naciones Unidas.

Las actuaciones en educación son muy diversas. Prácticamente un 60% de las actuaciones están constituidas por acciones de educación y formación en diferentes niveles, desde alfabetización hasta educación universitaria, aunque con una clara potenciación de la formación a niveles básicos (alfabetización y escuelas de primaria y secundaria). Un 40% aproximadamente de la ayuda educativa está enfocada a la construcción de infraestructuras y compra de equipamiento.

Respecto al sector salud, señalamos los programas de salud (formación, atención, promoción, apoyo a la planificación, etc), la inversión en infraestructuras y equipamiento en salud (construcción de hospitales, mejora de instalaciones, adquisición de equipo especializado) y los programas sobre población y salud reproductiva. A los programas de salud se destinó aproximadamente un 47% del total de las ayudas a salud, un 43% a la inversión y equipamiento y cerca de un 10% a los programas de población y salud reproductiva.

En cuanto a sectores productivos la inversión se centró en la agricultura y en menor medida ganadería. Este importancia en torno a un 70% de la inversión en sectores productivos para la agricultura denota, por una parte, un trabajo intenso en áreas rurales; por otra, la confianza en las labores tradicionales agrarias como vía de seguridad alimentaria y desarrollo económico. Se percibe además un desarrollo de programas productivos en torno a nuevas actividades relacionadas con la agricultura ecológica y el desarrollo rural más allá de lo agrario (como por ejemplo la apicultura) y del sector industrial (aproximadamente un 20% del total de inversión en sectores productivos). Las inversiones en turismo o comercio son limitadas; las primeras se centran en ecoturismo y la segunda en comercio justo y comercialización de productos locales.

La infraestructura de vivienda comprende tanto nueva construcción de viviendas como rehabilitación de las mismas, y ha supuesto una inversión que ronda el millón doscientos mil euros entre 1999 y 2001. A las situaciones de catástrofe vividas en los terremotos de El Salvador, India o Afganistán hay que unir una estrategia ya estable de apoyo a la construcción y especialmente rehabilitación o terminación de viviendas en Cuba, hacia donde se dirige una parte importante de la colaboración con la isla.

Los programas multisectoriales se refieren fundamentalmente a programas DRI[20] y a programas de mujer y desarrollo. Los multisectoriales de medio ambiente no reciben un porcentaje de fondos elevado, aunque los conceptos de "género" y "medio ambiente" están considerados de forma explícita en ocasiones, transversal en otras, en diversos proyectos que se centran en otros sectores específicos. En la práctica, se evidencia un déficit aún muy importante en la incorporación de ambos ejes en las diferentes fases del ciclo del proyecto.

[20] DRI, Desarrollo Rural Integrado

Las actuaciones en saneamiento y agua potable han sido igualmente importantes, enfocadas principalmente a la infraestructura de agua potable, canalización de aguas negras o construcción de letrinas. El efecto de dichas actuaciones se concretan, por un lado, en los aspectos de ayuda humanitaria y seguridad alimentaria, y por otro en la salud de la población.

Los programas de niñez y juventud reciben un apoyo importante, especialmente lo referido a las casas de acogida de niño /as de la calle y formación ocupacional de jóvenes de la calle. No incluidos en este ámbito, pero con efectos evidentes, están los programas de acogida, especialmente de niños y niñas saharauis o ucranianos.

En cuanto las inversiones en "otros servicios e infraestructuras sociales", cabe destacar el fuerte apoyo a la tercera edad a través, fundamentalmente, de los asilos de anciano /as, y el apoyo a diversas infraestructuras sociales como centros recreativos y lúdicos, espacios comunes de la ciudad, etc.

Por su parte se invirtió más de medio millón de euros en la potenciación de derechos humanos, potenciación de gobernabilidad local y democracia (Gobierno y Sociedad Civil). El fortalecimiento municipal sigue siendo un potencial de trabajo para los ayuntamientos y diputaciones andaluzas todavía insuficientemente desarrollado. En el último año se han desarrollo los programas de fortalecimiento local a partir de experiencias municipales propias.

La ayuda humanitaria se realiza tanto de forma alimentaria como no alimentaria, en porcentajes similares. Centro América y África son los receptores prioritarios de este tipo de ayuda. Las acciones de emergencia y de refugiados ha estado ligada a las catástrofes sufridas en los últimos años, principalmente en Centro América (1999 y 2001), pero también Balcanes y Kosovo, Afganistán, India, Mozambique, Sudán y Uganda.

ANÁLISIS

3

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS POR ZONAS GEOGRÁFICAS

CAPÍTULO 3

ANÁLSIS POR ZONAS GEOGRÁFICAS



CENTRO AMÉRICA

Emilio R. Rabasco Jiménez

Contexto general

La cooperación con Centro América ha sido tradicionalmente la que más flujos de ayuda ha recibido, tanto en cooperación gubernamental como en municipal y regional. El proceso de colaboración con los países centroamericanos se ve directamente vinculada a los procesos políticos en varios países del entorno. De manera especial la revolución sandinista en Nicaragua, la guerra civil salvadoreña y en especial el apoyo al FMLN, sin olvidar el conflicto interno guatemalteco que oficialmente finalizó el 29 de diciembre de 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz.

Estos procesos coincidieron en los años 80 con el auge de diferentes movimientos sociales en España. Muchos jóvenes en aquellos años apoyaron mediante la sensibilización en España o el apoyo directo a través de brigadas u organizaciones sociales que fueron el germen y fruto de varias ONG.

Centro América, si bien es uno de los destinos principales de la cooperación internacional por parte española y andaluza, presenta diferencias evidentes entre sus países.

Se compone de siete países, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice.

De estos siete países son los cuatro primeros los que han recibido y reciben un mayor apoyo en materia de cooperación. En el caso de Panamá se está potenciando la relación especialmente a través del apoyo a las comarcas indígenas o a través del apoyo al desarrollo local en la zona, aunque los índices de desarrollo humano son muy distintos de los que presentan los cuatro receptores más importantes de ayuda de Centro América. En Costa Rica la cooperación internacional se ha centrado en acciones de apoyo al medio ambiente o en aspectos municipalistas (en Costa Rica se encuentra la sede de Fundación DEMUCA[21]), y no es lugar de actuación prioritaria de la cooperación municipal andaluza. Ocupa el puesto 41 en la clasificación del IDH, situado por tanto entre los países de *alto desarrollo humano*. Por su parte Belice se sitúa en el puesto 54 de la catalogación por IDH de Naciones Unidas, dos puestos atrás que Panamá. Aunque últimamente tiene el interés de organismos de cooperación (Agencia Española por ejemplo), estas iniciativas se integran más en un deseo de desarrollar estrategias de cooperación centroamericanas en la línea integracionista, para lo que se empieza a contar con Belice; este país ha mantenido conflictos históricos territoriales con Guatemala (hasta hace unos años éste no reconocía a Belice y lo incluía como una región más del pais). Actualmente siguen existiendo conflictos entre los dos países que están siendo tratados con la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La referencia a Centro América para nuestro estudio comprende, fundamentalmente, las acciones en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, y acciones concretas en Panamá.

Centro América, países con fuerte carácter rural, mono exportadores, con fuerte importancia de las remesas de emigrantes en su PNB; la distribución de la población en el territorio es desigual, con una marcada concentración en las capitales "grandes metrópolis nacionales". Esta concentración no es sólo poblacional sino política, absorbiendo en muchos casos, una sola ciudad, el desarrollo y crecimiento económico del país; con grandes diferencias en la distribución de la renta, con serios problemas en la distribución de la propiedad, destrozados en su mayoría por los efectos de las guerras internas y de continuos tragedias naturales (El Niño, Huracán Mitch, terremotos, volcanes..).

La población de los cuatro países no supera los treinta millones de habitantes. Guatemala es significativamente el que aporta más población y ha sido tradicionalmente el motor de Centro América, desde los tiempos coloniales en que fue Capitanía General del Reino. El territorio total que abarcan los cuatro países es de 372.423 kilómetros cuadrados.

Los países centroamericanos presentan unos valores del IDH que los sitúan entre los países de desarrollo humano medio, pero cercanos a valores de IDH bajo. La tendencia no obstante de los últimos años ha sido positiva, y únicamente los acontecimientos provocados por catástrofes naturales ha interrumpido la trayectoria positiva de las economías centroamericanas, aunque se sigue manteniendo un ritmo positivo de crecimiento. Los acontecimientos políticos y sociales, así como las tensiones integracionistas, han conllevado (o tal vez por ello) la concertación de acuerdos liberalizadores de carácter vertical (EEUU y México), basados más en la liberalización económica que en un proyecto económico-social integracionista centroamericano.

Las diferencias entre países, sin embargo, son importantes. En especial El Salvador presenta una posición privilegiada entre los países del entorno, debido fundamentalmente al peso de las remesas extranjeras en el PIB per cápita del país, y por tanto a un indicador del PIB mayor. Es además el país que presenta unos índices de educación más altos. Por su parte Guatemala, Nicaragua y Honduras presentan unas clasificaciones en el IDH muy parecidas. Si bien Honduras y Nicaragua presenta unas cifras similares, el país con más bajo IDH, Guatemala, sigue manteniendo un déficit importantísimo en educación – alfabetización (en parte debido a su alto nivel de población indígena tradicionalmente excluida por la clase alta gobernante). Los niveles de PIB per cápita son altos en comparación con países del entorno, pero también lo es la desigual distribución de la riqueza. Esta desigual distribución que queda patente en las cifras de los siguientes gráficos y tablas, es aún más grave si consideramos que el 10% de la población más rica de estos países ha estado tradicionalmente compuesta por un grupo reducido de familias que ha ejercido el poder de facto en su país.

En septiembre del año 1998, el huracán Mitch provocó daños por cinco mil trescientos sesenta millones de dólares y causó unas veinticuatro mil muertes en Centroamérica. Este hecho provocó la movilización de la comunidad internacional, y de forma muy significativa la española. En los municipios andaluces se produjo un antes y un después en materia de cooperación, por la vinculación estrecha con la sociedad local andaluza y la búsqueda de nuevos medios e iniciativas a partir de unos recursos municipales para cooperación escasos, que elevaran los deseos de colaboración del pueblo andaluz con Centro América. Igualmente los terremotos de 2001 en El Salvador fueron el germen de numerosos esfuerzos de la sociedad andaluza, como veremos en el capítulo de país.

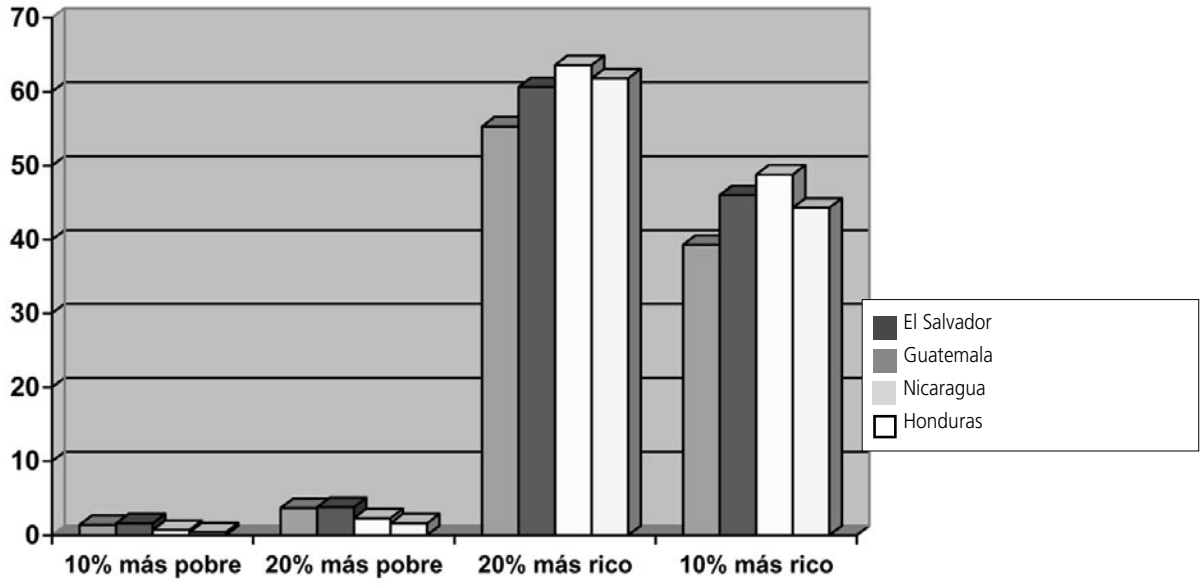


Gráfico 20: Porcentajes de participación en el ingreso /consumo nacional de los porcentajes extremos de población en cuatro países. El eje de abcisas indica el porcentaje de la riqueza / consumo total del país para un año concreto (estudios realizados en distintos años en cada país, 1997,1998 y 1999). El eje de ordenadas indica el porcentaje de población al que nos referimos. El gráfico muestra la grave desigualdad en la distribución de la riqueza en los países de estudio. Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, Informe Desarrollo Humano año 2001.

Los Planes de Reducción de la Pobreza. Con el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza, se han establecido paulatinamente en los cuatro países Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza (ERP) apoyados por organismos internacionales, y desarrollados desde el Gobierno con la búsqueda de consensos en la sociedad civil y a través de un proceso de consultas. Estos planes deberían garantizar la coordinación de acciones y la consecución de resultados evaluables a medio y largo plazo. Las principales críticas hacia dichos planes provienen de su falta de consenso real, así como su supeditación a las directrices del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Breve descripción por país. La historia reciente de ***Guatemala*** está marcada por el conflicto interno que dividió la sociedad y que ha durado treinta y seis años. En diciembre de 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y el Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Desde entonces la vida social y política ha estado acompañada por los organismos internacionales que apostaron fuertemente por el proceso de paz.

La historia de Guatemala es la historia de su sociedad. La diversidad étnica, cultural y lingüística ha sido fuente de conflictos en el país. Efectivamente, se habla del país de las cuatro culturas, Maya, Ladina, Garífuna y Xinca. En el espectro de las culturas indígenas, los mayas presentan más de veinte etnias diferentes con lenguas maternas muy diferenciadas en numerosos casos. La cultura garífuna se concentra geográficamente en la ciudad de Livingston, en el caribe guatemalteco. Los xincas se concentran en el oriente, siendo una población muy escasa y en proceso de recuperación cultural. El total de población indígena representaba un 48.6% del total (Fuente PNUD año 1998). Por su parte, los ladinos[22], representaban un 51.4% de la población para ese mismo año.

Políticamente el país se divide en regiones, departamentos y municipios. En total son ocho regiones y 22 departamentos. Como en el resto de Centro América el papel de la ciudad capital es decisivo para el resto del país. Guatemala ciudad presenta el IDH más alto del país por departamentos, con un 0.829; el departamento que le sigue en nivel de IDH es Zacapa, con un índice de 0.538. Esta cifra nos orienta acerca de la concentración poblacional, administrativa, económica, política y social alrededor de la ciudad capital. Los procesos de descentralización, aunque lentos, están siendo la base tanto de los programas de cooperación internacional (municipalismo, fortalecimiento municipal, desarrollo local, descentralización del poder público, etc)

La historia de ***Honduras***, también de Nicaragua, está íntimamente ligada a finales del año noventa y ocho y a las graves consecuencias del Huracán Mitch en la zona centroamericana. Honduras fue el país más afectado junto a Nicaragua. Más de seis mil personas perdieron la vida y ocho mil desaparecidas, alrededor de un millón trescientas mil personas perdieron su vivienda.

El país se estructura en dieciocho departamentos, con capital en Tegucigalpa. El IDH más elevado lo encontramos en el departamento de Francisco Morazán, que contiene el distrito central. Las diferencias internas son importantes en Honduras, donde, como en Nicaragua, los departamentos orientales están seriamente excluidos del desarrollo (Gracias a Dios en Honduras, Mosquitia en Nicaragua).

El Salvador es el país de menor extensión territorial de los que estudiamos. La realidad del país está fuertemente vinculada a Estados Unidos y a la emigración hacia este país. Las remesas de emigrantes supone la primera fuente de ingresos y el soporte para muchas familias salvadoreñas.

La historia reciente del país se centra en los terremotos del año 2001 (enero y febrero), que supusieron la pérdida de cientos de vidas humanas, así como un duro golpe a la infraestructura de vivienda, servicios y comunicaciones del país. La cooperación internacional y de forma destacada la española se han volcado en estos últimos meses en la reconstrucción del país, en especial el apoyo a vivienda (techo mínimo en una primera fase y vivienda definitiva en una segunda). Desde la cooperación municipal andaluza el esfuerzo ha sido significativo.

El Salvador se divide en catorce departamentos y tiene una población estimada para el año 2000 que superaba los seis millones doscientas mil personas (6.260.000)[23], con el 58% de la población urbana. San Salvador acoge al 32% de la población total del país. Está densamente poblado (298 habitantes por kilómetro cuadrado) y es de los estudiados el país que presenta económicamente un desarrollo más dinámico, sustituyendo en ciertas ocasiones el papel de motor centroamericano que tradicionalmente ha ejercido Guatemala. En su balanza comercial figura como el país centroamericano con mayor exportación de productos manufacturados en porcentaje de exportación, siendo más reducida contribución del sector primario–agrario, que es tradicionalmente la fortaleza de los países del entorno. No obstante depende de forma importante de monocultivos y en especial del café.

[22] Ladino, -a (del lat. «latinus», latino) 2. Am. Cen. Mestizo ("dicho de una persona: Nacido de padre y madre de raza diferente, en especial de hombre blanco e india o de indio y mujer blanca)
[23] Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001, PNUD

Nicaragua tiene una población cercana a los cinco millones de habitantes y su extensión es la mayor de los países centroamericanos. El setenta por ciento de su población es mestiza, nueve por ciento de origen africano. El resto lo conforma una minoría de origen europeo y la minoría indígena está formada por las etnias miskito, sumo y rama. Está dividido en dieciséis departamentos.

A pesar de la importante ayuda internacional recibida desde los años 80 y 90, Nicaragua tienen el PIB más bajo de los países centroamericanos. En 2001 seguía recibiendo la ayuda oficial al desarrollo por población más elevada, según informes del PNUD.

En 1998 el Huracán Mitch dejó más de 3000 muertes y se produjeron graves consecuencias a nivel de estructuración económica y social del país. En un ambiente de corrupción nacional la ayuda internacional llegó tarde y en escasa cantidad a los damnificados.

Variable / País	GUATEMALA	SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	PANAMÁ	ESPAÑA
Extensión territorial /km2/	108.890	21.041	112.492	130.000	75.520	504.780
Población total Año 1999 (millones)	11.1	6.2	6.3	4.9	2.8	39.9
% Rural	60.6	53.7	48.4	44.2	44	32.6
% Urbana	39.4	46.3	51.6	55.8	56	77.4
Densidad poblacional (hab /km2)	102	294	56			
Esperanza de vida al nacer (años)	64.5	69.5	65.7	68.1	73.9	78.3
Mujeres	67.7	72.9	68.8	70.8	76.6	81.9
Hombres	61.9	66.8	63.2	66.1	72	74.8
Tasa de alfabetización de adultos	68.1	78.3	74	68.2	91.797.6	
(% edad 15 y superior)						
Mujeres	60.5	75.6	74.1	69.8	91	96.7
Hombres	75.6	81.3	73.9	66.6	92.3	98.5
Tasa bruta de matriculación (%)	49	63	61	63	74	95
–combinada primaria, secundaria y terciaria-						
Mujeres	45	64	63	65	76	99
Hombres	53	63	60	61	73	91
PIB per cápita (PPA en dólares)	3674	4344	2340	2279	5875	18079
Mujeres (cifras del año 98)	1691	2399	1202	1338	3821	10741
Hombres (cifras del año 98)	5622	6363	3462	3231	7892	25747
Valor de IDH Informe PNUD 2001 (datos 1999)	0.626	0.701	0.634	0.635	0.784	0.908
Valor de IDH Informe PNUD 2000 (datos 1998)	0.619	0.696	0.653	0.631	0.776	0.899
Clasificación según IDH Informe PNUD 2001	108	95	107	106	52	21
Clasificación según IDH Informe PNUD 2000	120	104	113	116	59	21
Valor del IDG	0.610	0.694	0.623	0.628	0.782	0.901

Tabla 14: Comparativa de principales datos estadísticos y de desarrollo de cinco países centroamericanos y comparativa con España. Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de Desarrollo Humano de PNUD 2000 y 2001.

Variable/País	GUATEMALA	SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	PANAMÁ	ESPAÑA
Estructura del comercio						
Importación de bienes y servicios (% del PIB)						
1990	25	31	40	46	34	20
1999	27	37	57	89	41	28
Exportación de bienes y servicios (% del PIB)						
1990	21	19	36	25	38	16
1999	19	25	43	34	33	28
Exportaciones de productos primarios (% de exportaciones de mercancía)						
1990	76	62	91	92	78	24
1999	66	50	68	91	83	20
Exportaciones de productos manufacturados (% de exportaciones de mercancía)						
1990	24	38	9	8	21	75
1999	34	50	32	9	17	78
Exportaciones de productos de alta tecnología (% de exportación de productos manufacturados						
1990	21	9	1	1	14	11
1999	13	12	2	3	13	13

Tabla 15: Comparativa de principales datos estadísticos y de desarrollo de cinco países centroamericanos y comparativa con España. Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de Desarrollo Humano de PNUD 2000 y 2001.

Variable / País	GUATEMALA	SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	PANAMÁ	ESPAÑA
Desigualdad de ingreso o consumo						
Año de la encuesta/ Ingreso o consumo	1998 / I	1997 / I	1997 / I	1998 / C	1997 / C	1990 / I
Participación en el ingreso o consumo (%)						
Más pobre 10%	1.6	1.4	0.4	0.7	1.2	2.8
Más pobre 20"	3.8	3.7	1.6	2.3	3.6	7.5
Más rico 20%	60.6	55.3	61.8	63.6	52.8	40.3
Más rico 10%	46	39.3	44.3	48.8	35.7	25.2

Variable / País	GUATEMALA	SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	PANAMÁ
Asistencia oficina para el desarrollo (AOD) recibida (desembolso neto)					
Total (millones de US$ 1999)	292.9	182.7	816.9	674.7	13.6
Per cápita (US$ 1999)	26.4	29.7	129.3	137.2	4.8
% de PIB (1999)	1.6	1.5	15.2	29.8	0.1

Tabla 16: Comparativa de principales datos estadísticos y de desarrollo de cinco países centroamericanos y comparativa con España. Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de Desarrollo Humano de PNUD 2000 y 2001.

Variable / País	GUATEMALA	SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	PANAMÁ	ESPAÑA
Prioridades del gasto público						
Gasto público en EUCACIÓN (% del PNB)						
1985-87	1.9	3.1	4.8	5.4	4.8	3.7
1995-97	1.7	2.5	3.6	3.9	5.1	5
Gasto público en SALUD (% del PIB)						
1990	1.8	1.4	3.3	7	4.6	5.2
1998	2.1	2.6	3.9	8.3	4.9	5.4
Gasto MILITAR (% del PIB)						
1990	1.6	2.7	-	2.1	1.4	1.8
1999	0.6	0.9	0.6	1.1	1.4 (1997)	1.3
Total del servicio de la DEUDA (% del PIB)						
1990	2.8	4.3	12.8	1.6	6.5	
1999	2.3	2.8	6.8	8.3	7.8	-

Tabla 17: Comparativa de principales datos estadísticos y de desarrollo de cinco países centroamericanos y comparativa con España. Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de Desarrollo Humano de PNUD 2000 y 2001.

Matriz DAFO Cooperación Municipal Andaluza con Centro América

DEBILIDADES	FORTALEZAS
• Crecimiento de la ayuda humanitaria - emergencia en detrimento de la ayuda al desarrollo. • Gran dispersión de contrapartes no gubernamentales que dificulta la posibilidad de evaluar el impacto de las ayudas. • Escaso seguimiento. • Descoordinación (aunque no es un problema tan grave como en otros contextos). Escasa evaluación sobre los efectos de la ayuda. • Región muy empobrecida y castigada por conflictos bélicos y catástrofes naturales.	• Fuertes vínculos entre municipios y asociaciones de solidaridad de Andalucía. Fuerte presencia de ONGD´s radicadas en Andalucía. • Existencia de una Oficina de Seguimiento de CONFOCOS. • Respaldo social prolongado a la cooperación con Centroamérica. • Predisposición favorable de medios de comunicación y de instituciones. Zona prioritaria para el destino de la cooperación de otras administraciones (Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional, Unión Europea). • Desarrollo emergente de la administración local como agente de desarrollo.
AMENAZAS	**OPORTUNIDADES**
• Desencanto sobre el valor, la eficacia de la ayuda. • Reducción de la cooperación a un solo tipo: emergencia.	• Posibilidad desde el FAMSI de fortalecer la coordinación al nivel de Andalucía y con CONFOCOS. • Posibilidad de captar recursos externos para una campaña conjunta. • Zona prioritaria para el destino de la cooperación de otras administraciones (Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional , Unión Europea).

El esfuerzo en cooperación al desarrollo de municipios andaluces en Centro América

La cooperación municipal andaluza se ha volcado en los últimos años con Centro América. El total de la ayuda inventariada ronda, para el periodo comprendido entre 1999 y 2001, un total de cinco millones doscientos ochenta mil euros. Estas cifras recogen aproximadamente el 75% de la ayuda total de municipios y diputaciones andaluzas destinada a Centro América para este periodo. A estas cifras habría además que añadir el esfuerzo realizado desde diferentes concejalías y áreas distintas de las que gestionan el 0,7% municipal, en especial en las situaciones de catástrofe de 1998 y 2001 (Mitch y terremotos en El Salvador)

País	1999	2000	2001
Nicaragua	471	648	678
Honduras	399	109	113
Guatemala	198	177	438
El Salvador	222	278	1003
Chiapas	116	18	261
Panamá	0	0	111
Otros	33	21	58
(Miles de euros)	1439	1251	2662

Tabla 18:Centro América. Monto total de la ayuda inventariada para los años 1999, 2000 y 2001 distribuida por países en miles de euros. Fuente: elaboración propia.

CENTROAMÉRICA: Distribución de la ayuda en porcentajes 1999-2001

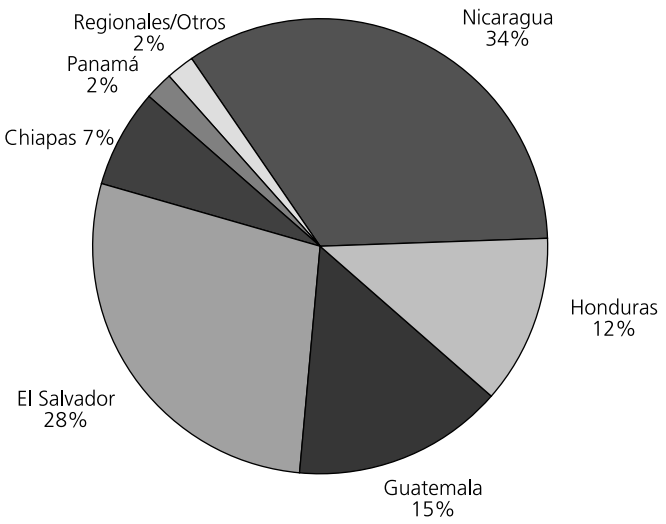


Gráfico 21: Centro América. Distribución de la ayuda 1999-2001 en porcentajes por país.
Fuente: elaboración propia

Centro América recibió para este periodo de 1999 a 2001 más del 24% de las ayudas de cooperación municipal andaluza, siendo el destino número uno de la ayuda.

Los años de mayor contribución corresponden a aquellos en los que las situaciones de emergencia movilizan recursos de la sociedad internacional, situaciones en las que proyectos de ayuda al desarrollo se derivan hacia emergencia o ayuda humanitaria en los primeros momentos, y en los años sucesivos potencian las acciones de desarrollo y conducen a la dinamización de la organización social local, así como a la mayor presencia de organizaciones internacionales, entre ellas las andaluzas.

Es el ejemplo claro de Honduras, país en el que existía un número muy reducido de ONGDs españolas y que en poco tiempo después del Mitch vio como el tejido de asociaciones internacionales (entre ellas ONGDs españolas con presencia en Andalucía) se implantaban en el territorio.

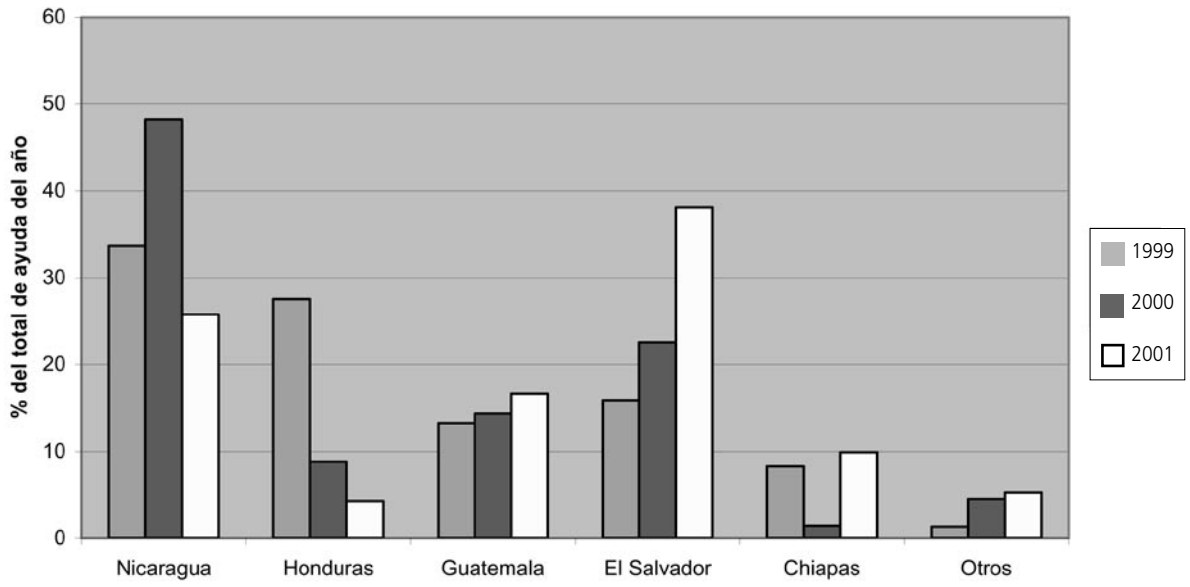


Grafico 22: Centro América Principales países destino; porcentajes del total de la ayuda de los años 1999,2000 y 2001 recibidos. Comparativa de evolución por países. Fuente: elaboración propia.

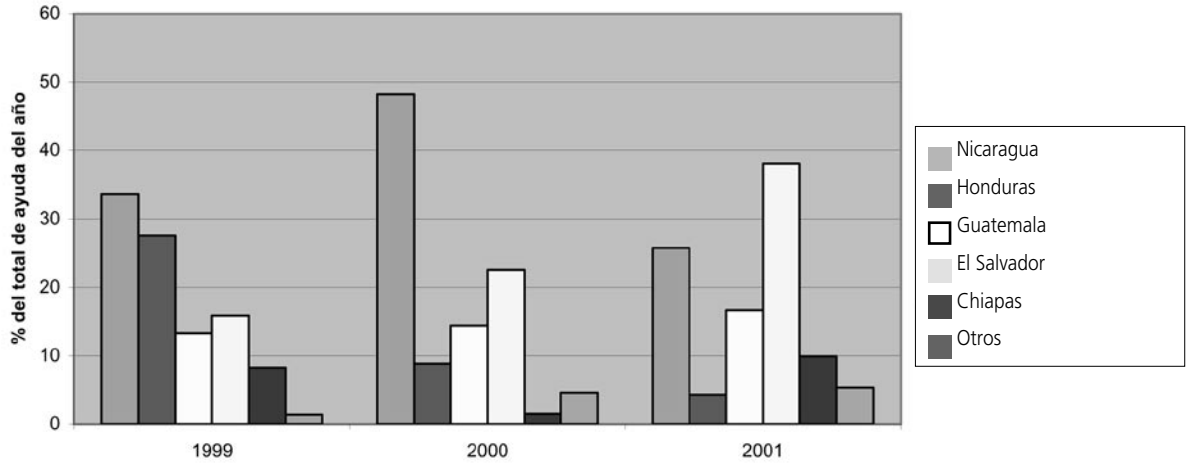


Gráfico 23: Centro América. Distribución de la ayuda por países y años. Comparativa de evolución por años. Fuente: elaboración propia.

La distribución por países pone de manifiesto el destino número uno en Nicaragua en los años 1999 y 2000. En el año 2001 El Salvador, a través de la ayuda humanitaria, de emergencia, y de infraestructura en viviendas, fue el primer receptor de ayudas.

La ayuda a Centro América, que en general tiende a disminuir para re orientar la ayuda hacia otras zonas, está muy vinculada a estas situaciones de emergencia.

El Post Mitch (1999 y 2000) influyó en la orientación de recursos hacia Honduras, país más afectado, que en 1999 se convertía en el segundo receptor de ayudas, después de Nicaragua que también recibió la ayuda andaluza. Sin embargo en 2001 el monto de la ayuda, una vez pasado el Mitch y ante nuevas situaciones prioritarias vividas en El Salvador, disminuía de forma importante, hasta apenas suponer un 5% del total de ayudas para el área centroamericana.

Guatemala sigue siendo un destino consolidado de ayuda al desarrollo. Las tendencias en cooperación municipal son reflejo del conjunto de cooperación internacional. Tras los Acuerdos de Paz Guatemala fue país prioritario y destino número uno de la ayuda española. En estos años Guatemala ha mejorado sus índices de desarrollo humano pero sigue necesitando de un fuerte apoyo para consolidación democrática y de derechos humanos, así como para eliminar las graves diferencias en un país fuertemente indígena.

Por su parte la ayuda a campamentos de refugiados guatemaltecos en Chiapas y acciones de desarrollo con el pueblo de Chiapas ha visto incrementada paulatinamente su importancia en el contexto mejicano-centroamericano. En este hecho tiene sin duda importancia la apertura de la Oficina de la Asociación España con ACNUR en Sevilla, que ha canalizado una importante ayuda de cooperación municipal andaluza a la zona, junto con otros agentes.

El resto de países centroamericanos no han sido destino preferente de la ayuda municipal andaluza; sin embargo se percibe un progresivo aumento de proyectos concretos, especialmente en Panamá, relacionado con la cuestión indígena. En este sentido en apoyo de la Comarca Ngöbe Buglé se ha gestionado de forma más o menos coordinada la ayuda de varias diputaciones y ayuntamientos de Andalucía. Supone un ejemplo de acciones conjuntas de cooperación institucional o directa municipal.

Agentes de cooperación locales y andaluces

Centro América ha sido el caldo de cultivo de numerosas organizaciones solidarias que han desarrollado su propia personalidad como asociación vinculadas a los procesos sociales del área. Este desarrollo se ha producido tanto en los países centroamericanos como en España y en concreto Andalucía.

Principales actores de cooperación locales con la cooperación municipal andaluza

Las ONGDs locales La proliferación de organizaciones no gubernamentales en Centro América ha sido importante en los últimos años producto, de una parte, del volumen importante de cooperación al desarrollo efectuada y de la necesidad de las ONG del "norte" de encontrar interlocutores válidos en el terreno. De otra parte, la debilidad

de las instituciones públicas ha sido razón importante para evitar los proyectos en colaboración directa y única con organismos públicos, aunque sin desestimar completamente su participación y potenciando ésta en los últimos años. Además, el clima de corrupción continuado que han sufrido estos países conlleva una mayor confianza en la transparencia y operatividad de las asociaciones no gubernamentales frente a los poderes públicos.

Las ONG locales se encuentran por lo general asociadas a coordinadoras nacionales (en Guatemala la CONGCOOP –coordinadora Nacional Guatemalteca de ONG y Cooperativas–, en Nicaragua FEDERACION DE ONGS DE NICARAGUA –FONG–, en Honduras la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras –FOPRIDEH-), que sin embargo no engloban todas las organizaciones que actúan en el país. En muchos países existen varias coordinadoras sectoriales. Una característica importante es la diversidad enorme entre la calidad, trayectoria y experiencia de las ONG centroamericanas. Como en casi todos los países en vías de desarrollo, pero también extendiendo la crítica a los propios países donantes, existe una proliferación de organizaciones y asociaciones con el objetivo final de búsqueda de financiación. Las causas las debemos buscar también en los "financiadores", por lo general organismos internacionales en cualquiera de sus ramas, multilaterales, nacionales o descentralizados.

Los ayuntamientos y las asociaciones nacionales de alcaldes. El proceso de descentralización que están viviendo los países centroamericanos está propiciando un clima de fortalecimiento municipal paulatino donde se entiende el proceso de desarrollo endógeno y empoderamiento local como única vía para la generación de procesos de desarrollo a nivel nacional y centroamericano estables. Este proceso de descentralización viene motivado por el tradicional sistema centralista que concentra la vida política, administrativa y habitualmente económica en la capital de cada país, lo que ha provocado un éxodo interno rural-urbano continuo.

El proceso de descentralización pasa por dos ejes fundamentales, el fortalecimiento de las instituciones municipales, incluyendo la descentralización de funciones públicas en su favor, y la descentralización del poder público a través de las delegaciones ministeriales.

En la primera línea es importante destacar, desde la cooperación española, el intenso esfuerzo planteado en toda Centro América en su estrategia básica de fortalecimiento municipal. En algunos países estas iniciativas constituyen programas paralelos, como en Honduras (Programa de Desarrollo de Municipios de Honduras –PRODEMHON–), o Nicaragua (Programa Fortalecimiento Municipal –PROFIM-). La estrategia se basa en acompañar el fortalecimiento de la institución municipal, al tiempo que se apoya la mejora de los servicios públicos municipales, a través de reformas estructurales y proyectos concretos de obras y servicios a la ciudadanía. En este proceso la Fundación DEMUCA está desarrollando un importante papel, apoyada en ocasiones por fondos de cooperación municipal andaluza como el caso de Diputación de Córdoba. En este sentido las acciones de la cooperación municipal andaluza se están enfocando cada vez más, en su vertiente directa, hacia estos fines.

En el desarrollo municipal están teniendo una importante repercusión las asociaciones de ayuntamientos a nivel nacional:

1) Nicaragua: AMUNIC (Asociación de Municipios de Nicaragua)[24] La Asociación de Municipios de Nicaragua, es una organización gremial de carácter pluralista, sin fines de lucro, que tiene como fin primordial la promoción y defensa de la autonomía e intereses municipales. Apoya a los Gobiernos Locales en su labor de administrar, dirigir y coordinar todas las actividades que impulsen su desarrollo.

Metas y Objetivos

La Asociación de Municipios de Nicaragua, se ha propuesto una serie de metas ligadas a sus objetivos principales, entre ellos se encuentra:

- Definir el Rol del Municipio en la Reforma del Estado.
- Impulsar Políticas de Descentralización
- Defender los logros alcanzados con la reforma a la Ley de Municipios: Ley 40 y 261 y su Reglamento
- Cabildear nuevas Leyes (Ley de Transferencia Municipal, Ley de Régimen Presupuestario, Ley General Tributaria, Ley de Participación Ciudadana)
- Elaborar Reglamento Interno, Manual de Organización y Funcionamiento Municipal
- Análisis y propuestas ante Leyes presentadas en Asamblea nacional por otros sectores
- Fortalecer los lazos de comunicación con nuestros asociados, cooperantes y demás sectores ligados al nivel municipal, mediante el envío de información permanente

[24] Información extraída de la documentación oficial de AMUNIC

- Apoyar la ampliación de la base tributaria municipal
- Fortalecer las capacidades del equipo técnico de AMUNIC
- Fomentar el Sistema Nacional de Capacitación

En Nicaragua es además importante destacar el papel de otras iniciativas gubernamentales como el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). El INIFOM, como instancia responsable del fortalecimiento de la administración municipal y la promoción del desarrollo de los municipios, ha ejecutado con apoyo de la cooperación externa, acciones de fortalecimiento municipal que van desde la transferencia de recursos para proyectos de inversión hasta el desarrollo de sistemas automatizados para facilitar la gestión municipal incluyendo la recaudación de impuestos. El INIFOM canaliza y facilita además la cooperación municipal, entendiendo la cooperación descentralizada como una "acción conjunta de cooperación para el desarrollo que se da entre entidades locales y/o entre estas y municipalidades, individuos, ONGs locales, organizaciones comunitarias, instituciones locales y corporaciones subnacionales específicas de otros países". Además resaltan el papel del hermanamiento como una relación oficial de amistad, intercambio de experiencias, conocimiento y entendimiento mutuo entre dos municipios.

También señalamos la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD). La misión de la misma es definir una política y su estrategia así como coordinar el proceso de descentralización del gobierno Nacional hacia los municipios.

2) Guatemala. Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) es una entidad no lucrativa, apolítica y no religiosa, cuya misión es el fortalecimiento de las Municipalidades , el desarrollo integral y el servicio social municipal. Sus objetivos son:

a) Promover la defensa y fortalecimiento del Régimen de Autonomía Municipal establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, como premisa y fundamento en la Construcción del Estado Democrático y Participativo

b) Ejercer la representación gremial, política y legal de sus asociados ante las instancias políticas, económicas y jurídicas de los órganos del Estado y representarlos también a nivel internacional;

c) Propiciar en sus Asociados el espíritu de servicio social hacia las comunidades que integran su Distrito Municipal;

d) Motivar en sus Asociados el impulso a la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes de sus Distritos Municipales en la identificación de las necesidades locales y la formulación de propuestas de solución;

e) Impulsar programas de Capacitación que fortalezcan la acción de los Gobiernos Municipales en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades;

f) Impulsar entre sus Asociados el conocimiento y práctica del ejercicio del Poder Local en los Distritos Municipales;

g) Promover la coordinación de la acción departamental, regional y nacional de las Municipalidades en la realización de programas conjuntos de desarrollo económico, social y cultural;

h) Proporcionar a las Municipalidades la asistencia técnica, administrativa, jurídica o de otra índole que las mismas le requieran;

i) Promover y gestionar la participación de Agencias nacionales e internacionales de asistencia técnica , financiera y de cualquier otra índole, a efecto lograr el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales;

j) Coordinar esfuerzos con otras organizaciones que persigan objetivos similares.

Es importante también destacar desde el ámbito gubernamental el papel del INFOM –Instituto de Fomento Municipal- . También es importante el desarrollo de iniciativas a nivel departamental, como la reciente constituida Asociación de Alcaldes de Sacatepéquez (AMSAC), que plantea un nuevo modelo de coordinación y asociación más allá de cuestiones partidistas.

3) El Salvador. Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador –COMURES-. **"**La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador es una asociación gremial de carácter privado y utilidad pública, sin fines de lucro ni partidaristas que agrupa a los 262 gobiernos municipales del país, sin distingo de afiliación política, tamaño o ubicación geográfica"[25]. Tiene como misión "promover, fortalecer y defender la autonomía y competencias municipales, en el marco de la democracia participativa, el desarrollo local y el carácter gremial, representando los acuerdos consensuados de sus miembros y aprovechando las oportunidades dentro de la realidad existente del país".

COMURES ha visto fortalecido su institución y respaldada su acción por su capacidad de respuesta en los terremotos del 2001. A través de los comités de emergencia potenciados desde la institución local, se consiguió aliviar de alguna forma las prioridades del momento. A partir de entonces COMURES ha ejercido un liderazgo importante en el diseño de soluciones de futuro, plasmado en su Plan de Reconstrucción Nacional desde la perspectiva del desarrollo centrado en el municipio, con apoyo de GTZ.[26] La canalización de programas a través de COMURES por parte de la cooperación internacional en un tiempo corto de emergencia ha supuesto un problema debido a la limitada infraestructura, personal y recurso económico con que cuenta la institución.

Su propuesta se basa en el desarrollo de Comités Departamentales de Alcaldes que generen capacidades desde lo local y lo departamental, promoviendo la creación de micro regiones y el desarrollo de planes estructurados a estos niveles a medio y largo plazo.

