

[Números](#) > [Número 14 \(enero–junio 2013\)](#) >

La cooperación al desarrollo de España en Marruecos

Aurèlia Mañé Estrada

Irene Fernández Molina

Recibido: 01 de mayo de 2013

Aceptado: 23 de junio de 2013

[Descargar en Pdf](#)

La cooperación^[1] al desarrollo constituye una herramienta fundamental en la construcción de la interdependencia entre España y Marruecos. En esta compleja relación de vecindad, la conflictividad recurrente legada por la historia y los contenciosos territoriales coexiste desde los años 90 con un discurso voluntarista que insiste en los beneficios de incrementar la cooperación en todos los ámbitos: desde la economía, las infraestructuras y la seguridad a la educación, la cultura o la sociedad civil. Según la proverbial doctrina del *colchón de intereses*, la densificación del entramado de relaciones bilaterales más allá de la alta política debía disminuir la frecuencia de las consabidas crisis diplomáticas o, en el peor de los casos, atenuar su intensidad y alcance. Un razonamiento cuyos presupuestos coinciden con los de las teorías de la interdependencia difundidas en Relaciones Internacionales desde finales de los 70. Aunque la proclamada relación causa–efecto no haya resultado infalible, lo cierto es que abundan los indicadores empíricos —firma de tratados, acuerdos y convenciones, intercambios comerciales e inversiones, flujos migratorios— que dejan patente el aumento efectivo de la interdependencia entre los dos países en las dos últimas décadas. La cooperación al desarrollo es uno de los más destacados.

En realidad, la trayectoria española en este terreno es bastante limitada en el tiempo. No podía ser de otra forma en un país incluido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hasta 1975 en la categoría de los menos desarrollados y que pasó en escasos años de receptor de ayuda a donante (1981–). Las bases de la política de cooperación española propiamente dicha, más allá de acciones esporádicas y aisladas, se sentaron durante el primer Gobierno del socialista Felipe González, con la puesta en marcha de la de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI, 1985). El proceso de incorporación plena de la España democrática a las principales organizaciones internacionales, además de la entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE, 1986), incluyó el ingreso en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 1991. También ese año se aprobaron en el Congreso de los Diputados las directrices fundamentales de esta política, desarrolladas en el “Informe sobre los objetivos y

líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo” de la misma cámara baja.

Entre los principios de actuación recogidos en estos primeros documentos figuraban la concentración geográfica y temática, la prioridad de la cooperación no reembolsable y los países más desfavorecidos, el reforzamiento de los objetivos generales de la política exterior del Estado, la sobriedad en el gasto, la precisión en la planificación, y el rigor en el seguimiento y la evaluación. No resultaba fácil conjugarlos todos en la práctica. La cooperación española optó por centrar sus esfuerzos áreas como América Latina y el Magreb, por una mezcla de vínculos históricos y culturales e intereses políticos, estratégicos y económicos, y amparándose en su ventaja comparativa con respecto a otros donantes. El problema es que así contravenía la teórica preferencia de otras regiones más pobres, se desviaba de las recomendaciones del CAD y la práctica de la UE. Los objetivos de la política exterior propia primaban sobre la promoción del desarrollo propiamente dicha, más altruista y desinteresada ^[2].

20 años después se mantienen los mismos dilemas y paradojas. El Plan Director de la Cooperación Española 2009–2012 afirma basarse en la perspectiva de la “eficacia de la ayuda” y responder a los compromisos de concentración progresiva de recursos en los países menos adelantados (PMA), concentración de la ayuda en un número limitado de países y sectores, orientación de la ayuda de los países donantes hacia aquellas áreas en las que presentan una ventaja comparativa y atención especial a los Estados en situación de fragilidad ^[3].

Sea como fuere, esta política iba a experimentar una rápida expansión en la década de los 90, cuando el impulso gubernamental coincidió con campañas de la sociedad civil como la que demandaba que se destinase a cooperación el 0,7% del producto interior bruto. Los cambios fueron tanto cuantitativos —volumen de ayuda, número de programas y proyectos, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) implicadas— como cualitativos —organización administrativa y planificación, aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998)—. La transformación en este último aspecto se completaría diez años más tarde, con el primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (2004–2008). La importancia atribuida a la cooperación se vio reflejada entonces en el cambio de nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores, ahora Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), y la creación en su seno de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), encargada de la planificación estratégica y la elaboración de los documentos correspondientes sobre los países seleccionados como prioritarios ^[4].

