

---

# NUEVOS ESPACIOS DE SOLIDARIDAD: LA INTERVENCIÓN DE LAS ONGD ESPAÑOLAS EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN CON MARRUECOS

JUAN CARLOS ANDREO TUDELA\*

---

## RESUMEN

*El artículo analiza la actuación de las ONGD españolas en Marruecos, desde sus inicios hasta el presente, cuando su presencia se ha desarrollado mucho, aunque siguen siendo un número limitado. De la misma forma, se estudia el perfil de las acciones, tanto geográfica (la mayor parte actúan en el Norte, por razones históricas y lingüísticas) como sectorialmente. También se analiza la financiación otorgada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, con el fin de observar el interés manifestado por las instancias oficiales hacia el país vecino. Si bien ha aumentado, parece que ha alcanzado un techo, al menos en lo que se refiere a financiación de ONG.*

## ABSTRACT

*The article analyses the intervention of Spanish NGO in Morocco, since their arrival to the present, when their presence has developed much, even though they are still limited. It also studies the geographical areas in which they work (mostly in the northern area, due to historical and linguistic reasons), as well as the sectors (mostly education). It finally analyses the resources they have*

---

\* Investigador del Laboratorio de Estudios Interculturales (LdEI). Universidad de Granada. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Diplomado en Estudios Políticos (Francia). Máster en Cooperación Internacional. Cooperante Técnico en Marruecos (Febrero 1998-Marzo 2002).

*received from the Ministry of Foreign Affairs, to see the interest shown by Spain's official sector in our neighbour country. Although these resources have increased, they seem to have reached now a maximum, at least concerning NGO financing.*

Termina una fase de la historia de Marruecos: la de la “posindependencia”. (...) El relevo en el trono, dando paso a un monarca nacido en los años sesenta, que sintoniza generacionalmente con otros ideales, abre en cierto modo un nuevo ciclo de la historia de Marruecos.

Un Marruecos nuevo se está gestando. La prensa ha empezado a perder el miedo a estos tabúes. El país no puede permanecer insensible a las exigencias de las nuevas generaciones, al grito sordo de los que optan por el éxodo y la emigración clandestina frente al cierre de perspectivas. Pero el cambio no es una tarea de élites sino un compromiso de todos.

(Bernabé López García, *Marruecos en trance*, Política Exterior, pp. 11-12.)

## **Introducción**

A lo largo de la década de los noventa han concurrido en Marruecos varios elementos novedosos en su sistema socio-político que han supuesto el germen de un proceso de transición política, donde el conjunto de la sociedad civil ha adquirido mayor peso. En ese nuevo contexto se ha producido una verdadera eclosión de asociaciones de diferente tipo y naturaleza, referente sobre el que se ha fundamentado la intervención de las ONG de desarrollo españolas que, precisamente en el mismo periodo de tiempo, comenzaban su actuación en el reino alauita.

En el presente artículo se va analizar la intervención de la ONGD españolas que implementan proyectos de cooperación al desarrollo en Marruecos. Se planteará el origen y evolución de la presencia de ONGD españolas desde un punto cuantitativo y cualitativo, enfoque que nos permitirá definir su actual grado de implantación.

Por otro lado, se analizará la financiación obtenida de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en el periodo 1989-2000, haciendo particular atención a su evolución, el estado actual y estableciendo una clasificación en función del montante recibido.

Asimismo, se perfilará el marco geográfico de las actuaciones de la ONGD y los sectores en los que se ha intervenido en Marruecos.

El texto finalizará con un breve análisis de cómo han influido las nuevas bases generales del Ministerio de Asuntos Exteriores en la presencia e intervención de las ONGD españolas que trabajan en Marruecos.

Finalmente, habría que añadir que la línea de trabajo esbozada será completada con un trabajo de campo en Marruecos para analizar cómo se está produciendo la apertura de nuevos espacios de interrelación que se van estableciendo entre asociaciones españolas y marroquíes y cómo se enfoca esta primera fase “crítica” del partenariado.

## **Aproximación a la actuación de ONGD en Marruecos**

La actuación de las ONGD españolas en el Magreb, en general, y en Marruecos, en particular, se puede considerar como de muy reciente. Tan reciente que su presencia no era sino testimonial hasta principios de los años noventa, no muy significativa a mediados de la década para pasar a consolidarse con un núcleo duro de ONGD a finales de ese periodo.