4) Honduras. Asociación Municipios de Honduras –AMHON- "Es una entidad civil representativa de carácter nacional, con fines no lucrativos y no partidistas, con plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicios, con patrimonio propio y libre administración, integrada por todas las municipalidades"[27]. Los objetivos fundamentales son:

a) El mantenimiento del principio y realización de la autonomía municipal.

b) Propiciar el desarrollo autogestionable partiendo de la plataforma de la organización y jurisdicción municipal.

c) Representar en conjunto los intereses de las Municipalidades ante organismos institucionales, Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial o cualquier Comisión Especial.

d) Asistir a las Municipalidades en el estudio y solución de problemas técnicos, administrativos, legales y otros.

e) Promover y gestionar la participación y acción del Gobierno Central y de las Agencias Nacionales e internacionales de Asistencia Técnica o Financiera con el fin de impulsar los gobiernos municipales.

f) Desarrollar, promover y mantener un intercambio permanente de experiencias e información en el campo municipal.

Las distintas asociaciones de alcaldes han sido contraparte de diferentes programas y proyectos de cooperación al desarrollo de entidades andaluzas, principalmente en proyectos de cooperación directa o ayuda humanitaria. En la mayoría de los casos el principal potencial de las asociaciones de alcaldes / municipios para la cooperación andaluza, y en especial para las acciones emprendidas directamente desde ayuntamientos, diputaciones u otros agentes de cooperación municipal o local en Andalucía, es servir de enlace con municipios del país seleccionado, y facilitar la integración de las acciones en una estrategia de desarrollo municipal nacional consensuado.

En el caso de El Salvador, COMURES ha servido además para distribuir equitativamente y racionalmente, dentro de sus posibilidades, las distintas ofertas de cooperación que se presentan desde varios organismos, estableciendo prioridades consensuadas entre los alcaldes. Con ello se pretendía evitar duplicidades y municipios exentos de ayuda. Esta labor de coordinación desde el ámbito local es fundamental especialmente en situaciones de emergencia, y lo ha sido durante los terremotos de El Salvador del año 2001.

Son sin duda unos interlocutores efectivos para lograr participar del desarrollo local y municipal centroamericano desde las posibilidades, experiencias y potencialidades de los ayuntamientos y diputaciones andaluces.

[25] Documentación institucional de COMURES, extraída de página web y entrevistas a dirigentes de COMURES.
[26] GTZ, Cooperación Técnica de la República de Alemania
[27] Extraído de documentación institucional de AMHON y entrevista personalizada

Principales actores andaluces en cooperación con Centro América

Los fondos se han ejecutado principalmente a través de la cooperación indirecta (subvenciones a ONG, especialmente en convocatoria de libre concurrencia), en total más del 85% de las ayudas destinadas entre 1999 y 2001 a la región. En Centro América junto con Cuba es la zona donde mayor impacto tiene la cooperación directa de ayuntamientos y diputaciones, especialmente con otros ayuntamientos centro americanos y en aspectos relacionados con el desarrollo local y el fortalecimiento municipal. Parte de la ayuda directa ha sido humanitaria y de emergencia, especialmente en los años 1999 y 2001.

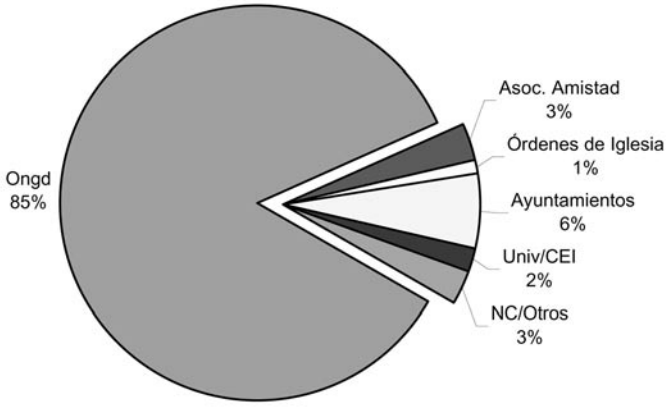


Grafico 24: Distribución de la ayuda inventariada de cooperación municipal andaluza en Centro América 1999-2001 según entidad gestora de la subvención. Fuente: elaboración propia.

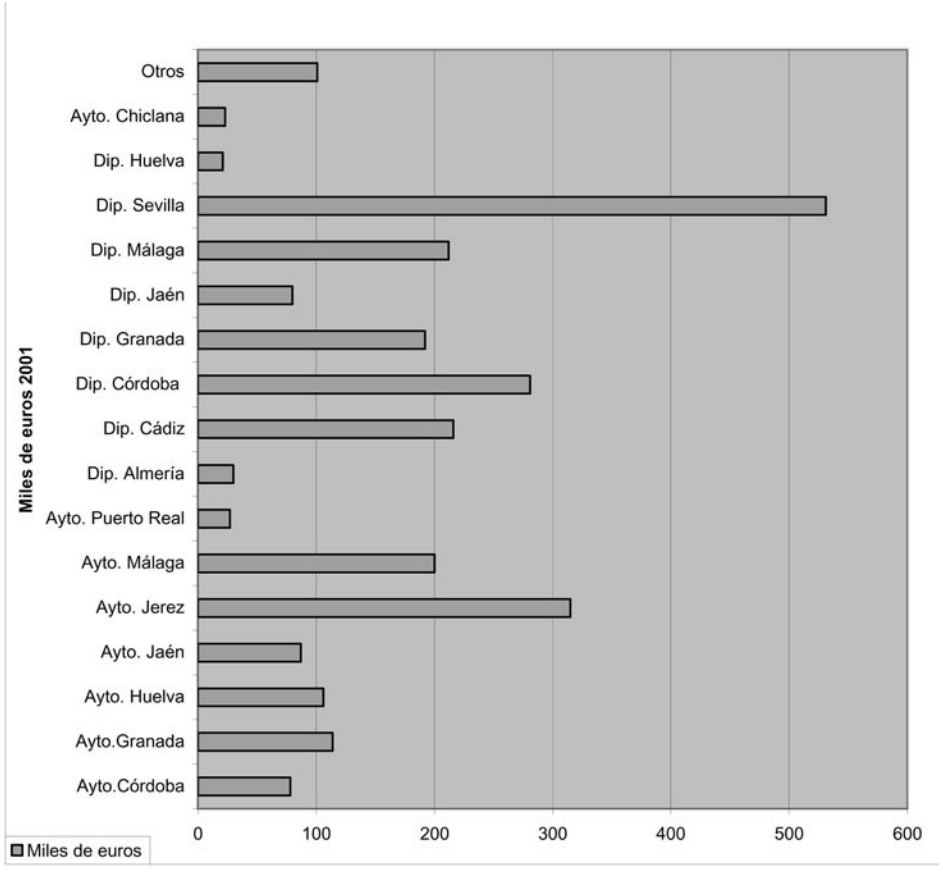


Gráfico 25 : Centro América 2001. Principales entidades financiadoras en miles de euros.
Fuente: elaboración propia

La Diputación de Sevilla es la primera proveedora de fondos para la zona, y es al mismo tiempo la que subvenciona un mayor número de proyectos en el año 2001 (18). Es importante destacar la concentración en la zona del ayuntamiento de Jerez (más de un 50% de la ayuda de esta institución), a través de nueve proyectos subvencionados.

Entre las *ONG andaluzas* debemos distinguir aquellas que son de ámbito regional andaluz y las organizaciones de carácter nacional con delegación en Andalucía. La importancia de la división radica en que habitualmente las primeras ejercen de una manera paralela la tarea de difusión y retroalimentación a la sociedad andaluza que en ocasiones es clave para un concepto de cooperación adecuadamente entendido, a través de programas concretos de educación al desarrollo.

La cooperación directa a través de ayuntamientos y diputaciones no ha sido tan significativa como en el caso de Cuba, y supone apenas un 3% del total inventariado para estos años. La cooperación a instituciones universitarias alcanzó un 2%.

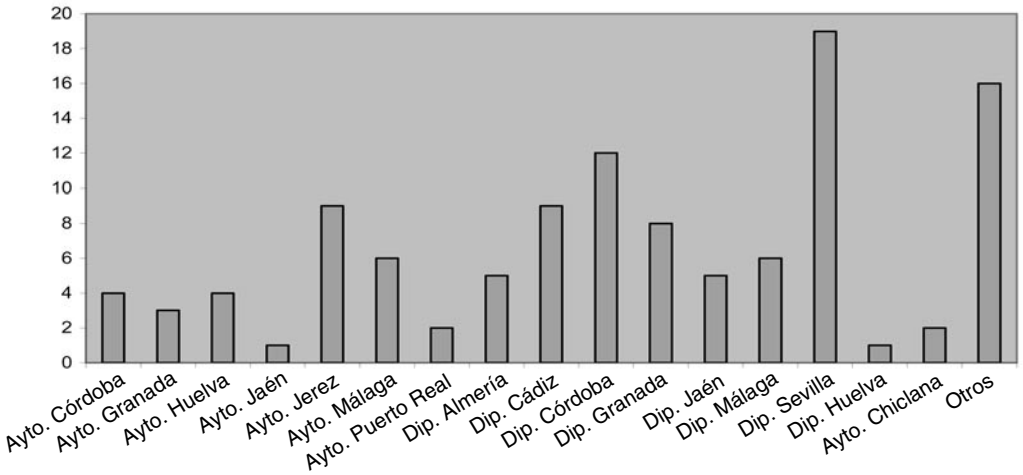


Gráfico 26 : Centro América 2001. Número de proyectos/acciones apoyadas desde los principales financiadores municipales andaluces. Fuente: elaboración propia.

Tipo de instrumentos y sectores de actuación

Las ayudas municipales en el periodo 1999-2001 fueron diversas en cuanto a sectores de actuación. El principal sector, viviendas e infraestructuras sociales (más de 850.000 euros), está íntimamente ligado a las necesidades surgidas tras el Huracán Mitch y posteriormente en El Salvador por los terremotos de 2001. Ante estas situaciones de catástrofe los hermanamientos previos que existían fueron una vía interesante para la colaboración directa con ayuntamientos o corporaciones municipales de los países afectados. En general la capacidad de diseñar nuevas vías de generación de recursos para cooperación al desarrollo desde el ámbito local andaluz fueron decisivas para incrementar el apoyo hacia las zonas castigadas.

CENTROAMÉRICA: Principales sectores de actuación 1999-2001)

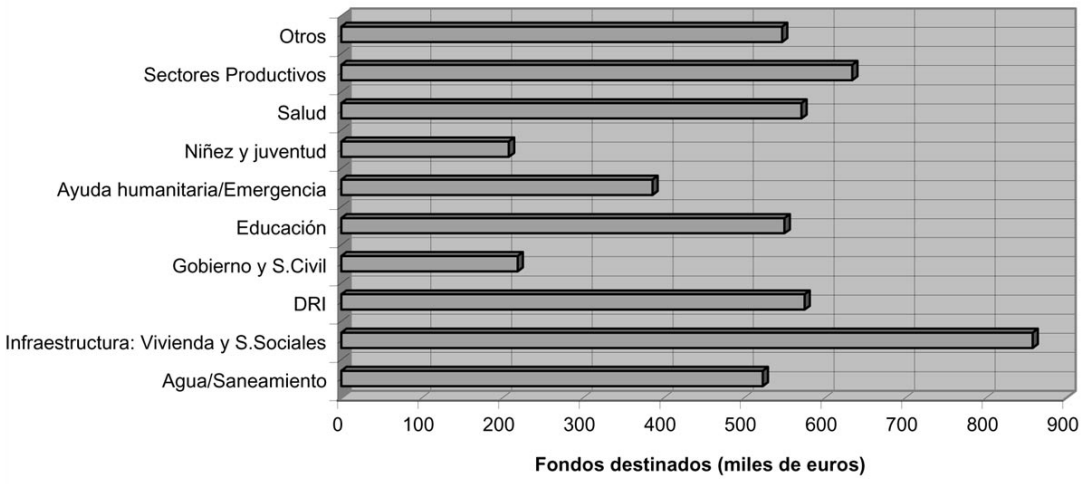


Gráfico 27 : Centro América. Destino de fondos 1999-2001 ayuda municipal inventariada en miles de euros, por sectores. Fuente: elaboración propia

CENTROAMÉRICA: Principales sectores de intervención (porcentaje de fondos destinados 1999-2001)

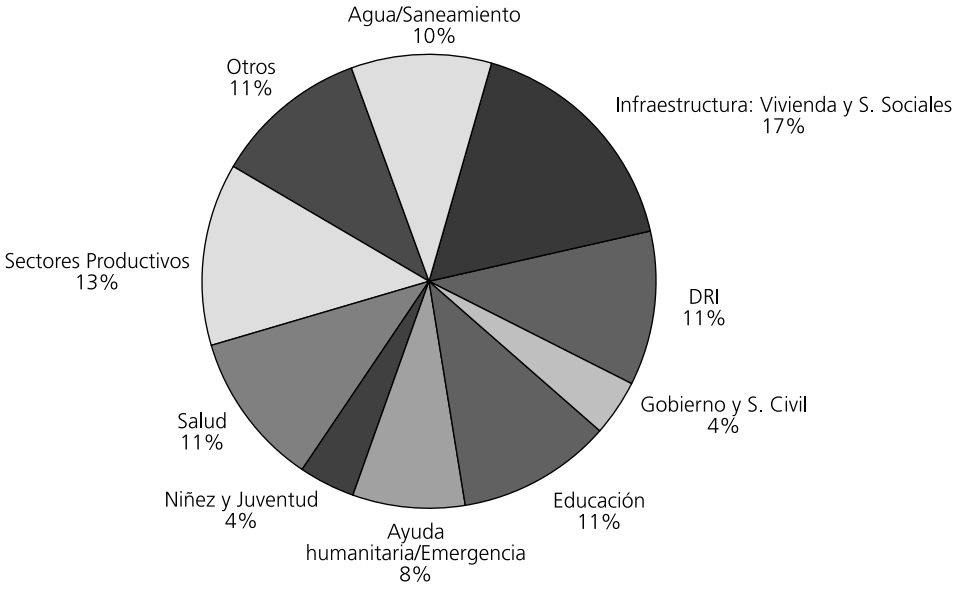


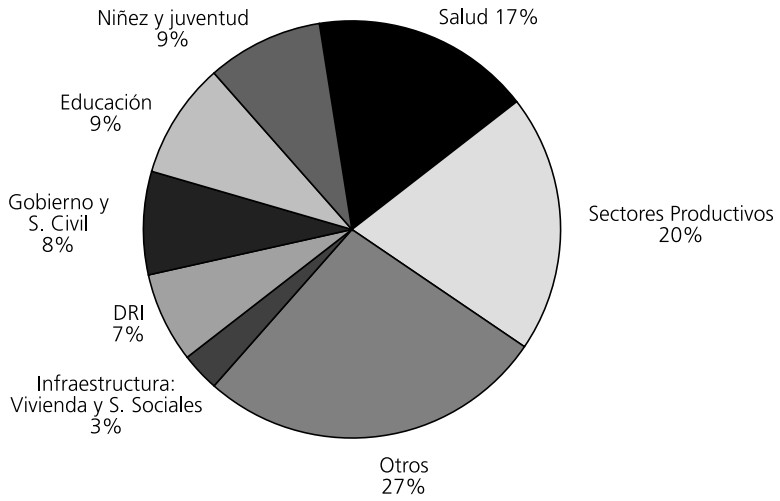
Gráfico 28: Centro América. Principales sectores de intervención según porcentajes de fondos de cooperación municipal 1999-2001 destinados. Fuente: elaboración propia

Salud, sectores productivos, agua/ saneamiento, Desarrollo Rural Integrado y educación son sectores claves y estables de cooperación al desarrollo en Centro América, principalmente a través de la canalización con ONGDs. La principal característica por tanto es la diversidad de sectores de actuación, así como la derivación paulatina hacia ayuda humanitaria o de emergencia debido a los constantes situaciones extremas que vive el istmo centroamericano.

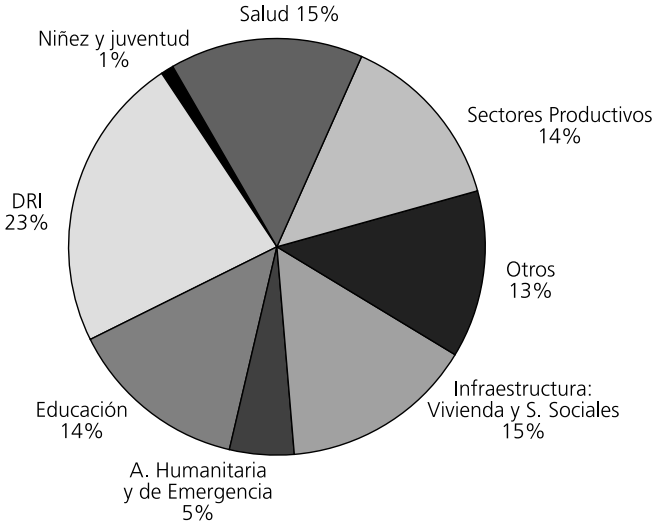
A nivel de países se percibe más fácilmente la incidencia en distintos sectores / país según situaciones coyunturales (desastres naturales especialmente). En Honduras el principal rubro lo constituye la inversión en agua y saneamiento (59% de la ayuda al país en 1999-2001), como consecuencia del Huracán Mitch. En menor medida, vivienda y salud. Sin embargo El Salvador ha concentrado mayor inversión en infraestructura de vivienda y servicios sociales (29%), así como ayuda humanitaria y de emergencia (presupuestos de 2001), sectores productivos y educación. En Nicaragua y Guatemala los sectores de actuación son bastante más diversos, y especialmente importantes los de salud, vivienda, sectores productivos y educación.

La *Ayuda de emergencia y Humanitaria* han sido dos líneas de actuación especialmente importantes para la cooperación municipal como ya mencionábamos. No todas las instituciones andaluzas mantienen una reserva de presupuesto para el caso de emergencia. Sin embargo sí se responde de forma especial a situaciones de catástrofe como los terremotos de El Salvador, lo que se refleja en las cifras de presupuestos empleados, habitualmente a través de presupuestos destinados a cooperación directa.

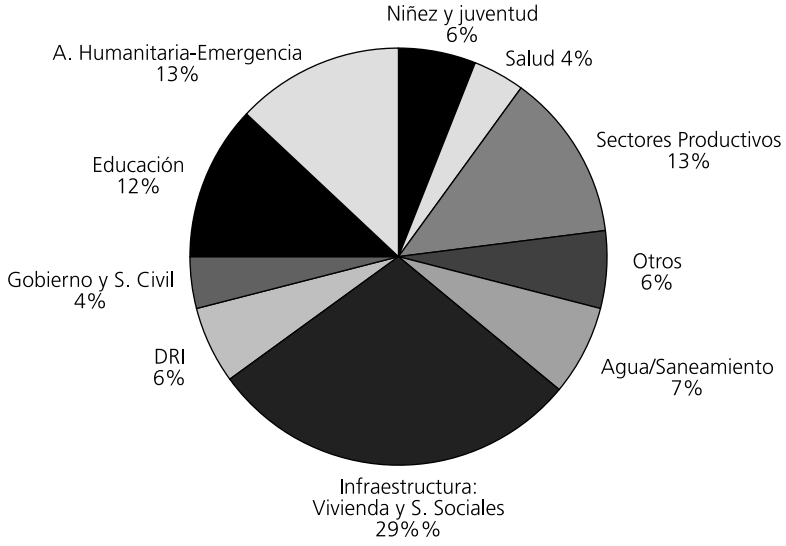
Guatemala 1999-2001: Sectores prioritarios
Porcentajes de destino de fondos



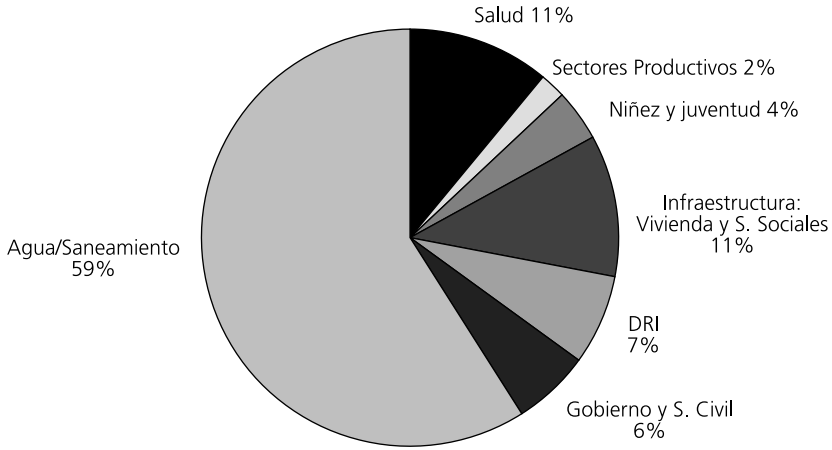
Nicaragua 1999-2001: Sectores prioritarios
Porcentajes de destino de fondos



El Salvador 1999-2001: Sectores prioritarios
Porcentajes de destino de fondos



Honduras 1999-2001: Sectores prioritarios
Porcentajes de destino de fondos



Gráficos 29,30,31,32: Principales sectores destino de fondos de cooperación municipal andaluza en porcentajes y países de Centro América. Datos agregados 1999-2001. Fuente: elaboración propia

Características y conclusiones generales

La canalización de la ayuda de los municipios y diputaciones andaluzas en Centro América se ha realizado fundamentalmente a través de ONGDs de ámbito nacional, regional y local (aproximadamente un 80% de las ayudas entre 1999 y 2001)

La presencia institucional de los ayuntamientos o diputaciones está consolidada en casos específicos y especialmente en el ámbito local. Las relaciones habitualmente se establecen con alcaldías centroamericanas y las actuaciones directas se gestionan a través de estas alcaldías, de ONGDs españolas en convenios directos o de entidades supramunicipales en algunos casos.

Las instituciones municipales no cuentan con técnicos expatriados en la zona, de forma individualizada o conjunta con otras entidades locales para las acciones que se gestionan de forma directa.

Las ayudas de desarrollo se concentran especialmente en Nicaragua y Guatemala. Las situaciones de emergencia (en los últimos años las catástrofes naturales) han derivado gran parte de la ayuda hacia emergencia y /o humanitaria. Estas situaciones han hecho que la cooperación municipal se vuelque, en primera instancia, con Honduras y Nicaragua por el Huracán Mitch (especialmente en 1999 y en menor medida en 2000); en segundo lugar con El Salvador, en el 2001 y según los primeros datos, también en el 2002.

Los sectores donde más se ha invertido han sido salud, educación y sectores productivos. Las situaciones concretas han generado aportes en el último año importantes a infraestructuras de vivienda (por el efecto de El Salvador) y agua / saneamiento (Honduras).

Centro América sigue siendo el principal destino de fondos de las entidades locales andaluzas. Sin embargo la importancia relativa de la zona ha disminuido de 1999 a 2000. En el 2001 el repunte de nuevo de aporte de fondos se ve motivada por aplicación de fondos de emergencia, ayuda humanitaria y reconstrucción a El Salvador.

Aún siendo el primer destino de fondos para las entidades locales, existe aún debilidad en cuanto a la complementariedad y coordinación de acciones, y una potencialidad no aprovechada por parte de las instituciones locales andaluzas en cuanto al fortalecimiento de los procesos democráticos y descentralizados de entidades locales centro americanas.

Complementariedad de acciones: "La cooperación española con Honduras en el ámbito local. Posibles vías de complementariedad con la cooperación municipal andaluza"

Fernando Mudarra
Coordinador de la Oficina Técnica de Cooperación Española en Honduras 1999-2002 [28]

El municipio, entendido en toda su dimensión, representa una unidad de trabajo fundamental en la cooperación al desarrollo. El objetivo de atender las necesidades básicas de la población y reducir sus niveles de pobreza, actuando con una filosofía que garantice la sostenibilidad y la participación, encuentra en ocasiones freno o falta de respuesta en las estructuras estatales a nivel central. De ahí, la conveniencia de buscar amparo en lo local a la hora de generar procesos de desarrollo que posean garantías de éxito. En base a esta tesis, posiblemente en Honduras encontramos uno de los casos más claros de esta orientación, por lo que vamos a utilizarlo como ejemplo. En la presente reflexión se aportará en primer lugar un panorama de la situación del municipalismo en el país, tanto respecto a las dinámicas nacionales como a los movimientos y legitimizaciones específicas que se han producido en los últimos años. Posteriormente trataremos aquellos aspectos medulares de la contribución de la Cooperación Española en esta área, centrando las bases de lo que puede ser una apuesta por mejorar capacidades a nivel local y, finalmente, se apuntarán algunas reflexiones sobre los aportes que los municipios andaluces pueden canalizar hacía este país y, por añadidura, al resto de la región centroamericana.

Honduras posee actualmente doscientos noventa y ocho municipios. Para la dimensión del país, 112.492 kilómetros cuadrados, algo mayor que Andalucía, y una estimación de algo más de seis millones y medio de habitantes en 2001[29], suponen un número bastante elevado. Algunos de ellos no pasan de los cinco mil habitantes. En el período democrático continuado del país, con seis procesos electorales tras el último que ha tenido lugar en noviembre de 2001 y que ha alzado como Presidente al candidato del Partido Nacional de Honduras, la situación de los municipios hondureños no se ha modificado mucho, habiendo estado abocados a ser un canal de las disposiciones realizadas desde el Gobierno central. Baste decir que fue en las elecciones de 1997 la primera ocasión en la que se permitió el voto cruzado, es decir, la no obligación de ejercer el sufragio "en cascada", desde Presidente de la República hasta Alcalde, generando los consiguientes problemas de representatividad en muchos de los candidatos municipales. Sin embargo, en esa elección aún era una única papeleta, habiéndose modificado en estas últimas elecciones con la aparición de tres papeletas separadas: una para Presidente, otra para diputados al Congreso y otra para Alcaldes.

Desde esa fecha dos hechos han proporcionado un nuevo protagonismo a los Ayuntamientos: por una parte, el papel cada vez más activo de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en el concierto de la política nacional, tomando iniciativas en el debate sobre la descentralización en el país y aglutinando los intereses de la mayor parte de municipios, demostrando así un hasta el momento poco desarrollado respaldo social de las acciones de la Asociación. Por otra parte, los lamentables acontecimientos ocurridos en octubre de 1998 con el paso del Huracán Mitch por la práctica totalidad del territorio hondureño. En este caso, la falta de capacidad de respuesta global de las instancias del Gobierno central ante el desastre implicó la asunción de responsabilidades, con sus propios recursos, capacidades y respaldo social, de un buen número de Alcaldes a fin de hacer frente a la crisis. Estas acciones, exitosas en muchos casos, han conferido a los municipios un papel de garantes y protagonistas de los procesos de desarrollo en su territorio. Sin embargo, esta predisposición a la participación y a dar respuesta a las demandas de la población que representan también se enfrentan a numerosos condicionantes. Desde el propio punto de vista de la AMHON, es preciso realizar un sistemático trabajo de fortalecimiento municipal, dirigido a todos los municipios diferenciando sus distintos niveles de desarrollo, pero procurando la no aparición de desequilibrios entre las diferentes regiones. Áreas como: la gestión de las finanzas públicas, la planificación y ejecución de los proyectos tendentes a dar cobertura a las necesidades básicas, o la promoción de la participación comunitaria en la toma de decisiones sobre los objetivos, fases y procedimientos de la actuación, resultan fundamentales para consolidar al municipio como un actor principal en el manejo de los fondos locales, nacionales e internacionales que llegan a su jurisdicción. Frente a este fortalecimiento, es preciso afianzar la posición y la capacidad de propuesta en los temas relacionados con la política de descentralización del Estado, provocando en el nivel legislativo un nexo con las acciones locales que permita demostrar al ciudadano las ventajas de la gestión a nivel local.

En definitiva, un contexto en el que ya existe una parte del camino avanzado, pero donde es preciso coordinar los esfuerzos y los apoyos al proceso, sobre todo con vistas a ir ajustando y especializando la participación del municipio en el desarrollo sostenible a nivel nacional.

---

[28] Fernando Mudarra asumió las labores de coordinación de la Oficina Técnica de Cooperación en Honduras en el periodo del huracán Mitch. Actualmente es coordinador de la OTC de Bolivia. El artículo se escribe en diciembre de 2001.

[29] Fondo de Población de las Naciones Unidas – Oficina Honduras. "El Estado de la Población Mundial 2001. Resumen de la situación de Honduras". Honduras 2001.

En este contexto, desde hace unos años se ha hecho en Honduras una apuesta clara de cooperación con la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), como forma de destacar el interés en apoyar los procesos democráticos mediante el fortalecimiento y desarrollo de los municipios, como gobierno local más cercano al ciudadano. Así nació el Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEMHON), como iniciativa de AMHON con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional, a fin de impulsar el fortalecimiento de las instituciones municipales (Mancomunidades y Ayuntamientos), de modo que éstas logren alcanzar la suficiente capacidad para trazar políticas propias y estrategias de desarrollo local y sostenible a largo plazo, siempre en conjunto con otros actores comunitarios, públicos y privados.

Este proceso ha partido de una aproximación coherente a la realidad territorial, política, social y económica de cada municipio o grupo de municipios, de manera que se favorezca una planificación e intervención de las instancias municipales e intermunicipales más racional y acorde con las potencialidades y limitaciones de cada territorio. Con este planteamiento, el área de influencia actual de este trabajo abarca más de 50 municipios, beneficiando directa e indirectamente a unas seiscientas mil personas.

El programa fundamenta su ejecución en un eje geográfico, que proporciona concentración de acciones en tres zonas del país (una el norte, otra en el centro y otra en el sur), y en tres ejes temáticos que son los siguientes: un eje de fortalecimiento institucional, un eje de planificación del territorio y un eje de apoyo a políticas y proyectos municipales de desarrollo local.

Respecto al eje de fortalecimiento de la institución municipal, se encuadran en el mismo acciones tendentes a elevar capacidades para la elaboración de políticas municipales y planes estratégicos, para la gestión de los recursos de manera eficiente, para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos, y para la puesta en marcha de planes de organización y fortalecimiento administrativo y financiero que mejoren la gestión municipal. En cuanto al segundo de los ejes, el de planificación del territorio, se intenta favorecer la apropiación y puesta en marcha de instrumentos de ordenación y planificación del territorio, como son los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo urbano o planes de manejo de cuencas hidrográficas, a fin de que permitan racionalizar y optimizar el uso del territorio y de los recursos de la manera más eficiente y sostenible posible. Por último, referido al tercero de los ejes, se intenta promover el desarrollo económico y social, en coordinación con los diferentes actores públicos y privados presentes en el municipio. Para ello se apoya la definición de políticas municipales e intermunicipales que marquen la pauta de los objetivos a lograr, la formulación de proyectos coherentes y la estimulación de la gestión, ejecución y seguimiento de dichos proyectos, lo cuales van desde las infraestructuras relacionadas con servicio básicos, hasta el apoyo a la micro y pequeña empresa, pasando por la promoción del sector turístico o el desarrollo agropecuario.

Junto a lo anterior, quizás uno de los elementos más innovadores del programa sea su diferenciación de niveles de actuación. Por una parte se trabaja a nivel local, con actuaciones dirigidas directa o indirectamente a los municipios y comunidades participantes. Por otra, a nivel medio, prioritario para el programa, donde se persigue reforzar y consolidar las diversas iniciativas de asociacionismo intermunicipal, apoyando la creación y funcionamiento de Unidades Técnicas Intermunicipales (UTI), adscritas a mancomunidades como equipos técnicos que mejoran la capacidad técnica y de planificación de los municipios. Por último, a nivel nacional, apoyando a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en el desarrollo de su agenda para favorecer la autonomía municipal, impulsar la descentralización, potenciar el papel de la Administración Pública Local dentro de la estructura del Estado y lograr ofrecer mejores servicios a sus afiliados, los municipios. De esta forma se desarrolla una actividad "desde arriba" de influencia sobre las políticas generales, y "desde abajo" propiciando la participación de lo local en las mismas.

En resumen, con el programa se ha pretendido alcanzar, con una visión de largo plazo y muy centrada en lo institucional, la incidencia sobre tres aspectos fundamentales: sobre el incremento de las capacidades locales a fin de hacerlos partícipes de su propio desarrollo, en la generación de mecanismos que fomenten la participación ciudadana en los órganos de poder local en base a esas capacidades generadas, y, prioritariamente, a demostrar que esta serie de mejoras inciden de manera directa en el desarrollo socio – económico de la población, en su mejor nivel de vida y en el combate a la pobreza que sufre gran parte de la misma.

Bajo esta forma de entender el desarrollo local y el papel de los Ayuntamientos en ese proceso, existe en Andalucía una experiencia muy enriquecedora que aportar a otras regiones del mundo. Se trataría, tan solo, de establecer los instrumentos, los canales y los procedimientos para lograr este cometido. En definitiva, se trataría de trasladar los aspectos aprovechables a fin de aportar nuevos enfoques a una dinámica de desarrollo con muchas similitudes y no menos matizaciones. Por que no, una transferencia de tecnología que mejora las condiciones de vida de la gente.

Especificando, habría a nuestro modo de ver cuatro áreas de actuación donde la región andaluza puede tener una colaboración clara que hacer, complementaria y en sí insustituible y especializada dado lo difícil que resulta encontrar

buenos acompañamientos para estos ámbitos. En concreto, estás áreas se centran en los sistemas de aprovechamiento de la solidaridad intra y extrarregional, en las políticas de apoyo al desarrollo rural, en la gestión pública local de los servicios públicos y en el asociacionismo a través de las mancomunidades.

Frente a otras posibilidades más puntuales, todas beneficiosas para la población receptora siempre que se ejecuten con la suficiente planificación, en estos ámbitos existe una verdadera ventaja comparativa de la experiencia andaluza frente a otras formas de actuar. Mediante el intercambio de información, la puesta en marcha de asistencias técnicas de medio plazo, la formación especializada a cuadros locales o las infraestructuras y equipamientos asociados a estas acciones se puede conseguir un elevado impacto que garantice la puesta en marcha de un proceso y no la simple consecución de un resultado anual.

Respecto a la solidaridad, pensamos que habría mucho que transmitir a los municipios hondureños sobre cómo se han aprovechado los flujos provenientes tanto del Estado español como de la Unión Europea en la mejora de las condiciones de vida de la población. Con sus particularidades en cada caso, no hay mucha diferencia con los flujos que se reciben de la cooperación internacional para el desarrollo, si bien la participación en la identificación, la garantía de equidad en su distribución y el manejo de dichos recursos resulta particularmente distinta en un caso y en otro. El modo en que los municipios andaluces han asumido su capacidad de propuesta, contemplada en el procedimiento establecido para hacer uso de los fondos provenientes de la Política Regional Europea, cómo se han preparado para ello y cómo han hecho los ajustes necesarios para dirigir la ejecución de los proyectos sería una experiencia que, transmitida adecuadamente, tendría más incidencia en el desarrollo del país que muchas de las acciones que históricamente se han llevado a cabo.

En el caso del desarrollo rural aparece otra línea de actuación muy interesante y aprovechable. Nos referimos no tanto al manejo y mejora de la producción agrícola, lo cual es importante en ocasiones para garantizar la seguridad alimentaria de la población, sino a la capacidad de planificación de un concepto que hasta el momento no se tiene claro en los órganos decisores del país. La identificación de iniciativas basadas en potencialidades reales del territorio, las acciones para formar aún más el capital humano, los métodos de análisis de factibilidad de las propuestas desde el sector público o la especialización de la estructura institucional a nivel local para realizar un efectivo acompañamiento de las iniciativas económicas pueden ser campos aún no trabajados en la colaboración con países como Honduras. Si a esto unimos el sistema de incentivos, fiscales y de otros tipos, a la iniciativa privada, o la capacitación permanente de cuadros con un claro concepto de planificación del desarrollo rural, a nuestro entender, provocaría un efecto muy beneficioso en las condiciones de vida de la población rural.

Con vistas a racionalizar el uso y mejorar la cobertura de los servicios públicos en el conjunto del territorio hondureño, cualquier acción tendente a apoyar el traslado a lo local de la planificación y gestión de los mismos resultaría muy adecuada. Con estas intervenciones, además, se cumple un doble objetivo: por una parte, se proporciona a la población un servicio más amplio y de mayor calidad para poder satisfacer sus necesidades básicas, y por otro, de no menor importancia, se generan estructuras de gestión a nivel territorial que mejoran los niveles de ingreso público y proporcionan nuevas capacidades y fuentes de empleo en las zonas de actuación. En estos casos, dado el tamaño y capacidades medias de los municipios hondureños, las transferencias de tecnología para realizar gestión de agua, basuras, alcantarillados, etc. de manera conjunta entre varios de ellos proporciona innegables garantías de sostenibilidad económica y medioambiental.

Por último, entre las acciones que se podrían emprender está la promoción, en alguna de sus formas, del asociacionismo municipal en base a mancomunidades. En esta área hemos venido trabajando en los últimos años y pensamos intensificar aún más las acciones en este sentido. La unión, con fines concretos o de carácter general, de varios municipios implica sin duda mayor viabilidad y sostenibilidad en los procesos que se emprendan. Si bien se suele comentar que Centroamérica en su conjunto no es viable sin integración regional, a nuestro modo de ver cada país individualmente no es "viable" sin un agrupamiento territorial que dé nueva base a las dinámicas de desarrollo. Existen numerosos ejemplos en este sentido que se podrían apuntar, tales como la gestión medioambiental, el manejo de las cuencas hidrográficas, la promoción del desarrollo económico, la creación de empresas intermunicipales de servicios, la gestión de los servicios básicos como agua o basura o la infraestructura vial. Sobre estos aspectos no cabe duda que encontramos experiencias exitosas en Andalucía, algunas de las cuales ya han participado en programas de la Cooperación Española en Honduras con excelentes resultados.

En conclusión, a nuestro modo de ver, hay ciertas complementariedades que se podrían poner en marcha que suponen un innegable aporte al proceso de desarrollo en este país centroamericano. Éstas poseen resultados concretos y tangibles, al mismo tiempo que inciden definitivamente en un concepto más amplio a través del cual se dota de capacidad a largo plazo, se cubren necesidades a corto y se proporciona al proceso una dinámica diferente, sostenible y viable en los municipios hondureños.



CARIBE (CUBA, REPÚBLICA DOMINICANA, HAITÍ)

Antonio C. Zurita Contreras
Emilio R. Rabasco Jiménez

Contexto general

La cooperación al desarrollo con la zona del Caribe por parte de los entes locales andaluces se ha concentrado de manera muy significativa, como primer destino de fondos por países, en Cuba. Sin embargo existen otros dos destinos, República Dominicana y Haití, que reciben también el aporte municipal andaluz en esta ocasión de forma casi total a través del trabajo de ONGDs.

La República Dominicana y Haití forman parte de la misma isla de Santo Domingo, dividida por tanto en dos Estados.

La primera ocupa la parte central y oriental de la citada isla, y limita con el océano Atlántico por el Norte y por el Este, con el mar de las Antillas por el Sur, y con la República de Haití por el Oeste. Cuenta con una extensión territorial de 48.730 kilómetros cuadrados, una población superior a los ocho millones de habitantes y una concentración urbana de la misma que supera el 60%. El suelo es muy fértil, las principales producciones son cacao, café, cana, tabaco, algodón, cereales y variedad de plantas industriales; también los bosques proporcionan maderas nobles. La ganadería es numerosa. La industria está dedicada especialmente a la elaboración de los productos agrícolas y ganaderos. Del subsuelo se obtienen bauxita, níquel y oro. Las principales exportaciones del país son el azúcar, cacao, café, tabaco, bauxita y melazas. La mayoría de la población es mulata y negra, aunque con bastantes criollos de origen español. La religión de la mayoría es la católica. Se divide en 26 provincias y un Distrito Nacional. El PIB per cápita de la población es elevado en comparación con otros países centroamericanos y en especial con su vecino Haití. Los problemas de salud son más abundantes, y existen no obstante diferencias notables en la distribución de la riqueza. En los últimos años el sector turístico ha provocado que la República Dominicana sea destino preferente de miles de turistas, en grandes complejos hoteleros con dudosa repercusión en las economías familiares.

Haití es el segundo Estado de la isla de Santo Domingo; limita con el mar por todos lados menos por el Este donde es fronterizo con la República Dominicana. Su extensión territorial es algo superior a la de su vecino, algo más de 27.000 kilómetros cuadrados. Su población sin embargo es similar, unos ocho millones de habitantes. Por lo tanto su densidad poblacional es muy alta, cercana a los 290 habitantes por kilómetro cuadrado. Los problemas del país son graves y generalizados en materia de salud, desnutrición infantil, educación, infraestructuras, desarrollo económico....El PIB per cápita apenas supera los mil cuatrocientos dólares. Haití es sin duda el país más pobre del área, con unos índices más similares a muchos países africanos.

Cuba está situada al Sur de la península de Florida. Comprende la isla de su nombre, la mayor del archipiélago de las Antillas, la de Pinos, otras islas más pequeñas y unos 1.600 cayos adyacentes. La isla de Cuba mide unos 1.200 kilómetros de largo. La isla cuenta con un suelo muy fértil.. Los dos grandes cultivos de Cuba son la caña de azúcar y el tabaco. Otros menores pero también importantes son el café, bananas, agrios, arroz, y otros cereales, patatas y tomates. La ganadería es próspera en bovinos, porcinos y avicultura. Abundan los recursos mineros (níquel, cromita manganeso, cobre). Las principales industrias del país son la elaboración del azúcar y la del tabaco. Su administración territorial se divide en 14 provincias y un municipio, el de Isla de Pinos, que depende directamente de la instancia nacional. La extensión total de su territorio supera los 110.000 kilómetros cuadrados, con más de once millones de habitantes. Existe no obstante un importante porcentaje de población cubana residente fuera de la isla, principalmente en el Estado norteamericano de Florida.

El caso de la cooperación con Cuba

Cuba es el país que representa el primer destino de la cooperación descentralizada de los entes locales andaluces en los últimos años.

Para acercarnos a un cálculo mas aproximado aportaremos los siguientes datos relacionados con los últimos cinco años:

- Entre los años 1996 y 2000 se han embarcado, en los puertos de Puerto Real (Cádiz) y Motril, fundamentalmente el primero de ellos, mercancía por un valor aproximado de más de dos millones de euros por barco, calculándose un total de 6 ò 7. Esta mercancía no valorada en origen si es valorada en destino y está compuesta fundamentalmente por: vehículos (autobuses, camiones, turismos, ambulancias, motocicletas), equipos informáticos, equipo hospitalario, mobiliario escolar, herramientas, equipos industriales, alimentos (aceite, leche en polvo), etc.

- Al calor de los hermanamientos y a la cooperación de algunas ONGD´s andaluzas se han destinado a Cuba partidas presupuestarias para proyectos de rehabilitación, construcción de viviendas, instalaciones educativas, instalaciones de salud, proyectos productivos, actividades de formación y capacitación, cultura, por un valor medio de doce millones de euros anuales. Para entender esto hay que considerar el dinamismo de algunos hermanamientos (Los Palacios, Dos Hermanas, la mayoría de diputaciones) que han mantenido una vinculación estable a lo largo de estos años, siendo los principales destinos las provincias de Habana, Habana campo y Pinar del Río.

La cooperación con Cuba originada en los entes locales andaluces supera los 15 millones de euros en los últimos 5 años, de los cuales alrededor de 6 millones de € corresponden a recursos económicos desembolsados por presupuestos de gobiernos locales y gobiernos provinciales.

En este inventario correspondiente al 60% del total (70% en el año 2001), se suma un total de 3.185.369,65 de €.

El peso tan significativo que para los entes locales andaluces tiene la cooperación con Cuba no tiene equivalencia con el peso que este país tiene para la cooperación no gubernamental o la cooperación del gobierno autónomo, aunque en conjunto sigue siendo el primer país en valor de las ayudas.

A que se debe esto: analizaremos varios factores que han conformado esta realidad:

La crisis de los años 90: el periodo especial

Entre principios del siglo XVI (1514) y finales del siglo XIX (1898), fue una de las colonias mas importantes en América, la última en conseguir la independencia. De manera que las relaciones entre Cuba y España, entre cubanos y españoles, se mantuvieron muy estrechas hasta hace apenas un siglo.

Aun tratándose de otro continente, Cuba es uno de los países latinoamericanos (junto con República Dominicana) mas cercanos a la península ibérica.