Los años 90 fueron también los de la explosión de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y el desembarco de las ONGD españolas en el Magreb, una región relativamente desatendida hasta entonces pese a la vecindad geográfica y los lazos históricos. La mayoría de analistas coinciden en señalar que, a la hora de implicarse en esta área, la sociedad civil española fue a remolque de las instituciones del Estado y no a la inversa. La Ley de Cooperación de 1998 definió como áreas geográficas de actuación

preferente a “los países de Iberoamérica, los países árabes del norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural” (artículo 6).

Las justificaciones de la importancia concedida al Magreb han ido variando sutilmente en los sucesivos planes directores cuatrienales, que fijan las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación española. En el de 2001–2004 se hacía especial hincapié en los “intereses” compartidos, las necesidades de seguridad y el control de flujos migratorios: “(...) Es con esta zona del norte de África más próxima a España con quien compartimos amplios e intensos intereses políticos, económicos y socio–culturales. La estabilidad de esta región es primordial para España y para Europa, y para ello es indispensable una estrategia conjunta de desarrollo para la zona que incluya soluciones al preocupante fenómeno de las migraciones^[5]. En el de 2005–2008 se insistía más en sus “grandes carencias en materia de desarrollo humano”, aunque sin olvidar “su importancia estratégica y la necesidad de apoyar su desarrollo y estabilidad”. También se aludía de forma más neutral a la inmigración, subrayando la conveniencia de incorporar este factor a las políticas de desarrollo, “con atención especial a las zonas de origen y a la participación de las comunidades de inmigrantes en España en el desarrollo de sus regiones de origen”^[6].

Por este dispar conjunto de razones, los distintos planes directores han incluido invariablemente a Marruecos en el grupo de Estados prioritarios —llamados de “asociación amplia” en el de 2009–2012—, a los que se dedica un mayor volumen de recursos, un amplio abanico de instrumentos y un Documento de Estrategia País individual, basado en el concepto de asociación y el diálogo político bilateral^[7]. La meta actual es llegar a concentrar en ellos dos tercios del total de la ayuda española. El Documento de Estrategia País 2005–2008 argumenta que, aunque el vecino del Sur se clasifique como un país de renta media, en él se observan “carencias enormes a nivel de desarrollo humano”. Al inicio de ese periodo se situaba en el puesto 125º de la clasificación mundial por índice de desarrollo humano (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bastante por debajo de los vecinos Túnez y Argelia; en el informe de 2011 ha retrocedido hasta el 130º (sobre un total de 187 Estados). Las elevadas tasas de analfabetismo y mortalidad materna, sobre todo en zonas rurales, las bolsas de población juvenil desempleada, candidata natural a la emigración a Europa, y la escasa competitividad del tejido empresarial nacional, compuesto esencialmente por pequeñas y medianas empresas, son algunas de las disfunciones destacadas^[8].

Además de una nutrida selección de países latinoamericanos, otros más contados del África Subsahariana y Asia–Pacífico^[9] y los Territorios Palestinos en Oriente Próximo, Marruecos comparte esta *categoría A* con vecinos magrebíes como Mauritania y Argelia, y los refugiados saharauis de los campos de Tinduf (Argelia)^[10]. En cualquier caso, tanto por el número de ONGD como por el montante financiado, a escala regional se aprecia una marcada polarización de la ayuda entre Marruecos y esta última población refugiada, respaldada en España por un movimiento de solidaridad de características excepcionales, “sin duda el más amplio,

diverso y longevo sobre una cuestión internacional”^[11]. Ocurre lo mismo en el caso de las comunidades autónomas más activas en este ámbito, Andalucía y Cataluña.

Además de ser el primer destinatario de la cooperación oficial española en la región, en el caso de Marruecos llama la atención el aumento exponencial de la AOD bilateral bruta registrado entre 2005 (43,2 millones de euros) y 2009 (158 millones), nada menos que del 265%.