El replanteamiento a principios de los noventa de las prioridades geográficas de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, así como la reasignación de recursos destinados a esas mismas regiones reconduce parcialmente las líneas geográficas de referencia de las ONGD, sobre todo en lo que al Mediterráneo respecta. Todo ello se concretiza en las convocatorias de concesión de ayudas y subvenciones a proyectos de cooperación internacional para el desarrollo destinadas a la presentación de proyectos de ONGD.

Desde entonces los países del Magreb ocupan un lugar prioritario. De hecho, se precisa entre los países del Magreb a Marruecos, y muy “especialmente a su región Mediterránea”, convirtiéndose el reino alauí en el mayor receptor de fondos de la cooperación española al desarrollo<sup>1</sup>, si aunamos a las subvenciones recibidas por las ONGD la cooperación oficial bilateral. En un primer momento no se especifican prioridades sectoriales como ocurre en los países iberoamericanos.

Desde un punto de vista metodológico hay que señalar que, en lo que respecta a la ubicación cronológica de los proyectos, la dificultad del análisis es manifiesta: la mayoría son plurianuales y se utilizan dos formas diferentes de situarlos, bien exclusivamente por el año que son aprobados (lo cual no significa que

---

1. Aunque no se aportan cifras, así lo afirmó el Ministro de Asuntos Exteriores. Véase el diario *El País*, 28 y 29 de agosto de 2001.

se ponga en marcha ese mismo año), bien por el periodo de ejecución. La primera clasificación es la más utilizada, pero adolece de falta de precisión cuando se trata de proyectos plurianuales o que comienzan al año siguiente al de su aprobación; la segunda, utilizada por la Coordinadora de ONGD, tiene el inconveniente de no señalar en algunas ocasiones cuándo ha sido aprobado.

### **Origen y evolución de la presencia de ONGD españolas en Marruecos**

El análisis que aquí se va a realizar está fundamentado en las resoluciones de las convocatorias Ordinaria e IRPF para ONGD de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), órgano de gestión de la política española de cooperación internacional adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). Quedarán por tanto excluidos los proyectos financiados por la Unión Europea (UE), muy poco significativos por su número y montante económico en lo que a ONGD españolas se refiere, y la cooperación descentralizada, cuyo montante total no es muy destacado comparativamente con los fondos de la AECI, pero que en los últimos años ha aumentado sobremedida<sup>2</sup>.

De la reducísima y reciente presencia de ONGD españolas en Marruecos da fe la existencia hasta 1993 de dos únicas organizaciones —Manos Unidas y Cruz Roja—, actuación que no tendrá continuidad en el tiempo. Será a lo largo de 1993 y 1994 cuando se van produciendo las primeras incorporaciones, y sobre todo en 1995, año en el que se perfilan las ONGD que apuestan definitivamente por el país alauí. Prácticamente la totalidad ha continuado su actuación en Marruecos más o menos de forma continuada, si bien la presencia de las ONGD no depende exclusivamente de su estrategia y voluntad, sino de la aprobación de los proyectos presentados.

El aumento del número de ONGD españolas con proyectos aprobados en Marruecos, así como el de proyectos y el monto económico canalizado por éstas en 1995 no guardó una relación directa con la vertiginosa elevación del presupuesto de la SECIPI destinado a subvencionar a ONGD, que pasó de 3.187.267.324 millones y 143 proyectos en 1994 a 10.073.046.314 millones y 321 proyectos en 1995. Como indica Barreñada, esto señala, en cierta medida, la todavía limitada capacidad de propuesta de las ONGD españolas para

---

2. A este respecto, véase Jordà, A. (1997), *La cooperación descentralizada con el Magreb*, tesina de Master, IUDC/CEDEAL.

trabajar con el Mundo Árabe en general, y en el Magreb en particular<sup>3</sup>, pero sin duda un factor aún más determinante es la inexistencia de suficientes contrapartes capaces de canalizar los recursos puestos a su disposición.

En este sentido, se constata que en 1998 sólo el 16,6 por ciento de los miembros de la Coordinadora de ONG de Desarrollo trabajaba en nuestro vecino más inmediato del sur y un 20 por ciento en el Magreb Central (Marruecos, Argelia y Túnez). Muestra del interés de la AECI por abrir el campo a las ONGD españolas fue la subvención de diversos proyectos de identificación de sectores y zonas de actuación, así como de contrapartes, que en algunos casos derivaron en proyectos de formación de técnicos en metodología de cooperación al desarrollo en esos países.