Desde al año 1959, tras un proceso revolucionario que acabó con la dictadura de Batista, el estado cubano se definió progresivamente (culminando el proceso en 1961) como estado socialista, formando parte del importante grupo de estados socialistas – comunistas que tenia como punto de referencia más importante a la antigua Unión Soviética.

Durante los años 60, 70 y 80, Cuba vivió estableciendo unas relaciones económicas muy vinculadas al bloque comunista (Consejo de Ayuda Mutua Económica–CAME), relaciones que sirvieron para desarrollar una progresiva actividad industrial, científica, cultural, con grandes éxitos.

Estas relaciones económicas en una marco que no respondía a la realidad regional vienen provocadas por la presión de los distintos gobiernos de Estados Unidos que, desde la caída de la dictadura de Batista, rechazaron al nuevo gobierno cubano, decretando una activa política hostil, basada en el bloqueo económico y diplomático y el apoyo a la contrarrevolución (intento de invasión en Playa Girón, 1961). El bloqueo norteamericano nunca permitió un modelo de desarrollo alternativo, mas insertado en la región.

Si bien las relaciones con el CAME obligaban a Cuba a una cierta especialización en la producción, especialización que potenció el desarrollo del monocultivo de la caña de azúcar, como contrapartida recibía créditos a la producción, apoyo a la investigación, petróleo (llego a recibir 13 millones de toneladas anuales), en definitiva, un mercado estable a precios preferenciales.

Los éxitos más reconocidos de la Cuba de estos años se centraron en los servicios básicos a la comunidad: salud, educación, vivienda, agua potable. El desarrollo social ha sido muy reconocido a nivel internacional, como un gran éxito del modelo cubano. Un modelo que implicaba una dirección muy férrea de la economía interna, estableciendo medidas para garantizar la equidad, separando el mercado interno y la moneda interna de las fluctuaciones en el mercado internacional. La moneda nacional, el peso cubano, se equiparaba internamente al dólar US, internamente la capacidad adquisitiva en moneda nacional era alta, aunque realmente en el exterior no tenia tal valor.

En el momento en que Cuba se encontraba en un proceso de corrección de sus dependencias económicas, (periodo de rectificación que comenzó en 1986), se produce la gran crisis del bloque comunista. Con la caída de la Unión Soviética y el bloque socialista de la Europa del Este, cae el CAME, cae el soporte de la economía cubana a nivel internacional, cae su inserción en el mercado mundial, y se genera una gran crisis..

A finales del los 80, el 85 % del intercambio comercial dependía del área socialista, y el 75% se concentraba en combustibles (34%), maquinaria y equipos (32%) y alimentos y sus materias primas.[30]

En solo 3 años el PIB había caído en un 35%, las importaciones en un 70% y las exportaciones en una cifra similar. Es evidente que el país entraba en una situación de emergencia, al igual que lo habían hecho otros países del bloque. Pero la estrategia de "periodo especial" significaba afrontar esta crisis preservando los criterios de equidad y de prestación de los servicios básicos a toda la población, huyendo del "sálvese quien pueda" que predominó en otras crisis como la rusa, la argelina o la rumana, con las consecuencia sangrientas ya conocidas.

Ante esta situación la reacción de la sociedad española fue en general de apoyo humanitario, además de solidaridad política. La demanda de ayuda también resultaba algo novedoso para Cuba, acostumbrada a conseguir todo, o casi todo, a través del CAME. Los colectivos de solidaridad demandaban el apoyo de los gobiernos locales; éstos también comenzaron a establecer relaciones directas con municipios cubanos. Las ONGD´s se reúnen por primera vez en un foro internacional en La Habana 1993 para hablar de cooperación no gubernamental. El reto sin duda, era muy grande y difícil. La planificación de los cambios, la gestión de la emergencia implicaba una conducción muy por parte del Estado. La cooperación tenía la misión de ser un complemento de esa decisión.

Es importante considerar esto para entender cual es el mapa de la cooperación que se dibuja en Cuba, donde el papel de las ONGs no tiene el mismo significado que en otras regiones importantes destino de la ayuda, en las que el espacio que "lo no gubernamental" tiene es mucho mayor, como consecuencia de las debilidades de las instituciones públicas o el abandono de sus responsabilidades con la población mas desfavorecida.

Los ámbitos que inicialmente cobran peso son: la ayuda humanitaria y la ayuda para la reconstrucción. En los últimos años al apoyo a proyectos de desarrollo (producción, gestión, comercialización) ha crecido.

La **ayuda humanitaria** ha tenido un gran peso en la cooperación con Cuba de estos años. La relación entre Cuba y España facilita la creación de mecanismos para canalizar las ayudas. El tráfico marítimo permite usar barcos de regreso a la isla para transportar todo tipo de ayuda material donada necesaria para sostener estos servicios básicos: transporte, equipamientos sanitarios, alimentos.

Los poderes locales se acercan a esta demanda de ayuda y comienzan a participar en foros que desde Cuba se organizan para canalizar esta disposición (en 1992 se celebra **el Iº Encuentro por la Cooperación y la Solidaridad de los Ayuntamientos con La Habana)**. Una de las primeras medidas aprobadas fue el envío de una brigada de recuperación de materiales que residiera en municipios españoles recogiendo donaciones útiles para la isla, donaciones que se canalizarían a través de los famosos barcos.

A partir de 1992 todos los años se celebraron encuentros de este tipo, facilitando el acercamiento y el seguimiento de mas y mas municipios españoles y andaluces. Junto a ello, se generan otras iniciativas de acercamiento a los Poderes Populares Provinciales (Diputaciones cubanas) y Municipales (ayuntamientos), como es el caso del hermanamiento de Los Palacios (Sevilla) y Los Palacios (Pinar del Río – Cuba) en el año 1991 (primer hermanamiento entre municipio cubano y municipio español.

Si en un primer momento el Estado cubano no es receptivo a la presencia de la cooperación no gubernamental (se hablaba de las ONGs como el "carril 2" de la agresión imperialista), el tiempo hizo ver que se trataba de diferenciar las iniciativas que realmente podían tener como intención la desestabilización interna, de las iniciativas solidarias.

A partir del año 1995 la caída de la economía da un giro comenzando la recuperación, fruto fundamentalmente del efecto de las medidas internas: reconocimiento de la propiedad mixta y del trabajo por cuenta propia, promoción del cooperativismo agrario, ley de inversión extranjera, y otras. La ayuda estaba sirviendo para amortiguar el golpe y ha sido muy útil para mantener con grandes dificultades las prestaciones de servicios rentables socialmente: transporte, educación, salud.

Sin lugar a dudas, y según los estudios realizados por las instancias cubanas España es el primer país en cooperación con Cuba, pero si consideramos que la administración central no posee programas de envergadura con la isla (salvo acciones de carácter cultural y de rehabilitación de algunos edificios coloniales, las demás acciones son relativamente pequeñas), y consideramos también el escaso relativo peso de la ayuda no gubernamental (al menos durante los primeros años de la década de los 90) tendremos que enfocar nuestra mirada hacia gobiernos autónomos y poderes locales.

[30] E. Alvarez en "Una actualización del significado económico de los escenarios sobre el bloqueo". INIE. 1995. La Habana

País / Variable	CUBA[31]	HAITÍ	REPÚBLICA DOMINICANA	ESPAÑA
Extensión territorial /km2/	110.860	27.750	48.730	504.780
Población total Año 1999 (millones)	11.1	8.0	8.2	39.9
% Rural	22.9	64.9	35.6	32.6
% Urbana	77.1	35.1	64.4	77.4
Densidad poblacional (habitantes /km2)	100	288	170	79
Esperanza de vida al nacer (en años)	75.8	52.4	67.2	78.3
Mujeres	78.2	55.4	70	81.9
Hombres	74.3	49.4	65	74.8
Tasa de alfabetización de adultos (% edad 15 y superior)	96.4	48.8	83.2	97.6
Mujeres	96.3	46.8	83.2	96.7
Hombres	96.5	51.1	83.2	98.5
Tasa bruta de matriculación (%) –combinada primaria, secundaria y terciaria-	73	52	72	95
Mujeres	73	51	75	99
Hombres	70	53	69	91
PIB per cápita (PPA en dólares)	3967[32]	1.464	5.507	18.079
Mujeres (cifras del año 1999)	No figura	1.030	2.794	10.741
Hombres (cifras del año 1999)	No figura	1.916	8.133	25.747
Valor de IDH (datos 1999) Informe PNUD 2001	No figura	0.467	0.722	0.908
Valor de IDH (datos 1998) Informe PNUD 2000	0.783	0.440	0.729	0.899
Clasificación según IDH Informe PNUD 2001	No figura	134	86	21
Clasificación según IDH Informe PNUD 2000	56	150	87	21
Valor del IDG	No figura	0.463	0.712	0.901

Tabla 19: Principales datos estadísticos de Cuba, Haití y República Dominicana y comparativa con España. Fuente: elaboración propia a partir de PNUD.

Para mediados de los años 90 la cooperación ya es un complemento de la planificación, y su regulación ya está más que dibujada. Tras algunos años de acomodamiento del engranaje después del gran temblor del comienzo de la década, las instancias cubanas se reparten los espacios y las competencias como contrapartes de la ayuda.

El esfuerzo en cooperación al desarrollo de municipios andaluces en Caribe (Cuba, República Dominicana y Haití)

La cooperación al desarrollo con la zona Caribe se concentra de forma clara en Cuba. El impacto sobre República Dominicana o Haití es más reducido y está concentrado en el trabajo de ciertas ONGDs. Del total de ayudas destinadas a la zona, el 80% (más de tres ciento ochenta y cinco mil euros) se concentró en Cuba, un 11% (cuatrocientos tres mil euros) en República Dominicana y un 9% en Haití (trescientos treinta y seis mil euros).

CARIBE: Distribución de la ayuda en porcentajes 1999-2001

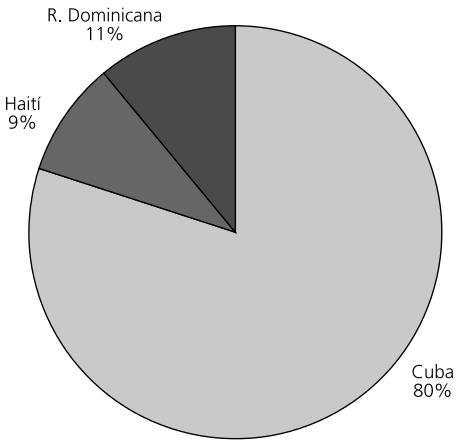


Gráfico 33 : Caribe 1999-2001. Distribución de la ayuda de cooperación municipal andaluza inventariada en porcentajes. Fuente: elaboración propia.

[31] Los datos de Cuba se refieren a la información del Informe de Desarrollo Humano 2000 (datos 1998) al no incluirse la Isla en los listados del IDH 2001

[32] Nota sobre el dato extraído del informe IDH 2000 "Por cuanto no se dispone del PIB per cápita (PPA en dólares) respecto de Cuba, se usó el promedio subregional ponderado respecto del Caribe.

Cuba representa el país destino número uno de la cooperación municipal andaluza; el monto destinado, supone más del catorce por ciento del total destinado en ese periodo a cooperación internacional por entidades locales andaluzas.

La principal entidad financiadora para la zona es Diputación de Sevilla, tanto en monto económico destinado (cercano a los seiscientos mil euros para el año 2001) como por el compromiso institucional con la zona, y la representatividad de este destino dentro de su presupuesto de cooperación al desarrollo. Los distintos ayuntamientos y diputaciones provinciales mantienen una colaboración sostenida con la isla, a través de diferentes vías, el papel de los pequeños municipios es también muy importante en la cooperación municipal andaluza con Cuba. En muchas ocasiones, y con la co financiación de las diputaciones provinciales (en particular en los casos de Sevilla y Córdoba) están desarrollando importantes proyectos de colaboración en el marco habitual de los hermanamientos o en modelos más recientes como el PDHL (Programa de Desarrollo Humano Local de Naciones Unidas).

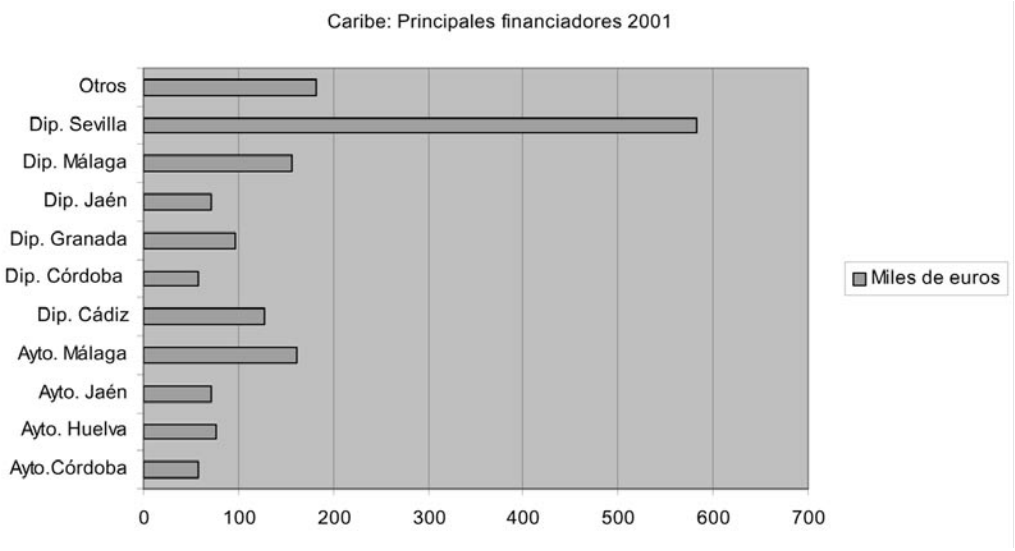


Gráfico 34: Caribe. Principales financiadores 2001 en cantidad de fondos destinados (miles de euros). Fuente: elaboración propia.

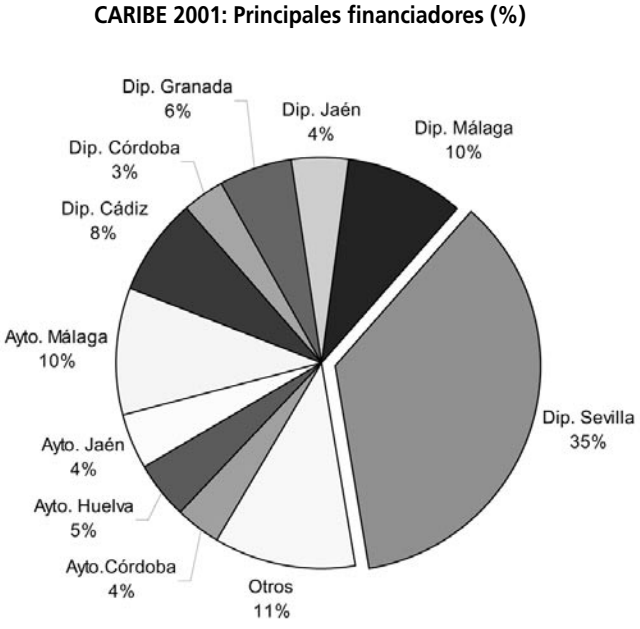


Gráfico 35: Caribe. Principales financiadores 2001 en porcentaje sobre el total de fondos aportados. Fuente: elaboración propia.

Agentes de cooperación locales y andaluces

La canalización de fondos se ha realizado por dos vías fundamentales, la ejecución directa a través de instituciones municipales (ayuntamientos y diputaciones) y ONGDs. La primera vía se refiere especialmente al trabajo en Cuba, habitualmente en el marco de los hermanamientos con municipios cubanos. Los organismos contraparte de estas actuaciones son los poderes populares de los municipios de trabajo. Para el año 2001 las aportaciones canalizadas a través de esta vía superaron los ochocientos mil euros de inversión. La presencia de ONGDs es igualmente importante y anualmente ronda los quinientos mil euros gestionados, aproximadamente un 35% del total invertido en Caribe. La canalización de recursos vía ONGDs es más importante en términos relativos en Haití y República Dominicana frente a la canalización vía instituciones municipales, dándose la situación contraria en el caso de Cuba. Es escasa la representatividad del resto de agentes y su actuación se limita a determinadas instituciones con un trabajo estable en la zona, en el caso de universidad y centros de investigación para Cuba, o plataformas / asociaciones de amistad con el pueblo cubano y haitiano que gestionan proyectos en diferentes sectores.

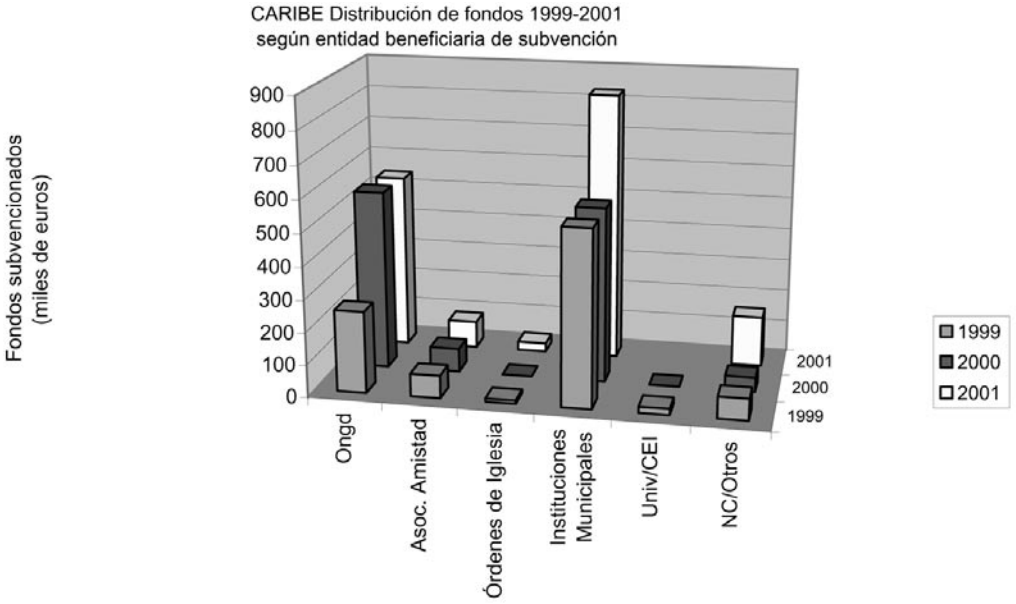


Gráfico 36: Caribe 1999-2001 Distribución de fondos según entidad beneficiaria de subvención (miles de euros). Fuente: elaboración propia.

CARIBE: Distribución de fondos según entidad beneficiaria 1999-2001

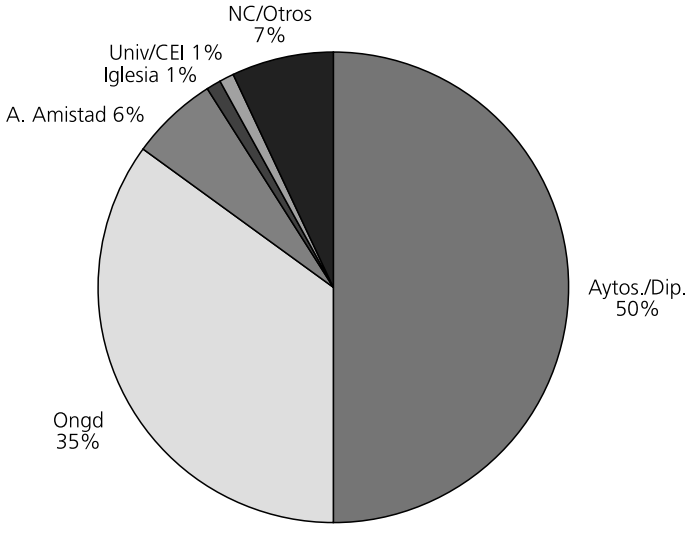


Grafico 37: Caribe 1999-2001 Distribución de fondos según entidad beneficiaria de subvención (en porcentajes). Fuente: elaboración propia.

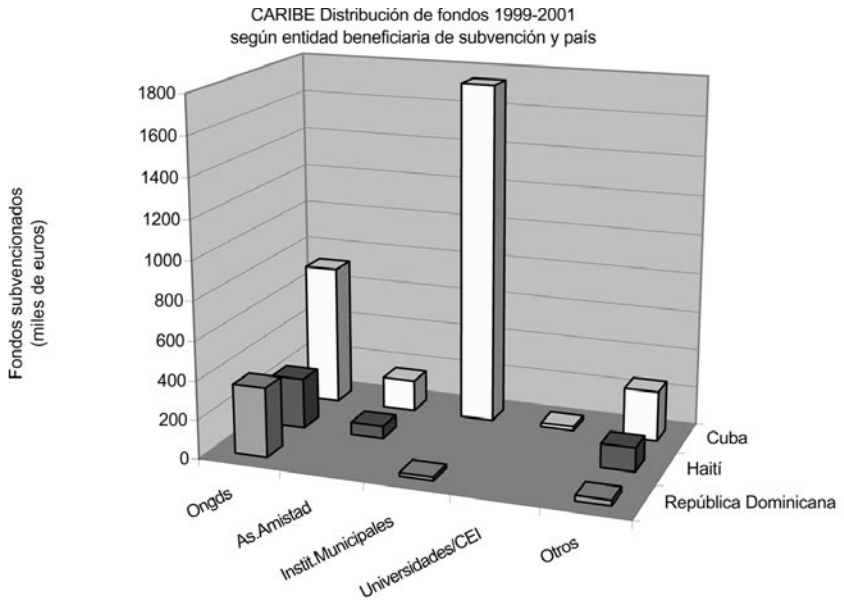


Grafico 38: Caribe 1999-2001 Distribución de fondos según entidad beneficiaria de subvención y país (en miles de euros). Fuente: elaboración propia.

La distribución por países de los montos destinados nos ofrece una visión más clara del importante papel que las instituciones locales andaluzas están jugando en la cooperación con Cuba. También resulta evidente la escasa implicación en cuanto a fondos destinados para Haití, circunstancia que se explica por la menor presencia de organizaciones con un trabajo estable en la zona. De hecho, parte de la canalización de fondos se está realizando vía asociaciones de amistad como ya apuntábamos.

En el caso de República Dominicana, aunque existen varias organizaciones subvencionadas, destaca sobre todo el trabajo con la zona de Asamblea de Cooperación por la Paz (ACCP) y, en menor medida, del Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)

El caso cubano: Agentes en la estructura cubana de cooperación

Señalaremos cuatro instancias como principales agentes:

MINVEC (Ministerio para la Inversión y la Colaboración Extranjera)

El Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC), es la entidad responsable de la política de cooperación internacional del país. Tiene la misión de regular, inventariar y apoyar las acciones de cooperación (además de asumir las funciones de regulación y control de las inversiones extranjeras). Las ONGs españolas con presencia en Cuba trabajan siempre amparadas con convenios que regulan la ejecución de cada uno de los proyectos ("términos de referencia"). Estos convenios sirven, entre otras cosas, para abrir cuentas bancarias, obtener permisos de residencia y autorizar importaciones exoneradas de impuestos. Cada proyecto además, necesita del visto bueno del Ministerio correspondiente según el sector del que se trate.. Ej. Una mejora de un policlínico necesita estar avalada por el Ministerio de la Salud (MINSAP). Esto no quiere decir que la contraparte ejecutora o beneficiaria de la ayuda tenga que ser una instancia estatal. Puede ser una ONG local, pero el proyecto debe ser registrado en el MINVEC.

La Dirección de Países Desarrollados (DPD) es la instancia del MINVEC encargada de atender a las ONGs con presencia en Cuba y solicitar todos los permisos necesarios en materia de personal, material etc.

La Dirección de Organismos Internacionales (DOEI), es la instancia del MINVEC responsable de coordinar las iniciativas con instancias como la Unión Europea y las Agencias de Naciones Unidas, entre ellas el PNUD, la UNICEF, la FAO, el PMA, el FNUAP.

Asambleas del Poder Popular

Las Asambleas del Poder Popular son el equivalente a los gobiernos provinciales (Asamblea provincial) y gobiernos locales (Asamblea municipal). La descentralización administrativa no representa la convivencia de tres niveles de la

administración tan autónomos como en nuestro país (central, autonómico y local). Implica simplemente una distribución de competencias que otorgan a los poderes locales la responsabilidad sobre los servicios más directos a la comunidad y la supervisión del desarrollo del trabajo de las instancias ministeriales. Desde hace ya varios años, las **"Secretarías"** del Poder Popular asumen las competencias relacionadas con las relaciones internacionales locales o provinciales. Al amparo de ellas se han extendido las relaciones de hermanamiento. Pero también se han convertido en contrapartes ejecutoras de proyectos de ONGD´s. En algunos casos estas secretarías se han desarrollado como es el caso de la ciudad de La habana que cuenta con una **"Secretaria Adjunta para la Cooperación**", con autonomía, de la secretaria de relaciones internacionales. En otros casos, como ocurre en las provincias orientales, la escasa experiencia en cooperación internacional, el escaso acceso a recursos externos, ha supuesto la debilidad de sus estructuras locales para la gestión de las ayudas.

ICAP (Instituto Cubano de Amistad con los Pueblos)

El Instituto Cubano de Amistad con los Pueblos (ICAP) ha sido el organismo encargado de mantener las relaciones mas estables con los colectivos de solidaridad y las asociaciones de amistad, entidades con una solidaridad además de humanitaria, de carácter político. Su trabajo ha sido muy importante considerando que se trata de una instancia que remonta su actividad a bastantes años atrás, al margen de la crisis de los años 90, como catalizador del apoyo de colectivos de todo el mundo defensores de la revolución, a la par que canalizaba la solidaridad de Cuba con otros países.

Las ONGs

El abanico de ONGs cubanas es muy amplio, entendiendo como tales a las entidades jurídicamente privadas, sin animo de lucro. Dentro de ellas encontramos a asociaciones de profesionales muy activas en el mundo de la cooperación internacional, especialmente a partir de los años 90. Destacaremos la ANAP (Asociación Nacional de Agricultores Pequeños), la UNAICC (Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba), la UNEAC (Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba), Félix Varela, Hermanos Sainz, etc.

Las ONG cubanas participan del mismo programa de reconstrucción del país. En ese sentido, sus propuestas no están al margen de las grandes líneas de desarrollo, aunque por lo general suponen proposiciones innovadoras más atrevidas.

Las Universidades

Las universidades cubanas, por supuesto públicas, poseen un gran margen de autonomía a la hora de abordar sus propuestas de cooperación, aunque este margen no quiere decir que estén al margen. Por el contrario, se han convertido en foros donde se reflexiona y asesora de forma rigurosa acerca de la pertinencia de determinados programas y proyectos. La cooperación universitaria ha crecido de forma muy significativa, extendiéndose los proyectos de investigación, formación, maestrías, doctorados, amparados en convenios que ya han dado resultados muy importantes para la adaptación de la sociedad cubana a la nueva realidad internacional en que se desenvuelve.

El Programa de Desarrollo Humano Local (MINVEC-PNUD)

Desde el año 1998, el **PDHL** (Programa de Desarrollo Humano Local) de Naciones Unidas (dependiente del **PNUD**) promueve la creación de **comités locales de planificación**, coordinados por los Poderes Populares, con el objeto de dar coherencia desde el origen a la demanda de cooperación desde el municipio y desde la provincia, evitando la confusión de proyectos que demandan ayuda, siendo de las mismas instancias. Estos comités locales agrupan a los principales agentes del territorio, incluyendo a ONGs locales, asociaciones profesionales y universidad, junto con la delegación del MINVEC (entidad que lo promueve). El objetivo del PDHL es también coordinar las posibilidades de ayuda exterior aglutinándolas en torno a un mecanismo de participación. Para ello, ofrece respaldar la aportación de recursos de los entes locales con recursos multilaterales del PNUD. Esta vía novedosa ha sido valorada en el Fondo Andaluz (FAMSI), dando lugar a un convenio entre ambas instancias (PDHL-PNUD y MINVEC) con el Fondo Andaluz para canalizar iniciativas de cooperación , de momento en las seis provincias a las que afecta (Pinar del Río, Habana, (municipio Habana Vieja), Santiago, Guantánamo, Granma, Las Tunas y Holguín.

Tipos de instrumentos y sectores de actuación

En cuanto a los sectores de actuación salud, educación y vivienda son los principales destinos de las inversiones para la zona. En términos económicos supuso una inversión media de 720.000 euros para cada uno de los sectores

mencionados en el periodo 1999-2001 según los datos inventariados, lo que equivale a un 19% en cada uno de estos sectores para la financiación inventariada. La electrificación y el agua potable han sido sectores de importante inversión, especialmente el último por la escasez de agua potable en la zona y la deficiente condición de la red de distribución. Los apoyos a sectores productivos se concentraron en Cuba y Haití, especialmente en proyectos de agricultura y ganadería. Sin embargo la inversión en sectores como turismo, pesca o industria fueron mínimos. En el caso de Cuba se destinaron inversiones específicas para sufragar los costes derivados de los hermanamientos, vinculados a intercambios específicos entre autoridades cubanas y andaluzas; estos apoyos provienen generalmente de diputaciones provinciales que coordinan las actividades con municipios de la provincia, especialmente de Sevilla y Córdoba.

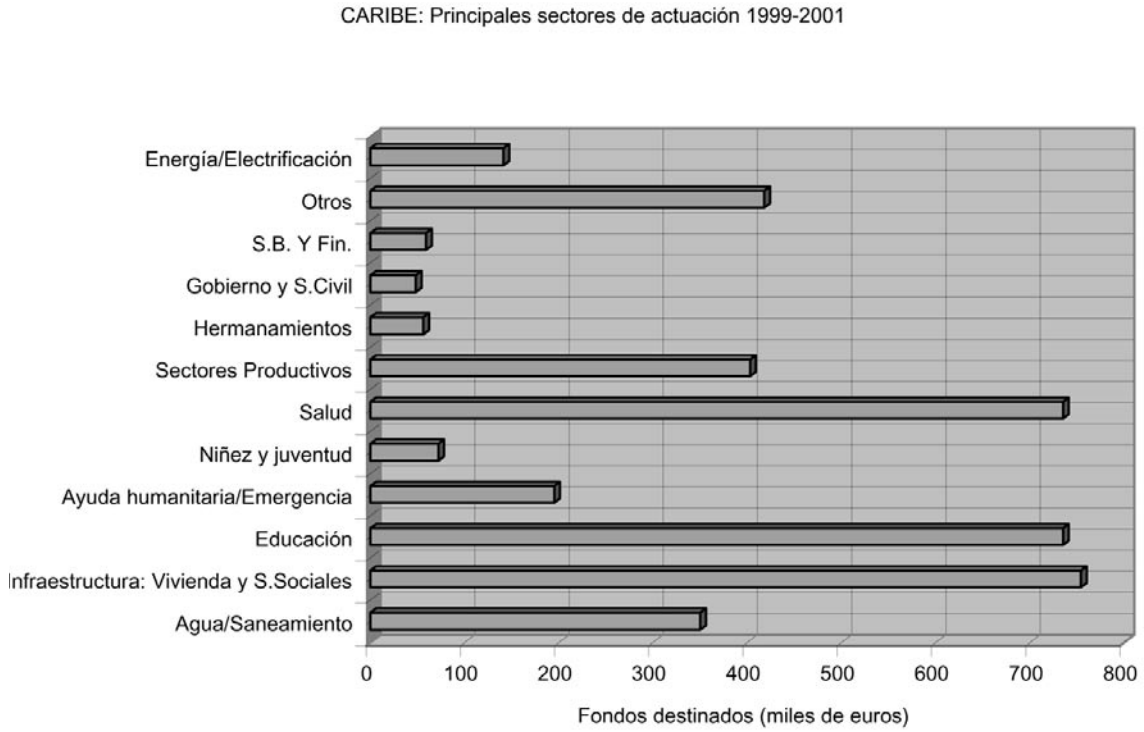


Gráfico 39: Caribe 1999-2001. Principales sectores de actuación de cooperación municipal andaluza (miles de euros inventariados). Fuente: elaboración propia.

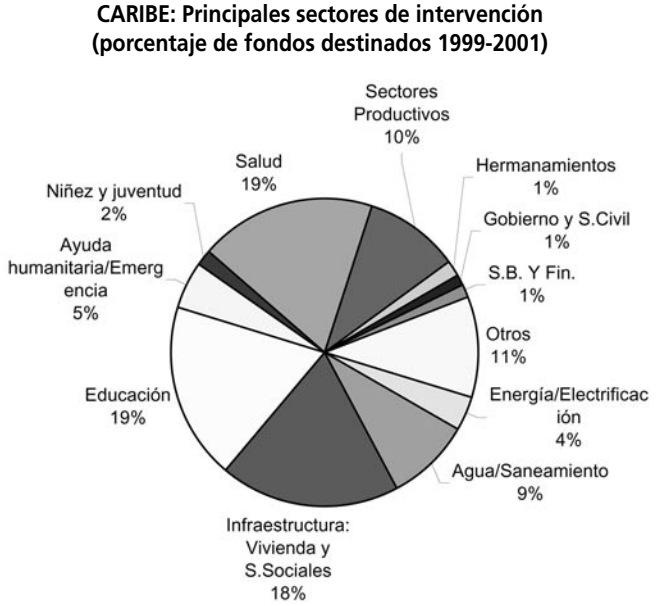


Gráfico 40: Caribe 1999-2001. Principales sectores de actuación de cooperación municipal andaluza (porcentajes). Fuente: elaboración propia.

Por último, las acciones de ayuda humanitaria se han concentrado en Haití y Cuba. En este caso el apoyo es sostenido y continuado en el tiempo y es una de las vías principales de cooperación con el pueblo cubano de la ciudadanía y municipios andaluces. La partida destinada a ayuda humanitaria recoge una serie de actuaciones relacionadas con este concepto, bien en aspectos alimentarios como no alimentarios (vehículos, equipamientos y otros). Sin embargo la inversión más importante corresponde al apoyo a través de los barcos de ayuda humanitaria que al menos una vez al año parten con rumbo a la isla.

A modo de conclusión: La cooperación con Cuba

En definitiva, la cooperación internacional ha sido también una asignatura nueva para Cuba, al menos en su relación con Europa occidental. Este hecho ha supuesto un aprendizaje urgente que ha generado una estructura singular para canalizar y hacer eficaz estas ayudas. Volveremos a recordar que la realidad del modelo político cubano implica concebir al Estado como responsable de garantizar la equidad, la redistribución de la riqueza y el acceso de la población a los servicios básicos.

La cooperación descentralizada de los entes locales de nuestro país ha encontrado los cauces para poder canalizar su potencial de cooperación: a través de los barcos, a través de los hermanamientos y a través de las ONGD´s con experiencia en la realidad cubana. Ahora surge la oportunidad de empatar esta iniciativa con la propuesta de Naciones Unidas de respaldo al Desarrollo Local y a la cooperación descentralizada.

Muy probablemente la intensidad de las relaciones de los Municipios y Diputaciones de Andalucía con Cuba se mantenga durante algunos años. Aunque tal vez sean otros los ámbitos que cobren importancia, relegando, no olvidando, la ayuda humanitaria y dando paso a la ayuda al desarrollo y a la cooperación económica. La sociedad cubana ya necesita la inyección de inversiones para poder generar riqueza, fortaleciendo el mercado local e insertándose en el mercado internacional. Ya existen experiencias de delegaciones empresariales fomentadas por entidades provinciales andaluzas que han cuajado en la creación de asociaciones económicas entre empresas andaluzas y cubanas. Probablemente la cooperación descentralizada tendrá que prestar más atención a estas experiencias y al interés que despiertan en la isla.

Matriz DAFO Cooperación Municipal Andaluza con Cuba

DEBILIDADES	FORTALEZAS
• Escasa información sobre el impacto de la solidaridad. • Solapamiento de acciones y proyectos. • Información desvirtuada de la realidad de Cuba y su proceso. • Descoordinación (aunque no es un problema tan grave como en otros contextos). Escasa evaluación sobre los efectos de la ayuda.	• Primer destino de la ayuda de municipios andaluces. Andalucía ocupa el primer lugar en donaciones (hermanamientos, ONGD´s, gobierno autónomo). • Fuertes vínculos entre municipios y asociaciones de solidaridad de Andalucía y Cuba (especialmente municipios). • Predisposición favorable de Medios de Comunicación y de instituciones. • Estabilización de las donaciones a través del Barco de Puerto Real. • Crecimiento de Hermanamientos con vitalidad. • Vínculos de comunicación relativamente ágiles.
AMENAZAS	**OPORTUNIDADES**
• Problemas de justificación de las ayudas, y de evaluación positiva • Reducción de la información a la existencia de viajes de hermanamientos (especialmente en los municipios pequeños). Repetición del mensaje sin mantener o aumentar el calado.	• Posibilidad desde el FAMSI de aportar acciones de información y evaluación. • Posibilidad desde el FAMSI de fortalecer la coordinación al nivel de Andalucía y con CONFOCOS. • Posibilidad de movilizar áreas municipales y empresas municipales en proyectos de mayor envergadura. • Posibilidad de promover la cooperación empresarial • Posibilidades de promover cooperación cultural y deportiva. • Captar recursos externos para una iniciativa conjunta.

Complementariedad de acciones: "La cooperación descentralizada en Cuba. Articulación con organismos multilaterales: el caso del PDHL"

Cristino Pedraza López
Técnico de FAMSI / PDHL en Cuba

La cooperación descentralizada andaluza con la isla de Cuba ha utilizado las vías tradicionales de cooperación como son: hermanamientos entre municipio y municipio, ciudad y ciudad, etc. Los hermanamientos funcionaban o funcionan en la medida en que se aseguraba la relación y la comunicación era fluida. De esta manera ha habido algunos que su relación sólo se extendió al mero acto formal y a algunas acciones puntuales. Otros en cambio han sido y son un ejemplo en este sentido y han servido para apoyar a estos municipios cubanos en muchos sectores mejorando con ello la calidad de los servicios y apoyando proyectos puntuales que eran presentados por el gobierno municipal o provincial cubano y que eran aprobados por sus homólogos andaluces en pleno.

Las donaciones también han constituido un importante impulso cooperativo. Estas donaciones nacidas de la sensibilización de los andaluces y realizadas en insumos a través de barcos que salían de Puerto Real con destino a la Habana cargaban coches, ambulancias, tecnología de todo tipo, alimentos y por supuesto mucha ilusión y expectativas. Esta mercancía era recepcionada en los puertos cubanos, canalizada por el Poder Popular de Ciudad Habana y entregada a los representantes de las instituciones a las que iba destinada.

La tercera vía de cooperación descentralizada andaluza era la que se realizaba a través de las ONGs mediante la convocatoria anual a las mismas. Las ONGs suelen trabajar con contrapartes fijas ya sean éstas Empresas estatales de servicios como las Direcciones Provinciales o Municipales de Acueductos y Alcantarillados, Educación, Salud por citar algunos ejemplos, o con el sector privado a través de las distintas cooperativas agropecuarias existentes(UBPC, CPA, CCS, etc) y por supuesto también entre ONGs españolas y ONGs cubanas como la ANAP o Habitat Cuba.

A estas convocatorias se accede mediante la presentación de proyectos que surgidos del trabajo conjunto entre las organizaciones españolas y las empresas, cooperativas, ONGs cubanas e incluso gobiernos provinciales y municipales eran presentados a las distintas convocatorias abiertas a ONGs. Estas relaciones suelen ser estables y duraderas.

Como decimos este es el tradicional proceso seguido hasta ahora. Cada uno con sus características particulares dependiendo del caso.

Aprovechando esta experiencia muchos municipios andaluces empiezan a optar por insertarse en el Programa de Desarrollo Humano Local que auspician PNUD y UNOPS con el fin de investigar nuevas vías de cooperación y mejorar los resultados.

Pero, qué es el PDHL y cómo se canaliza la cooperación descentralizada a través de un organismo multilateral sin por ello perder los lazos y la autonomía.

El Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) nace a partir los compromisos surgidos en las cumbres de Desarrollo Social en Copenhague (Carta de Copenhague) y la Conferencia Mundial Sobre la Mujer en Beijín (Carta de Beijín) con el objetivo de cumplir y dar seguimiento a los compromisos adquiridos.

En estas cumbres estuvieron representados más de 110 países entre los que por supuesto se encontraba Cuba. Los objetivos de Copenhague se centraron en:

- Un ambiente favorable al desarrollo social
- Eliminación de la pobreza
- Crecimiento del empleo productivo y reducción del desempleo
- Integración social
- Aplicación y seguimiento de los compromisos.

La carta de Beijín expresa a su vez el compromiso en:

- Empoderamiento de la mujer.
- Acceso a los puestos de empleo y de dirección.
- Medios de Comunicación y mujer.
- Trabajo comunitario, Educación, Salud y Trabajo Social.

A partir de ahí se han ido incorporando también el cumplimiento de a lo expresado en la Cumbre de Río de Janeiro en lo referente a la Sostenibilidad Ambiental (Agenda 21).

De manera que para dar seguimiento a estos compromisos comenzó en Cuba su andadura el PDHL en 1998.

Desde un primer momento el Gobierno de Italia aportó los fondos necesarios para la implantación del Programa a través del Fondo Fiduciario del PNUD.

Para ello el gobierno cubano eligió tres zonas geográficas representativas que correspondían con la provincia de Granma(Oriente del país), provincia de Pinar del Río(Occidente del país) y Municipio de la Habana Vieja.

La experiencia en este primer arranque se tornó positiva, lo que ha permitido que se vayan integrando al proyecto las provincias orientales, por otra parte las priorizadas por el gobierno cubano por tener los índices más bajos de Desarrollo Humano.

Mientras tanto, y en Italia, se empezaban a crear Comités de Cooperación Descentralizada con Cuba que agrupaban a municipios, regiones, ciudades etc. A estos Comités se les ofrecía la oportunidad de integrarse en el PDHL aportando un financiamiento nunca inferior a 50.000 dólares. A esta aportación descentralizada se le sumaba la misma cantidad por parte del Fondo Fiduciario del PNUD y una tercera parte correspondía con la aportación del gobierno cubano a través de los presupuestos de sus provincias canalizados por los diferentes sectores. Esta multiplicación era innegable que contribuía a mejorar el impacto de la cooperación. Demostraba también el creciente interés de los Comités italianos en el Programa a medida de que se corría la voz del éxito que estaban constituyendo estas primeras experiencias. Los datos son evidentes en este sentido de los 3 Comités de la primera fase conformados por 1 región y 15 ciudades, se pasó en la tercera fase a 23 comités compuestos de 9 regiones, 16 provincias y 80 ciudades.

Las causas de este éxito de incorporación se encuentran en la fórmula cooperación descentralizada.

Cuando la cooperación tiene el objetivo de promover el desarrollo local integrado y la actuación de los principios y de los métodos de la Carta de Copenhague, se llama "cooperación descentralizada para el desarrollo humano".

En este marco, la cooperación descentralizada es el nexo entre las comunidades locales organizadas de los países en vías de desarrollo y los países industrializados, en el ámbito de los acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales (programas – marco).

La denominación de "cooperación descentralizada" en esta propuesta, indica una nueva modalidad de *partners*, empeñados en una relación entre territorios que cooperan involucrando a los actores de las respectivas comunidades locales, creando *partnership* y fortaleciendo redes.

Las acciones se llevan a cabo por tanto en un nivel intermedio de descentralización que son las provincias. El Gobierno de estas provincias designa a un Grupo de Trabajo Provincial en el que se agrupan a los sectores que se implican en el desarrollo de la propia provincia: Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura, Recursos Hidráulicos, Planificación Física, Federación de Mujeres Cubanas, Universidad etc, y abierto a todo tipo de grupos que participen o quieran participar en la etapa de programación local.

La parte fundamental de esta primera etapa de programación local es la elaboración de un documento conjunto por parte de este grupo de trabajo en el que se señalizarán los problemas, las potencialidades y las prioridades para el desarrollo de su provincia. Este documento constituye lo que se llaman Líneas Directrices de cada provincia. Servirá dicho documento para que atendiendo a sus indicadores sean seleccionados varios municipios de la provincia, donde replicarán el trabajo del grupo provincial en sus municipios.