Gráfico 1 – Evolución de la AOD bruta (total y reembolsable) de España a Marruecos

Fuente: MAEC, Seguimiento PACI (varios años)

No obstante, como se puede observar en el gráfico 1, estas cifras se relativizan al tomar en consideración la proporción que representa de la AOD reembolsable, principalmente los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) del Ministerio de Industria. Este instrumento crediticio de doble alma fue creado en 1976 como parte de la política comercial, con el fin de ofrecer a países en desarrollo condiciones de financiación concesionales para adquirir bienes y servicios exportados por empresas españolas. Sus mayores destinatarios han sido Estados con un nivel de desarrollo intermedio o atractivos como potenciales mercados, en los que se financiaban principalmente proyectos de infraestructura y desarrollo de la base productiva. De ahí que se haya puesto a menudo en cuestión su contabilización como ayuda al desarrollo. Según los criterios del CAD, para ser considerados como AOD, los créditos FAD debían tener un mínimo de concesionalidad del 25% y la contribución al desarrollo del receptor como finalidad específica. El resultado de años de críticas es la reciente transformación del FAD en Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), con la que se ha pretendido poner en marcha un instrumento exclusivamente de cooperación al desarrollo, gestionado por el MAEC en lugar de Industria.

Lo cierto es que, como se observa en el gráfico 2, los créditos FAD han tenido siempre un peso sustancial en la cooperación entre España y Marruecos. Ya entre 1990 y 1995, este país absorbió el 58,3% de los otorgados al Magreb y el 7,3% del total^[12]. Y también más recientemente, buena parte del incremento de la ayuda a Marruecos registrado en los últimos años se debe a este tipo de préstamos, que constituyeron entre el 40% y el 70% de la AOD bilateral bruta en 2008–2010.

Gráfico 2 – Peso de los créditos FAD en relación a la AOD Bruta

Fuente: MAEC, Seguimiento PACI (varios años)

En lo que se refiere a los agentes financiadores de la cooperación española en Marruecos, el panorama es bastante concurrido. Como se observa en el gráfico 3, lejos de reducirse a la Administración General del Estado, en él tienen un protagonismo notable algunas comunidades autónomas y también están presentes entidades locales (ayuntamientos, diputaciones, cabildos) y universidades. La apuesta por la cooperación descentralizada viene de lejos —el gran salto cuantitativo se produjo en 1995— y en la última década no ha hecho sino ir al alza. Si el peso de la administración central sigue siendo predominante, es debido básicamente al volumen sin parangón de los créditos FAD. De no tenerlos en cuenta, la cuantía de la AOD descentralizada rondaría aproximadamente el 50% del total. Esta fuente de financiación es vital sobre todo para los proyectos ejecutados por ONGD, vía por la que canaliza aproximadamente un tercio del total de fondos públicos.

Por ejemplo, en el periodo 2004–2008, por número de proyectos, de los 1.142 proyectos que se pueden contabilizar para Marruecos, más del 74% corresponden a la cooperación descentralizada. Aunque muchos de estos proyectos sean de escaso importe, su importancia numérica podría llevar a apuntar hacia una cooperación al desarrollo cualitativamente muy descentralizada. De hecho, el gran número de proyectos es indicativo de la existencia de una gran permeabilidad y porosidad de la cooperación y por tanto de sus intereses. El importante número de proyectos que se canalizan vía ONGD y fundaciones de todo tipo debería mostrar el considerable interés que la sociedad civil tiene hacia esta región ^[13].

Con todo, la heterogeneidad de actores implicados tiene también su cara negativa. “La presencia en Marruecos de numerosos operadores de cooperación, entre cooperación descentralizada (CCAA y entes locales), ONGD, universidades y otros ministerios cuyos planteamientos de acción en el exterior responden a intereses muy diversos, y la falta de coordinación y de convergencia entre todas estas acciones, han

hecho que la cooperación española esté excesivamente atomizada y con un nivel de eficacia y de visibilidad que no es acorde con el volumen de fondos que transfiere”, reconoce el Documento de Estrategia País 2005–2008 [\[14\]](#).

Gráfico 3 – Distribución de la AOD por tipo de entidad

Fuente: MAEC, Seguimiento PACI (varios años)

Dentro de la Administración General del Estado, como se ve en el gráfico 4, la palma se la lleva con diferencia el MAEC, que incluye a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), igualado o superado en determinados años por el Ministerio de Industria, del que depende el FAD. Así puede observarse en el siguiente gráfico sobre el peso relativo de los distintos ministerios de los que procede el 95% de la AOD de la administración central.