Las tres ONGD pioneras en Marruecos en el proceso de una presencia activa iniciado en 1993, descartando la presencia esporádica de dos proyectos aislados en 1989 y 1991, son IPADE, Medicus Mundi y Manos Unidas, a las que se suman en 1994 Intermón, Proyecto Local y Sodepaz. No obstante, sólo tres de ellas, IPADE, Intermón y Proyecto Local, han tenido una presencia continua, tanto con proyectos cofinanciados por la AECI como por otros organismos cofinanciadores.

En 1995 la AECI aprueba proyectos de ONGD hasta ese momento no presentes: Atelier, Codespa, Fisa, MPDL y Médicos del Mundo. En 1996 se incorporará Cideal. De entre todas ellas, ni Atelier, ni el MPDL consiguen proyectos los dos años posteriores a su primer proyecto aprobado en Marruecos por la Agencia Española.

Los años 1997, 1998, 1999 y 2000 son un periodo de consolidación de las ONGD españolas que han adquirido experiencia en Marruecos y en las que la AECI parece haber depositado la confianza. El núcleo duro de estas ONGD lo constituyen, por este orden, cinco: Codespa, Intermón, Cipie, Cideal e IPADE.

Se ha establecido un cuadro de implantación de las ONGD españolas en función de su continuidad en el tiempo, del número de proyectos ejecutados y el volumen financiero gestionado. De esta forma hemos podido clasificar las distintas ONGD.

El cuadro número 1 marca el perfil las ONGD con alta continuidad y con un elevado número de proyectos, lo que viene a considerarse como una ONGD de

---

3. Barreñada, I. (1998), La cooperación no gubernamental española en el Magreb, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, IUDC/UCM, Nº 2, Primavera-Verano, Madrid.

implantación plena. El cuadro número 2 caracteriza a las ONGD que tienen un número de proyectos moderado pero con alta continuidad; es lo que hemos denominado alto grado de implantación. El cuadro tres quiere enmarcar a las ONGD que a pesar de tener un número de proyectos moderado tienen una continuidad irregular, y por ello están en proceso de implantación. Finalmente, aquellas ONGD con una presencia discontinua y con un apenas significativo número de proyectos se encuentran en el cuadro 4, actuación esporádica, bien como inicio de un trayectoria futura, bien a modo de capítulo pasajero.

Es necesario subrayar que cuando se encuentran perfiles de implantación muy similares, se ha recurrido al montante económico gestionado, elemento que también muestra la capacidad de gestión de la ONGD, a la hora de establecer la clasificación final.

### Grado de implantación de las ONGD

#### Continuidad

Nº proyectos

1	+	2	+
			-
3	-	4	-
			+

1 = Implantación plena.                      2 = Alto grado de implantación.  
 3 = Proceso de implantación.            3 = Actuación esporádica.

Aplicando el anterior cuadro de implantación a las ONGD presentes en Marruecos, llegamos a la conclusión de que del total de 22 ONGD que en algún momento han implementado proyectos de cooperación en Marruecos cofinanciados por la AEIC, sólo cinco se encuentran en un estadio de implantación plena, cuatro con un alto grado de implantación, tres en proceso de implantación y diez han tenido hasta ahora una actuación esporádica.

### Grado de implantación de las ONGD españolas en Marruecos

5	4
3	10

Las ONGD plenamente implantadas serían: Codespa, con un total de 8 proyectos desde 1995; Intermón, con 8 proyectos, pero un montante levemente inferior; Cipie, con 7 proyectos aprobados, aunque ninguno en 1999; Cideal con 8 proyectos, tres de ellos en los últimos dos años, e IPADE, con también 8 proyectos, generalmente de tamaño medio y con presencia desde el año 1993.

Las ONGD con alto grado de implantación serían: Medicus Mundi, con cinco proyectos en los últimos cuatro años, y un sexto en 1993; Save the Children (antigua Funcoe), con cuatro proyectos en los últimos cuatro años; Proyecto Local, con cinco proyectos, pero dos ellos en 1999, de ahí que no la consideremos plenamente implantada; finalmente, Manos Unidas, con cinco proyectos, pero con una gran discontinuidad

En tercer lugar, las ONGD en proceso de implantación, aunque habría que diferenciar grados, serían: Médicos del Mundo, con cuatro proyectos, todos ellos en fechas recientes; Món-3, con sólo dos proyectos, pero de larga duración, lo que les ha permitido una presencia continuada en Figuig, y MPDL, con un total de tres proyectos pero aprobados en fechas muy separadas: se trata de una ONGD con financiación diversificada, principalmente de la cooperación descentralizada.