Se realizan distintos talleres de capacitación con los integrantes de estos grupos de trabajo provinciales:

- Modalidad Operativa PDHL
- Formulación y gestión de proyectos
- Enfoque de Género
- Mapa de Riesgos y Recursos.

El trabajo consolidado de los municipios y de la provincia en cuanto a la elaboración del documento Líneas Directrices Provinciales y Municipales de la Provincia es presentado para su aprobación al Consejo de la Administración Provincial, órgano representativo del provincia.

Las fortalezas de todo este proceso que suele tardar alrededor de 5 meses son la implicación y el apoyo del gobierno, así como lo será luego cuando se empiecen a ejecutar los proyectos, la participación de todos los sectores a la hora de elaborar este documento, además de la participación del propio pueblo y las comunidades que son las encargadas de elaborar sus propios mapas de riesgos y recursos.

Cuando se ha culminado esta primera etapa de programación local y una vez terminada la elaboración de las Líneas Directrices Provinciales y Municipales, se envía este documento a los diferentes Comités Descentralizados europeos.

A continuación son las provincias cubanas las que se desplazan a las ciudades europeas para presentar los resultados de su trabajo plasmado en el documento de Líneas Directrices.

Ese primer contacto es muy importante ya que en él se espera surjan las ideas-proyectos que se realicen conjuntamente. Las ciudades o municipios pondrán a disposición de las provincias de Cuba sus experiencias a la hora de afrontar ciertos problemas y utilizar ciertos recursos y viceversa. Con posterioridad a este encuentro se mantendrá otro por parte de los municipios, regiones y ciudades implicadas(europeas /andaluzas) en las provincias de Cuba donde finalmente entre técnicos de una parte y de otra se concreten los proyectos, empezando la segunda etapa de ejecución propiamente de los proyectos.

Este trabajo conjunto sin duda alguna contribuye al hecho de unir más a las regiones entre sí.

Los proyectos que se enmarcarán dentro de las tres líneas de acción que aglutina el programa y que corresponden con el seguimiento de las cumbres:

- Apoyo a la mejora de la calidad y sostenibilidad de los servicios
- Apoyo a la descentralización técnico administrativa
- Apoyo al desarrollo de la economía local

El funcionamiento administrativo-ejecutivo corresponde al Comité Nacional de Coordinación formado por los representantes del Ministerio de la Inversión extranjera y la Colaboración Cubano, representantes de la Embajada del país que aporta el fondo fiduciario y representantes de naciones Unidas en la figura del Asesor Técnico Principal del Programa.

Esta propuesta en la que se ha insertado la cooperación andaluza a través del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad corresponde con una nueva etapa de la cooperación en la que no priman tanto la presentación y aprobación de los proyectos más que el unir a regiones distantes entre sí a compartir experiencias con el fin de mejorar en esto que se ha venido a llamar la cooperación al desarrollo.



MAGREB

Emilio R. Rabasco Jiménez

La cooperación en el Mediterráneo está muy determinada por el propio campo de acción de las ONGDs y de las "asociaciones de amistad".

País	1999	2000	2001	1999-2001
Marruecos	128	278	267	673
Campamentos Saharauis	559	433	802	1794
España-Sahara (vacaciones solidarias)	56	84	68	208
Túnez	0	12	14	26
Mauritania	0	33	11	44
Totales:	743	840	1151	2745

Tabla 20: Distribución de la ayuda en miles de euros según países destino del MAGREB. Fuente: elaboración propia.

Se establecen dos zonas fundamentales, Marruecos y Campamentos Saharauis. La ayuda humanitaria a los campamentos se complementa además con un esfuerzo especial en los /as niños /as saharauis, a través del programa de "vacaciones en paz". La incidencia en el resto de MAGREB a través de cooperación municipal es mínima, siendo también un reflejo de la escasa presencia en general de la ayuda al desarrollo española, tanto gubernamental como no gubernamental.

MAGREB: Distribución de la ayuda en porcentajes 1999-2001

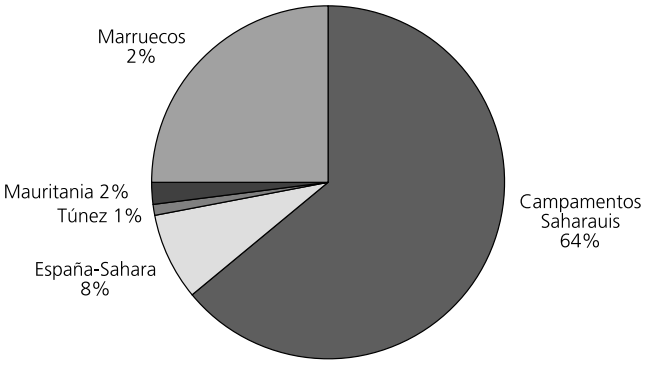


Gráfico 41: MAGREB 1999-2001 / Distribución de la ayuda de cooperación municipal en porcentajes. Fuente: elaboración propia.

La distribución de la ayuda y concentración geográfica a nivel municipal está vinculada, por una parte, a las organizaciones de base existentes en cada provincia y a su capacidad de gestión ante los municipios y diputaciones. También la existencia de organizaciones no gubernamentales con una trayectoria en Marruecos potencia un mayor flujo de recursos a través de convocatorias a este país.

MAGREB 2001: Principales financiadores (%)

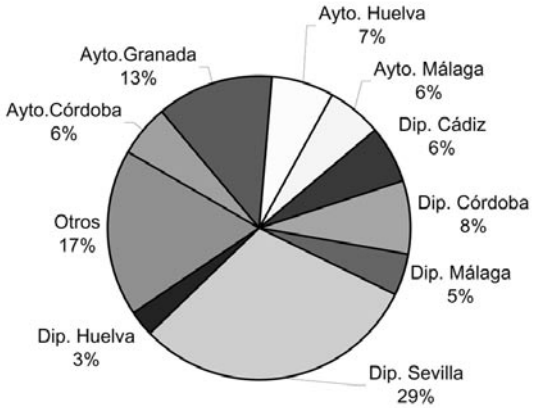


Gráfico 42: MAGREB. Principales financiadores en cooperación municipal presupuestos 2001(%). Fuente: elaboración propia.

En general tanto ayuntamientos como diputaciones andaluces no marginan o potencian un área frente a otra, pese a las dificultades que puede entrañar el trabajo simultáneo en Marruecos y Campamentos. Ambas áreas son susceptibles de cooperación en todas las convocatorias que se han estudiado, y la inclinación hacia una u otra área se establece más por el efecto de las ONGDs o asociaciones de amistad presentes en cada localidad y las subvenciones que éstas canalizan.

MAGREB 1999-2001: Destino de fondos por tipo de entidad beneficiaria de subvención

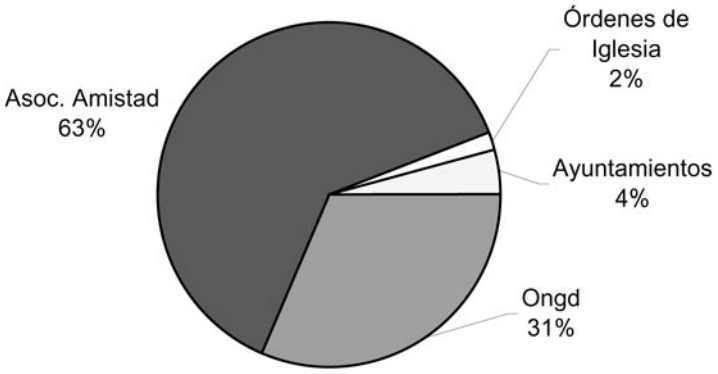


Gráfico 43: MAGREB. Principales entidades canalizadoras de fondos de cooperación municipal andaluza durante los presupuestos 1999,2000 y 2001. Fuente: elaboración propia.

Las actuaciones en MAGREB presenta aún una débil presencia de cooperación directa municipal andaluza pese a las potencialidades de la misma y un amplio campo de actuación para el futuro. Por otra parte es significativa la escasa canalización de recursos a través de "órdenes de la Iglesia" (sin incluir las fundaciones o asociaciones vinculadas a ella), que sí es más significativa en zonas como Centro América o África Subsahariana.

MAGRE: Principales sectores de intervención (porcentaje de fondos destinados 1999-2001)

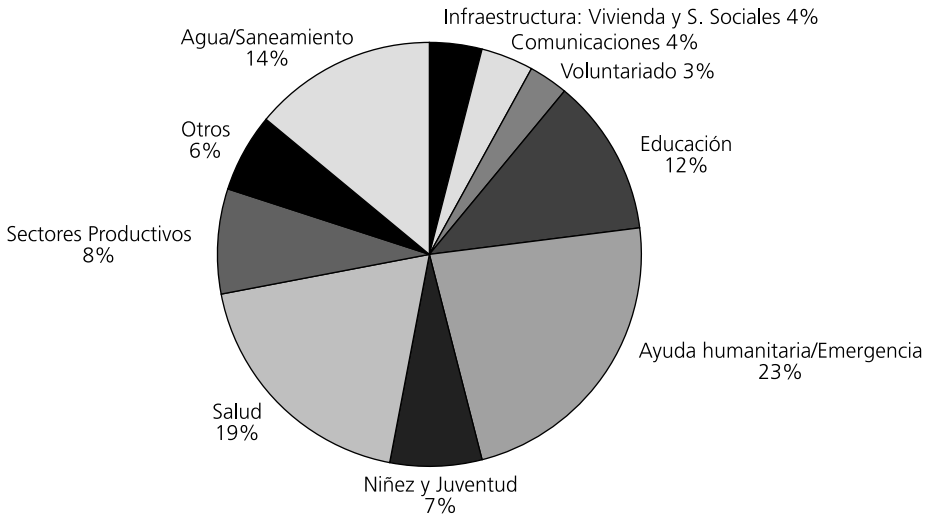


Gráfico 44: MAGREB. Principales sectores destino de fondos municipales de cooperación entre los años 1999 y 2001. Fuente: elaboración propia.

La importante ayuda humanitaria enviada de forma continuada principalmente por asociaciones de amistad con el pueblo saharaui hace de éste la primera vía de cooperación en montos de ayuda. Las acciones de desarrollo se concentran en Marruecos, principalmente en sectores como educación, salud o saneamiento. Salud y saneamiento, enfocadas también como ayuda humanitaria en lo que respecta a los campamentos, así como las vacaciones en paz de niños y niñas saharauis, son los otros sectores prioritarios.

MARRUECOS

Contexto general

El Reino de Marruecos contaba en 1999 con una población cercana a los veintinueve millones de habitantes; con una superficie total de 447.000 kms2, presenta una densidad de población de 64,2 habitantes por km2.

Marruecos es una monarquía constitucional, democrática y social. La soberanía pertenece a la nación y es ejercida directamente por medio del referéndum e indirectamente por las institucionales constitucionales. Todos los marroquíes son iguales ante la ley. El Islam es la religión del Estado.

La Constitución actual marroquí fue aprobada en 1996, e incluye un sistema parlamentario con dos cámaras. El Parlamento se compone de una Cámara de Representantes y una Cámara de Consejeros. Los diputados se eligen en su totalidad por sufragio universal, directo y secreto. Consta de 325 miembros y son elegidos para un periodo de 5 años. La Cámara de Consejeros, compuesta por 270 miembros, es elegida a través de las colectividades locales, cámaras profesionales y sindicatos. Se renueva en un tercio cada tres años. Tiene capacidad para plantear voto de censura al Gobierno, proponer leyes, controlar la actividad del Ejecutivo y constituir comisiones de investigación.

En el terreno de la descentralización la nueva Constitución consagró la Región como colectividad local institucional, junto a las Prefecturas Provinciales y las Comunas. Establece la responsabilidad del Gobierno frente al Rey y ante el Parlamento.

El Rey es el símbolo de la unidad, garantiza la continuidad del Estado y salvaguarda el respeto al Islam y a la Constitución. Como parte de sus privilegios, el Rey, que preside el gabinete de ministros, tiene el poder de destituir o nombrar al primer ministro y a los ministros. Nombra los cargos civiles y militares, los embajadores y firma y ratifica tratados.

El Gobierno es responsable ante el Rey y ante el Parlamento y garantiza la ejecución de las leyes. El primer ministro debe presentar el programa de Gobierno al Parlamento.

Variable/País	MARRUECOS	ESPAÑA
Extensión territorial /km2/	447.000	505.992
Población total Año 1999 (millones)	28.7	39.9
% Rural	44.7	32.6
% Urbana	55.3	77.4
Densidad poblacional (hab/km2)	64.2	78.8
Esperanza de vida al nacer (años)	67.2	78.3
Mujeres	69.1	81.9
Hombres	65.4	74.8
Tasa de alfabetización de adultos (% edad 15 y superior)		97.6
Mujeres	35.1	96.7
Hombres	61.1	98.5
Tasa bruta de matriculación (%) –combinada primaria, secundaria y terciaria-	52	95
Mujeres	46	99
Hombres	58	91
PIB per cápita (PPA en dólares)	3305	18079
Mujeres (cifras del año 98)	1865	10741
Hombres (cifras del año 98)	4743	25747
Valor de IDH Informe PNUD 2001 (datos 1999)	0.596	0.908
Valor de IDH Informe PNUD 2000 (datos 1998)	0.589	0.899
Clasificación según IDH Informe PNUD 2001	112	21
Clasificación según IDH Informe PNUD 2000	124	21
Valor del IDG	0.579	0.901

Variable / País	MARRUECOS
Asistencia oficina para el desarrollo (AOD) recibida (desembolso neto)	
Total (millones de US$ 1999)	678
Per cápita (US$ 1999)	24
% de PIB (1999)	1.9

Tablas 21 y 22: Principales indicadores socio económicos de Marruecos y España. Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1999, 2000 y 2001.

Variable / País	MARRUECOS	ESPAÑA
Estructura del comercio		
Importación de bienes y servicios (% del PIB)		
1990	32	20
1999	34	28
Exportación de bienes y servicios (% del PIB)		
1990	26	16
1999	30	28
Exportaciones de productos primarios (% de exportaciones de mercancía)		
1990	40	24
1999	—	20
Exportaciones de productos manufacturados (% de exportaciones de mercancía)		
1990	52	75
1999	—	78
Exportaciones de productos de alta tecnología (% de export. de productos manufacturados)		
1990	6	11
1999	—	13

Variable / País	MARRUECOS	ESPAÑA
Desigualdad de ingreso o consumo		
Año de la encuesta/ Ingreso o consumo	1998-9 / C	1990 / I
Participación en el ingreso o consumo (%)		
Más pobre 10%	2.6	2.8
Más pobre 20%	6.5	7.5
Más rico 20%	46.6	40.3
Más rico 10%	30.9	25.2
Índice desigualdad		
10% más rico al 10% más pobre	11.7	9
20% más rico al 20% más pobre	7.2	5.4

Tablas 23 y 24: Principales indicadores socio económicos de Marruecos y España. Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1999, 2000 y 2001.

La cooperación oficial

En los intercambios a nivel nacional, Marruecos es el país que recibe más Ayuda Oficial al Desarrollo española de todo el mundo: 40,3 millones de euros en el 2000, con consideración de país prioritario tanto en la Ley de Cooperación Española como en el Plan Director. Marruecos es la zona que más aportación de recursos no reembolsables gestionados por la AECI ha recibido (de 1,6 millones de euros en 1992 a 13,8 millones de euros en el año 2000). El resto de la inversión se distribuye a través de los establecimientos escolares en Marruecos y a los Institutos Cervantes (21,7 millones de euros). Finalmente, la AECI cifraba en aproximadamente en 4,8 millones de euros la aportación de cooperación municipal y autonómica, para ese mismo año.

Sectorialmente los objetivos se centran en el desarrollo del ser humano a través de:

- La satisfacción de necesidades básicas (mejora de la atención primaria y de la salud materno infantil, dotación de agua potable, saneamiento, mejora de infraestructura educativa, etc)
- Desarrollo del tejido socio económico
- Acciones de carácter horizontal sobre formación, apoyo institucional y refuerzo de la sociedad civil marroquí
- Protección del medioambiente

La cooperación vía ONGD´s ascendió a 4,82 millones de euros en el año 2000 (en la década de los 90 se subvencionaron un total de 80 proyectos de 21 ONGD´s con un total de 19,23 millones de euros).

Geográficamente la cooperación se ha centrado en la zona norte (con indicadores de nivel de desarrollo por debajo de la media nacional), atendiendo a las peticiones del propio Reino de Marruecos que solicitó a la comunidad internacional su apoyo en el desarrollo de las provincias y prefecturas del Norte de Marruecos.

La cooperación y relaciones Junta de Andalucía han sido igualmente intensas, especialmente con la zona norte del país. La canalización de acciones se ha realizado de forma importante a través de la vía directa, mediante convenios con el Gobierno marroquí a través de la Agencia de Desarrollo y Promoción de las Provincias del Norte, ADPN; los ámbitos han sido diversos, desde formación de representantes municipales, a programas de desarrollo rural o rehabilitación de patrimonio, entre otros. La canalización de ayudas a través de ONGDs ha sido también intensa, y está enmarcada en la convocatoria a subvenciones de la Junta de Andalucía.

El esfuerzo en cooperación al desarrollo de municipios andaluces en Marruecos

Las entidades locales andaluzas que han dedicado más recursos a la cooperación con Marruecos desde 1999 hasta el 2001 han sido Diputación de Córdoba, Ayuntamiento de Granada y Ayuntamiento de Córdoba. Por lo general la mayor implicación está relacionada directamente con la presencia de ONGDs que trabajan en la zona, al canalizarse más de un 80% de la ayuda a través de convocatoria abierta o convenios directos con ONGDs de la provincia. En el caso de Córdoba, el programa de voluntariado de la Diputación que mantiene un becario en Chefchaouen y el trabajo fundamentalmente de dos organizaciones cordobesas, Mujeres en Zona de Conflicto (MZC) y Centro de Iniciativas para la Cooperación (CIC-BATà), junto a la voluntad política de la institución, justifican esta importante presencia relativa.

MARRUECOS 1999-2001: Principales financiadores (%)

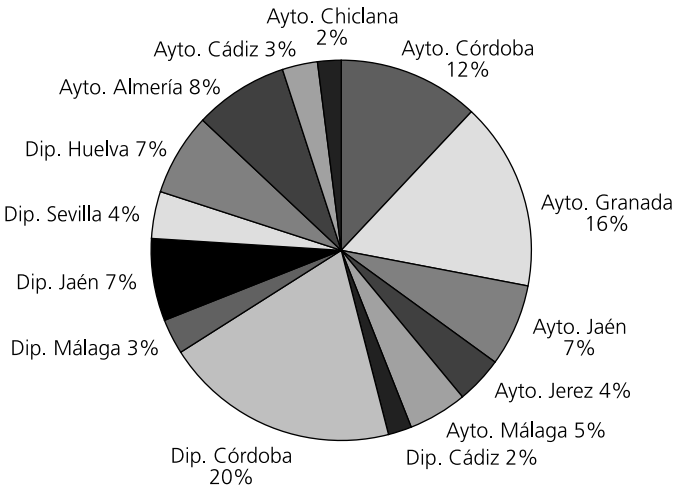


Gráfico 45: Marruecos 1999-2001. Principales financiadores en porcentajes de fondos destinados sobre el total destinado a Marruecos por cooperación municipal andaluza inventariada. Fuente: elaboración propia.

Agentes de cooperación locales y andaluces

Actores locales

Asociaciones sociales en Marruecos:

La expansión del asociacionismo en Marruecos ha venido ligado de forma importante tanto a los programas de cooperación internacionales en el caso de las ONGDs, como al mayor grado de apertura democrática de los últimos años.

Existe una suma de ONGDs locales importante, que presentan ciertas generalidades en cuanto a aspectos críticos. El alto índice de rotación en las contrapartes de algunas ONGDs españolas en la zona es un indicio claro de la complejidad de encontrar contrapartes no gubernamentales ciertamente fiables y estables en el tiempo por parte de la cooperación no gubernamental. Este hecho ha sido contrastado con diversas entrevistas a ONGD españolas y cooperación gubernamental.

Al hecho del aumento de cooperación internacional con deseos de trabajar en la zona y por consiguiente del proceso de búsqueda de contrapartes capaces se une, como veremos más adelante, la situación de incapacidad de ser protagonistas locales –contrapartes- que tienen las comunas. Esta búsqueda de contrapartes por parte de la cooperación internacional (que fruto de su experiencia en otros países con temáticas relacionadas con desarrollo local y municipal empiezan por buscar esta relación con los ayuntamientos) y el deseo de los ayuntamientos por recibir estos recursos y programas de ayuda se unen. El deseo de unos y la imposibilidad de otros, en sus estructuras formales, han generado (degenerado) la multiplicación de organizaciones no gubernamentales presididas o en cualquier caso vinculadas directamente a los representantes de las comunas para ser contrapartes de la cooperación internacional. Estas ONGs son de reciente constitución y de escasa experiencia y profesionalidad. En este panorama, es preciso estudiar y en su caso distinguir entre las ONGs locales y su trayectoria para encontrar contrapartes con ciertas garantías.

El hecho del aumento desmesurado de ongs obligó al Gobierno a emitir una ley que conlleva la baja inmediata en el registro de asociaciones de toda aquella asociación que no demuestre actividad en los dos años siguientes a su constitución.

Instituciones Públicas marroquíes en el norte de Marruecos:

La Agencia para la Promoción y el Desarrollo Económico y Social de las Prefecturas y Provincias del Norte del Reino de Marruecos (APDN)

Este organismo con oficinas en Rabat tiene como ámbito de trabajo el Norte de Marruecos. Se crea por Ley 6/95, en el marco de la política de desarrollo del Norte, con la función primordial de promover y desarrollar la economía y los sectores sociales del Norte de Marruecos. La Agencia está facultada para la firma de cuantos acuerdos sean necesarios, con entidades tanto nacionales como extranjeras, para la consecución de sus funciones.

Este organismo tiene como objetivos:

- Mejorar las comunicaciones y favorecer una mejor integración de la economía de las regiones del Norte en el tejido económico mediterráneo
- Poner en marcha una estrategia de desarrollo para un mejor equilibrio intra e interregional
- Mejorar la explotación de los recursos naturales
- Participar en el fortalecimiento del tejido productivo y ayudar a la creación de puestos de empleo incitando las inversiones y la valorización de los recursos humanos

La APDN cuenta con un equipo de unas sesenta personas y está dividido en varios departamentos (Desarrollo del Sector Privado, Asuntos Generales y Cooperación, Estudios y Programación, Comunicación y Partenariado). La APDN es en ocasiones criticada por la supuesta ineficacia en ciertas actuaciones, su lentitud y ubicación en Rabat, alejada de los problemas del norte de Marruecos.

Por otra parte la ADN cuenta con recursos financieros significativos, y un equipo humano técnico importante. Este aspecto es decisivo para la cofinanciación de programas con aportaciones locales dinerarias y en especie.

La estrategia de desarrollo de la Agencia del Norte se concreta en diez grandes ejes de acción y en un Programa Económico Social Integrado (PESI) que presenta un enfoque participativo (población beneficiaria, administración y autoridades locales).

Provincias y Comunas Urbanas y Rurales

El papel de la Wilaya y de la Provincia es decisivo para el desarrollo de las regiones y provincias de Marruecos. Los órganos de gobierno son directamente seleccionados por el Monarca. Las competencias son importantes, y en los últimos años parecen querer retomar el papel decisivo de dinamizadores y potenciadores del desarrollo en las provincias.

A nivel local, las comunas rurales y urbanas están organizados por un conjunto de miembros electos. El número varía según el número de habitantes de la comuna. Este es el equipo de gobierno municipal. Cuenta además con un número determinado de funcionarios públicos.

El gobierno municipal en pequeñas comunas se sostiene en la figura del Presidente y como mucho del Vicepresidente. Cuentan con un equipo humano técnico mínimo y un equipamiento deficiente. Las condiciones materiales, técnicas,

humanas y sobre todo económicas para emprender acciones concretas es muy limitada. A esto se le une el constante beneplácito que han de recibir de la Provincia y de su gobernador.

El sistema presupuestario es complicado. Las comunas rurales no gestionan sus propios ingresos directamente. Los ingresos se centralizan en la Provincia, y es ésta la encargada de enviar los recursos para el presupuesto de la comuna del año siguiente. Las partidas del mismo se concentran en el pago a los funcionarios y electos, y mínimamente a la realización de obras o mejoras. Las funciones y competencias de una comuna son en la realidad, como puede desprenderse de este hecho, mínimas.

En este espectro, las comunas, debido a sus escasos ingresos, reciben "financiación extra" de la Provincia o, dicho de otro modo, los ingresos recaudados no sufragan los gastos mínimos para la propia contratación de personal. Las comunas en definitiva, se sienten "subvencionadas". Es muy difícil que aporten cofinanciación a los proyectos de cooperación al desarrollo, especialmente en las comunas rurales, aunque sí pueden aportar terrenos o alguna instalación, así como algún recurso humano muy específico.

Delegaciones Ministeriales

Las delegaciones ministeriales son en ocasiones contrapartes importantes de los proyectos de cooperación internacional. Aunque dependen jerárquicamente de los Ministerios respectivos, las delegaciones ministeriales de educación (especialmente para programas bilaterales), salud, Entraide National, ... están jugando y pueden jugar en el futuro un papel fundamental como interlocutoras directas de los programas en el terreno.

Consejos Regionales: el caso del Consejo Regional Tánger Tetuán

La nueva división administrativa determinó la creación de los Consejos Regionales como órganos descentralizados de ámbito regional. Actualmente son entidades con escasa operatividad y recursos técnicos, humanos y especialmente económicos. Aunque en principio pueden tener unas líneas de actuación y competencias amplias, no han sido dotadas de medios para ejercerlas.

En el caso del norte de Marruecos, el Consejo Regional de Tánger Tetuán está protagonizando a partir de 2001 un interesante papel al crear conjuntamente con la Diputación de Cádiz y varias organizaciones locales como cámaras de comercio una empresa mixta para el desarrollo de un espacio común transfronterizo, en el marco de un Programa Interreg III. En el futuro los Consejos Regionales deben ser instituciones a apoyar para su fortalecimiento y desarrollo dentro de los planes de descentralización del Gobierno de Marruecos.

Actores andaluces de cooperación

La cooperación al desarrollo con Marruecos presenta características especiales en cuanto los actores de la misma, derivados especialmente del sistema administrativo y político marroquí.

Efectivamente la relación con países de Centro América se fundamentó en un desarrollo importante de la sociedad civil a través de las ONGDs. El proceso de Marruecos no es tan evidente. Si bien es cierta esta evolución de organizaciones sociales, el aumento de las mismas no está acompañado por una mejora proporcional en la capacidad de las mismas.

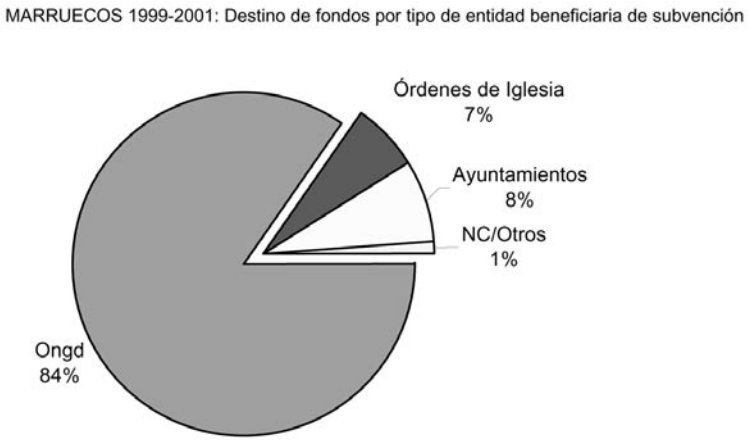


Gráfico 46: Marruecos 1999-2001: destino de fondos por tipo de entidad beneficiaria de subvención. Fuente: elaboración propia.

La cooperación andaluza con Marruecos se canaliza fundamentalmente a través de ONGDs. En general Marruecos no es un país donde encontremos una concentración tan importante de organismos y acciones de cooperación como cabría esperar por su cercanía con Andalucía, a pesar de ser el primer destino de las inversiones en esta materia para la AECI y JUNTA de ANDALUCÍA.

Las dificultades de idioma y en general las problemáticas políticas, en especial referentes al Sahara Occidental, ha podido limitar la expansión de la cooperación a esta zona de las organizaciones no gubernamentales y de la cooperación municipal andaluza. En efecto, la sociedad civil en la comunidad autónoma ha estado fuertemente vinculada a la ayuda humanitaria con los campamentos saharauis más que programas de desarrollo en Marruecos.

Nombre de ONGD
Asamblea de Cooperación por la Paz (ACCP)
Asociación por la Solidaridad y la Paz de Andalucía (ASPA)
Asociación Pro Derechos Humanos
Asociación Pateras de la VidaCáritas
Centro de Iniciativas para el Desarrollo BATà (CIC-BATà)
Cooperación Vicenciana para el Desarrollo (COVIDE)
Desarrollo y Solidaridad
Fundación CODESPA
Intermon Oxfam
Fundación IPADE
Médicos Mundi Andalucía
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)
Mujeres en Zona de Conflicto (MZC)
Paz y Solidaridad
Solidaridad Don Bosco

Tabla 25: Enumeración de ONGDs con proyectos en Marruecos apoyados por cooperación municipal andaluza 1999-2001, según datos aportados. Fuente: elaboración propia.

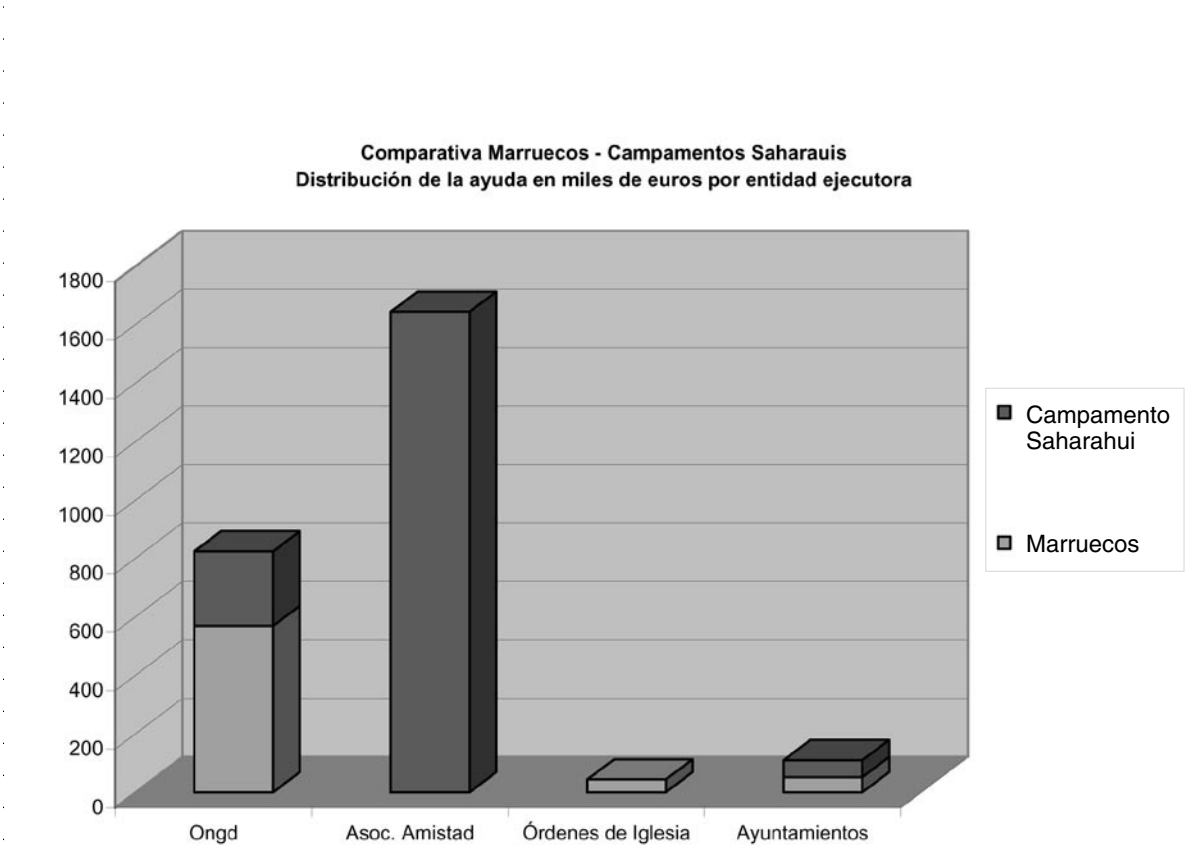


Gráfico 47: Distribución de la ayuda de cooperación municipal 1999-2001 en miles de euros por entidad ejecutora. Comparativa Marruecos – Campamentos Saharauis. Fuente: elaboración propia.

Para establecer una comparativa entre los apoyos a Marruecos y Sahara, y a sus particularidades, se evidencia que la ayuda a campamentos Saharauis se realiza prácticamente en un 85% a través "asociaciones de amistad", mientras que con Marruecos la cooperación se canaliza vía ONGDs. La estructura de asociaciones de amistad con el pueblo saharaui o con los niños saharauis está presente en ciudades y pueblos de Andalucía, tienen un alto arraigo social y canalizan una parte muy significativa de la ayuda de ayuntamientos y Diputaciones.

El resto de organizaciones canalizadoras de la ayuda son "órdenes de la Iglesia" (Franciscanas Misioneras de la Inmaculada Concepción, Juventudes Marianas Vicencianas, Compañía Hijas de la Caridad) y Ayuntamientos-Diputaciones (Ayuntamiento de Pozoblanco o Mancomunidad de Municipios Campiña Este, a través de co financiación de Diputación de Córdoba). También Diputación de Córdoba incluye Marruecos en su programa de voluntariado.

Tipo de instrumentos y sectores de actuación

La cooperación directa de municipios se ha vinculado muy especialmente a los hermanamientos con ciudades marroquíes, como son los casos de Vejer de la Frontera y Ronda con Chefchaouen, o del Ayuntamiento de Córdoba con Fez. Posiblemente en este desarrollo de los hermanamientos tiene que ver, aparte de los vínculos históricos, un acercamiento de funcionarios marroquíes y andaluces a través del Programa MEDELCO que coordina la Junta de Andalucía.

En cuanto a las zonas de destino de fondos se evidencia una tendencia al trabajo en la zona del Rif, y en ciudades con Tánger, Tetuán, Larache, Chefchaouen. También se extiende la cooperación hacia las provincias de Alhucemas y Nador. Fundamentalmente por tanto la cooperación se concentra en las zonas el antiguo protectorado español, por cuestiones de incidencia de la población migrante, índices de desarrollo más bajos que la media nacional, cercanía histórica y cultural, facilidad en la lengua y la cercanía geográfica.

En menor medida se desarrollan acciones que podríamos llamar puntuales con Casablanca, Fez o Rabat.

Complementariedad. Las posibilidades de complementariedad de la cooperación municipal andaluza en la zona son amplias y diversas, y aún no desarrolladas en su potencial. Las líneas municipalistas están por desarrollar en Marruecos, tanto en lo referente a la gestión municipal como al poder local como elemento de desarrollo. En esta vía la experiencia de las corporaciones andaluzas son importantes y pueden complementar acciones con mayor necesidad de inversión que están siendo desarrollada por la AECI o Junta de Andalucía. Además existen experiencias como las Escuelas Taller de Formación Ocupacional, las Empresas Públicas Municipales para la gestión de servicios básicos a la comunidad, el turismo local a partir de la puesta en valor de recursos endógenos, desarrollo de áreas o patronatos de turismo y otros que las corporaciones municipales pueden aportar a la cooperación con Marruecos en coordinación con otros agentes de cooperación.

De igual forma aún no es patente la implicación directa de los municipios como agentes de cooperación y sí únicamente como financiadores, principalmente de ONGDs. En este sentido los municipios tienen una oportunidad de coordinar y complementar acciones y programas muy valiosos de las ONGDs que efectivamente tienen una mayor capacidad de operatividad en terreno, pero que precisan en ocasiones de técnicos especialistas en temáticas concretas que podrían ser aportados y complementados por los ayuntamientos y diputaciones financiadores.

La forma de instrumentalizar la cooperación municipal en Marruecos es preferentemente, como decíamos, a través de ONGDs en proyectos subvencionados a través de convocatorias de subvenciones.

Las acciones directas se concentran en becas de voluntariado (en el caso de Diputación de Córdoba), apoyos concretos a proyectos de ayuntamientos de la provincia co financiados por Diputaciones o apoyos directos a otros agentes como sindicatos (CCOO).

En general se está potenciando, a través de centros universitarios y cátedras de cooperación, la relación con otras universidades marroquíes. Sin embargo no existe una financiación específica de cooperación municipal para estos fines.

En este sentido la cooperación cultural es otra vía de intercambio y colaboración que está siendo canalizada por las áreas de cultura y no imputadas a cooperación al desarrollo municipal. En general estas iniciativas surgen a partir de hermanamientos, como es el caso de las relaciones y proyectos del Ayuntamiento de Córdoba y la Comuna Urbana de Fez a nivel de áreas de cultura de ambas entidades.

Los hermanamientos como instrumento de cooperación adolecen de un seguimiento y concretización. En muchas ocasiones la firma del hermanamiento queda en un acto protocolario no desarrollado en sus potencialidades. La escasez presupuestaria por un lado, pero también la débil estructura municipal o la personalización del hermanamiento en determinadas autoridades, son alguna de las posibles explicaciones de este escaso desarrollo.

En el camino de un mayor dinamismo de la cooperación municipal, se establecen iniciativas tendentes a buscar nuevos instrumentos o fortalecer y desarrollar los existentes. En el primer caso es destacable la iniciativa Interreg III de Diputación de Cádiz, gestionada a través del Área de Desarrollo Económico. En el segundo caso, FAMSI promueve con sus socios la generación de un seminario anual estable de discusión e intercambio en torno a la cooperación al desarrollo entre Andalucía y Marruecos.

El principal sector de actuación en Marruecos para la cooperación municipal andaluza ha sido la educación, a la que se destinó entre 1999 y 2001 casi el 45% de los fondos aprobados para el país. En este sector las principales actuaciones han estado enfocadas en dos líneas, la alfabetización (especialmente de adultos) y la formación profesional. Las líneas de trabajo están vinculadas directamente con dos graves problemas en Marruecos como son las altas tasas de analfabetismo (especialmente en mujeres del área rural) y el alto desempleo en parte como consecuencia de una escasa formación y limitadas posibilidades en el país.

También son significativos los sectores de salud e infraestructuras, especialmente las referentes a servicios sociales.

CARIBE: Distribución de la ayuda en porcentajes 1999-2001

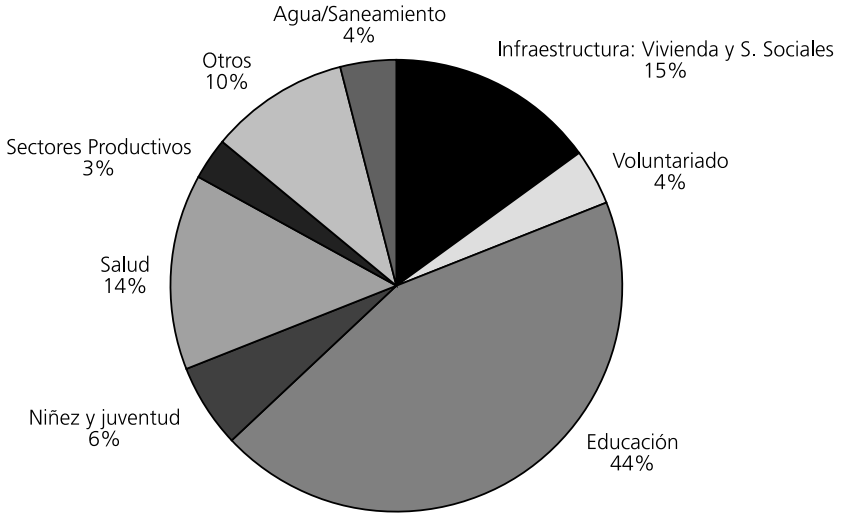


Gráfico 48: Marruecos: Principales sectores de intervención (porcentaje de fondos destinados 1999-2001). Fuente: elaboración propia.

Sectores	Monto destinado 1999-2001 (euros)
Educación	297.000
Infraestructura: vivienda y servicios sociales	100.000
Agua y saneamiento	26.000
Sectores Productivos	22.000
Salud	95.000
Niñez y juventud	37.000
Voluntariado	25.000
Otros	70.000

Tabla 26: Marruecos 1999-2001: fondos destinados de cooperación municipal andaluza (inventariados) en euros. Fuente: elaboración propia.

Características y conclusiones generales

Condiciones generales para la cooperación con Marruecos
Respecto a las condiciones de cooperación con Marruecos es importante destacar desde un primer momento la necesidad y al mismo tiempo dificultad de establecer contrapartes estables, reconocidas y al mismo tiempo eficaces y profesionales. Este aspecto, junto con otros que señalamos, hace necesario tener presente que la cooperación con Marruecos tiene unas dificultades propias importantes, que precisa, por tanto, de un grado de implicación de la contraparte europea fuerte, decisivo, a largo plazo, con conocimiento del terreno e implicación directa en el ciclo.

En general la cooperación con Marruecos precisa de:
A) Grado de implicación alto de la contraparte europea / Implicación directa. Las diferentes modalidades de cooperación y condiciones de país permiten en ciertos casos las subvenciones o traspaso de fondos directos a contrapartes oficiales legitimadas y con capacidad de ejecución y gestión. Las relaciones con interlocutores gubernamentales presenta en muchos casos críticas que se centran en su estancamiento o falta de operatividad. En el área rural las comunas presentan serias deficiencias en cuanto a estructuras, personal adecuado, medios financieros y capacidad real en definitiva de ser contrapartes independientes, directas y autónomas de un proyecto de cooperación. Por lo tanto es importante el grado de implicación en el ciclo de cooperación, en la revisión de la definición del programa, en las modalidades de gestión y en la gestión propia, en el monitoreo y evaluación de actuaciones.
B) En relación con lo anterior, es necesario por tanto un conocimiento amplio de la zona y de las condiciones de cooperación.

Matriz DAFO Cooperación Andaluza en Marruecos

DEBILIDADES
- El vínculo entre municipios no está suficientemente desarrollado
- Escaso respaldo social
- Desconocimiento de la zona a pesar de su cercanía
- Escaso seguimiento.
- Descoordinación : Escasa evaluación sobre los efectos de la ayuda.
- Región del norte tradicionalmente excluída de los procesos de desarrollo por el propio gobierno de Marruecos.
- Cooperación estrechamente vinculada a los procesos de entendimiento político, principalmente la cuestión del Sahara y de la migración.
- Contrapartes municipales débiles; escaso desarrollo de la administración local como agente de desarrollo.
- Lentitud y burocracia de contrapartes oficiales.

FORTALEZAS
- Concentración de la ayuda en la zona del Rif
- Cercanía geográfica
- Fuertes vínculos entre municipios y asociaciones de solidaridad de Andalucía. Fuerte presencia de ONGD´s radicadas en Andalucía
- Alcaldes y funcionarios andaluces y marroquíes sensibilizados gracias al programa MEDELCO
- Fuerte presencia de la Junta de Andalucía
- Aumento significativo de la cantidad de ONG marroquíes acompañada en algunos casos de la consolidación de contrapartes estables experimentadas
- Presencia de Fondos de Cooperación en Tetuán

AMENAZAS
- Desencanto sobre el valor, la eficacia de la ayuda.
- Dificultad de simultanear la cooperación con Marruecos y Sahara, uno de los principales destinos de la cooperación municipal (obliga en ocasiones a la selección, excluyendo uno de los dos destinos).
- Situación diplomática a nivel nacional enturbia gravemente y a veces obstruye o paraliza la financiación o la disposición de la autoridades de Marruecos

OPORTUNIDADES
- Posibilidad desde el FAMSI de fortalecer la coordinación al nivel de Andalucía y con CONFOCOS.
- Posibilidad desde FAMSI de potenciar el desarrollo de lo local
- Interés de la UE a través de programas como INTERREG
- Zona prioritaria para el destino de la cooperación de otras administraciones (JA, AECI, UE).
- Posibilidad de apoyar en los procesos de fortalecimiento de los consejos regionales, en especial del Consejo Regional Tánger Tetuán
- Apertura del Programa de Desarrollo Humano Local de UNOPS

CAMPAMENTOS SAHARAUIS

Contexto general de Sahara Occidental y Campamentos saharauis[33]

El Sahara Occidental está situado en el extremo occidental de África, con una extensa longitud de costa. Tiene una extensión territorial de 284.000 Kilómetros cuadrados y limita al norte con Marruecos, al este con Argelia, al sudeste con Mauritania y al oeste con el Océano Atlántico y las islas Canarias. Sus fronteras, heredadas de la colonización, fueron definidas en los acuerdos realizados entre Francia y España en 1900, 1904 y 1912.