Gráfico 4 – Distribución de la AOD canalizada vía Administración General del Estado

Fuente: MAEC, Seguimiento PACI (varios años)

Sacando del cuadro al MAEC, en el gráfico 5, se aprecia mejor la evolución de las prioridades temáticas de la cooperación centralizada española en el país vecino, en la que parecen cada vez más presentes los intereses de seguridad (2006) y sobre todo económicos (2007-2010). En realidad, buena parte de los vaivenes de las aportaciones de los diferentes ministerios obedecen a razones coyunturales o puramente contables. Si Educación pasó de ser el principal actor a ocupar una posición marginal a partir de 2004, fue porque este año dejó de computarse como AOD la cuantiosa financiación de los 10 colegios de titularidad del Estado español en Marruecos, que funcionan en la práctica como centros privados relativamente elitistas. Dicha decisión se tomó en aplicación de los criterios del CAD y a raíz de la denuncia de un informe de Intermón Oxfam (2002), que mostraba que esta partida había absorbido nada menos que el 40% del total de la ayuda a Marruecos y el 80% de la destinada a proyectos educativos.

Gráfico 5 - Distribución de la AOD canalizada vía Administración General del Estado (sin MAEC)

Fuente: MAEC, Seguimiento PACI (varios años)

En el caso de la cooperación descentralizada de las comunidades autónomas, el dato más llamativo del gráfico 6 es la abrumadora hegemonía de Andalucía, que entre 2002 y 2010 aportó un 58% de la financiación. Le siguen, con un peso variable según el año, Cataluña, la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Canarias. Las motivaciones de la mayor implicación en Marruecos pueden ir desde la proximidad geográfica y cultural y física a los intereses comerciales y políticos propios.

Gráfico 6 - Distribución geográfica de la AOD bruta canalizada a través de las CC.AA.

Fuente: MAEC, Seguimiento PACI (varios años)

La Junta de Andalucía ha hecho en los últimos diez años del país limítrofe uno de los espacios prioritarios de su acción exterior y el primer destinatario de su ayuda al desarrollo, con una aportación anual hasta 2009 en torno a los 10 millones de euros —un 20% del total de la AOD de la comunidad de media—. Contra la tendencia general de las administraciones locales y autonómicas, uno de los rasgos que singularizan su modelo es el elevado peso de la cooperación directa, similar o superior al de la canalizada a través de ONGD. Además de esto, voluntarismo político aparte, lo abultado de su aportación se explica por la inclusión de fondos de cooperación transfronteriza de la UE. De hecho, el punto de inflexión cuantitativo y cualitativo en la evolución de la cooperación andaluza fue la puesta en marcha del primer Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT) Andalucía–Norte de Marruecos (2003–2006) ^[15].

Estos programas suponen una extensión de la metodología de los fondos estructurales comunitarios más allá de sus las fronteras territoriales de la Unión, mediante la conclusión de los acuerdos de cooperación entre actores del Norte y el Sur de cualquier índole (gobiernos regionales o locales, organizaciones patronales, cámaras de comercio, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, universidades). En la actualidad, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) reserva a este capítulo un 5% de su presupuesto para 2007–2013, que se complementa con otro 5% del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) ^[16].

Por lo demás, la sustanciosa cooperación andaluza pivota en gran medida sobre la dimensión cultural, frente a la práctica ausencia de líneas de actuación más políticas como el apoyo a organizaciones de la sociedad civil o el fortalecimiento institucional. Las actuaciones de rehabilitación en ciudades como Alcazarquivir, Larache, Xauen, Esauira o Mequínez figuran entre sus proyectos más emblemáticos. A esto se suma el programa de Formación, Informatización e Investigación en Patrimonio Cultural (FIPAC), destinado a compartir la experiencia andaluza en esta materia, también con financiación europea.

También corren a cargo de la administración andaluza y se computan como ayuda al desarrollo los gastos de funcionamiento de la Fundación Tres Culturas, con un presupuesto anual de más de 4 millones de euros (2009) ^[17]. Esta institución con sede en Sevilla, fundada conjuntamente por la Junta y el Estado marroquí en 1999, con un patronato mixto y uno de los consejeros del rey Mohamed VI, André Azoulay, como presidente–delegado, se dedica a organizar seminarios y conferencias sobre temas de todo el Mediterráneo y Oriente Medio, encuentros entre profesionales o representantes de la sociedad civil de distintos países, actos culturales, cursos y publicaciones. En relación con el país vecino destaca su ciclo multidisciplinar “Marruecos en Andalucía”, programado en 2010 y 2011 en colaboración con el Ministerio Delegado para la Comunidad Marroquí Residente en el Extranjero; o el proyecto Cultura y Desarrollo en Marruecos (CUDEMA), cuyo objetivo es formar como gestores culturales a jóvenes diplomados del área de Tetuán y Tánger.