La capital es El Aaiún, otros centros importantes son Smara, Dakhla, Auserd, Tichla y Agüenit.

El Sahara Occidental puede dividirse en tres grandes regiones:

- La zona nordeste desde la cadena montañosa del Atlas a las colinas de Zemmour que es un desierto rocoso (hammada) con montañas escarpadas.

- La segunda zona constituida por ríos. La débil red fluvial, la integran un conjunto de cauces secos que dan lugar a las "sebjas", depresiones salinas.

- La tercera zona, el Río de Oro, consiste en planicies y dunas de arena. El agua se acumula en el subsuelo formando numerosos pozos.

Todas estas regiones tienen en común el hecho de ser zonas climáticas desérticas o semidesérticas. Sin embargo, estas tres regiones presentan notables diferencias entre sí en lo que se refiere a su estructura geológica, la existencia de agua en el subsuelo y la vegetación. El Sahara Occidental posee una flora y una fauna relativamente ricas.

Antecedentes históricos. El Sahara Occidental, antigua colonia española, es un territorio aún en disputa entre el Reino de Marruecos, que lo considera territorio alauí, y el pueblo saharaui, a través del Frente Polisario que lucha por su independencia desde 1973. En el año 1975 el Gobierno de Madrid procede a la entrega repartida del Sahara Occidental a Marruecos y Mauritania. En octubre se inicia la "Marcha verde" por parte de Marruecos y comienza la invasión militar marroquí y mauritana y la huida masiva de población civil saharaui.

El Frente Polisario organizó la huida y el acogimiento de los refugiados que se establecen en campamentos, en la desértica región de Tindouf.

Los saharauis viven dispersos entre su tierra originaria, y países vecinos como Mauritania, Mali y sobre todo Argelia, país que le presta desde la ocupación ayuda y acogida.

En los Campamentos de Refugiados Saharauis se conformó el Estado de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) que actualmente está reconocido por más de 70 países.

En 1988, se abrieron negociaciones entre ambas partes con la mediación de la OUA y la ONU que dieron lugar a lo que se conoce como Plan de Paz de Naciones Unidas para el Sahara Occidental, inicialmente aceptado por las dos partes y ratificado por las resoluciones 658/90 y 690/91 del Consejo de Seguridad. El 28 de abril de 1991 se firmó dicho Plan de Paz entre el Frente Polisario y el Gobierno de Marruecos. Dicho Plan contenía una propuesta de arreglo para llegar a la realización del aplazado referéndum en los primeros meses de 1992.

Los sucesivos obstáculos de Marruecos para la puesta en marcha de las diferentes fases del plan y la falta de voluntad política de los organismos internacionales y del conjunto de la Comunidad Internacional para forzar la aplicación de los acuerdos provocó el retraso sine die del referéndum.

Tras el nombramiento en 1996 de Kofi Annan como nuevo Secretario General de la ONU las esperanzas para los saharauis renacen. En marzo de 1997 gracias a la mediación de James Baker y tras varias reuniones el Frente Polisario y Marruecos firman los Acuerdos de Houston el 16 de septiembre de 1997. Comienza a finales de este año el proceso de aplicación del plan de Paz que debería haber concluido el día 7 de diciembre de 1998 con la celebración del referéndum de autodeterminación, pero de nuevo el boicot marroquí a todas las fases del proceso ha frustrado dicha celebración. En estas fechas se fue olvidando la tragedia humana de los refugiados y fue disminuyendo el volumen de los apoyos de Naciones Unidas.

[33] Parte de la siguiente información ha sido extraída de la página web del Frente POLISARIO en España y de la Asociación Granadina de amigos de la RASD

Situación actual del pueblo saharaui. Los recursos para la supervivencia en los campamentos de refugiados provienen en su casi totalidad de la ayuda internacional. Como consecuencia de la guerra, la población saharaui se encuentra separada en tres zonas diferentes: los territorios de Sahara Occidental bajo control marroquí, los territorios de Sahara Occidental bajo el control del Ejército Popular de Liberación Saharaui y los campamentos de refugiados.

Gran parte de la población saharaui se encuentra en los campos de refugiados situados en la región centro-occidental argelina de Tindouf, cerca de la frontera del territorio del Sahara Occidental. De acuerdo con el último censo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), unos 173.000 civiles, en su mayoría mujeres, niños y ancianos viven aquí.

Campamentos de refugiados. Este territorio fue cedido por Argelia a la República Árabe Saharaui Democrática (R.A.S.D.) en 1.976 a la vista de la imposibilidad de mantener los campamentos en el interior del Sahara.

Los recursos para la supervivencia provienen casi en su totalidad de la ayuda internacional a través de organizaciones humanitarias o países amigos con los que la R.A.S.D. mantiene convenios de cooperación. La coordinación de la ayuda recibida corre a cargo de la Media Luna Saharaui. Igualmente, existen departamentos de cooperación en los distintos ministerios, que coordinan a través del Ministerio de Exteriores y Cooperación las ayudas para el desarrollo.

Los campamentos se estructuran en cuatro grandes núcleos poblacionales denominados "wilayas" o provincias: Aiun, Dakhla, Auserd y Smara.

Las cuatro wilayas están separadas entre sí por varios kilómetros y en cada una de ellas se sitúan los servicios imprescindibles para la atención alimentaria, sanitaria, escolar y administrativa, aunque algunos de los servicios más importantes están situados en puntos prácticamente equidistantes de todos los campamentos.

Esta organización presenta ventajas de orden sanitario y organizativos y permite una distribución más racional y efectiva de los escasos recursos disponibles. Al mismo tiempo, constituye un reto importante en el sentido de la distribución, especialmente en lo que se refiere al transporte de agua, combustible, alimentos y personas enfermas.

Las viviendas en los campamentos están constituidas por tiendas de campaña proporcionadas por el ACNUR, a la que frecuentemente se añade una construcción de adobe que hace las funciones de cocina.

La mayoría de la población de los campamentos de refugiados está constituida por mujeres y niños; la mayor parte de los hombres están movilizados en las zonas liberadas. En estas zonas, una parte de la población civil continua aún practicando la vida nómada.

Cuando la población llegó a la desértica región de Tinduf, donde la temperatura en verano supera los 50 grados a la sombra, no encontraron más que arena. Los primeros años fueron especialmente duros, la mortalidad infantil se disparaba por la carencia de medicinas y alimentos. Gracias a un fuerte avance en la higiene, el pueblo saharaui fue capaz de evitar epidemias y controlar la alta tasa de mortalidad infantil. Como resultado de la política adoptada con la alimentación infantil, prácticamente no ha habido más casos de malnutrición. La mayor atención está enfocada en la prevención por el Comité de Salud.

Se trata de una población que da especial importancia a la formación de las mujeres. Por ejemplo, aprenden sobre agricultura y producción, las mujeres toman a su cargo la práctica totalidad de la vida social y económica de los campamentos, recuperando así el papel preponderante que ostentaba en la sociedad nómada. Muchas han sido preparadas para ser auxiliares de enfermeras y ayudar en los dispensarios, y un número importante de estudiantes están siendo preparados en el extranjero.

La tasa de analfabetismo entre los saharauis prácticamente ha desaparecido, en cada daira hay guarderías, y en cada provincia hay escuelas primarias, para la educación secundaria han construido internados. Países como Argelia, Libia o Cuba acogen a estudiantes saharauis, el Ministerio de Educación insiste en mejorar las posibilidades en los campamentos, sobre todo para estar mejor preparados de cara a la reconstrucción de su propio país después de su independencia.

Sin duda, esta espera hubiera sido más dura sin la ayuda de personas y organizaciones que, desde todo el mundo, están ofreciendo su apoyo solidario al pueblo saharaui.

Administración de los campamentos. La República Árabe Saharaui Democrática (RASD) creó Ministerios con el fin de administrar los campamentos.

Actualmente existen los Ministerios de Transporte, Desarrollo, Salud, Educación, Justicia, Comercio, Exteriores, Interior y de Defensa, encargados de tratar cualquier aspecto de la vida diaria en los campamentos.

Desde el punto de vista organizativo, todo adulto que vive en los campamentos ha de pertenecer a uno de los cinco Comités existentes. Estos comités son los siguientes:

1.- *Comité de Salud*, integrado por un subcomité de profesionales con función asistencial y otro de salud preventiva que se responsabiliza de aspectos relacionados con la salubridad de las aguas, ambiente, información sobre campañas de vacunación, etc.

2.- *Comité de Educación*, que comprende un grupo encargado de los aspectos de guarderías, escuelas primarias, etc. Y un segundo que tiene a su cargo temas relacionados con el bienestar de los niños y los programas de alfabetización de adultos y ayuda internacional.

3.- *Comité de Suministros*, integrado por:

- Un subcomité que incluye un grupo encargado de la distribución de las raciones de alimentos de acuerdo con las necesidades establecidas. También distribuyen el gas para cocinar, ropas y tiendas de campaña. La mayoría de estos productos proceden de la ayuda internacional. La producción propia cubre las necesidades de huevos, y muy parcialmente las de hortalizas. La Media Luna Roja Saharaui está representada en este subcomité a nivel de daira.
- Un subcomité que se encarga de explicar el valor nutritivo de los alimentos y su preparación en los casos en que estos no se correspondan con la dieta tradicional saharaui.

4.- *Comité de Desarrollo Económico y Producción*

Este Comité está formado por los dos subcomités siguientes:

- Un grupo a cargo de la producción de artículos de artesanía.
- El Comité de Desarrollo Agrícola, formado por un grupo a cargo del trabajo en las granjas o huertos. Según la demanda, se movilizan los grupos especiales necesarios para ayudar a la preparación de la tierra, la siembra, escarda y cosecha en las distintas granjas.

5.- *Comité de Justicia y Asuntos Sociales*, integrado por el Comité de Justicia, en el que se halla el khadi y un grupo de mujeres y hombres que tienen a su cargo los asuntos judiciales, como matrimonios y divorcios, y el Comité de Asuntos Sociales que se encarga de la organización y preparación de actos sociales; ofrece servicios a minusválidos y ancianos e interviene de mediador en pequeñas disputas.

Situación actual. En el año 2002 finalizó el último mandato de Naciones Unidas en la zona, sin alcanzar un acuerdo que desbloqueara la actual situación. Este acuerdo debía contribuir a desarrollar la resolución de Naciones Unidas que dispone la celebración del Referéndum de Autodeterminación, consolidado en los Acuerdos de Houston de 1997.

El 19 de Abril de 2002 el enviado especial James Baker, presenta el informe de su Misión. En este informe, explícitamente alude a los "aspectos humanitarios de la cuestión general con respecto al Sahara Occidental", en especial a los prisioneros de guerra y los desaparecidos del conflicto. En cuanto al suministro de alimentos a los campamentos "En vista del bajo nivel de suministro de alimentos de los campamentos de refugiados de la zona de Tinduf, también insto a la comunidad internacional a prestar su apoyo financiero para que el ACNUR y el PMA puedan satisfacer las necesidades humanitarias de los refugiados". Del mismo modo, insta al Consejo de Seguridad a adoptar una solución realista que "contribuya a la paz, la estabilidad y la prosperidad a largo plazo de la región del Magreb"

El Consejo de Seguridad decidió prorrogar el mandato de la MINURSO[34] dos meses para seguir profundizando en las vías de solución propuestas, la división territorial del Sahara, la incorporación como Provincia del Reino de Marruecos con alta autonomía, o la autonomía completa del territorio.

[34] MINURSO, Misión de Naciones Unidas para el Sahara Occidental

En el verano de 2002 el desarrollo de convenios económicos por parte del Reino de Marruecos con empresas petrolíferas provocaron una nueva situación de conflicto. En estas fechas se produjo la visita de Mohamed VI a EE.UU., así como la definición de EE.UU. a favor de la vía anexionista y diversas presiones al Consejo de Seguridad en este sentido. Finalmente se decidió prorrogar de nuevo la Misión de la MINURSO en busca de una solución concertada.

En estos momentos sigue sin haber una solución clara y concertada para la cuestión del Sahara Occidental.

El esfuerzo en cooperación al desarrollo de municipios andaluces en Campamentos Saharauis

La colaboración con esta zona de la cooperación municipal andaluza ha sido intensa desde hace varios años. En el periodo 1999-2001 la inversión inventariada supera los dos millones de euros, especialmente en ayuda humanitaria y vacaciones en paz, como veremos más adelante.

En este esfuerzo de colaboración, los pequeños ayuntamientos han tenido un papel decisivo por la fuerte presencia de organizaciones solidarias con la causa saharaui. Aunque su aporte en cifras brutas es reducido, la importancia relativa de sus contribuciones respecto a los presupuestos municipales y distribución de la ayuda por zonas geográficas es muy alta. De hecho, varios ayuntamientos pequeños canalizan sus ayudas de forma casi exclusiva a través de asociaciones de amistad con el pueblo saharaui.

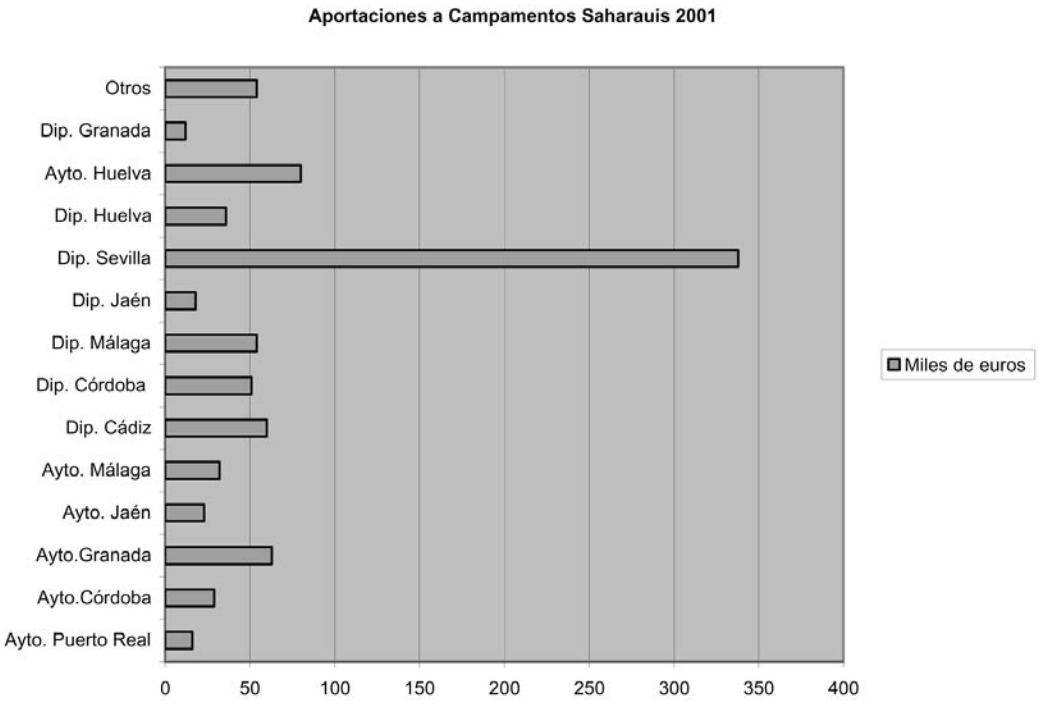


Gráfico 4.9. Campamentos Saharauis Año 2001. Principales financiadores de cooperación municipal andaluza según datos inventariados (miles de euros destinados). Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las diputaciones provinciales y ayuntamientos capitales, Diputación de Sevilla es la principal entidad donante, canalizando parte de su contribución a través de ayuntamientos de la provincia con los que cofinancia acciones en la zona. Su aportación supera el 35% del total de las ayudas municipales andaluzas para los campamentos en el 2001.

Agentes de cooperación locales y andaluces

Actores locales

La cooperación con la zona presenta unas características específicas, marcadas por la situación de conflicto permanente pero no de guerra, y una estructura de funcionamiento similar a la de un Estado (con ministerios, delegaciones, etc).

En este sentido el Ministerio de Cooperación de la RASD es la encargada en principio de coordinar la ayuda externa, con la participación de los diferentes ministerios de salud, educación y otros. Contraparte habitual de la cooperación

con los campamentos saharauis es la Media Luna Roja Saharaui. En especial la Media Luna Roja operativiza las acciones de ayuda humanitaria y los apoyos que se reciben en materia de salud. Por otra parte, las acciones canalizadas a través de organismos multilaterales como el ACNUR, para el caso de la cooperación municipal andaluza, ha sido reducido. Sin una repercusión importante en cuanto a proyectos de cooperación gestionados, pero como ente de indudable importancia y proyección, mencionamos la Unión Nacional de Mujeres Saharauis (UNMS).

Actores andaluces de cooperación

La colaboración con campamentos saharauis se ha canalizado fundamentalmente a través de las asociaciones de amistad y de forma directa por las instituciones locales. Frecuentemente las ayudas se gestionan a través de la co-operación directa de los municipios y diputaciones, mediante convenios de colaboración con las asociaciones.

Asociación de Amigos del Pueblo Saharaui de Sevilla
Asociación AMAL Esperanza, de solidaridad con el Pueblo Saharaui
Coordinadora AAPS de Campo de Gibraltar
Asociación Cordobesa Amigos Niños Saharaui
Asociación Malagueña Amigos del Pueblo Saharaui
Asociación de Amistad de Jerez con el Pueblo Saharaui
Asociación de Amigos del Pueblo Saharaui de Granada
Asociación Granadina de Amigos de la RASD
Asociación de Ayuda al Pueblo Saharaui Jaén
Federación Provincial de Asociaciones de Amigos del Pueblo Saharaui
Asociación de Amigos del Pueblo Saharaui de Almería
Asociación de Amigos del Pueblo Saharaui de Cádiz
Grupo Jaima (Amigos de la RASD)
Asociación de Amigos del Sahara de Huelva
Asociación de Jaén en Apoyo del Pueblo Saharaui por un Referéndum Libre y Justo
Guillena con el Pueblo Saharaui
Asociación Mano Amiga por los niños saharauis en la Subbética
Asociación Ladaira de Apoyo al Pueblo Saharaui
Asociación Amigos del Pueblo Saharaui Al Baida
Asociación de Apoyo al Pueblo Saharaui de Almadén
Solidaridad con el Pueblo Saharaui "Mantara Hurra"
ASAHARAFE
Geas -Grupo de Estepeños Amigos del pueblo Saharaui
Coordinadora Andaluza de Entidades Solidarias con el Sahara

Tabla 27: Principales organizaciones de amistad[35] canalizadoras de apoyos de la cooperación municipal andaluza con campamentos saharauis. Fuente: elaboración propia a partir de datos del inventario y de página web de Frente Polisario.

CAMPAMENTOS SAHARAUIS 1999-2001
Tipo de entidad beneficiaria de subvención

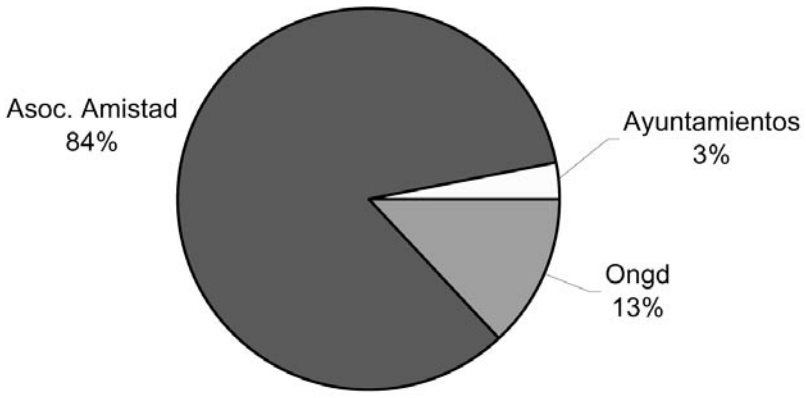


Gráfico 50: Campamentos Saharauis 1999-2001. Canalización de fondos de cooperación municipal andaluza según entidad beneficiaria de la subvención. Fuente: elaboración propia.

[35] A este listado hay que incluir un número importante de asociaciones de localidades de tamaño medio y pequeño que habitualmente canalizan los apoyos hacia las caravanas de ayuda humanitaria y vacaciones en paz; especialmente las "Asociaciones de amistad con el Pueblo Saharaui" a nivel local, de las que sólo hemos mencionado las que han sido receptoras de subvenciones de los financiadores inventariados.

Los fondos de cooperación municipal andaluza gestionados por asociaciones de amistad para el periodo suponen aproximadamente el 84% del total de fondos inventariados para la zona. La participación de ONGDs no superó el 13%, aunque dentro de este porcentaje consideramos a la Liga Española Pro Derechos Humanos, que gestiona prácticamente un 40% de los doscientos cincuenta y cinco mil euros inventariados canalizados a través de ONGDs. Por lo tanto la participación estricta de organizaciones no gubernamentales de desarrollo en este caso es muy reducida.

El papel de las entidades locales de mediano y pequeño tamaño es fundamental en la ayuda a los campamentos. Aunque su participación es del 3% en acciones directas, su importancia radica en la cofinanciación con montos en la mayoría de los casos no muy altos pero constantes. Estas financiaciones se canalizan a través de las asociaciones de amistad locales o se realizan apoyos en especie, fundamentalmente alimentos, equipamientos y vehículos. De las entidades inventariadas, treinta y seis presentan acciones de colaboración con la zona, lo que supone que aproximadamente un 80% de las entidades locales andaluzas que realizan cooperación al desarrollo mantienen colaboración con la zona. Estas cifras aumentan para el caso de pequeños ayuntamientos que únicamente canalizan sus aportes, en dinero o especie, a los campamentos saharauis y /o Cuba.

Tipos de instrumentos y sectores de actuación

La situación de los saharauis en campamentos de refugiados al sur de Argelia, principalmente Tindouf, ha motivado la movilización popular andaluza en ciudades y pueblos a través de la red de asociaciones de amistad con el pueblo saharaui y las asociaciones de amistad con los niños /as saharauis, que organizan principalmente las vacaciones en paz.

En este sentido las acciones se han dirigido hacia la ayuda humanitaria y el apoyo a las "vacaciones en paz", encuadrados en el cuadro en programas de niñez y juventud, y en menor medida se han desarrollado proyectos específicos de desarrollo.

CAMPAMENTOS SAHARAUIS: Principales sectores de intervención (porcentaje de fondos destinados 1999-2001)

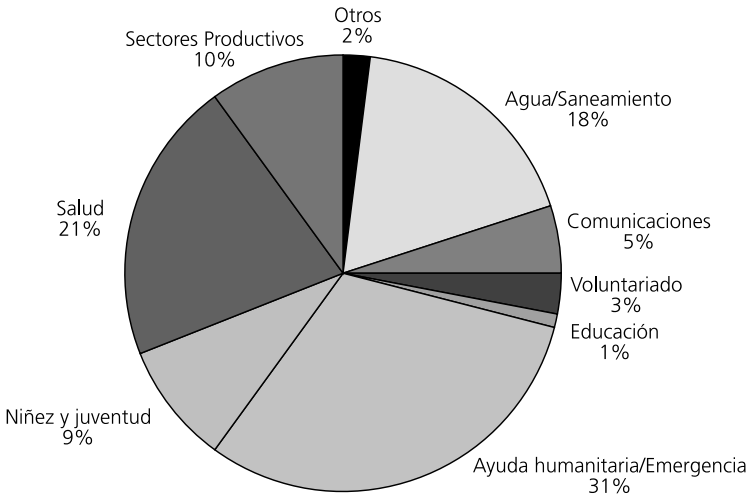


Gráfico 51: Campamentos Saharauis. 1999-2001. Principales sectores de intervención (porcentajes de fondos destinados). Fuente: elaboración propia.

Los sectores de actuación prioritarios se centran en la ayuda humanitaria, tanto de carácter alimentario como no alimentario (doscientos setenta y dos mil euros en ayuda alimentaria y trescientos mil euros en ayuda no alimentaria, principalmente adquisición de equipamientos para vivienda mínima o vehículos de servicios públicos.

Las acciones en salud, agua potable, infraestructura, comunicaciones y otros se encuentran realmente vinculadas a la ayuda humanitaria no alimentaria más que a programas de desarrollo. Sin embargo no se han canalizado con cargo a partidas específicas de ayuda humanitaria y /o de emergencia. Las acciones de suministro de agua potable, salud, comunicaciones y productivas suponen casi un 50% de los apoyos para la zona.

El Programa "Vacaciones en Paz" es un proyecto de acogida temporal de menores saharauis que permite en los meses de julio y agosto especialmente, niños y niñas de entre siete y trece años que viven en los campamentos de refugiados sean acogidos por familias españolas.

El programa se canaliza a través de las Asociaciones de Amigos del Pueblo Saharaui en cada provincia española en colaboración con las Delegaciones Nacional y Regionales.

Existen varios objetivos, el principal es evitar los problemas de salud generados por las altas temperaturas del desierto y las tormentas de arena habituales en esos meses; por otra parte, aprovechar para la realización de revisiones médicas en España; suplir carencias nutricionales; mantener y estrechar lazos culturales entre ambos pueblos; concienciar a la sociedad española de la situación del pueblo saharaui y presionar para que se asuman las resoluciones de Naciones Unidas sobre la cuestión del Sahara Occidental.

En el caso andaluz, las vacaciones solidarias han supuesto una gran visibilidad de las acciones con el pueblo saharaui además de un proceso de sensibilización y conocimiento mutuo entre el pueblo andaluz y saharaui. Ello a pesar de que represente aproximadamente el 10% de la ayuda para la zona en el periodo 1999-2001 de cooperación municipal andaluza. La implicación tanto humana como económica de las familias andaluzas también ha sido también significativa y estos aportes aunque no computables son decisivos para el desarrollo del programa.

Por otra parte se han realizado actividades de educación al desarrollo y sensibilización en Andalucía, vinculadas al problema del Sahara. El aporte de entidades locales andaluzas también ha sido importante en esta vía, culminando en la organización y celebración de la 27ª Conferencia Europea de Apoyo al Pueblo Saharaui (EUCOCO) en Sevilla en Abril de 2002, de la que incluimos las conclusiones más importantes.

Matriz DAFO – CAMPAMENTOS SAHARAUIS

DEBILIDADES • Escasa información sobre la situación de los refugiados. • Escasa información sobre el impacto de la solidaridad. • Debilitamiento de los vínculos con los campamentos como efecto del acercamiento de la cooperación con Marruecos y de la problemática de la inmigración. • Descoordinación (aunque no es un problema tan grave como en otros contextos). Escasa evaluación sobre los efectos de la ayuda.	FORTALEZAS • Fuertes vínculos entre municipios y asociaciones de solidaridad de Andalucía y campamentos de refugiados saharauis. • Respaldo social prolongado • Predisposición favorable de Medios de Comunicación y de instituciones.
AMENAZAS • Desencanto sobre el valor, la eficacia de la ayuda. • Repetición del mensaje sin mantener o aumentar el calado. • Aplazamiento sin fecha del referéndum. • Enquistamiento de la situación de los campamentos.	OPORTUNIDADES • Posibilidad desde el FAMSI de aportar acciones de información y evaluación. • Posibilidad desde el FAMSI de fortalecer la coordinación al nivel de Andalucía y con CONFOCOS. • Posibilidad de captar recursos externos para una campaña conjunta.

Principales conclusiones de la 27ª Conferencia Europea de Apoyo al Pueblo Saharaui (Sevilla, Noviembre de 2001) –extracto–

La 27 Conferencia Europea de Apoyo al Pueblo Saharaui se reunió los días 23, 24 y 25 de noviembre de 2001 en Sevilla, España. Esta Conferencia contó con 426 participantes procedentes de África del Sur, Argelia, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Sahara Occidental, Suecia, Tanzania y Venezuela.

Los distintos grupos de trabajo establecieron un análisis de la situación y déficits actuales, así como propuestas concretas de trabajo. A continuación incluimos las principales conclusiones.

Grupo de Trabajo Ayuda Humanitaria: no alimentaria

En cuanto a equipamiento los financiadores más habituales son Naciones Unidas, Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), Gobiernos Estatales, Regionales y Locales, principalmente del Estado Español. Las principales demandas siguen siendo, para el año 2002: tiendas (jaimas), en un número aproximado de cinco mil; mantas, aproximadamente cincuenta mil; cocinas, cuatro mil quinientas; ropa y calzado.

Respecto al transporte, se trata de un sector de absoluta prioridad para el adecuado desarrollo de la vida en los campamentos saharauis y que, sin embargo, sigue teniendo serias dificultades. Las demandas para el año se concretan en camiones para la distribución de víveres, camiones para el transporte de gas, ambulancias, camiones cisterna y piezas de recambio.

La cobertura de material higiénico se realiza a través de diferentes medios, especialmente los planes de ECHO y la cooperación a nivel Regional de Cataluña.

Las necesidades de equipamiento educativo se cifran en la construcción de cuatro escuelas, construcción de una guardería y continuación con el aporte de equipamientos. Se creó además una oficina de coordinación educativa con el pueblo saharaui con el objeto de mejorar la cooperación y coordinación de acciones en este sector.

Se reitera como un sector importante de trabajo las actividades tendentes a desarrollar proyectos de naturaleza productiva que cumplan la doble función de contribuir al autoabastecimiento y preparar a la población en el aprendizaje de diferentes oficios de cara a un futuro retorno. Ámbitos prioritarios son la agricultura, ganadería y granja avícola.

El tema del agua se entiende como un problema crónico que nunca ha podido ser resuelto de forma definitiva. El principal trabajo se desarrolla con ACNUR pero es insuficiente. La distribución habitual es a través de camiones cisterna. Se están trabajando diferentes proyectos para canalizar agua hasta distintas dairas. Las necesidades referidas a soluciones provisionales se centran para el 2002 en diez camiones cisterna, cinco bombas sumergibles, quince motobombas y entre cincuenta y cien generadores.

Como resumen de las propuestas concretas recogidas:

1. Potenciar firma de convenios con instituciones locales y regionales extra convocatorias para asegurar la estabilidad de las acciones
2. Trabajar en la búsqueda de financiación para cubrir las necesidades expuestas
3. Mejorar el conocimiento y coordinación de acciones a través de la información de Ministerio de Cooperación y Media Luna Saharaui.
4. Introducir progresivamente en los presupuestos de los proyectos partidas destinadas a incentivar la participación del personal local con el fin de crear un fondo común.
5. Potenciar la formación de personal técnico saharaui en los campamentos y en el exterior, como forma de motivación.
6. Incidir en la mejora de las comunicaciones entre los campamentos y el exterior.

Grupo de Trabajo Ayuda Humanitaria: alimentaria

La población saharaui depende totalmente de la ayuda humanitaria. En efecto, en los campamentos no es posible actividad alguna que genere ingresos significativos. Hoy en día, la insuficiencia alimentaria es muy importante y hay que saber cómo paliar esta insuficiencia, que es ya muy aguda, pero que llegará a ser una emergencia crónica si la situación no evoluciona positivamente.

Tras la preparación del referéndum, la cifra estimada de beneficiarios aumentó de ochenta mil a ciento cincuenta y seis mil. Sin embargo los presupuestos económicos para este ámbito de ayuda humanitaria destinados por ACNUR y PMA no han aumentado sino disminuido desde el año 2000.

Producto	Cantidad mensual	Número de beneficiarios/as	Necesidad mensual	Coste por mes en euros
Azúcar	1 kg/mes/pers	156.000	156,00 T/mes	79.404
Aceite	1 L/mes/pers	156.000	156,00 L/mes	116.686
Judías blancas	1 Kg/mes/pers	156.000	156,00 T/mes	129.792
Lentejas	1 kg/mes/pers	156.000	156,00 T/mes	82.332
Cereales y arroz	1 kg/mes/pers	156.000	156,00 T/mes	81.122
Cebada	1 kg/mes/pers	156.000	156,00 T/mes	168.480
Pasta	1 kg/mes/pers	156.000	156,00 T/mes	110.292

Tabla 28: Necesidades mensuales, del año y coste en euros de la aportación necesaria, de productos alimenticios básicos en campamentos saharauis. Fuente: Memoria de la 27 Conferencia Europea de la Coordinación del Apoyo al Pueblo Saharaui, Grupo Taller de Ayuda Humanitaria Alimentaria. Sevilla, Noviembre 2001.

Las principales carencias para el 2002 de productos básicos son azúcar, aceite, judías blancas y lentejas, cereales y arroz, cebada y pasta, según el cuadro adjunto. Ante la grave situación y la inevitable ruptura de stocks se realizó en el marco del encuentro un "Llamamiento para una Ayuda Humanitaria de Urgencia". El objeto era concienciar a las diferentes instituciones, organizaciones y personalidades que asistían al Encuentro de la situación, y instarlos a difundirla y realizar un esfuerzo por conseguir con urgencia la ayuda necesaria que permitiera solventar la crisis en los campamentos.

Grupo de Trabajo Salud

Se está desarrollando un trabajo continuo a través de la coordinación permanente en diversas jornadas de cooperación sanitaria con el pueblo saharaui. Se establecieron en el Encuentro varios subgrupos de trabajo, en torno a la Prevención y Promoción sanitaria, Atención primaria y especializada, Programas de manejo de patologías crónicas y emergentes, medicamentos, coordinación sanitaria y escuela de enfermería.

Grupo de Trabajo Mujer

Propuestas [36]

1. Apoyo político a la UNMS (Unión Nacional de Mujeres Saharauis) y sus justas reivindicaciones haciendo mención especial a la situación de la mujer en las últimas represiones del gobierno marroquí.
2. Es fundamental para el refuerzo de la organización de las mujeres la consecución de una representación estable en el exterior. Proponemos a las autoridades saharauis que articule los medios para incrementar el número de delegadas a nivel de comunidades autónomas y del extranjero.
3. Hacer más visibles a las mujeres saharauis a través de campañas y propuestas de hermanamientos específicos, así como volver a proponerlas como Premio Príncipe de Asturias de la concordia.
4. Apoyo político y material a la preparación del IV Congreso Nacional de la UNMS
5. Proponer a las Asociaciones de Solidaridad la creación del área de mujer y que trabaje desde la perspectiva de género den los proyectos.
6. Avanzar en la financiación a través del sistema de micro créditos, a la UNMS, para incrementar la dotación de sus escuelas y talleres.
7. Proponer un plan anual de actuación del a UNMS, a fin de viabilizar los proyectos.
8. Activar la red de mujeres a nivel internacional.

Grupo de Trabajo Acción Política

La Comisión, integrada por una representación muy numerosa, ha trabajado teniendo en cuenta le difícil contexto político, sobre varios temas básicos, intentando cada vez, reunir las propuestas prácticas capaces de aunar, en este año, las iniciativas europeas.

[36] Se incluyen las propuestas de forma íntegra

1. La constatación de una situación política que se agrava teniendo en cuenta el empeño de la ONU y del Sr. James Baker a favor de un acuerdo marco conducente a la integración del Sahara Occidental en Marruecos, nos lleva a dirigir la lucha hacia las naciones Unidas.

2. Multiplicar las gestiones con las organizaciones internacionales regionales y con otros posibles interlocutores.

3. Campaña de boicot económico.

4. Solicitar el fin del aislamiento de las zonas ocupadas y de su situación de bloqueo y organizar misiones sistemáticas a las mismas.

Grupo de Trabajo Información

1. Sitio Web
   - Desarrollo de lo sitios existentes, insistiendo en la necesidad de difundir en tres lenguajes: francés, castellano e inglés.
   - Creación de un sitio en lengua árabe.
   - Intercambio de información y documentos entre las diferentes páginas web. Creación de links.
   - Búsqueda de corresponsales locales en todo el mundo, que transmitan la información en su lengua correspondiente.
   - Se necesitan traductores para castellano, capaces de traducir rápidamente. Todos los textos deben estar disponibles en los tres lenguajes.
   - Web Frente Polisario en el Estado Español: este sitio debe estar actualizado diariamente, con el fin de instituirse como referente oficial del Frente Polisario para el Estado Español.
   - La Coordinadora Estatal debería constituirse en el referente que difunda y coordine realmente a todas las Asociaciones de solidaridad del estado.

2. Lista de difusión
   - Es necesario un banco de datos para la difusión de "documentos en bruto", al estilo de Sahara Update. Se necesitan moderadores.
   - El servicio de prensa saharaui (SPS) en castellano necesita una listas de correos de prensa local, regional, etc, facilitada por la Asociación correspondiente de cada Comunidad Autónoma, para ser ellos los que diariamente envíen sus comunicados, consiguiendo con ello rapidez y efectividad.

3. Acciones urgentes
   - Se considera como prioridad la creación de un "sistema de cascada" para la difusión de este tipo de acciones. Este sistema precisa de un banco de datos rigurosos y una logística particular.

4. Varios
   - Nombres de dominio: es importante la reserva de dominios referentes a Sahara, RASD, Polisario, etc



OTRAS ZONAS GEOGRÁFICAS: PAÍSES ANDINOS, AMÉRICA DEL SUR, EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE, ASIA Y ÁFRICA SUBSAHARIANA

Emilio R. Rabasco Jiménez

PAÍSES ANDINOS

Contexto

Aunque la cordillera andina se extiende de norte a sur desde Colombia hasta Chile, como *países andinos* para este estudio consideramos Bolivia, Perú y Ecuador, por representar un destino prioritario en los últimos años de la cooperación municipal andaluza en Sudamérica, especialmente por la importante presencia de población indígena.

Bolivia limita al Norte y al Este con Brasil, al sur con Argentina, al Oeste con Perú, al Sudeste con Paraguay y Sudoeste con Chile. Se divide administrativamente en nueve Departamentos, La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Pando, Beni, Potosí y Tarija.

En el territorio boliviano se consideran tres zonas geográficas predominantes. La Andina, que ocupa el 28% del territorio nacional con una extensión estimada de 307.000 Km2, se extiende por los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, se halla a más de 3.000 metros sobre el nivel del mar. Aquí se encuentra el lago considerado más alto del mundo, el Lago Titikaka, situado a 3.810 m. sobre el nivel del mar, con una extensión de 8.100 km2 , de los que 3.690 km2 corresponden a Bolivia y el resto al Perú por donde navegan embarcaciones de gran calado. La región subandina intermedia entre el altiplano y los llanos abarca el 13% del territorio ocupa parte de los Departamentos de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija, y comprende los valles y la región denominada yungas (a 2.500 metros de altitud promedio). La zona de los llanos abarca el 59% de la superficie nacional y se ubica al norte de la cordillera Oriental o Real que se extiende desde el pie de los Andes hacia el río Paraguay, Departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz. Es una tierra de llanuras y bajas mesetas, cubierta por extensas selvas ricas en flora y fauna.

La economía del país se centra en los cereales, patatas, frutas tropicales, café, caña de azúcar, cacao, tabaco; ganado vacuno, ovino y auquénido; estaño, tungsteno y antimonio, plata, oro, uranio, petróleo, gas natural; jabones, azúcar, cerveza, harinas, manufacturas de tabaco. La población en su mayor parte está compuesta por quechuas y aymarás (52 % del total). Si bien el idioma oficial es el español, se hallan bastante difundidas las lenguas quechua y aymará, así como diversos dialectos guaraníes.

La población boliviana apenas supera los ocho millones de habitantes en el último censo, para una extensión territorial que dobla a la de España. La densidad poblacional por tanto es muy baja. Bolivia es un país de índice de desarrollo humano bajo, situada en el puesto 104 de la clasificación del PNUD.

Perú mantiene sus límites al norte con Ecuador y Colombia; al Este con Brasil y Bolivia; al Sur con Chile y el océano Pacífico, y al Oeste con el océano Pacífico. La cordillera de los Andes cruza el Perú dividiendo al país en tres regiones naturales; las selvas y las sabanas del Este; las montañas del centro, y la vertiente del océano. Sus cimas principales son el Huascarán (6.786 metros altitud), Yerupajá, Coropuna, Chanchani, todos ellos con alturas que sobrepasan los 6.000 metros. Los ríos peruanos vierten sus aguas en el Pacífico, en el lago Titicaca o en el río Amazonas. El clima es seco y cálido en la costa, templado y lluvioso en el centro, y cálido y lluvioso en la región oriental. La agricultura y la minería son los sectores económicos que absorben a la mayor parte de la población. Su población indígena alcanza el 45% del total.

Su población supera los veinticinco millones de habitantes; su gran extensión territorial la convierte también en un país con escasa densidad poblacional, aunque no en el grado de Bolivia. Perú presenta un índice de desarrollo humano superior al de Bolivia, especialmente por el PIB per cápita que se sitúa en 4.622 dólares, doblando al de su país vecino; también presenta mejores índices de esperanza de vida y educación.

Por su parte, ***Ecuador*** limita al norte con Colombia, al Este y al Oeste con el Perú, y al Oeste con el océano pacífico. La República del Ecuador se halla dividida en 19 provincias continentales y una insular. La gran cordillera de los Andes se alza en la parte occidental de la República. En la cordillera se destacan el Pichincha (4.787 m.), el Corazón (4.816 m.), el Chimborazo (6.310 m.), el Cotopaxi (5.943 m.), etc. Los principales ríos pertenecen unos a la cuenca del Amazonas, como el Napo, y otros a la cuenca del Pacífico, como el Guayas y el Esmeraldas. El clima del Ecuador es cálido en las costas, templado en las altas mesetas andinas, y frío en la cordillera, coronada en ciertos puntos de nieves perpetuas. La fertilidad del suelo hacen de Ecuador un país eminentemente agrícola. Sus principales productos son el cacao, café y banano, a los que sigue la caña de azúcar, el arroz, yuca, coco, oleaginosas, camotes,

naranjas, piñas, mangos, plantas tintóreas, algodón y las maderas preciosas. La ganadería desarrollada en la Sierra provee a todo el país con productos cárnicos y lácteos. Existe gran riqueza pesquera, especialmente la del camarón. En cuanto a la minería, el recurso más importante es el petróleo, que desde 1970 representa el primer rubro de las exportaciones. Existe un oleoducto de 504 kilómetros que partiendo del Oeste atraviesa La Sierra y llega hasta el puerto de Esmeraldas. Hay también gas en el golfo de Guayaquil. Entre las industrias destacan las alimenticias, la textil, la químico-farmacéutica, las relativas a la construcción y las mecánicas. También es de gran interés la industria artesanal ampliamente representada en todas las ciudades.

En cuanto a aspectos étnicos, el denominado mestizo (mezcla de indígena y español) supone el cincuenta y cinco por ciento de la población; se cifra en torno a un veinticinco por ciento la población indígena, existiendo también un diez por ciento de población negra.