En general, entre los actores intermediarios de la AOD española tienen un papel central las ONGD, que canalizan alrededor de un tercio del volumen total de fondos públicos, en alza constante en los últimos años. Como ya se ha indicado, la

implantación de las ONGD españolas a Marruecos fue bastante tardía —en consonancia con la escasa atención y simpatía hacia este país de la opinión pública y la sociedad civil en su conjunto—, pero experimentó un rápido crecimiento a partir de mediados de los 90. En este *descubrimiento* fue crucial el papel incentivador de las instituciones públicas. Según explica Isaías Barreñada: “Los gobiernos central, regionales y locales han contribuido de manera determinante a la implicación de la sociedad civil en las relaciones con Marruecos, en la cooperación al desarrollo y la cooperación cultural. Las instancias públicas han priorizado Marruecos, han provisto de fondos (...), y han facilitado espacios de encuentros (...). Estas políticas de inducción, a veces no carentes de voluntarismo, han tenido resultados desiguales; por un lado es innegable un aumento de la presencia de ONGD españolas y de su actividad (número de proyectos, fondos, visibilidad *in situ*), pero con una muy tímida traducción en articulación política ciudadana” [18].

Desde entonces, Marruecos es el Estado del norte de África que más fondos ha recibido por esta vía, más de 99 millones de euros entre 1998 y 2006 —muy por delante de los 59 millones destinados a los campamentos saharauis— [19]. Esto ha llevado aparejada una multiplicación del número de ONGD españolas presentes sobre el terreno. Este país ocupaba en 2010 el puesto 14º entre los destinatarios de la cooperación española por número de proyectos y fondos de este tipo. Las 22 ONGD allí activas —18 de las cuales disponían de una delegación o estructura estable— ejecutaron ese año un total de 95 proyectos financiados con 8,96 millones de euros [20]. Sus ámbitos de actuación son muy variados: derechos de la mujer, desarrollo local e institucional, derechos económicos y sociales, codesarrollo y migraciones, infancia y educación básica, apoyo a pequeñas empresas, formación profesional, salud y asistencia sanitaria básica, turismo rural, medio ambiente, comercio justo [21]. Inevitablemente, esta agenda se ve a veces condicionada por la dependencia financiera de las organizaciones, que, entre otras cosas, aconseja eludir o tratar con máxima cautela temas sensibles para las relaciones bilaterales como el conflicto del Sáhara Occidental.

Tabla 1 – Fondos públicos canalizados por ONGD españolas a Marruecos

Año	Fondos públicos canalizados por ONGD españolas a Marruecos	Incremento respecto al año anterior
1998	3.770.579 €	
1999	5.200.274 €	+ 37,9 %
2000	6.040.910 €	+ 16,2 %
2001	11.577.486 €	+ 91,6 %

2002	10.051.650 €	- 13,2 %
2003	15.833.059 €	+ 57,5 %
2004	10.402.855 €	- 34,3 %
2005	15.297.866 €	+ 47,0 %
2006	21.218.520 €	+ 38,7 %
Total	99.393.203 €	

Fuente: Thieux y Jordá (2009), p. 178.

En general, el Documento de Estrategia País 2005–2008 fija como áreas prioritarias la cooperación española en Marruecos, en un primer nivel, la cobertura de las necesidades sociales básicas (educación, salud, protección de colectivos especialmente vulnerables como menores y jóvenes, habitabilidad, acceso al agua potable y saneamiento básico); la “gobernanza democrática” (desarrollo de la sociedad civil, modernización del sistema de justicia, descentralización administrativa); la promoción del tejido económico y empresarial (apoyo a sectores productivos, fortalecimiento de las capacidades institucionales, apoyo a la inserción internacional); y los proyectos de género y desarrollo (lucha contra la violencia doméstica, consolidación del papel de las mujeres como agentes de desarrollo). En el primero de estos ámbitos es significativa la adhesión española explícita a la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH) ^[22], un ambicioso plan de lucha contra la pobreza y la exclusión social lanzado a bombo y platillo en 2005 por el propio rey Mohamed VI. Según algunos observadores, éste no disponía de recursos financieros suficientes ni se insertaba en una estrategia global de desarrollo coherente y bien ensamblada, más allá de la puesta en marcha de una miríada de pequeños proyectos ^[23]. Las dos áreas prioritarias restantes, en un segundo nivel, son la mejora de la sostenibilidad medioambiental y cultura y desarrollo.