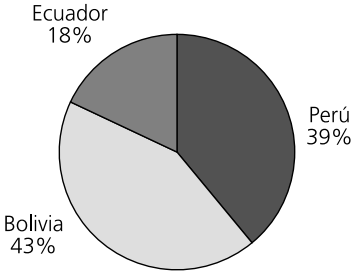
País/Variable	BOLIVIA	PERU	ECUADOR	ESPAÑA
Extensión territorial /km2/	1.098.580	1.285.220	283.560	504.780
Población total Año 1999 (millones)	8,1	25,2	12,4	39,9
% Rural	48,1	27,6	35,7	32,6
% Urbana	61,9	72,4	64,3	77,4
Densidad poblacional (habitantes /km2)	7,37	19,6	43,73	79
Esperanza de vida al nacer (en años)	62	68,5	69,8	78,3
Mujeres	63,8	71,3	72,8	81,9
Hombres	60,4	66,3	67,6	74,8
Tasa de alfabetización de adultos (% edad 15 y superior)	85	89,6	91	97,6
Mujeres	78,6	84,9	89,1	96,7
Hombres	91,7	94,4	92,8	98,5
Tasa bruta de matriculación (%) -combinada primaria, secundaria y terciaria-	70	80	77	95
Mujeres	67	79	74	99
Hombres	73	81	80	91
PIB per cápita (PPA en dólares)	2.355	4.622	2.994	18079
Mujeres (cifras del año 1999)	1.446	1.835	1.331	10741
Hombres (cifras del año 1999)	3.272	7.455	4.643	25747
Valor de IDH Informe PNUD 2001 (datos 1999)	0,648	0,743	0,726	0,908
Valor de IDH Informe PNUD 2000 (datos 1998)	0,643	0,737	0,722	0,899
Clasificación según IDH Informe PNUD 2001	104	73	84	21
Clasificación según IDH Informe PNUD 2000	114	80	91	21
Valor del IDG	0,640	0,724	0,711	0,901

Tabla 29: Perú, Bolivia y Ecuador. Principales datos estadísticos y comparativa con España. Fuente: elaboración propia a partir de PNUD.

La cooperación municipal andaluza con zona andina

La zona andina está configurándose como uno de los principales destinos de la cooperación municipal andaluza en los últimos años. A este fenómeno está contribuyendo, de una parte, la fuerte presencia de algunas de las más importantes ONGDs de Andalucía. Por otra parte, la implicación directa de algunos ayuntamientos y diputaciones. Aunque la zona andina se extiende desde Colombia hasta Chile, a efectos de concentración de la ayuda en países con características más homogéneas hemos considerado tres países principales: Bolivia, Perú y, siendo un destino mucho más limitado de ayuda, Ecuador.

ZONA ANDINA: Distribución de la ayuda en porcentajes 1999-2001



País	1999-2001
Perú	1.492.000 €
Bolivia	1.604.000 €
Ecuador	686.000 €

Tabla 30: Monto destinado a Perú, Bolivia y Ecuador a través de cooperación municipal según datos obtenidos 1999-2001. Fuente: elaboración propia

Gráfico 52: Zona Andina 1999-2001. Distribución de la ayuda en porcentajes según países. Fuente: elaboración propia.

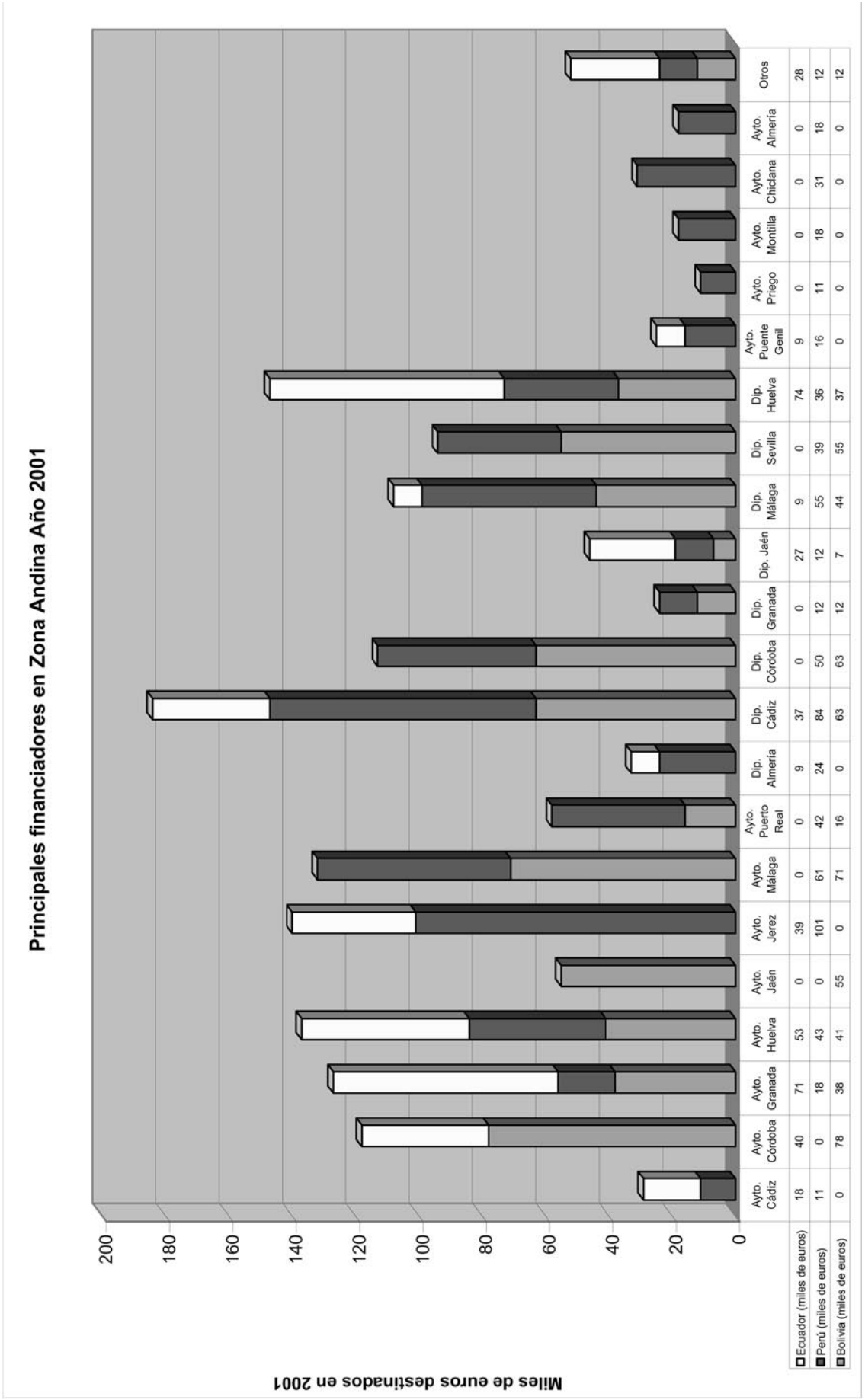


Gráfico 53: Zona Andina año 2001. Principales municipios y diputaciones financiadores por países en miles de euros.
Fuente: elaboración propia.

Entre las entidades que dedican un volumen mayor de recursos a la zona andina destacan para el año 2001 Diputación de Cádiz, con cerca de ciento sesenta mil euros (160.000), principalmente a Bolivia y Perú, lo que supone aproximadamente un 19% de su presupuesto de cooperación para este año. En cuanto al resto de diputaciones, Córdoba, Málaga, Sevilla y Huelva rondan los cien mil euros (100.000). Sin embargo, la importancia relativa frente al presupuesto total es distinto. Es especialmente significativo en Diputación de Huelva, que dedica cerca del 34% del presupuesto del año 2001 a ayudas similares en los tres países andinos. El apoyo de resto es relativamente menor en términos de importancia en el presupuesto; Diputación de Málaga (16%), Diputación de Córdoba (14%) y Diputación de Sevilla (5%). En el otro extremo, la zona andina no ha sido un destino principal de fondos para Diputación de Granada, Almería y Jaén.

En cuanto a los principales ayuntamientos andaluces estudiados, la zona andina es en general importante como destino de fondos, superando los montos destinados por la mayoría de diputaciones. Los principales ayuntamientos que trabajan con la zona andina son Jerez, Huelva, Málaga, Granada y Córdoba, destinando entre ciento veinte mil y ciento cuarenta mil euros para el año 2001. Estas cifras suponen el 24% del presupuesto de cooperación al desarrollo de Jerez, un 27% en el caso de Huelva, 14% en el caso de Málaga, 21% del presupuesto de cooperación de Granada y alrededor del 17% del presupuesto de cooperación de Córdoba. También destacan las aportaciones del Ayuntamiento de Jaén a Bolivia y de Puerto Real a Perú.

Articulación de las ayudas

La canalización de recursos a la zona andina se efectuó principalmente a través de ONGDs, que recibieron aproximadamente tres millones trescientos mil euros para el total de financiación inventariada, lo que supuso un 87% del total de las ayudas destinadas a la zona.

ZONA ANDINA 1999-2001: Destino de fondos por tipo de entidad beneficiaria de subvención

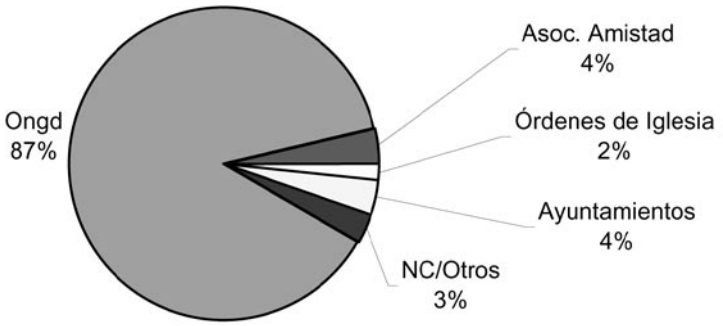


Gráfico 54: Zona Andina 1999-2001. Destino de fondos por tipo de entidad beneficiaria de subvención. Fuente: elaboración propia

La articulación de la cooperación institucional con la zona comienza a desarrollarse fundamentalmente a través del apoyo a mancomunidades y municipalidades en temáticas relacionadas con el fortalecimiento local, municipal y mancomunado. Sin embargo las acciones articuladas de forma directa se reducen a un cuatro por ciento de los presupuestos inventariados.

Los sectores de intervención

Las principales áreas de intervención en estos años han sido las de educación, salud y aspectos productivos.

Los sectores productivos han superado para el año 2001 el millón cuatrocientos mil euros inventariados (1.400.000 euros) lo que supone casi un 40% de las ayudas municipales. Las principales actuaciones se refieren al ámbito agrícola o ganadero, y en menor medida a las agroindustrias, micro y pymes industriales, incluyendo formación profesional ocupacional.

ZONA ANDINA: Principales sectores de intervención (porcentaje de fondos destinados 1999-2001)

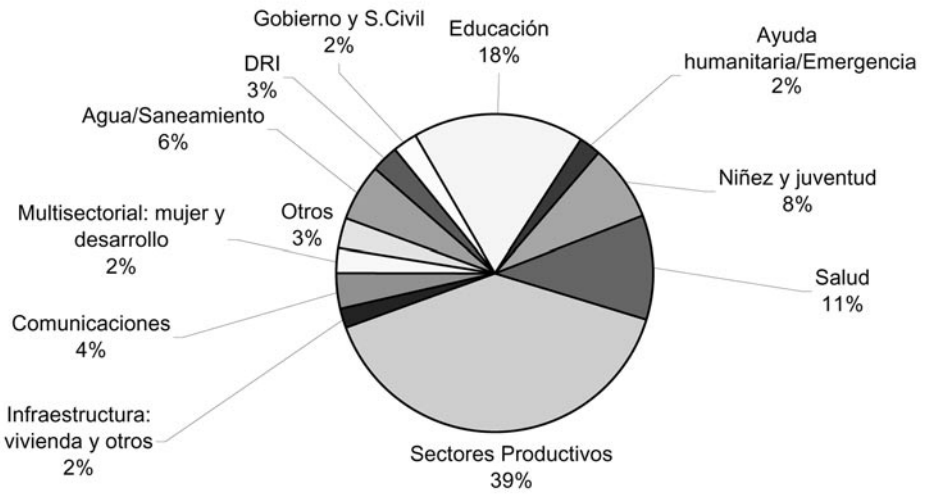


Gráfico 55: Zona Andina 1999-2001. Principales sectores destino de fondos de cooperación municipal andaluza según datos obtenidos. Fuente: elaboración propia.

En cuanto al sector educativo, los fondos se han dividido casi en un 50% entre infraestructuras educativas y programas educativos. Entre los niveles de educación las ayudas se concentran de forma importante en la educación primaria. En el periodo 1999-2001 el total de fondos destinados ascendió a más de seiscientos mil euros inventariados (600.000 euros), aproximadamente un 18% de las ayudas municipales.

Los ámbitos de salud, niñez y juventud y agua /saneamiento fueron ámbitos de actuación también significativos en estos años. Los programas de salud se centraron en más de un 70% en el apoyo a programas de salud, salud preventiva, capacitación y otros, frente a las infraestructuras sanitarias. Los programas destinados específicamente a niñez y juventud se refieren a la atención de niños de la calle y recibieron para el periodo una aportación cercana a los trescientos mil euros inventariados (300.000 euros). Los programas de agua/ saneamiento se refieren en su práctica totalidad a perforación de pozos, construcción de sistemas de agua potable y en menor medida construcción de letrinas, y el aporte total para estos años fue superior a los doscientos mil euros inventariados (200.000 euros).

ZONA ANDINA: Principales sectores de actuación 1999-2001

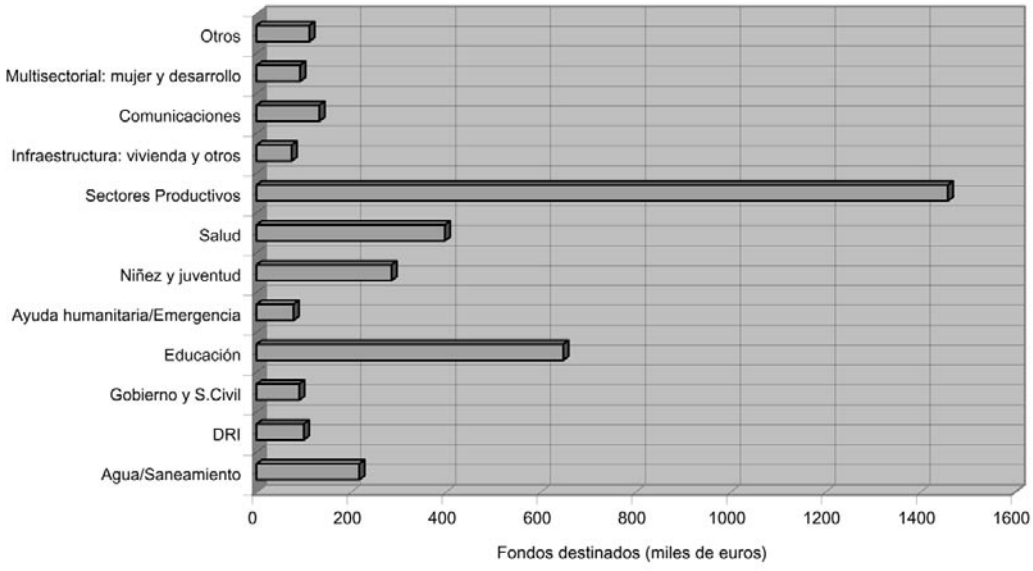
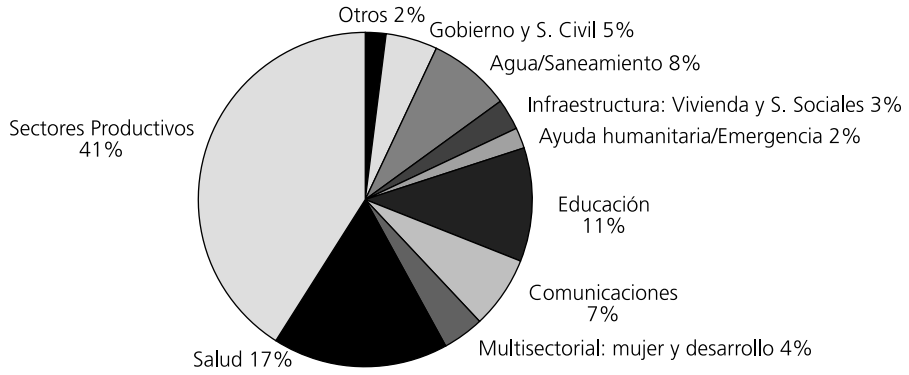
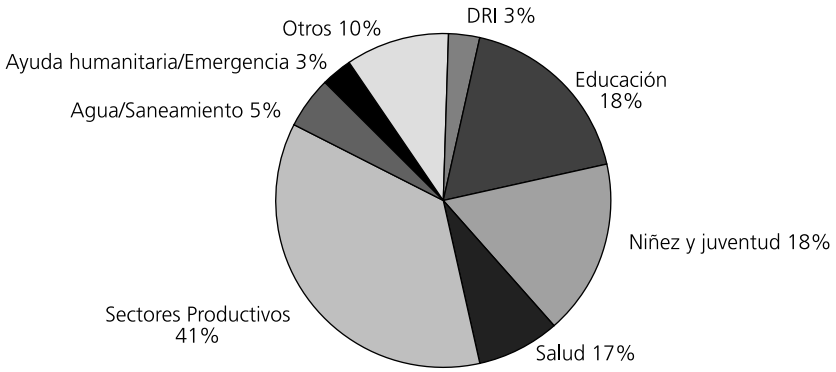


Gráfico 56: Zona Andina 1999-2001. Principales destino de fondos según sectores, en miles de euros destinados en datos obtenidos. Fuente: elaboración propia.

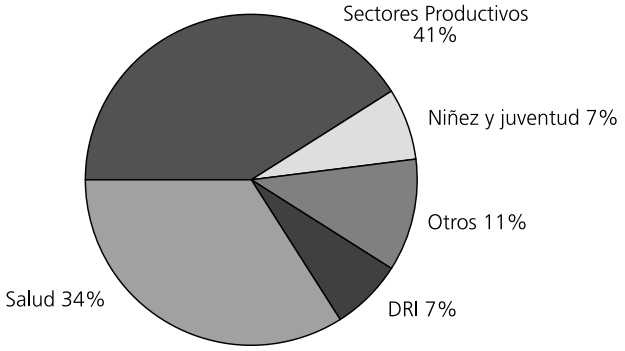
BOLIVIA 1999-2001: Sectores prioritarios. Porcentajes de destino de fondos



PERÚ 1999-2001: Sectores prioritarios. Porcentajes de destino de fondos



ECUADOR 1999-2001: Sectores prioritarios. Porcentajes de destino de fondos



Gráficos 57,58,59: Perú, Bolivia y Ecuador 1999-2001; Principales sectores destino de fondos según país. Fuente: elaboración propia.

AMÉRICA DEL SUR[37]

La cooperación con América del Sur, si exceptuamos los tres países que hemos integrado en la zona andina y destino prioritario, se concentra fundamentalmente en Colombia y en menor medida Brasil y Paraguay. Para el periodo 1999-2001 solo siete países resultaron objeto de cooperación municipal andaluza entre las entidades inventariadas. De los montos destinados, Colombia recibe casi el 50% del total.

En el año 2001 únicamente tres entidades superaron los 50.000 euros destinados (Diputación de Huelva, Diputación de Málaga y Ayuntamiento de Granada). Entre las entidades más activas en cuanto a número de acciones apoyadas, destacan las Diputaciones de Huelva, Córdoba, Málaga y Jaén. Destaca la intensa cooperación de la primera a través de organizaciones de la Iglesia, especialmente en apoyos a Colombia. Diputación de Córdoba diversifica más sus acciones, actuando en zonas como Uruguay, Argentina, o Venezuela, además de Colombia; Diputación de Málaga en Paraguay y Colombia y Diputación de Jaén en Colombia, fundamentalmente. En el caso de Chile destaca el apoyo de varias instituciones locales andaluzas a la "Caravana por la Paz". Es interesante la aportación de fondos de pequeños y medianos ayuntamientos a varios países del área, especialmente Argentina (en ocasiones a través de hermanamientos), Brasil o Paraguay.

AMÉRICA DEL SUR (excepto zona andina). Principales países destino 1999-2001

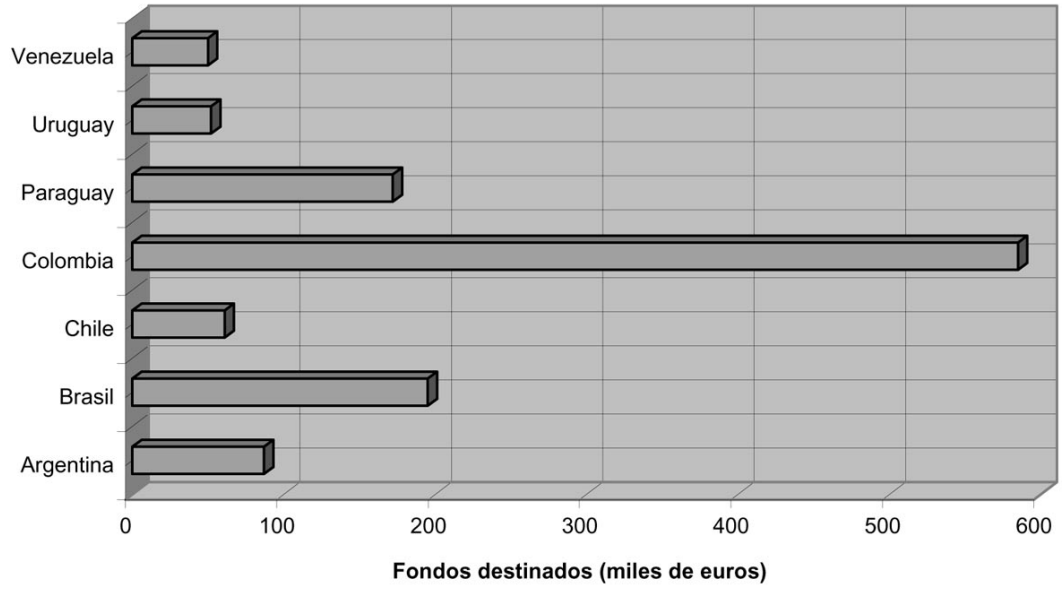


Gráfico 60: Principales destinos de fondos de cooperación municipal andaluza 1999-2001 en América del Sur; fondos destinados en euros. Fuente: elaboración propia.

[37] Excepto Zona Andina

Principales financiadores en AMÉRICA DEL SUR (excepto Zona Andina) Año 2001

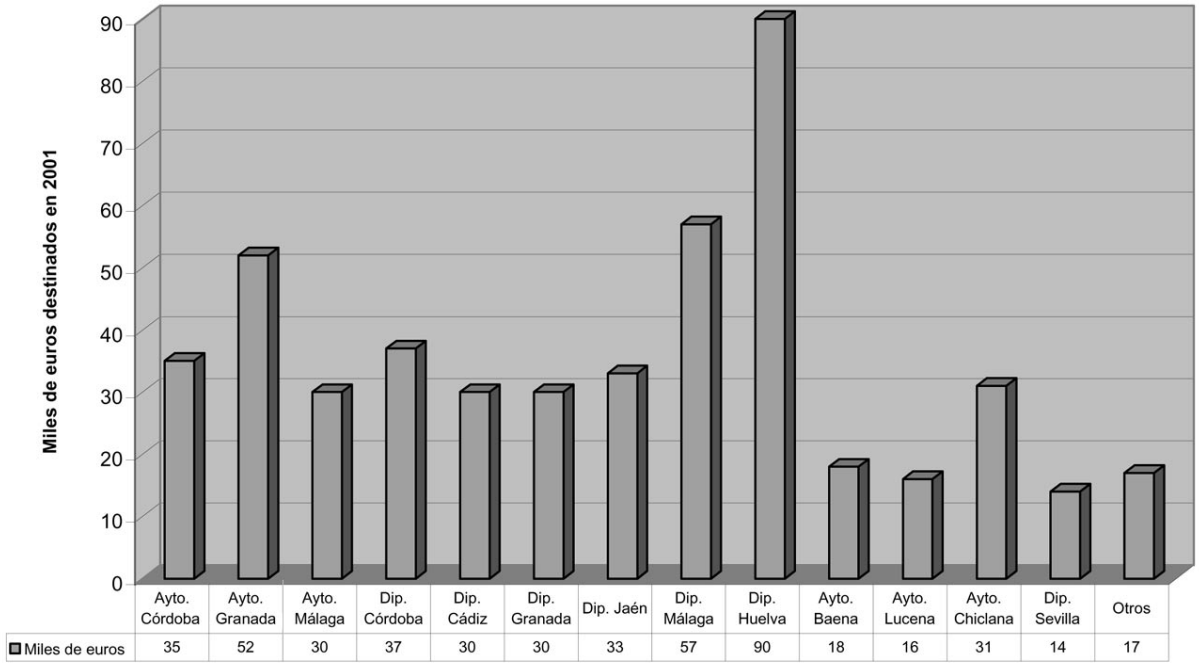


Gráfico 61: Principales financiadores de la cooperación municipal andaluza en América del Sur en el año 2001 en miles de euros. Fuente: elaboración propia.

AMÉRICA DEL SUR 2001 (excepto zona andina)
Principales financiadores (%)

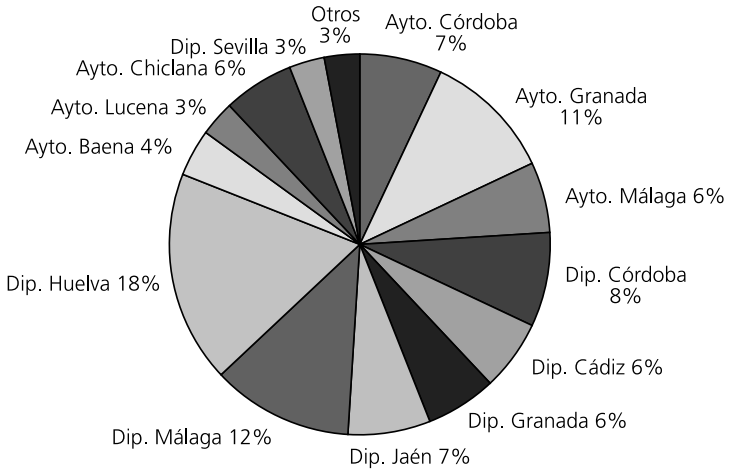


Gráfico 62: Principales financiadores de la cooperación municipal andaluza en América del Sur en el año 2001 en porcentajes sobre el total. Fuente: elaboración propia.

Las ayudas se canalizaron fundamentalmente a través de ONGDs en proyectos aprobados en convocatorias. También se desarrollaron acciones de forma significativa a través de órdenes de la iglesia, siendo la región estudiada que presenta un porcentaje más elevado de la financiación otorgada gestionada a través de estas organizaciones. También fue significativa la canalización de recursos a través de universidades y centros de investigación y estudios, así como las acciones directas o canalizadas a través de ayuntamientos (5%). Estas acciones se destinaron fundamentalmente a hermanamientos entre ciudades y colaboraciones de Diputaciones con ayuntamientos de la provincia para apoyo a municipalidades del área.

AMÉRICA DEL SUR (excepto zona andina) 1999-2001:
Destino de fondos por tipo de entidad beneficiaria de subvención

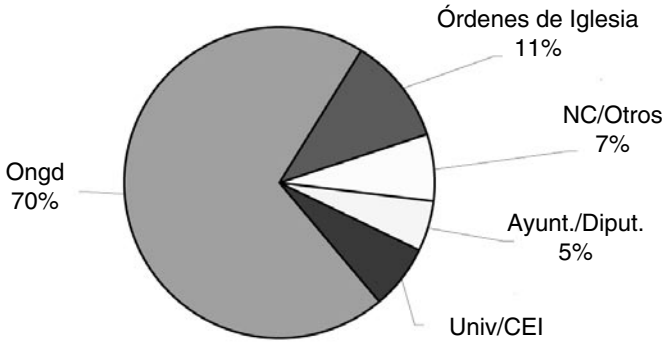


Gráfico 63: América del Sur 1999-2001; destino de fondos de cooperación municipal andaluza inventariados por tipo de entidad beneficiaria de subvención. Fuente: elaboración propia

AMÉRICA DEL SUR (excepto zona andina)
Principales sectores de intervención (porcentaje de fondos destinados 1999-2001)

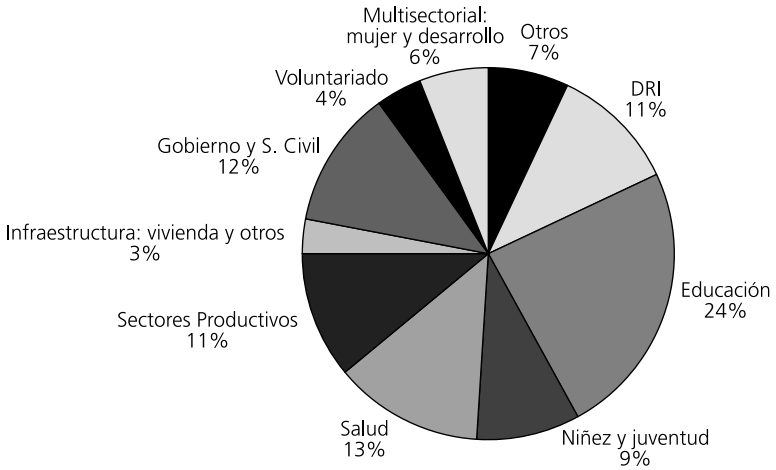


Gráfico 64: América del Sur 1999-2001; principales sectores de intervención (porcentaje de fondos destinados). Fuente: elaboración propia.

AMÉRICA DEL SUR (excepto zona andina)
Principales sectores de actuación 1999-2001)

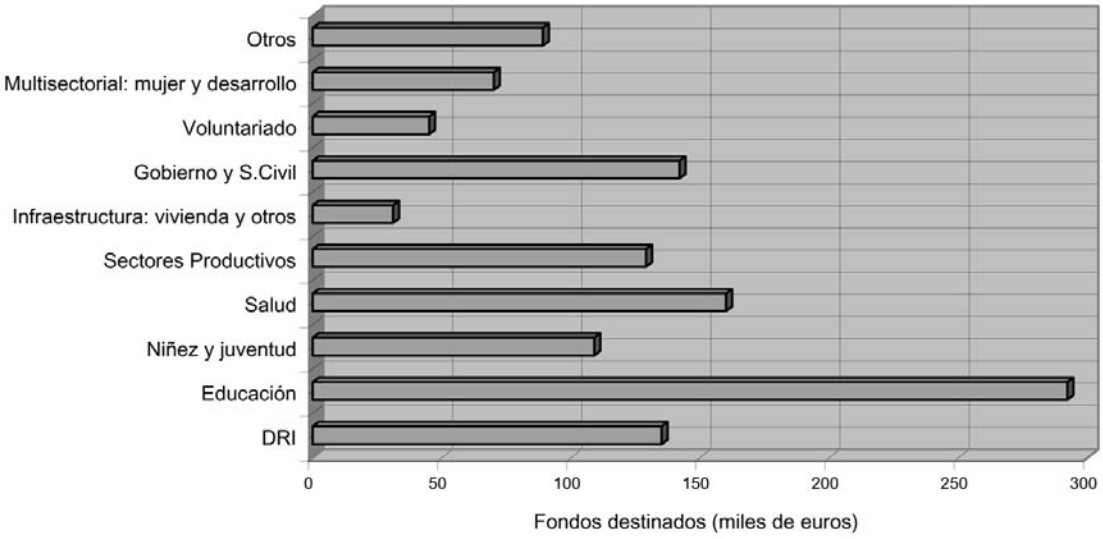


Gráfico 65: América del Sur 1999-2001; principales sectores de intervención (miles de euros destinados). Fuente: elaboración propia.

Los principales sectores de actuación se centraron en la educación (24% de las ayudas), salud (13%), así como los sectores productivos y de Desarrollo Rural Integrado. También se realizaron esfuerzos en la consolidación de gobiernos y sociedad civil, especialmente en Colombia. En el sector educativo es importante señalar que más del 67% de las ayudas se destinaron a programas de capacitacion y formación, frente a los proyectos educativos referidos a infraestructuras. Las escasas partidas de ayuda humanitaria y /o de emergencia se destinaron fundamentalmente a Colombia con ocasión del terremoto y en programas de seguridad alimentaria, pero su representatividad es muy escasa para la zona. En los programas de salud la mayor aportación se dedicó a infraestructuras, en especial a un proyecto cofinanciado por diversas entidades locales andaluzas (construcción de consultorio en Brasil).

EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

La cooperación municipal andaluza con los países de Europa Central y del Este ha estado marcada por los acontecimientos históricos especialmente en los Balcanes y en menor medida en los países de la extinta URSS.

EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE
Principales países destino 1999-2001

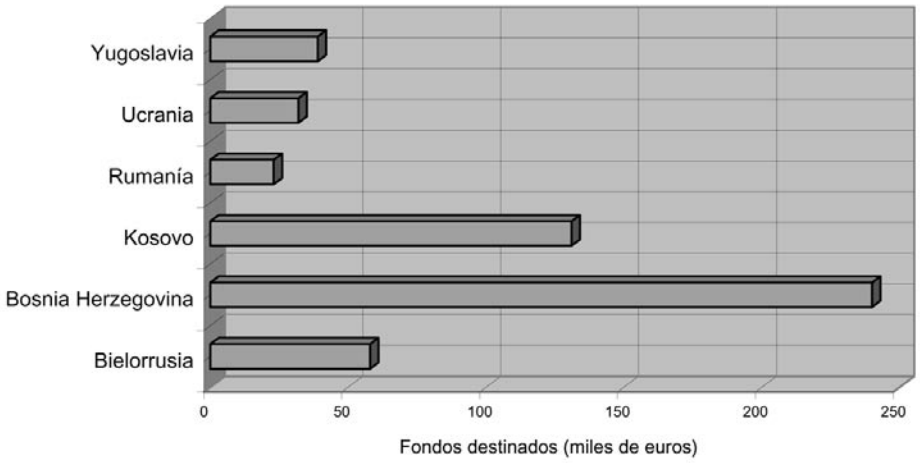


Gráfico 66: Europa Central y del Este. Principales países destino de la cooperación municipal andaluza 1999-2001 (miles de euros destinados). Fuente: elaboración propia.

Los fondos destinados entre 1999 y 2001 alcanzan para la zona de la antigua Yugoslavia cerca de los 280.000 euros inventariados, lo que supuso más del 53% de las ayudas destinadas por estas entidades a la zona. El segundo destino, Kosovo, recibió un 25% de las ayudas. Por último existe un grupo de países receptores en menor medida de ayudas y en temas puntuales, como Bielorrusia, Rumania o Ucrania, fundamentalmente enfocados a temas de salud infantil o apoyo general a niñez y juventud como se especifica más adelante.

La zona aún no es considerada como prioritaria estrictamente, aunque en el futuro es previsible un aumento de la cooperación al desarrollo basada en acciones de desarrollo y no vinculadas a las situaciones de emergencia. En cualquier caso las ayudas no han sido significativas por montos y acciones desarrolladas, y han estado fuertemente vinculadas, como decíamos, a las situaciones de emergencia concretas, al proceso de reconstrucción de las repúblicas balcánicas y a las acciones desarrolladas por grupos de amistad o organizaciones no gubernamentales.

Principales financiadores en EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE Año 2001

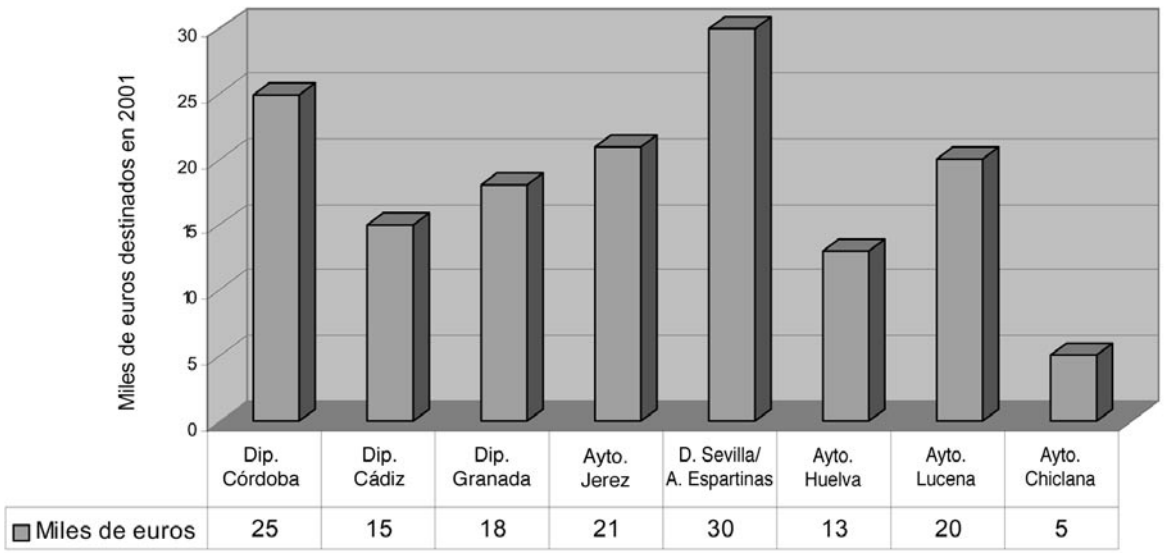


Gráfico 67: Principales financiadores de cooperación municipal andaluza en Europa central y del Este año 2001 (miles de euros destinados). Fuente: elaboración propia.

Principales financiadores en EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE Año 2001

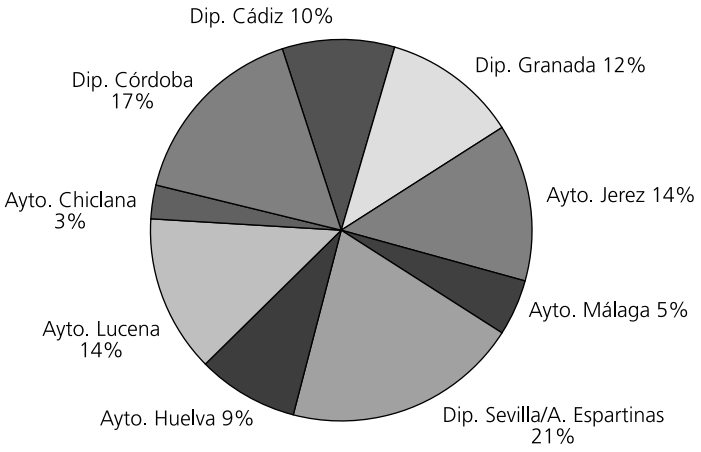


Gráfico 68: Principales financiadores de cooperación municipal andaluza en Europa central y del Este año 2001 (porcentajes sobre el total). Fuente: elaboración propia.

En el año 2001 las aportaciones apenas superaron los 150.000 euros, principalmente con aportes de Diputación de Sevilla / Ayuntamiento de Espartinas, Diputación de Córdoba, Diputación de Granada, Ayuntamiento de Jerez, Ayuntamiento de Lucena y Diputación de Cádiz. Estos aportes estuvieron dirigidos fundamentalmente a Bosnia Herzegovina y Kosovo.

EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE Año 2001
Destino de fondos por tipo de entidad beneficiaria de subvención

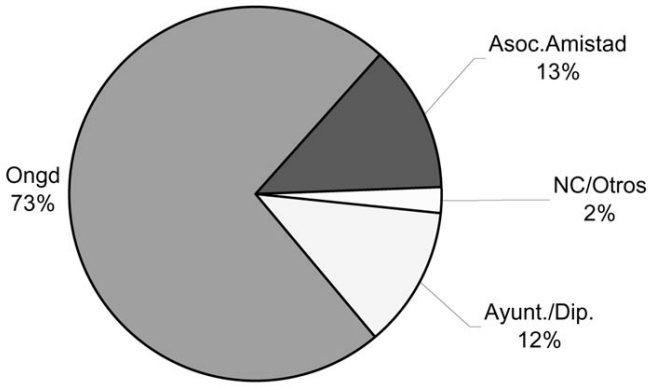


Gráfico 69: Europa Central y del Este 1999-2001; destino de fondos de cooperación municipal andaluza por tipo de entidad beneficiaria de subvención. Fuente: elaboración propia.

Las ONGDs siguen siendo las principales canalizadoras de los recursos con la Europa del Este y Central en el caso de la cooperación municipal andaluza, gestionando un 73% de las ayudas. Sin embargo es importante el papel de las asociaciones de amistad, especialmente en lo referente a las denominadas "vacaciones solidarias", que gestionan un 15% de las ayudas. Por su parte las ayudas gestionadas de forma directa por ayuntamientos y diputaciones es reducida, rondando el 12% del total concentrada en el Ayuntamiento de Espartinas a través de Diputación de Sevilla y los programas de voluntariado de Diputación de Córdoba.

EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE Principales sectores de actuación 1999-2001

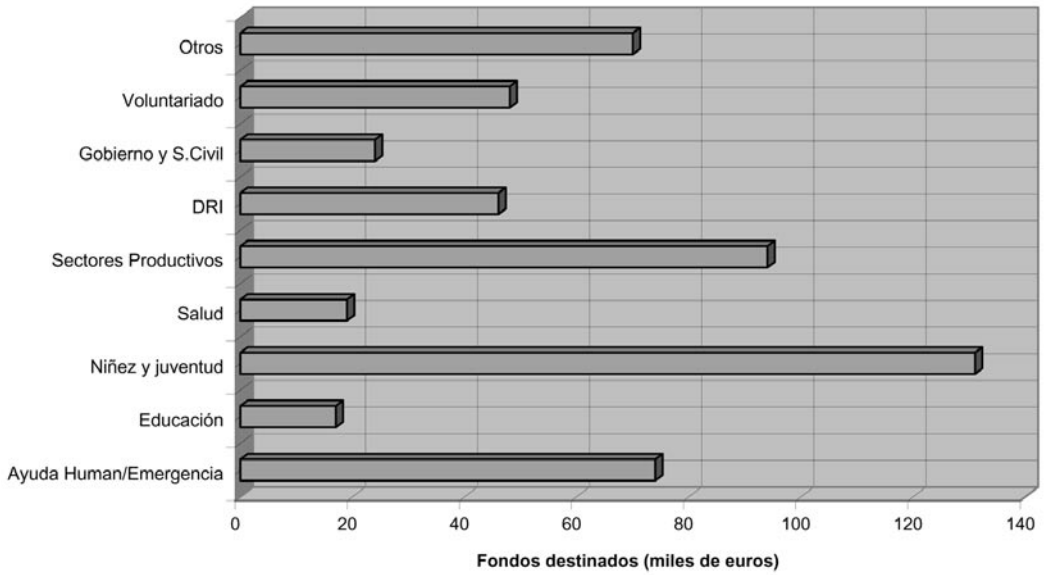


Gráfico 70: Europa Central y del Este. Principales sectores de actuación 1999-2001 según monto destinado. Fuente: elaboración propia.

EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE
Principales sectores (porcentaje de fondos destinados 1999-2001

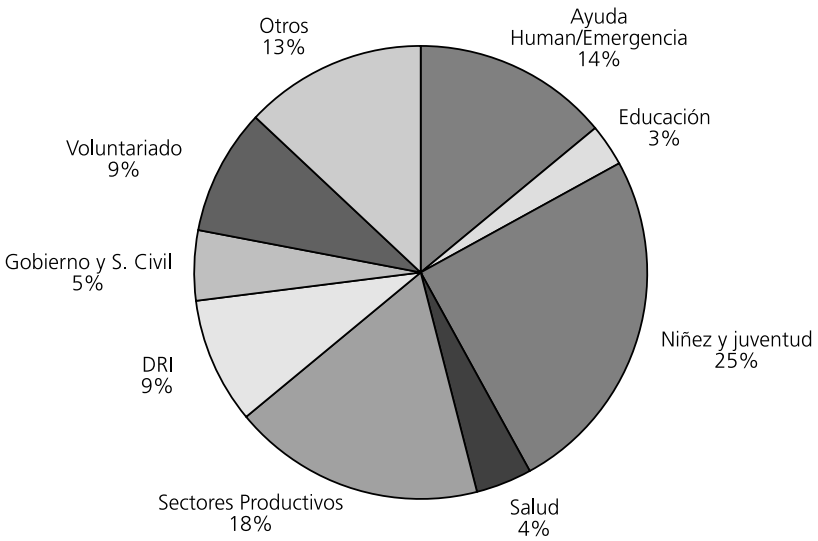


Gráfico 71: Europa Central y del Este. Principales sectores de actuación 1999-2001 según porcentajes de fondos destinados. Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los sectores de actuación los rubros de ayuda humanitaria y de emergencia, sectores productivos y niñez y juventud son los principales. Este último, del que se han inventariado casi 130.000 euros (25%), corresponden a la acogida de niños y niñas de los países balcánicos y de repúblicas ex soviéticas, principalmente Ucrania, en las vacaciones solidarias o programas "cigüeña", y apadrinamientos en orfanatos. Las ayudas canalizadas a través de emergencia y /o humanitaria se concentran en Kosovo y en el año 1999, tras los sucesos bélicos en la zona.