La amplitud y disparidad de las líneas de trabajo de la cooperación española en este país va en contra de la directriz general de concentrar la atención en un número reducido de sectores, una anomalía que se justifica de la siguiente manera: “La muy importante presencia de actores españoles y el hecho de que Marruecos sea para todos ellos una prioridad ha condicionado los criterios técnicos que hacían aconsejable un mayor nivel de focalización. El arco de proyectos y de sectores de intervención es extremadamente variado y tremendamente amplio en la actualidad. No se ha juzgado oportuno por ello imponer abruptamente una estrategia rígida muy focalizada que no fuera asumible en los próximos cuatro años, optándose finalmente por la adopción de una lógica razonable y gradual que discipline a todos los actores progresivamente” ^[24].

En el siguiente gráfico puede observarse la distribución del total de la AOD española destinada a Marruecos, en la que destaca el peso de las partidas de “Infraestructura y servicios económicos” e “Infraestructuras y servicios sociales”. En 2010, éstas representaron respectivamente un 50% y un 40% de las contribuciones distribuibles sectorialmente.

Gráfico 7- Distribución sectorial de la AOD bruta destinada a Marruecos

Fuente: MAEC, Seguimiento PACI (varios años)

Más en concreto, entre los proyectos financiados de “Infraestructuras y servicios sociales” comparten protagonismo los de “Educación”, “Otros servicios e infraestructuras sociales” y “Gobierno y sociedad civil”.

Gráfico 8 - Desglose sub-sectorial de la AOD bruta destinada a Infraestructuras y servicios sociales

Fuente: MAEC, Seguimiento PACI (varios años)

La importancia relativa de la categoría “Gobierno y sociedad civil” responde a lo previsto por el Documento de Estrategia País 2005–2008, que recoge la “gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional” como una de las áreas prioritarias de la cooperación española en Marruecos [25]. Esto contrasta, sin embargo, con la percepción habitual de que España ha sido en las últimas décadas uno de los países europeos menos activos en la promoción de la democracia en el Magreb, más complacientes, en su proclamada apuesta por la estabilidad de la región, con el *statu quo* y los regímenes autoritarios establecidos en ella. A mediados de los 90 se trataron de reformular los objetivos de su política hacia esta zona introduciendo la idea menos inmovilista de una “estabilidad dinámica”, que reflejaba la paradójica voluntad de “apoyar cambios democráticos graduales siempre que éstos no (interfirieran) en los intereses estratégicos y económicos de España” [26]. Pero más allá del discurso, el compromiso español con la promoción de la democracia y los derechos humanos ha resultado cuando menos inconstante. Gobiernos de uno y otro signo han continuado transmitiendo una imagen benevolente sobre la evolución política en Marruecos, más aún tras la llegada al trono de Mohamed VI, resistiéndose a introducir la cuestión de los derechos humanos en la agenda bilateral y rechazando los instrumentos de condicionalidad negativa.

En lo que se refiere específicamente a los instrumentos de cooperación al desarrollo, a finales de los 90 eran muy escasos los proyectos de derechos humanos, promoción del buen gobierno, *institution-building* y demás temas asociados con la democracia dirigidos a Marruecos, como al mundo árabe en su conjunto, a diferencia de lo que ocurría en el caso de América Latina [27]. En última década se han ido integrando estas dimensiones de manera transversal, pero su relevancia continúa siendo muy débil en comparación con otros conceptos [28]. La lectura de los datos cuantitativos de 2006–2010 es que en los últimos años se está tratando de corregir ese déficit.

Por otro lado, la cooperación española en Marruecos también tiene sus prioridades geográficas. Tradicionalmente se ha apreciado una acusada concentración de sus programas —hasta dos tercios de los proyectos ejecutados por ONGD— en las provincias del Norte (Tánger, Tetuán, Larache, Xauen, Alhucemas, Taunat, Taza, Nador, Berkán, Uxda, Taurirt, Yerada). Esta focalización territorial aparece recogida como un objetivo explícito, por ejemplo, en el Plan Director 2001–2004 ^[29]. Sin embargo, el Documento de Estrategia País 2005–2008 apuesta por ampliar la cobertura geográfica a dos zonas adicionales, el eje urbano Casablanca–Mohamedía–Rabat–Salé y la zona sur de Agadir–Tiznit–Sidi Ifni. “Para la identificación de estas áreas se han tenido en cuenta una serie de principios como son la mayor carencia en la cobertura de las necesidades básicas de estas regiones, la densidad de población, el carácter de zona receptora o emisora de inmigración y a la evaluación de la trayectoria anterior de la cooperación española en Marruecos”, aclara ^[30].