ÁFRICA SUBSAHARIANA

Los países que integran el África Subsahariana presentan unos déficits generalizados en cuanto a desarrollo humano. Sus índices según el PNUD se sitúan en los niveles más bajos de la lista elaborada por esta entidad. Este hecho de mayor necesidad generalizada en términos de salud, economía, infraestructuras, educación y otros, no va acompañada sin embargo de una mayor ayuda. Esto, a pesar de ser destino priorizado por la cooperación municipal andaluza y por la cooperación española en general.

En el año 2001 destaca el apoyo de Ayuntamiento de Málaga cercano a los trescientos mil euros. El resto de entidades dedican cifras por debajo de cien mil euros como media anual, y para muchas instituciones, incluso para Diputaciones y Ayuntamientos capitales de provincia, esta zona es destino de no más del 5% de su presupuesto total para cooperación internacional. Es interesante el apoyo de pequeños ayuntamientos a los proyectos en esta zona, por dos cuestiones principales: la primera es el apoyo con partidas muy pequeñas a reconocidas organizaciones de ámbito nacional o internacional, con capacidad para trabajar en la zona; la segunda, el apoyo concedido a través de órdenes de la Iglesia.

AFRICA 2001 (excepto MAGREB): Principales financiadores (%)

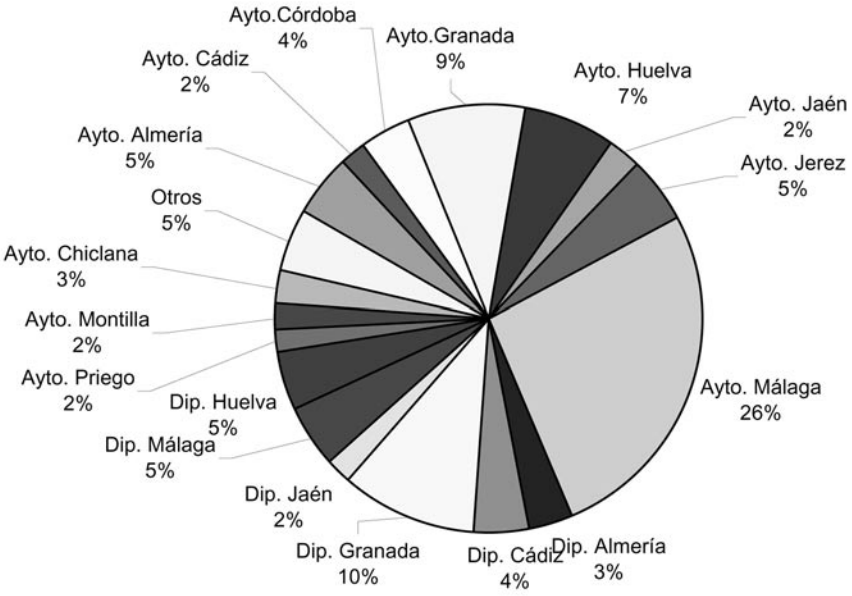


Gráfico 72 : África Subsahariana. Año 2001. Principales financiadores de entidades locales andaluzas en porcentajes según montos destinados. Fuente: elaboración propia.

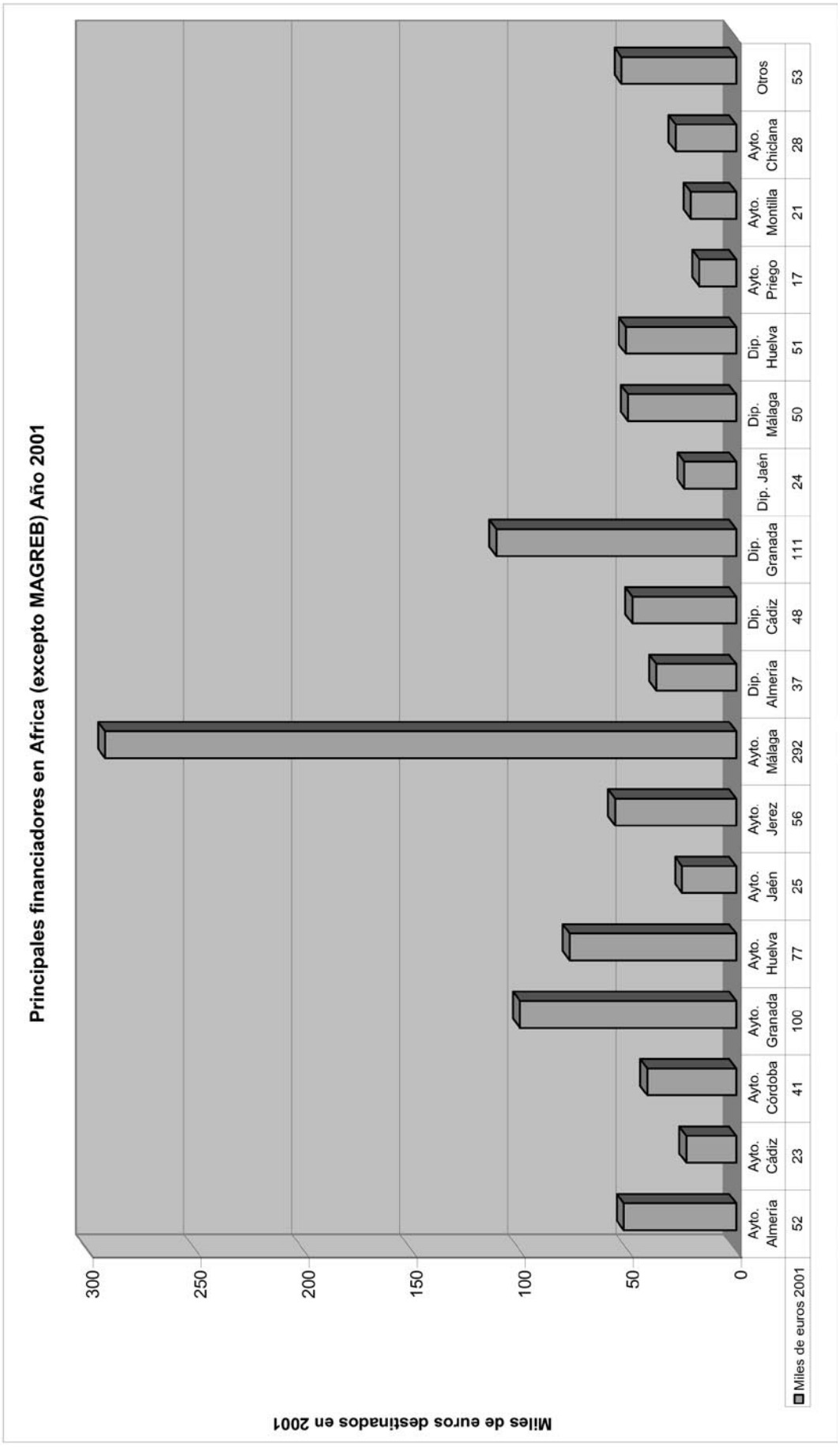


Gráfico 73: África Subsahariana. Año 2001, principales financiadores de las entidades locales andaluzas según fondos destinados. Fuente: elaboración propia.

AFRICA Año 2001 (excepto MAGREB) Proyectos apoyados distribuídos por principales entidades

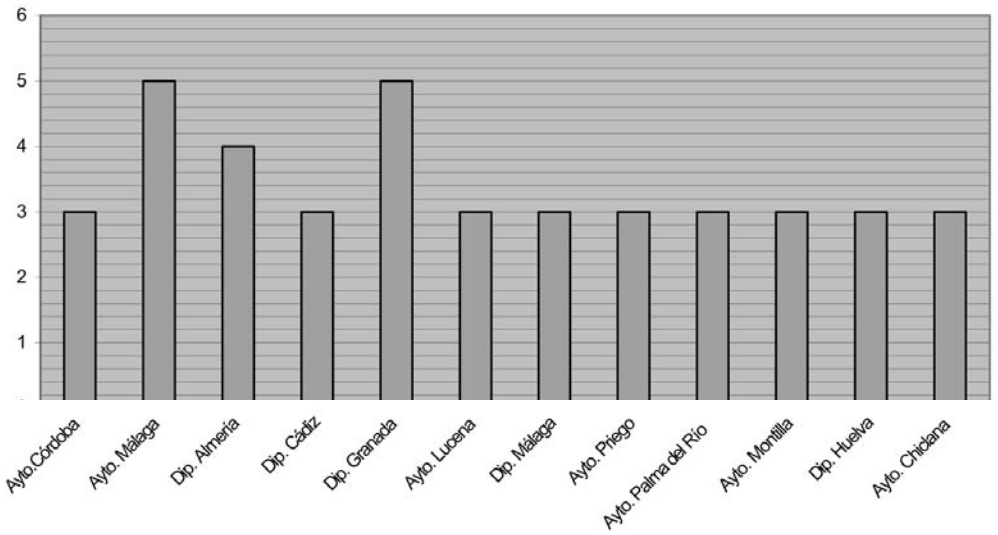


Gráfico 74: África Subsahariana. Año 2001. Número de acciones apoyadas por las principales entidades locales andaluzas con trabajo en la zona. Fuente: elaboración propia.

Por lo general, y a pesar del importante número de países en la zona y de necesidades básicas prioritarias, encuadradas como ya hemos apuntado en muchas ocasiones en la necesidad de emergencia, en contextos de conflictos internos, desplazados, refugiados o catástrofes alimentarias, son apoyadas como media de dos a tres acciones por institución de las estudiadas en este informe. Esta cifra está por debajo de otras zonas como Caribe, Centro América o MAGREB. Las razones fundamentales las encontramos, por una parte, en una menor presencia relativa de instituciones andaluzas y en general españolas en la zona. Por otra parte, en el menor desconocimiento de la zona por parte de las instituciones locales, que podría facilitar la realización de proyectos directos.

La diversidad de países destino de fondos es muy amplia, aunque las principales actuaciones se han concentrado en Mozambique (450.000 euros entre 1999-2001), Tanzania (cerca de 300.000 euros), Togo o Burkina Faso (cerca de 260.000 euros en cada país), y Madagascar (cerca de 230.000 euros). El resto de países presenta para el periodo unas cifras de entre 50.000 y 150.000 euros para el periodo 1999-2001. Las tendencias en general son a un aumento de interés de trabajo en la zona, aunque están siempre muy supeditadas a la presencia de ONGDs, a los proyectos diseñados y a la presentación de éstos en las respectivas convocatorias.

AFRICA (excepto MAGREB) Principales países destino 1999-2001

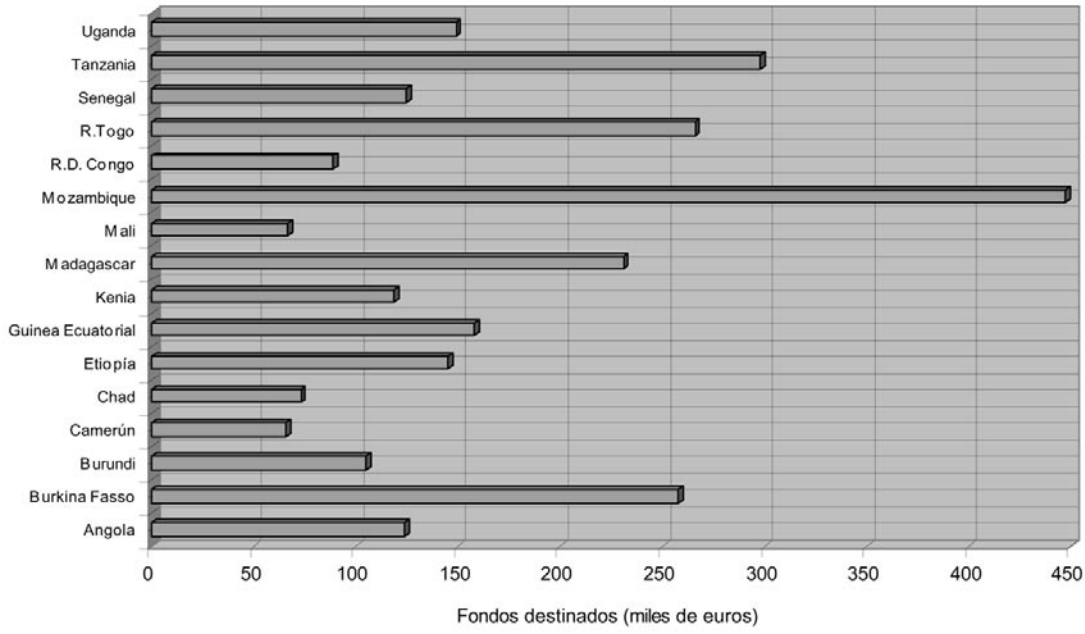


Gráfico 75: África Subsahariana. 1999-2001. Principales países destino de cooperación municipal andaluza según monto de ayudas destinadas. Fuente: elaboración propia.

AFRICA (excepto MAGREB) Distribución de la ayuda por países en porcentajes 1999-2001

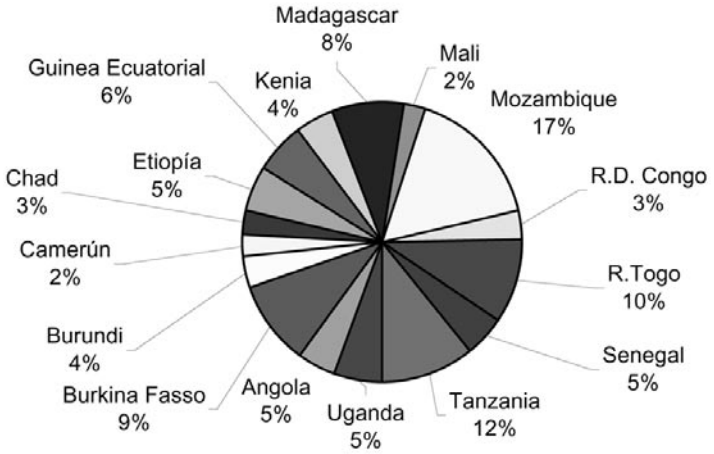


Gráfico 76: África Subsahariana. 1999-2001. Distribución de la ayuda municipal andaluza en porcentajes según país. Fuente: elaboración propia.

El sector salud fue el principal destino de la ayuda, un 34% del total para el periodo 1999-2001, ascendiendo casi a un millón de euros. Las actuaciones se centraron casi en un 50% especialmente en programas y actuaciones generales en salud, incluyendo formación. En menor medida a infraestructuras y equipamientos (cerca del 30% del total destinado a salud). El resto de la inversión se destinaron a programas sobre población y salud reproductiva, uno de los principales problemas en la zona.

El sector educativo fue el destino de casi medio millón de euros para el periodo, representando el 17% de la inversión por sectores para la zona. La mayor inversión se destinó a la República de Togo. La ayuda al sector se distribuyó en programas formativos y educativos, becas e infraestructuras y equipamientos educativos.

Los programas productivos rondaron los cuatrocientos mil euros de inversión y se centraron en la agricultura y en menor medida, en la industria. La ayuda humanitaria y de emergencia, que supuso el 15% de la inversión, se centró en Mozambique, Uganda y Senegal. En el primer caso la ayuda se refiere especialmente a las inundaciones producidas en la zona en el año 2000. El caso de Senegal o de Sudán están relacionados con los éxodos humanos producidos por los conflictos bélicos y la ayuda a campamentos de refugiados y desplazados a través de ACNUR, gestionados en Andalucía a través de la Asociación España con ACNUR.

AFRICA (excepto MAGREB) Principales sectores de actuación

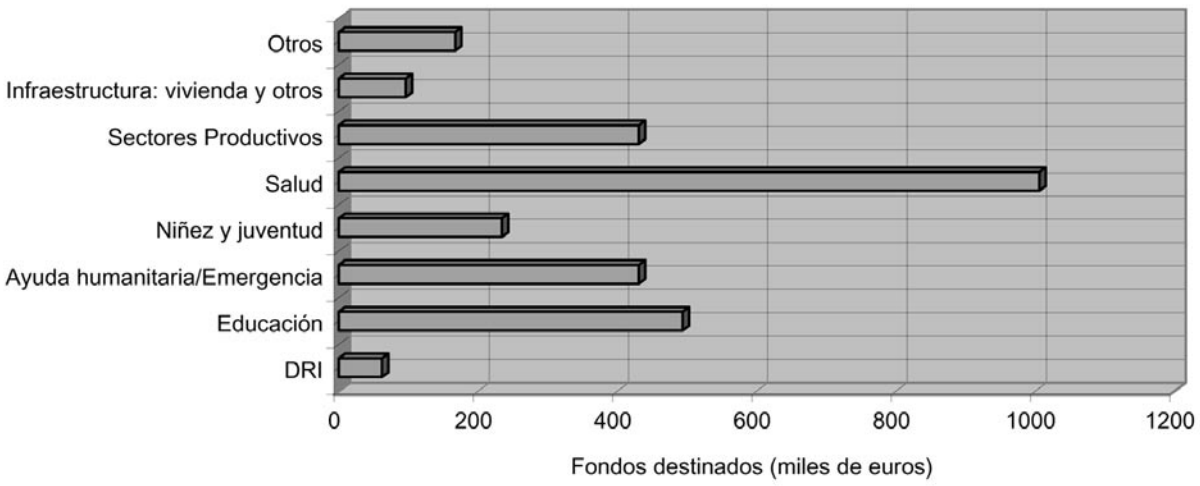


Gráfico 77: África Subsahariana. 1999-2001. Principales sectores de actuación según monto de las ayudas destinadas por cooperación municipal andaluza. Fuente: elaboración propia.

AFRICA (excepto MAGREB) Principales sectores de intervención
(porcentaje de fondos destinados 1999-2001)

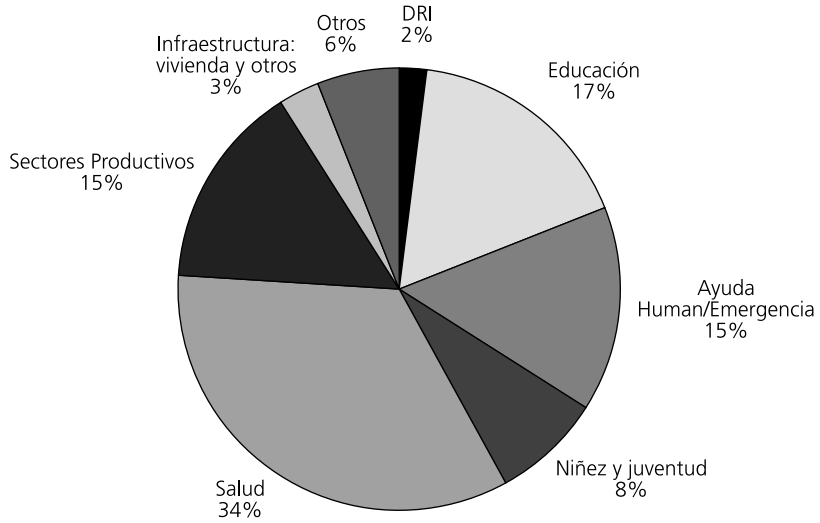


Gráfico 78: África Subsahariana. 1999-2001. Principales sectores de actuación según porcentajes sobre las ayudas destinadas por cooperación municipal andaluza. Fuente: elaboración propia.

AFRICA (excepto MAGREB)
Destino de fondos por tipo de entidad beneficiaria de subvención

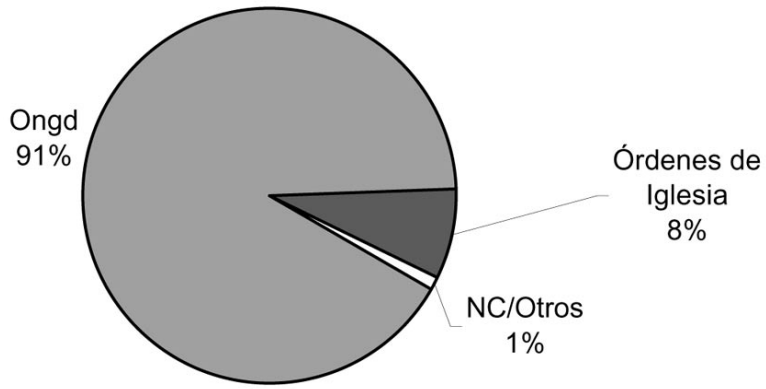


Gráfico 79: África Subsahariana. 1999-2001. Entidades beneficiarias de las subvenciones otorgadas para la zona en porcentajes sobre las ayudas destinadas por cooperación municipal andaluza. Fuente: elaboración propia.

Más del 90% de los fondos de ayuda de cooperación al desarrollo de entidades locales andaluzas con el área se realiza a través de la gestión de ONGDs. Es significativo, por una parte, la escasa presencia de hermanamientos o acciones directas de ayuntamientos andaluces, así como la concentración en un número determinado de organizaciones que tienen estructura suficiente para acometer acciones en unos países con necesidades logísticas importantes. Con los datos disponibles, únicamente ocho organizaciones superaban los cien mil euros de ayuda municipal andaluza gestionada para este periodo: Médicos Sin Fronteras (411.000 euros), Intermón Oxfam (323.000 euros), CIC-BATà (245.000 euros), Cruz Roja Española (232.000 euros), Médicos Mundi Andalucía (182.000 euros), Solidaridad Don Bosco (174.000 euros), Asociación España con ACNUR (152.000 euros) y La Casa del Agua de Coco (concentrado en Madagascar, 132.000 euros). Estas ocho organizaciones aglutinan el 68% de las ayudas canalizadas en esta zona a través de ONGDs, con participación de al menos 45 organizaciones no gubernamentales como receptoras de fondos.

Por otra parte, las acciones gestionadas a través de órdenes de la Iglesia rondaron los 240.000 euros para el periodo y suponen un 8% del total de las ayudas de cooperación municipal andaluza inventariada para la zona, y se centran también de forma prioritaria en proyectos de salud y educación.

ASIA [38] Y ORIENTE PRÓXIMO

La colaboración municipal andaluza en el continente asiático apenas superó los 600.000 euros para el periodo 1999-2001. Existen dos puntos principales de actuación, India y Palestina. En India se concentra el 67% de las ayudas destinadas a la zona; Palestina, principal destino de actuación en Oriente Próximo, recibe el 12% del total de fondos para la zona estudiada y más del 80% de los destinados a Oriente Próximo.

ASIA (Incluye Oriente Próximo) Principales países destino 1999-2001

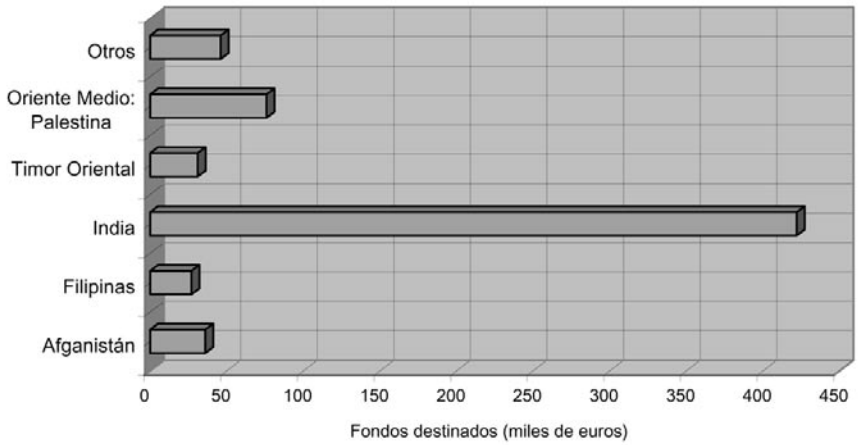


Gráfico 80: Asia. 1999-2001. Principales países destino de la cooperación municipal andaluza en miles de euros destinados. Fuente: elaboración propia.

Para el año 2001 Diputación de Jaén y Ayuntamiento de Granada han sido las dos entidades que más recursos han destinado a la zona, aunque estas ayudas en principio no suponen un mayor esfuerzo en número de acciones apoyadas o en un interés estratégico, sino que son debidas a apoyos concretos de mayor envergadura a través de ONGDs, en ocasiones ligados a la emergencia.

ASIA (Incluye Oriente Próximo) Distribución de la ayuda en porcentajes 1999-2001

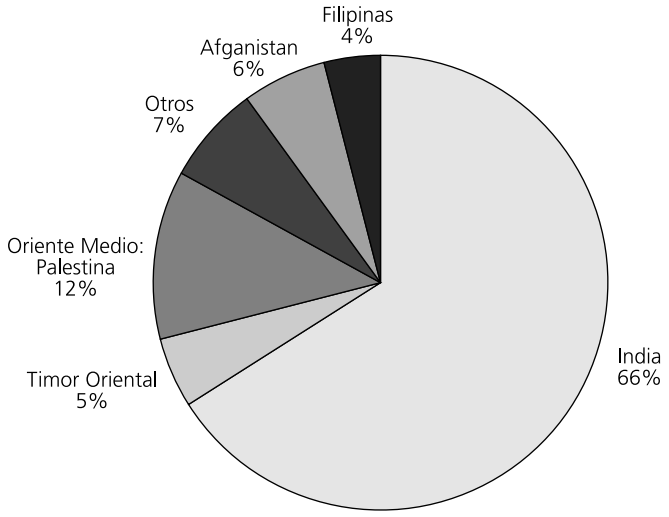


Gráfico 81: Asia. 1999-2001. Principales países destino de la cooperación municipal andaluza en porcentajes del total de ayuda destinada a la zona. Fuente: elaboración propia.

[38] Incluye Oriente Próximo

ASIA (Incluye Oriente Próximo) 2001 Principales financiadores (%)

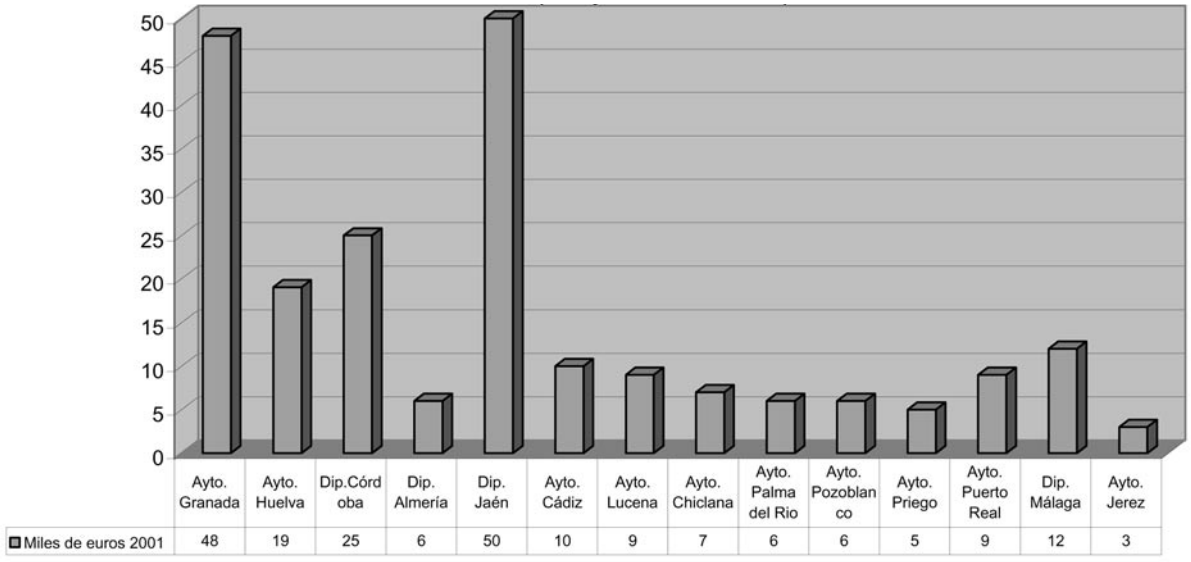


Gráfico 82: Asia. Año 2001. Principales financiadores de la cooperación municipal andaluza en miles de euros. Fuente: elaboración propia.

ASIA (Incluye Oriente Próximo) Principales financiadores (%)

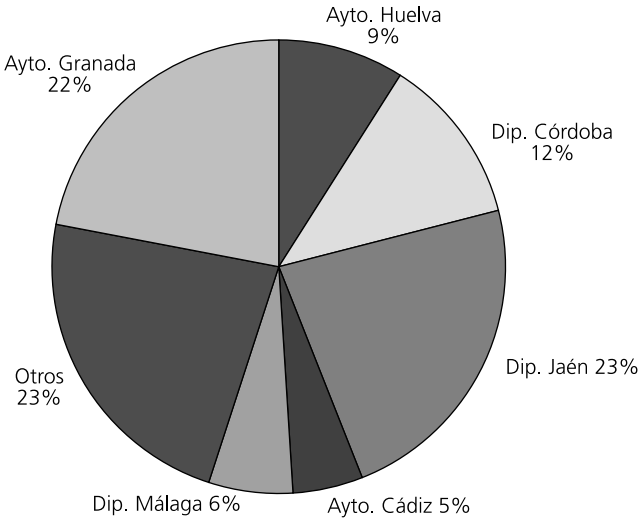


Gráfico 83: Asia. Año 2001. Principales financiadores de la cooperación municipal andaluza en porcentajes sobre el total destinado a la zona. Fuente: elaboración propia.

La canalización de las ayudas se ha realizado fundamentalmente a través de ONGDs (aproximadamente un 96% de las mismas para el periodo 1999-2001). La ejecución de proyectos a través de universidades, centros de investigación, órdenes de la Iglesia y directas ha sido nula para la cooperación municipal andaluza estudiada. La participación de asociaciones de amistad supuso la gestión aproximada del 4% de las ayudas, concentradas en la ayuda a Palestina y en una asociación, el Comité de solidaridad con la causa árabe "Sara Mohamed Seham". Por lo tanto la ayuda en el continente, si exceptuamos Palestina, ha sido canalizada exclusivamente por ONGDs. Además, las ayudas se han concentrado en un número reducido de ONGDs de ámbito nacional e internacional, como ANESVAD, Cáritas, Manos Unidas, Cruz Roja o ACNUR. El resto de ONGDs receptoras, algunas con trabajos muy estables y continuados en el tiempo y muy localizados, como la Fundación Vicente Ferrer en la India, no presentan un número elevado de subvenciones ni en cantidad ni en monto económico para estos años.

ASIA (Incluye Oriente Próximo) 1999-2001
Destino de fondos por tipo de entidad beneficiaria de subvención

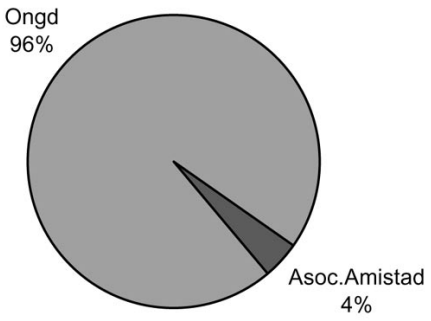


Gráfico 84: Asia 1999-2001. Destino de fondos de cooperación municipal andaluza según datos inventariados por tipo de entidad beneficiaria de subvención. Fuente: elaboración propia.

ASIA (Incluye Oriente Próximo)
Principales sectores de actuación 1999-2001

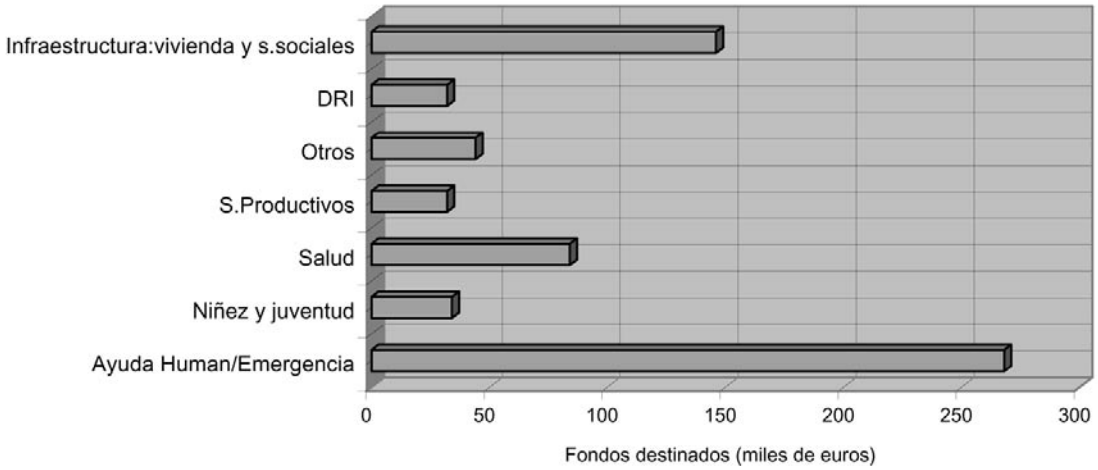


Gráfico 85: Asia 1999-2001. Principales sectores destino de la cooperación municipal andaluza (miles de euros destinados). Fuente: elaboración propia.

ASIA (Incluye Oriente Próximo)
Principales sectores de intervención (porcentaje de fondos destinados 1999-2001)

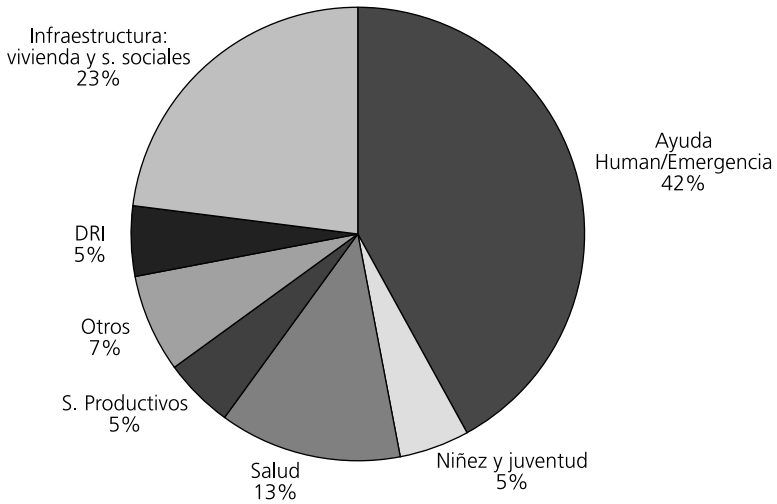


Gráfico 86: Asia 1999-2001. Principales sectores destino de la cooperación municipal andaluza (porcentajes sobre totales destinados). Fuente: elaboración propia.

En cuanto a sectores, la ayuda humanitaria y de emergencia ha recibido el mayor destino de fondos, seguida de infraestructuras en viviendas y servicios sociales y salud.

El importante porcentaje del 42% de ayuda destinada a acciones humanitarias y de emergencia se explica por las catástrofes humanitarias producidas por conflictos bélicos y /o terremotos en Timor Oriental, India, Afganistán y Palestina, lo que generó un aumento del apoyo en estas partidas para esta zona en los años 2000 y 2001. Los proyectos de reconstrucción, especialmente de viviendas, son producto de las situaciones anteriores.

Asia constituye por tanto para la cooperación municipal andaluza una zona de trabajo vinculada a la existencia de grandes organizaciones internacionales que presentan a co financiaciones acciones de envergadura; estas acciones están encuadradas en muchas ocasiones en catástrofes naturales o conflictos internos. El apoyo a programas y proyectos de desarrollo es más limitado, y se canaliza bien a través de ONGDs de tamaño medio, o de asociaciones con campos de acción muy delimitados y concretos.

EDUCACIÓN

4

CAPÍTULO CUARTO

EDUCACIÓN AL DESARROLLO Y SENSIBILIZACIÓN

CAPÍTULO 4

EDUCACIÓN AL DESARROLLO Y SENSIBILIZACIÓN

Ramón Rueda López



EDUCACIÓN

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la sensibilización y educación al desarrollo ha pasado por múltiples etapas, muchas son las organizaciones e instituciones que desarrollan su labor en este terreno volcando todos sus esfuerzos por concienciar a la Sociedad Andaluza sobre la idea de que otro mundo es posible; al mismo tiempo muchos son los estudios y análisis que sobre la sensibilización y la educación al desarrollo se han realizado con objeto de perfeccionar las herramientas y metodologías usadas en este sector de la solidaridad.

En este capítulo vamos a realizar como ya se ha venido haciendo para el conjunto de la cooperación internacional en la presente publicación un análisis cuantitativo / cualitativo de la realidad de los proyectos y programas de sensibilización llevados a cabo durante el periodo 1999-2001 en el ámbito de la cooperación descentralizada andaluza. Análisis que tiene por objeto elevar el conocimiento que se posee sobre esta realidad y aportar ideas al debate sobre la calidad del trabajo que se desarrolla en nuestra Comunidad Autónoma.

ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS

Fruto de las conclusiones de tantos y tantos debates que se realizan sobre la misión de las iniciativas de sensibilización, las entidades locales andaluzas han asimilado la necesidad de transmitir a la Sociedad Andaluza valores como el de la Solidaridad o el respeto a los Derechos Humanos. Esta asimilación ha tenido su concreción en las partidas presupuestarias destinadas a este tipo de iniciativas sociales. Como vemos en el siguiente gráfico los porcentajes destinados a programas y proyectos de sensibilización en el periodo 1999-2001 han pasado del 4´8% al 6´3%.

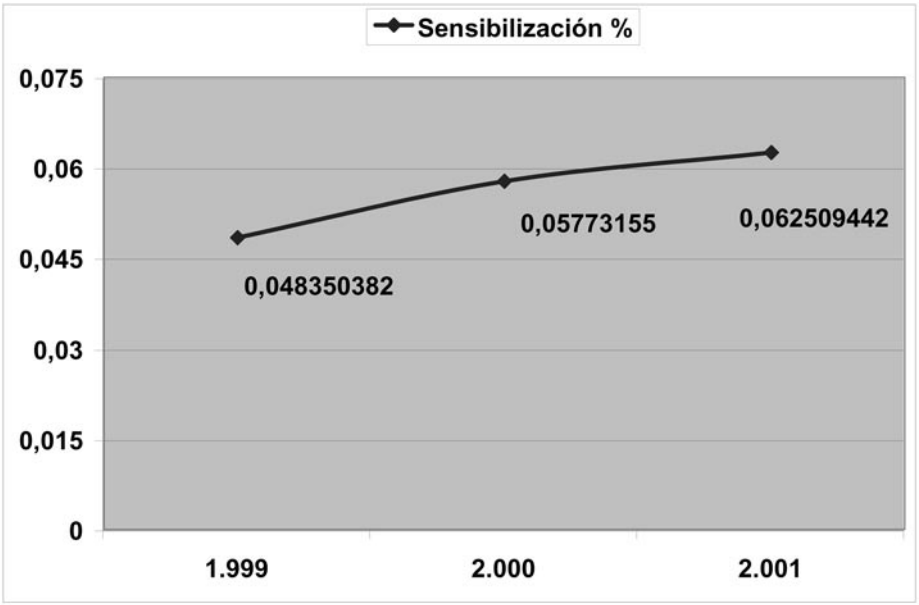


Gráfico 87 : Porcentajes destinados a programas de sensibilización y ayuda al desarrollo 1999-2001 en porcentajes sobre el total del año. Fuente: elaboración propia.

La gestión de estos fondos ha sido realizada por diversos agentes sociales e instituciones. En este sentido, tal y como muestra el siguiente gráfico la gestión de fondos para proyectos de sensibilización realizada directamente por instituciones públicas ha alcanzado la cifra de del 17´6% para el periodo 1999-2001, cifra por otro lado que alcanza el 26% para el año 2001.

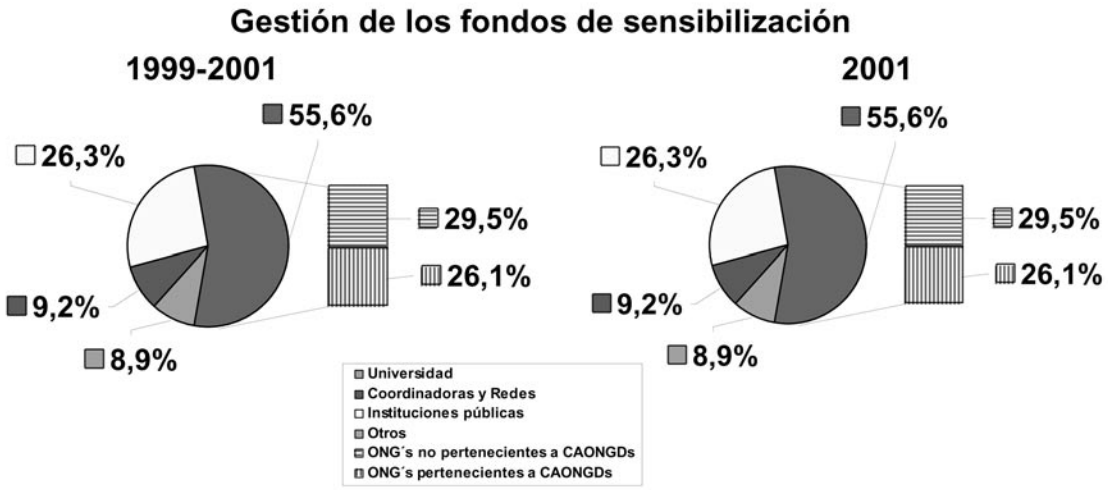


Gráfico 88: Gestión de fondos de sensibilización en porcentajes según tipo de entidad subvencionada. 1999-2001 y 2001. Fuente: elaboración propia.

Para el año 2001, año en el que la cifra de aportes a proyectos y programas de sensibilización alcanza su cota más alta sobre el total de los recursos destinados a Solidaridad, el ranking de las entidades locales andaluzas es el siguiente[39]:

Entidad	Cantidad destinada en el 2001	%
Ayuntamiento de Córdoba	256.932,67	41,6%
Diputación Provincial de Córdoba	82.710,70	13,4%
Diputación Provincial de Sevilla	53.790,58	8,7%
Diputación Provincial de Málaga	41.823,41	6,8%
Ayuntamiento de Jerez de la Frontera	40.307,91	6,5%
Ayuntamiento de Granada	39.061,11	6,3%
Diputación Provincial de Jaén	27.211,51	4,4%
Diputación Provincial de Cádiz	23.917,53	3,9%
Ayuntamiento de Málaga	16.187,66	2,6%
Diputación Provincial de Huelva	15.417,84	2,5%
Resto	20.172,62	3,3%
Total general	617.533,55	100,0%

Tabla 31: Principales entidades donantes en sensibilización y educación al desarrollo en 2001.
Totales destinados y porcentajes sobre el total invertido en sensibilización. Fuente: elaboración propia.

Más de la mitad del conjunto de estos fondos han sido gestionados por organizaciones no gubernamentales con diversos objetivos y orígenes. En esta línea del global de los fondos gestionados por ONG´s es interesante diferenciar entre aquellas que pertenecen a la Coordinadora Andaluza de ONGD´s (CAONGD) y aquellas que no, tal y como se hace en el siguiente cuadro, que además muestra el global de fondos y proyectos gestionados por el conjunto de estas organizaciones.

[39] Ayuntamiento de Córdoba incluye una serie de actividades de ejecución directa englobadas en una partida común de sensibilización que incluye foros, jornadas, edición de materiales y otros.