Mapa 1 – Prioridades geográfica de la AOD española en Marruecos

Fuente: Documento de Estrategia País 2005–2008, p. 41.

Mención aparte merece el caso de la acción cultural y educativa de España en Marruecos, de excepcional envergadura, aunque sólo pueda considerarse parcialmente como cooperación al desarrollo. El legado del Protectorado español en la zona norte (1912–1956) y la singular política cultural hacia el mundo árabe del franquismo, concebida originalmente como un instrumento para paliar el aislamiento internacional del régimen, explica que este país acapare, por un lado, casi la mitad de los colegios o institutos de titularidad del Estado español en el exterior existentes en todo el mundo (10) y, por otro, un número también elevado de centros del Instituto Cervantes (6), sólo superado por el de Brasil.

En el caso de los primeros es significativo el crecimiento continuo de la demanda de escolarización, ya que a diferencia de los establecimientos del mismo tipo existentes en otras partes del mundo, aquí el 80% de los alumnos son marroquíes. No obstante, el objetivo que guía su actividad —atraer y formar a parte de las futuras élites

locales, cuya trayectoria académica tiende a pasar a continuación por las universidades españolas—, puede inscribirse en el terreno de la diplomacia pública, pero no en el de la cooperación para el desarrollo. De ahí que en 2004, como ya se ha apuntado, su financiación dejara de contabilizarse como AOD y el Ministerio de Educación desapareciera prácticamente del mapa de la cooperación española en Marruecos.

Por otra parte, el Cervantes, estrella ascendente de la acción educativa española (no reglada) y actor con mayor visibilidad también en el terreno cultural, depende orgánicamente del MAEC pero no está vinculado a la cooperación al desarrollo. Sí está adscrita a la AECID desde 2000 la vieja Consejería Cultural, establecida junto con la Embajada inmediatamente después de la independencia de Marruecos. Este cambio en el organigrama la iba a obligar a incorporar objetivos de desarrollo en sus proyectos (por ejemplo, la capacitación de actores culturales marroquíes). Al margen de esto, sus líneas de acción propias a día de hoy son el Programa de Cooperación Interuniversitaria hispano-marroquí (financiación proyectos de investigación conjuntos); las becas AECID para estudios de tercer ciclo, investigación, especialización y cursos de lengua y cultura españolas; y los lectorados de lengua española en universidades marroquíes. El resto de su programación se desarrolla siempre en coordinación con la del Cervantes, en aras de la optimización de recursos y del principio de unidad de la acción cultural exterior.

^[1] Este artículo forma parte de los resultados del proyecto de investigación “Nuevos espacios, actores e instrumentos en las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán” (CSO2011-29438-C05-02), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

^[2] HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel, NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A.: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC/Los Libros de la Catarata, Madrid, 1996, pp. 93-96.

^[3] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: “Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012”, p. 206.

^[4] THIEUX, Laurence, JORDÁ OLIVER, Almudena: “La cooperación no gubernamental española en el Magreb: influencias mutuas entre las ONGD y la política de cooperación”, en HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel, MAÑÉ ESTRADA, Aurèlia (eds.): *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*. Ariel, Barcelona, 2009, p. 170.

^[5] Ministerio de Asuntos Exteriores/Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica: “Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004”, p. 10.

^[6] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: “Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008”, p. 77.

^[7] Según la definición actual, esta *categoría A* incluye los PMA, países de bajo ingreso (PBI) o países de renta media baja (PRMB) “en los que el programa de la Cooperación Española tiene oportunidades de establecer una asociación a largo plazo eficaz, que permite la canalización de elevados volúmenes de AOD y el uso de un amplio espectro de instrumentos, especialmente los de ayuda programática”. La oportunidad de establecer este marco de asociación viene determinada por el potencial del país como socio de desarrollo (...), por la presencia y estructura de la Cooperación Española en el país y por las características de la comunidad de donantes en el mismo; bien por las oportunidades de armonización, coordinación y complementariedad con otros donantes o por la posición relativa de la Cooperación Española (países en los que juega un papel relevante tanto en términos de volumen de AOD como de capacidad de interlocución con el socio). Asimismo, el peso y el papel de liderazgo de la Cooperación Española en el diálogo de políticas con el país socio para avanzar en la configuración del marco más eficaz de asociación con los donantes será un elemento que contribuya a calificar a un país socio como de categoría A”. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: “Plan Director de la Cooperación Española 2009–2012”, pp. 208–209.

^[8] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: “Marruecos. Documento de Estrategia País 2005–2008”, p. 7.

^[9] En el Plan Director 2009–2012, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde, Níger, Filipinas y Vietnam.

^[10] El Plan Director 2005–2008 incluía también a Túnez en este grupo.

^[11] “Tiene casi tres décadas de actividad; cubre toda la geografía española; tiene una articulación internacional y ha desarrollado múltiples formas de intervención desde la incidencia política, las acciones legales, hasta la ayuda humanitaria y los programas de vacaciones estivales para niños”. BARREÑADA, Isaías: “La sociedad civil española y Marruecos”, en LÓPEZ GARCÍA, Bernabé, HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (eds.): *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes. Un balance en el cincuentenario de la independencia de Marruecos*. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2007, p. 389.

^[12] HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel, NÚÑEZ VILLAYERDE, Jesús A.: Op. cit., pp. 102–103. THIEUX, Laurence, JORDÁ OLIVER, Almudena: Op. cit., pp. 176–177.

^[13] Para un análisis detallado de esta cooperación descentralizada, véase MAÑÉ ESTRADA, Aurèlia, HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel: “Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: actores *subestatales* y no–gubernamentales”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 12, enero–junio de 2012, pp. 39–67.

[14] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: “Marruecos. Documento de Estrategia País 2005–2008”, p. 7.

[15] RUIZ SEISDEDOS, Susana: “Andalucía y Marruecos: La cooperación entre las dos orillas del Mediterráneo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 21, invierno de 2008, pp. 45–58.

[16] Véase IGLESIAS, Marcela (coord.): *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. Balance y perspectivas*. Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2010.

[17] DESRUES, Thierry, MORENO NIETO, Juana: “La proyección exterior de la Junta de Andalucía: intereses, complementariedad y competencia en las relaciones con Marruecos”, en HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel, MAÑÉ ESTRADA, Aurèlia (eds.): *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*. Ariel, Barcelona, 2009, pp. 131–136.

[18] BARREÑADA, Isaías: Op. cit., pp. 421–422.

[19] THIEUX, Laurence, JORDÁ OLIVER, Almudena: Op. cit., pp. 175 y 177.

[20] Coordinadora de ONG para el Desarrollo–España: “Informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo–España sobre el sector de las ONGD 2011”, pp. 31–32.

[21] BARREÑADA, Isaías: Op. cit., pp. 394–395.

[22] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: “Marruecos. Documento de Estrategia País 2005–2008”, p. 8.

[23] MARTÍN, Iván: “Marruecos, ¿las bases para un nuevo modelo de desarrollo? (I): la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH)”, Real Instituto Elcano, ARI nº 35/2006, 17/3/2006.

[24] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: “Marruecos. Documento de Estrategia País 2005–2008”, p. 10.

[25] “Marruecos se encuentra inmerso en un proceso de fortalecimiento de su sistema democrático, si bien las peculiaridades culturales, religiosas y políticas de éste y su nivel de desarrollo no lo hacen homologable al de los países occidentales más desarrollados”, argumenta. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: “Marruecos. Documento de Estrategia País 2005–2008”, p. 12.

[26] LÓPEZ GARCÍA, Bernabé, HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel: “Spain and North Africa: Towards a ‘Dynamic Stability’”, *Democratization*, vol. 9, nº 1, primavera de 2002, p. 171.

[27] FELIU, Laura: “A Two-Level Game: Spain and the Promotion of Democracy and Human Rights in Morocco”, *Mediterranean Politics*, vol. 8, nº 2-3, verano/otoño de 2003, pp. 104-105.

[28] FELIU, Laura: “España y la promoción de los derechos humanos en el Mediterráneo (1996-2007). Propuesta de un modelo de análisis”, *Documentos CIDOB Mediterráneo*, nº 14, mayo de 2009, pp. 73-77.

[29] Ministerio de Asuntos Exteriores/Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica: “Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004”, p. 10.

[30] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: “Marruecos. Documento de Estrategia País 2005-2008”, p. 41.