Organizaciones no Gubernamentales	ONG´s no pertenecientes a la CAONGD (41)		ONG´s pertenecientes a la CAONGD (18)	
	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)	Fundación CEDEAL	APY	Solidaridad en Acción
	Centro de Documentación y Educación para la Paz AHIMSA	Recursos para la Humanidad	Asamblea de Cooperación por la Paz	
	Cooperación y Desarrollo con el Norte de Africa (CODENAF)	Asoc. «Córdoba Acoge»	Asociación Cultural Colectivo de Inmigrantes Independientes	
	Asoc. de Amistad con el Pueblo Saharaui de Málaga	Edualter	Movimiento por la paz, el desarme y la libertad (MPDL)	
	Asoc. de Amistad con los Pueblos Balcánicos	Málaga Acoge	Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz (ASPA)	
	Asoc. de Promotoras de la Igualdad de la Mujer	FETE-UGT	Centro de Iniciativas para la Cooperación, Batá	Educación sin fronteras
	Asoc. en Ayuda al Pueblo Saharaui de Almadén	Grupo Jaima	Ingenieros Sin Fronteras	
	Asoc. España con ACNUR	IDEAS	Intermón Oxfam	
	Asoc. Granadina de Amigos de la RASD	AKIBA	Jóvenes del Tercer Mundo	
	Asoc. Juvenil Misionera Amigos de Africa	Itaca	Madre Coraje	
	Plataforma del Dto Pte-Sur Pro-Mozambique	MAIZCA	Manos Unidas	
	Asoc. Pateras de la Vida	Niños de la Calle	Medicus Mundi Andalucía	
	Comisión Provincia Córdoba-Kosovo	SEPAL		
	Asoc. Pro Derechos Humanos	Ecojusto	Mujeres en Zona de Conflicto (MZC)	
	Asoc. Víctimas 13 de Enero	Ecosol		
	CCOO Unión Provincial de Córdoba	UYAMAA	Paz y Desarrollo	
	Círculo Cultural Juan XXIII	Paz con Dignidad	Paz y Solidaridad	
	Cruz Roja Española	Tierra de Hombres	Promoción y Desarrollo (PROYDE)	
	Acción contra el Hambre	Asoc. LADAIRA		
	Asoc. Educativa Barbiana	MAIZCA	Solidaridad Don Bosco	
	Asoc. Cultural Sur-cultura			

Años	1999	2000	2001	Total general	1999	2000	2001	Total general
Fondos	104.142	115.352	182.250	401.745	75.199	147.516	161.252	383.967
Porcentaje	58,1%	43,9%	53,1%	51,1%	41,9%	56,1%	46,9%	48,9%
nº proyectos	20	23	30	73	16	18	24	58
ONG´s Financiadas	16	19	21	56	11	11	13	35
Euros/ONG´s	6.509	6.071	8.679	7.174	6.836	13.411	12.404	10.970
Euros/proyecto	5.207	5.015	6.075	5.503	4.700	8.195	6.719	6.620

Tabla 32: Principales organizaciones receptoras según su pertenencia o no a la CAONGD. Proyectos gestionados, fondos otorgados según años y porcentajes sobre total. Fuente: elaboración propia a partir de datos del inventario y CAONGD.

Durante el año 2001 las organizaciones gubernamentales que más subvenciones recibieron según los datos inventariados fueron las siguientes:

ONG	Cantidad recibida en el 2001	%
Asociación Educativa Barbiana	43.272,87	12,6%
CIC-Batá	39.939,66	11,6%
Asamblea de Cooperación por la Paz	25.744,17	7,5%
Itaca	23.013,35	6,7%
Asociación Pro Derechos Humanos	22.925,86	6,7%
Ecojusto	22.419,43	6,5%
APY Solidaridad en Acción	15.025,30	4,4%
Asociación de Amistad con los Pueblos Balcánicos	14.033,63	4,1%
Asociación por la Solidaridad y la Paz de Andalucía (ASPA)	13.863,37	4,0%
Madre Coraje	12.861,66	3,7%
Asociación «Córdoba Acoge»	10.818,22	3,1%
Educación sin fronteras	10.562,79	3,1%
Mujeres en Zona de Conflicto (MZC)	10.480,93	3,1%
Paz y Desarrollo	10.142,27	3,0%
MPDL	10.048,92	2,9%
Resto	58.350,14	17,0%
Total general	343.502,57	100,0%

Tabla 33: Principales organizaciones ejecutoras de proyectos de sensibilización. Cantidades recibidas según inventario de proyectos en 2001 y porcentajes sobre total de sensibilización en 2001. Fuente: elaboración propia.

Realizando un análisis comparativo entre las ONG´s pertenecientes a la CAONGD y aquellas que no lo son, se observa que sólo durante el año 2000 el volumen de recursos financieros gestionados por las primeras superó a las segundas.

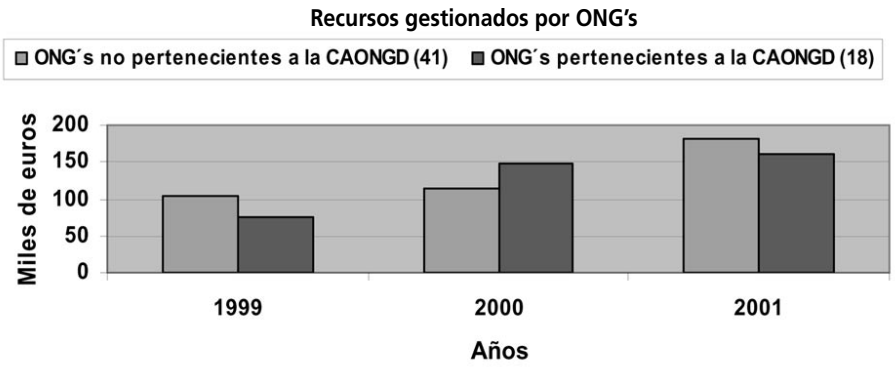


Gráfico 89 : Recursos gestionados por ONGs según su pertenencia o no a la coordinadora regional en miles de euros para los años 1999,2000 y 2001. Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

No obstante en términos de promedio, los euros destinados por proyecto revelan que las ONG´s vinculadas a la CAONGD han gestionado proyectos de mayor envergadura en términos de inversión en los últimos dos años.

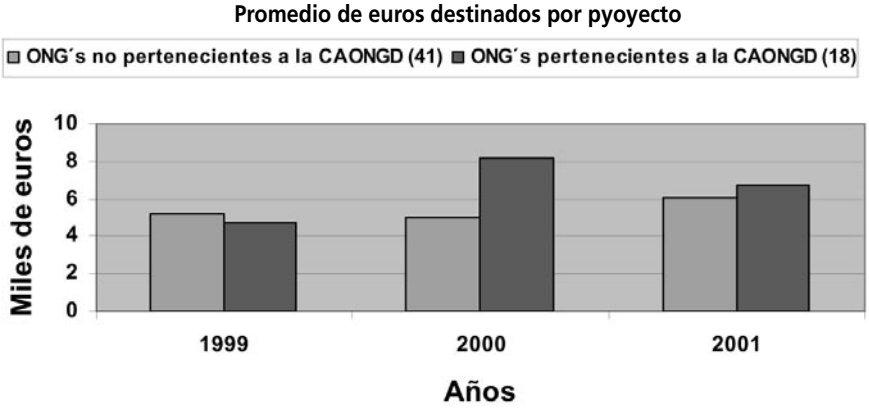


Gráfico 90: Promedia de miles de euros destinados por proyecto diferenciados por pertenencia o no a la coordinadora regional de la ONG en miles de euros para los años 1999,2000 y 2001. Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

De igual manera la subvención promedio obtenida por cada ONG ha sido mayor en el caso de las organizaciones no gubernamentales pertenecientes a la CAONG en cada uno de los años del estudio.

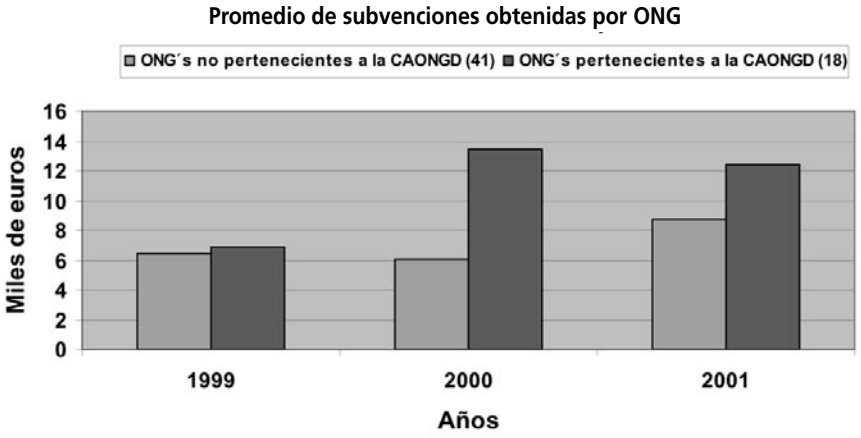


Gráfico 91: Promedia de subvenciones obtenidas por ONG según su pertenencia o no a la coordinadora regional de la ONG en miles de euros para los años 1999,2000 y 2001. Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

En cuanto a los proyectos apoyados a coordinadoras y redes de ONGs, el objeto primero de acción ha sido el apoyo a la cuestión de Sahara (más del cuarenta por ciento del destino de las acciones apoyadas); en este sentido ha tenido gran influencia los consejos locales, las coordinadoras de ONGs locales y la Federación Estatal de Instituciones Solidarias con el pueblo Saharaui (FEDISSAH). En este sentido es importante señalar además el papel de las asociaciones de amistad con el pueblo saharaui.

TEMÁTICAS Y OBJETIVOS

Es precisamente la cuestión del Sahara Occidental, con un 8´1%, uno de los objetivos que por si mismo tiene más peso en las campañas y programas de sensibilización, lejos eso sí del 27 o 33% que respectivamente alcanzan las campañas destinadas a sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de llevar a cabo políticas de ayuda al desarrollo o de concienciar sobre las relaciones norte-sur.

Principales temas presentes en los programas y proyectos de sensibilización

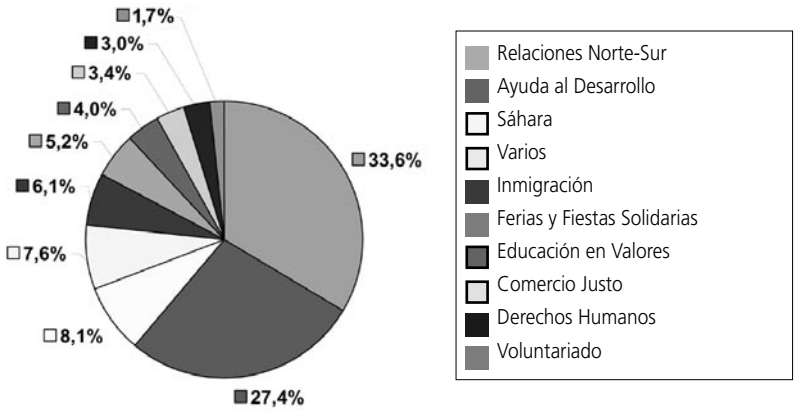


Gráfico 92: Principales temáticas presentes en los programas y proyectos de sensibilización en porcentajes sobre el total (1999-2001). Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

Es importante destacar que la acciones dirigidas a diagnosticar la realidad de la mujer no poseen por si solas un peso considerable, incluidas en el epígrafe de "educación en valores" apenas representan el 26% del total de este epígrafe que sólo alcanza el 4% del total.

También apuntar que mientras el 54% de los recursos orientados a sensibilizar sobre la realidad norte sur son gestionados por ONG´s y más concretamente por ONG´s pertenecientes a la CAONGD, las acciones dirigidas a consolidar las políticas de ayuda al desarrollo están ejecutadas en casi un 70% por instituciones públicas, ONG´s miembros de la CAONGD y universidades.

Gestión de los proyectos y programas destinados a sensibilizar sobre la necesidad de la ayuda al desarrollo

Organismo	Cantidad	%
Universidad	85.343,72	23,9%
Coordinadoras y Redes	3.606,07	1,0%
Instituciones públicas	90.537,96	25,3%
Otros	58.272,10	16,3%
ONG´s no pertenecientes a CAONGDs	48.650,43	13,6%
ONG´s pertenecientes a CAONGDs	71.403,01	20,0%
TOTAL	357.813,30	100,0%

Gestión de los proyectos y programas destinados a sensibilizar sobre relaciones norte sur

Organismo	Cantidad	%
Universidad	4.289,32	1,0%
Coordinadoras y Redes	9.303,67	2,1%
Instituciones públicas	108.945,27	24,8%
Otros	18.030,36	4,1%
ONG´s no pertenecientes a CAONGDs	60.855,18	13,9%
ONG´s pertenecientes a CAONGDs	237.746,87	54,1%
TOTAL	439.170,67	100,0%

Tabla 34: Gestión de los programas y proyectos destinados a sensibilizar sobre ayuda al desarrollo y relaciones norte-sur según tipo de entidad en miles de euros y porcentajes sobre el total. Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

En este último caso, el de las Universidades, su papel es fundamentalmente formativo, poniendo en marcha diversas actividades orientadas a formar en materia de ayuda al desarrollo y cooperación internacional a través de jornadas, cursos y masters.

Gestión de los proyectos y programas destinados a sensibilizar sobre la cuestión del Sáhara Occidental

Organismo	Cantidad	%
Universidad		
Coordinadoras y Redes	54.644,02	51,9%
Instituciones públicas	8.334,25	7,9%
Otros	3.005,06	2,9%
ONG´s no pertenecientes a CAONGDs	39.306,13	37,3%
ONG´s pertenecientes a CAONGDs		
TOTAL	105.289,45	100,0%

Tabla 35: Gestión de los programas y proyectos destinados a sensibilizar sobre la cuestión del Sahara Occidental según tipo de entidad en miles de euros y porcentajes sobre el total. Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

En el aspecto de los objetivos o sectores planteados por ONG´s no pertenecientes a la CAONGD, el abanico de estos es más amplio debido fundamentalmente a la disparidad de organizaciones que son subvencionadas con cargo a las partidas municipales de sensibilización en primer lugar y a la multitud de organizaciones que por trabajar sólo en ámbitos locales o provinciales rehúsan su participación en coordinadoras como la CAONGD.

Gestión de las ONG´s pertenecientes a la CAONGD por temas

Sector	Total	%
Relaciones Norte-Sur	237.746,87	61,9%
Ayuda al Desarrollo	71.403,01	18,6%
Sáhara		
Varios	3.197,38	0,8%
Inmigración	6.010,12	1,6%
Ferias y Fiestas Solidarias		
Educación en valores	41.631,63	10,8%
Comercio Justo	2.170,57	0,6%
Derechos Humanos		
Voluntariado	21.807,83	5,7%
TOTAL	383.967,42	100,0%

Tabla 36: Gestión de los programas y proyectos gestionados por ONGs no pertenecientes a la CAONGD por temas en miles de euros y porcentajes sobre el total. Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

Reseñar que en lo relativo a estas ONG´s aparece mayor que en ningún otro lugar el capítulo "varios" como consecuencia de esa amalgama de proyectos e iniciativas difícilmente clasificable o que provocaría una interminable lista de capítulos.

Resulta interesante analizar el destino que tienen los fondos gestionados directamente por entidades locales andaluzas. De esta manera se puede advertir que casi 87 de cada 100 euros que financian sus actividades tienen como objetivos la sensibilización en torno a dos ideas, las relaciones norte-sur y la ayuda al desarrollo

Temas tratados en los proyectos de sensibilización puestos en marcha por Entidades Locales de Andalucía

Sector	Total	%
Relaciones Norte-Sur	108.945,27	47,4%
Ayuda al Desarrollo	90.537,96	39,4%
Sáhara	8.334,25	3,6%
Varios	5.659,78	2,5%
Inmigración		
Ferias y Fiestas Solidarias	15.025,30	6,5%
Educación en valores		
Comercio Justo	1.202,02	0,5%
Derechos Humanos		
Voluntariado		
TOTAL	229.704,58	100,0%

Tabla 37: Temas tratados en los proyectos de sensibilización puestos en marcha por entidades locales en Andalucía 1999-2001, en miles de euros y porcentajes sobre el total. Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

HERRAMIENTAS Y ACTIVIDADES

La educación al desarrollo y la sensibilización se ha materializado en diferentes actividades.

La clasificación general de actividades, junto con la distribución porcentual de la inversión es la siguiente:

Distribución porcentual de la inversión en sensibilización por actividades

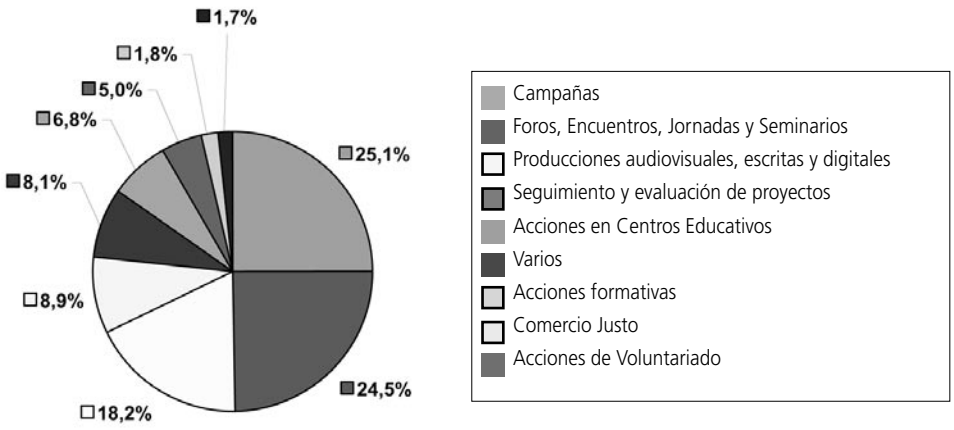


Gráfico 93: Distribución porcentual de la inversión en sensibilización por actividades 1999-2001. Fuente: elaboración propia a partir de datos inventariados.

De esta representación se desprende que algo más del 75% de las actividades emprendidas por ONG´s, entidades locales y universidades se concentran en los cuatro primeros capítulos del gráfico. Aclarar que por "campañas" se han entendido aquellas iniciativas de carácter público que tienen por beneficiarios /as al conjunto de la población sin hacer de esta estratificación alguna.

Citar que las actividades orientadas a la sensibilización de la opinión pública a través de la información sobre los resultados obtenidos por la implementación de proyectos de ayuda al desarrollo que en conjunto alcanza un 8´9%, se reparten en su totalidad, única y exclusivamente, entre entidades locales y universidad. Este tipo de iniciativas encargadas de devolver a la sociedad un bien social a través de la información obtenida de las evaluaciones realizadas, esta poco a poco tomando peso en la cooperación descentralizada andaluza, en dos años la cantidad destinada a estos trabajos casi se ha multiplicado por 5 y no sería de extrañar que en sucesivos estudios el porcentaje se viera incrementado aún más.

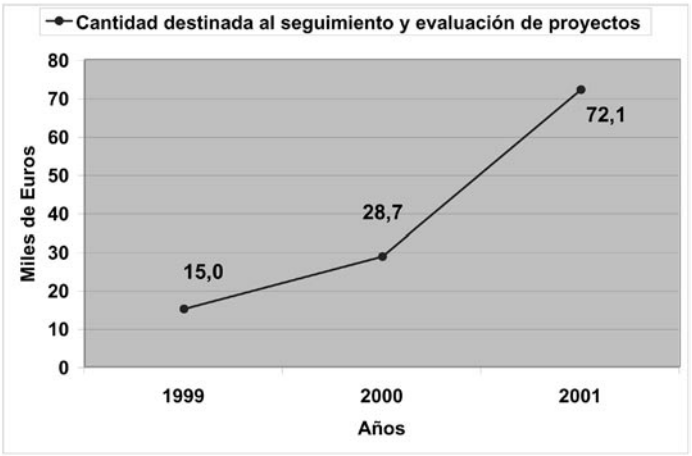


Gráfico 94: Cantidad destinada a la evaluación de proyectos[40]. Fuente: elaboración propia.

De importancia especial resulta la edición de producciones audiovisuales, de libros o de producciones digitales.

Actividades de edición de producción audiovisuales, de libros y digitales

Organismo	Cantidad	%
Universidad	3.140,29	1,3%
Coordinadoras y Redes	3.005,06	1,3%
Instituciones públicas	38.548,07	16,2%
Otros		
ONG´s no pertenecientes a CAONGDs	38.496,70	16,2%
ONG´s pertenecientes a CAONGDs	154.434,74	65,0%
TOTAL	237.624,86	100,0%

Tabla 38: Actividades de edición y producción audiovisuales, de libros y digitales, según organismo, miles de euros y porcentajes sobre el total. Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

En cuanto a la diferenciación entre tipos de instrumentos según tipo de agente, podemos concluir que las instituciones públicas han dedicado sus fondos de forma prioritaria a la edición de materiales de divulgación como memorias anuales o de actividades; las ONGDs andaluzas más activas utilizan la producción audiovisual, que utilizan este tipo de herramientas con la idea de sensibilizar a la opinión pública andaluza sobre la realidad de las relaciones norte sur a nivel andaluza. Hay que mencionar el papel de CIC-BATà con una importante trayectoria en esta línea; entre las ONGs de pequeño tamaño, las asociaciones de amistad y otros, la tendencia es más a la realización de exposiciones fotográficas y edición de revistas, con el objeto de llegar a localidades más concretas, con mensajes enfocados a temáticas más específicas y menores costes.

El capítulo segundo, en el que se incluyen además de todos los foros, encuentros, seminarios y jornadas, todos los festivales benéficos y ferias solidarias, posee un abanico bastante amplio de objetivos y organizadores. Aunque si destaca por

[40] El gráfico incluye información de todos los datos inventariados. Sin embargo a menudo no se integran los conceptos de evaluación en una partida específica, por lo que su cuantificación es difícil. Habitualmente el seguimiento /evaluación de los proyectos pro parte de las administraciones consiste en visitas sobre el terreno o en gastos administrativos de la propia institución local para el seguimiento de los mismos. El gráfico sin embargo quiere reflejar una tendencia hacia un mayor compromiso de ciertas entidades locales andaluzas en la evaluación de proyectos por agentes externos, con reserva de presupuestos específica. En este sentido son tres las entidades locales (Ayuntamiento de Granada, Ayuntamiento de Córdoba y Diputación de Córdoba) que están llevando a cabo un proceso más estructurado. En el año 2002, y a través de FAMSI, se evaluaron más de treinta proyectos de cooperación municipal andaluza, a través de un proceso de coordinación del ciclo del proyecto y en concreto de la fase de evaluación. En 2003 se espera que continúe la tendencia hacia un mayor compromiso de evaluación como fórmula de aprendizaje y mejora de la cooperación al desarrollo de los entes locales andaluces.

encima de todos los eventos organizados con motivo de diagnosticar determinadas realidades de países empobrecidos. Destacar también que es esta precisamente la actividad que aglutina a un mayor número de organizaciones a la hora de llevar a cabo una actividad común, idea que pone de manifiesto el hecho de que casi un 30% de los recursos obtenidos para estas actividades sean gestionados por coordinadoras y redes de ONG´s.

Algo muy similar sucede con el capítulo dedicado a campañas, el abanico de organizaciones, instituciones, objetivos y planteamientos es realmente amplio. Destacar eso si que las ONG´s no pertenecientes a la CAONGD son el destino del 46% de los recursos siendo la cuestión del Sahara Occidental y la problemática de los inmigrantes los temas más tratados entre estas ONG´s.

En relación a la "predilección" de las Entidades Locales de Andalucía, casi tres cuartas partes de los recursos se emplea en la realización de encuentros, foros, etc. y en la evaluación y seguimiento de proyectos de ayuda al desarrollo.

Actividades emprendidas por Entidades Locales de Andalucía

Actividad	Total	%
Foros, Encuentros, Jornadas y Seminarios	108.907,01	47,4%
Seguimiento y evaluación de proyectos	73.773,03	32,1%
Producciones audiovisuales, escritas y digitales	38.548,07	16,8%
Varios	3.906,58	1,7%
Campañas públicas	3.367,87	1,5%
Comercio Justo	1.202,02	0,5%
Acciones en Centros Educativos		
Acciones formativas		
Acciones de Voluntariado		
TOTAL	229.704,58	100,0%

Tabla 39: Actividades emprendidas por entidades locales de Andalucía en miles de euros y porcentajes sobre el total. Fuente: elaboración propia a partir de la información inventariada.

CONCLUSIONES

La cooperación descentralizada andaluza en materia de sensibilización y educación para el desarrollo goza de buena salud. Esta sería la primera conclusión que se podría obtener del análisis realizado. Durante el último año la consolidación de la idea de que la sensibilización y la concienciación de la sociedad es tan o más importante que la ayuda al desarrollo ha sido un hecho real y eso lo ponen de manifiesto las cifras que han pasado de un 4´8% en 1999 a un 6´2% en 2001. No obstante se debe seguir profundizando en esta línea y seguir impulsando este tipo de iniciativas. Al mismo tiempo se observa como un amplio abanico de agentes sociales interviene en este sector de la solidaridad. Agentes sociales de diversos orígenes y con diversos objetivos pero con un fin común la difusión de valores como el de la solidaridad, la justicia social el respeto a los derechos humanos, que sin duda lo que hacen es aumentar cualitativa y cuantitativamente el número de iniciativas de este tipo. No obstante la creación de un plan autonómico de intervención diseñado entre todos los agentes implicados sin duda profundizaría en la idea de la mejora y consolidación de la política de sensibilización en nuestra Comunidad Autónoma.

PROPUESTA

5

CAPÍTULO QUINTO

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE COORDINACIÓN Y DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL EN ANDALUCÍA

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE COORDINACIÓN Y DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL EN ANDALUCÍA

Antonio C. Zurita Contreras / Emilio R. Rabasco Jiménez



PROPUESTAS

GÉNESIS

El cuerpo técnico del FAMSI ha estado trabajando desde su inicio, como uno de sus objetivos principales, en el progresivo estudio e intercambio entre municipios y diputaciones conducentes a determinar puntos de encuentro que, a corto y medio plazo, desemboquen en una mejor coordinación y acercamiento de la cooperación municipal andaluza. En este sentido existen varios hechos a tener en cuenta y que son la fuente de las reflexiones que exponemos en el capítulo:

Primero. El progresivo interés de los diferentes agentes de cooperación de mejorar los aspectos técnicos que rodean la evaluación previa, resolución de subvenciones, evaluaciones finales y seguimiento, formulación y otros. Este interés se materializa en la introducción de bases de convocatoria más perfeccionadas o en propuestas de homogeneización de bases (como la presentada en la Segunda Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada de Alcorcón de los días 15 y 16 de Junio de 2000 por la Coordinadora Estatal de Organizaciones no gubernamentales al desarrollo).

Segundo. Los resultados de los intercambios de opiniones, ideas y problemas, así como la discusión de propuestas, de las diferentes Mesas Técnicas del FAMSI. En estas reuniones de carácter trimestral los técnicos de ayuntamientos y diputaciones socias, así como la gerencia de FAMSI, se han puesto sobre la mesa problemáticas técnicas concretas así como propuestas de mejora de la cooperación municipal andaluza. En especial debemos destacar las reuniones de Cádiz (27 de Junio de 2001), de Sevilla (10 de Octubre de 2001), de Málaga (14 de Febrero de 2002) y Córdoba (11 de Octubre de 2002). Esta fuente de información ha sido además alimentada por asesoramientos e intercambios permanentes con las entidades socias.

Tercero. Los resultados y discusiones del I Encuentro Nacional de Intervención Municipal en los Proyectos de Cooperación Internacional, co organizado por la FEMP y FAMSI y celebrado en Cádiz en Octubre de 2001.

Cuarto. El análisis de la información documental, análisis de subvenciones y procedimientos, y fundamentalmente las entrevistas recogidas a diferentes agentes de cooperación locales y españoles en los diferentes países visitados en la misión de agosto, septiembre y octubre de 2001.

Quinto. La primera reunión bilateral de cooperación al desarrollo ONGDs – Instituciones Locales, celebrada en Málaga en Febrero de 2002.

Sexto. Evaluaciones de proyectos de socios en 2001 y 2002.

CONCLUSIONES GENERALES

A continuación presentamos las que consideramos como principales conclusiones del estudio, con el objeto de dibujar en grandes trazos la identidad de la cooperación de los entes locales en Andalucía:

1. *Cantidad de recursos del año 2001 previsiones del 2002*

Los entes locales andaluces han comprometido en el año 2001 15 millones de € aproximadamente. Si a ello le sumamos el valor de la ayuda humanitaria en recursos materiales y los programas de sensibilización de la opinión pública apoyados con otras partidas, podemos hablar de una cifra aproximada de 20 millones de €.
Si a esto sumamos los 29 millones presupuestados por la Junta de Andalucía y los dedicados por Cajas de Ahorros de la comunidad autónoma, la cooperación descentralizada andaluza superaría los 50 millones de €. Según las cifras totales que la AECI ofrece sobre cooperación descentralizada de entes locales, cruzadas con las cifras de este estudio, Andalucía representa el 20%.

2. Distribución geográfica por regiones.

La regiones más beneficiadas de la ayuda son las siguientes: Centroamérica, Caribe, Zona Andina, Magreb y Resto de Africa.
El primer país receptor de ayudas es Cuba, seguido de Argelia (ayuda a refugiados saharauis), Nicaragua, El Salvador, Bolivia.

3. Distribución por ámbitos: ayuda humanitaria-emergencia /ayuda al desarrollo/ sensibilización /otros.

La ayuda al desarrollo supone más del 80% del total de las ayudas (incluyendo rehabilitación, salud, educación, vivienda, producción y otros), seguida de la ayuda humanitaria y emergencia(10 %) y sensibilización de la opinión pública (6,2%) cifra, esta última, por debajo del acuerdo entre coordinadora de Ongd´s y confederación de fondos municipales.

4. Actores de la cooperación: distribución por agentes.

Más del 80 % del total de los recursos son gestionados por Ongd´s y asociaciones de amistad. De éstos el 54% lo gestionan organizaciones federadas en la coordinadora andaluza de ongd´s.

5. Ongd´s y otros indirectos mas significativas.

Existen más de 250 organizaciones receptoras de fondos municipales para cooperación internacional, de ellas solo el 12% participa en la coordinadora andaluza de Ongd´s. Sin embargo 31 canalizan el 54% del total de los recursos recibidos.

6. Sensibilización.

El 6,2% del total de las ayudas se dedican a sensibilización de la opinión pública. Más del 50 % del total de estos recursos se destinan en la provincia de Córdoba siendo sus dos instituciones locales cabeceras (Ayuntamiento y Diputación las que más fondos dedican del total de entidades inventariadas). Mas de 70 entidades son receptoras de estas ayudas, de ellas, 59 son ongd´s, aunque también es significativo el papel de universidades y redes de movimientos asociativos diversos, así como las acciones ejecutadas directamente.

7. Media de subvención por proyecto.

De 1999 al 2001, la media aproximada por acción subvencionada se sitúa entre los 16.100 € - 16.500 €. Hay que tener en cuenta que el análisis se ha realizado entre las principales instituciones financiadoras. Para entidades locales con población menor a diez mil habitantes la subvención por proyecto otorgada se reduce, con lo que la media también bajaría notablemente.

8. Principales financiadores en ayuda al desarrollo y en sensibilización.

No coincide el orden de principales financiadores de ayuda al desarrollo y de sensibilización. En el primer caso, la Diputación de Sevilla se sitúa a la cabeza (conviene señalar que el Ayuntamiento de Sevilla no ha ofrecido datos), seguida de Ayuntamiento de Málaga. En sensibilización es el Ayuntamiento de Córdoba seguido de la Diputación de Córdoba.

En cantidades relativas son los ayuntamientos de Huelva, Puerto Real, Jerez de la Frontera y Chiclana los que mas recursos dedican por habitante (entre 3,85 € y 2,70 € /habitante¿).

En cifras absolutas la Diputación de Sevilla es la entidad que más fondos dedica. A pesar de que los datos del Ayuntamiento de Sevilla no han sido incorporados al estudio, sabemos que esta entidad está atravesando una severa crisis en su estrategia de cooperación que ha llevado a suspender la convocatoria del año 2001 (o abrirla para el año 2002) después de haber aplicado la mitad de los recursos presupuestados en el año 2000 y mantener un serio atraso en los pagos de las ayudas. Esperemos que esta crisis se supere lo antes posible para completar este mapa con la participación de un importante agente local.

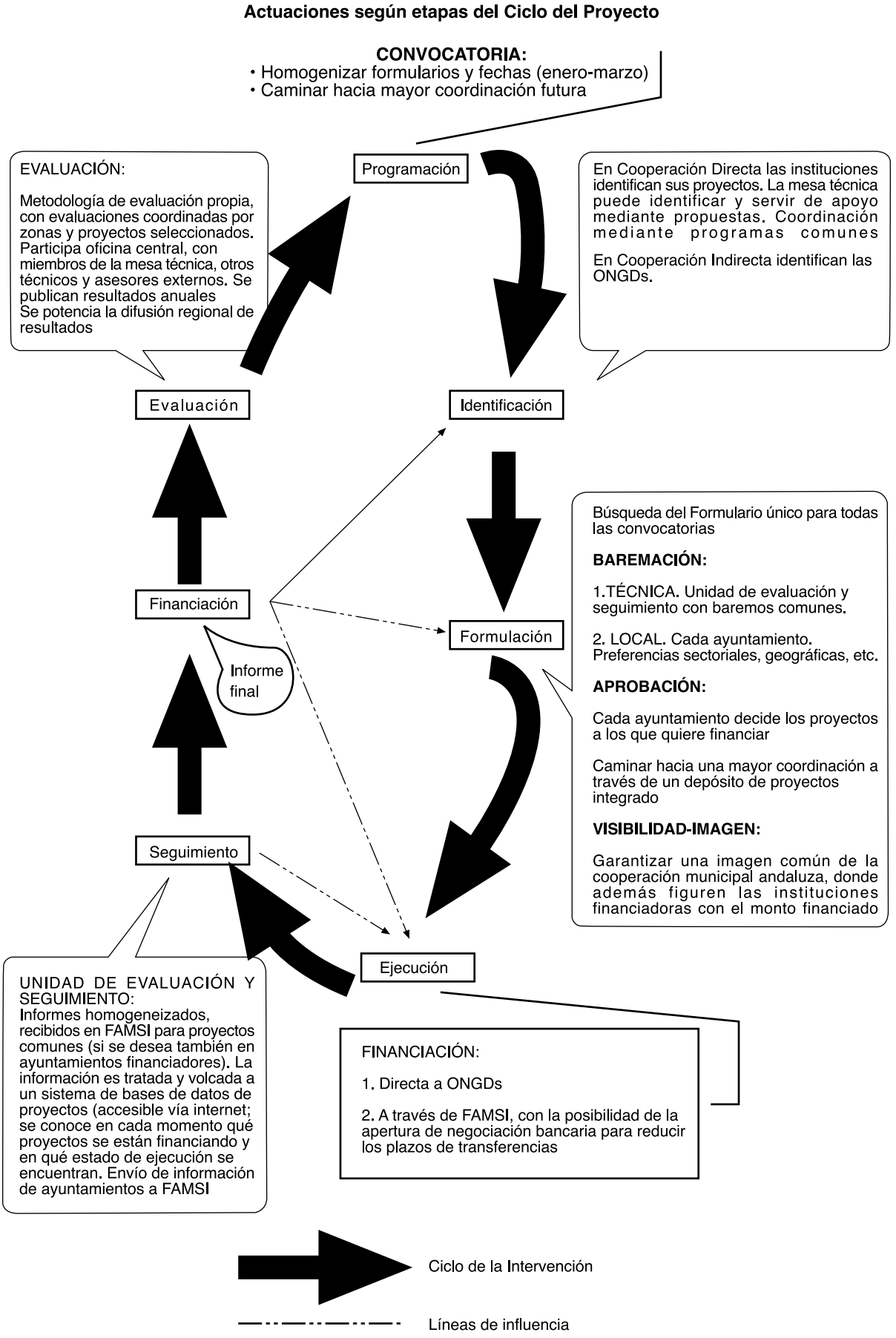


Figura 2: Análisis gráfico a partir del ciclo de proyecto de las diferentes propuestas de coordinación de la cooperación de entidades locales andaluzas. Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de discusiones en mesas técnicas.

IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS EN EL ACTUAL SISTEMA DE AYUDA AL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS ANDALUCES

	PROBLEMA	CONSECUENCIAS	SOLUCIONES PROPUESTAS
1	FALTA DE COORDINACIÓN Y CONOCIMIENTO MUTUO ENTRE AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE COOPERACIÓN	Solapamiento de actuaciones Doble financiación Pérdida de efectividad No aprendemos de los errores y éxitos de los demás	Realización de un INVENTARIO DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN, elaboración de estadísticas, evaluaciones por zonas de la cooperación municipal
		Cooperación difusa y poco visible, sin unidad	Jornadas y talleres por países
2	LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN ESTÁN SUJETAS EN OCASIONES A LOS EQUIPOS DE GOBIERNO, CON LO QUE SE PIERDEN EN OCASIONES LA CONTINUIDAD	Es complicado establecer estrategias y cooperación de un municipio puesto que esto requiere de un horizonte financiero a largo plazo, mayor de una o dos legislaturas.	Promover desde la MESA TÉCNICA la necesidad de diseñar estrategias a un horizonte temporal medio y largo, en coordinación con otros socios
3	CONVOCATORIAS INDEPENDIENTES DE CADA AYUNTAMIENTO	Fechas de presentación heterogéneas, lo que conlleva graves dificultades entre las asociaciones Se pueden duplicar financiaciones, al presentar un proyecto a varias instituciones públicas En ocasiones proyectos viables y de calidad quedan sin financiación completa	Homogeneizar las fechas de convocatoria Compartir información, analizar desde el FAMSI a qué instituciones socias se ha presentado un proyecto concreto y dar seguimiento Compartir información, apoyar a los proyectos altamente puntuados asegurando la financiación
		Los técnicos municipales tienen que hacer un esfuerzo importante en poco tiempo para estudiar todos y cada uno de los proyectos presentados, combinándolo a veces con otras tareas.	Apoyar desde el FAMSI la baremación y puntuación de proyectos presentados con criterios comunes Alcanzar el compromiso de las instituciones locales para consolidar un área de cooperación o al menos definir un técnico especializado en el tema, reconociendo la carga de trabajo y ayudando a su mejor formación
4	BAREMACIONES PROPIAS Y DIFERENTES PARA CADA INSTITUCIÓN	Supone una dificultad para los técnicos, a la hora de tener que establecer los criterios y evaluar los proyectos presentados Supone una dificultad para las asociaciones que presentan un proyecto, puesto que desconocen los criterios por los que son seleccionados	Apoyar desde el FAMSI la baremación y puntuación de proyectos presentados con criterios comunes
5	LOS FORMATOS DE PRESENTACIÓN NO SON COMUNES	Las asociaciones que presentan un proyecto a varios financiadores necesitan adaptar una y otra vez los proyectos para presentarlos según requisitos no homogéneos	Homogeneizar el formato de presentación y documentación solicitada
7	LAS METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN NO SON COMUNES NO SE REALIZAN EVALUACIONES	Falta de aprendizaje, se siguen cometiendo los mismos errores. No aprendemos de los errores y virtudes de los otros	Distribuir mejor los recursos, concentrarlos para realizar evaluaciones donde se aprovechen los recursos humanos, económicos y técnicos al máximo. Fomentar la participación de los técnicos municipales en evaluaciones en mesa y terreno Diseñar una estrategia para evaluar conjunta, con participación directa de los técnicos, FAMSI y consultores externos Fomentar la difusión conjunta de resultados
8	COOPERACIÓN ANDALUZA MUNICIPAL NO VISIBLE	No existe una imagen de la cooperación, falta de visibilidad externa e interna	Coordinación interna y externa Adopción de una imagen común: Andalucía Solidaria con los ayuntamientos financiadores Diseñar un plan de difusión de proyectos financiados, de forma local y regional
9	LAS FECHAS DE RESOLUCIÓN NO COINCIDEN CON LA ENTREGA INMEDIATA DEL DINERO, POR PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN Y DE INTERVENCIÓN	Las ongds y cooperación directa sufren retrasos en el comienzo de sus proyectos. En ocasiones, una vez que tenemos el dinero, las condiciones de partida han cambiado sustancialmente	Asegurar la financiación / entrega de subvención en tiempo mínimo
10	EXIGENCIAS DE INTERVENCIÓN NO ADECUADAS A COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Solicitud de facturas que en determinados países y gastos es imposible conseguir	Cambiar el modelo de justificación y concienciar a los interventores Propuestas mesa de trabajo de la FEMP

	DENOMINACIÓN - RESUMEN
E.1.	**Publicaciones anuales de datos recogidos y tratados por los socios a través del FAMSI** Información recopilatoria de proyectos financiados por socios FAMSI, desde el año 1999 hasta 2001. Se pretende articular una dinámica que se mantenga en el tiempo (publicar cada año las resoluciones de convocatorias, acompañados de estudio-evaluación de proyectos). Se acompañará de información - inventario a través de la página web. En esta actuación la participación de las organizaciones es decisiva para depurar y mejorar la información
E.2.	**Jornadas y talleres** Preparación del Foro de Políticas Andaluzas de Cooperación con mesas taller por países donde se analicen las problemáticas de cada zona y los errores y éxitos cosechados por los socios: compartir experiencias y exponer y consensuar estrategias-país.
E.3.	**Elaboración y ejecución de Programa de Formación.** Encuentro de Interventores Aula virtual Talleres de formación en evaluación de proyectos a técnicos socios de FAMSI Diplomado en Gestión de Proyectos de Desarrollo Humano en Pinar del Río, Cuba (2003)
E.4.	**Mejorar la coordinación de convocatorias** La propuesta completa se dirige a coordinar en el futuro una convocatoria más homogénea entre los socios, ayuntamientos y diputaciones. Constaría de varias fases: 1. Estudio de convocatorias, bases, baremos de los diferentes socios. 2. Elaboración de un primer borrador (propuesta) consensuada en reuniones posteriores con CAONGD y MUNICIPIOS. 3. Consolidación de una BAREMACIÓN de proyectos común. 4. Consolidación de unas BASES comunes. Se parte del modelo JUNTA y de la propuesta FAMSI / CAONGD 5. Definición de unas FECHAS de presentación comunes, facilitando el trabajo de las ongds y de los propios socios 6. Inicio de una convocatoria FAMSI para la presentación de proyectos en el año 2002. Se bareman los proyectos y se aprueban en Junta Directiva; se envían a los ayuntamientos que decidirán qué proyectos apoyan. Se favorece la financiación total de los mejores proyectos y se evita la duplicidad. Además, ayuntamientos pequeños se verán favorecidos, puesto que podrán participar en la financiación de más proyectos en régimen de co-financiación. Las ongds verán facilitado su trabajo.
E.5.	**Establecimiento de sistema de SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN COMÚN de proyectos.** Una metodología apropiada a los socios que procurará, mediante un sistema de información integrada, controlar y dar seguimiento a la situación de cada proyecto financiado en cada momento. Se establecerán modelos de INFORMES de SEGUIMIENTO y EVALUACIÓN FINAL para las ongds financiadas, que se integrarán en una base común, accesible para los socios. Se diseñarán y ejecutarán evaluaciones de proyectos y de zonas geográficas. Al diseñar conjuntamente las evaluaciones anuales, se invertirán mejor los recursos. Se potenciará la evaluación por parte de los técnicos de los ayuntamientos /diputaciones socias. Los resultados permitirán su conocimiento por parte de todos los socios, y tendrán un enfoque destinado al aprendizaje y mejora de los procesos de cooperación. En la primera fase se han desarrollado para el año 2002 evaluaciones comunes de proyectos para cuatro diputaciones con más de treinta proyectos evaluados.
E.6.	**Elaboración de Plan de Visibilidad: Adopción de una imagen común: «Andalucía Solidaria» con los ayuntamientos financiadores y diseño de un plan de difusión de proyectos financiados, de forma local y regional.** Se propone adoptar una imagen -logo- común para los proyectos financiados por los socios. Acompañando a esta imagen estará el nombre de los ayuntamientos / diputaciones financiadoras. El plan de difusión interna servirá para dar a conocer a la sociedad andaluza los proyectos que se están ejecutando. Se mejorará la coordinación e imagen de la cooperación de entidades locales andaluzas.
E.7.	**Coordinación y complementariedad de acciones: Programas de acción común en el marco del Fondo Andaluz** El campo de acción de las entidades locales en materia de cooperación al desarrollo es amplio y debe estar vinculado al saber hacer de las mismas. Las potencialidades de las instituciones municipales en gestión municipal, desarrollo local, gestión mancomunada, fortalecimiento municipal y otros deben ser líneas principales de actuación. FAMSI promueve la concertación de acciones en torno a programas amplios coordinados y complementarios con organizaciones internacionales / multilaterales como PNUD en el caso de Cuba y Marruecos, la Unión Europea, Cooperación Española o Junta de Andalucía, a los que invita a sumarse a las distintas corporaciones socias y no socias de FAMSI.