Para finalizar, nos encontraríamos con una actuación esporádica y aislada a diez ONGD, todas con uno o dos proyectos ejecutados —sólo tres en total, pero en dos años consecutivos—, y sin superar en total la barrera de los sesenta y cinco millones de pesetas. Algunas de estas organizaciones pretenden incorporar Marruecos a su agenda de trabajo y otras sólo hicieron un fallido intento. Entre las primeras destacan F. Clinic, F. Largo Caballero, Proyecto Solidario y Sodepaz.

### **Financiación de la SECIPI a las ONGD españolas intervinientes en Marruecos (1989-2000)**

- La cofinanciación de proyectos de ONGD por la SECIPI: evolución y estado actual.

La cofinanciación de proyectos de cooperación de ONGD por parte de la SECIPI tiene como punto de inflexión el año 1995, al igual que ocurre con la cooperación bilateral directa y con la cooperación oficial descentralizada, pero con un carácter aún más acentuado.

Las razones que explican el aumento de fondos públicos para cooperación internacional española, que en el caso de las ONGD fue brutal, se encuentran en la presión unánime de la sociedad española a raíz de la famosa campaña del 0,7, la constatación de los poderes públicos del amplio respaldo a las labores de voluntariado social de gran parte de la juventud española, la mayor concienciación de una sociedad madura socio-políticamente que ha experimentado una sensible mejoría de su calidad de vida gracias al crecimiento económico ininterrumpido de casi una década, la frecuente aparición en los medios de comunicación de masas de informaciones relativas a la situación de los países en vías de desarrollo —entre

ellas las muertes de inmigrantes en pateras—, y, sin duda, por la raquítica aportación que hacía España hasta entonces en ayuda oficial al desarrollo.

De súbito, en 1995 se produce un aumento del 216% de los fondos en forma de subvenciones para ONGD. Calculado en millones de pesetas supuso pasar de 3.000 a 10.000 millones, aproximadamente. En los años siguientes se van produciendo incrementos moderados con una media del 5%, hasta llegar a los 11.700 millones en 1998 y alcanzar los 13.000 millones en 2000.

En lo que respecta al Magreb, 1995 no afecta de idéntico modo a esta región, que sólo experimenta un aumento del 9,0%, aunque en años posteriores el incremento, con una media de un 7%, es superior al aumento medio general.

Marruecos también se benefició del incremento espectacular de 1995 destinado a ONGD, si bien en menor medida, con un aumento del 127% frente al 216%, superando por primera vez los 200 millones. Sin embargo, la trayectoria de la cooperación con Marruecos vía ONGD cofinanciadas por la SECIPI es irregular en un primer momento para continuar a un nivel más estable en los últimos años; en 1996, el volumen de las subvenciones disminuye un 43% con respecto al año anterior. 1997 es el año del verdadero crecimiento de la cooperación española canalizada por ONGD, con un aumento del 207%, alcanzando los 500 millones de pesetas, cantidad que se repite en 1998, para aumentar un casi 50% en 1999, año que se superan los 750 millones de pesetas, y sobrepasar levemente los 800 millones en 2000. En el periodo 1994-2000, el aumento fue de más de 589%.

La prioridad del reino de Marruecos para la cooperación española, contrastado con más de mil millones anuales de la cooperación bilateral directa y el creciente interés de la cooperación oficial descentralizada, también se hace extensible a la necesidad de incorporar las ONGD española al proceso de desarrollo en nuestro vecino del sur, presencia que ha sido fomentada por diversas razones por los organismos cofinanciadores, con la SECIPI al frente.

- Aproximación a su intervención por zonas geográficas y sectores.

El núcleo de las cinco ONGD más implantadas en Marruecos, Codespa, Intermón, Cipie, Cideal e IPADE, ha recibido el 60% del total de las subvenciones destinadas a ONGD en el periodo 1989-2000. Son ONGD con una solvencia y credibilidad contrastadas, avaladas por su actuación



en la cooperación con América Latina y que en un momento dado apostaron por incluir al Mundo Árabe en su ámbito de trabajo. Además de Marruecos, la mayoría de ONGD de este grupo están presentes en otros países árabes, principalmente Territorios Palestinos, Jordania y Túnez.

La experiencia pretérita en su actuación en América Latina, la especialización de sus recursos humanos en el mundo árabe, la imagen de seriedad ganada en los primeros proyectos implementados en Marruecos, la calidad técnica de los proyectos presentados y la presencia sobre el terreno de personal expatriado —con la excepción del caso de Cipie—, parecen ser los diferentes indicadores que la AECI tiene en cuenta para aprobar proyectos de cierta envergadura en Marruecos. Hoy por hoy la confluencia de todos ellos sólo se encuentra en las cinco ONGD plenamente implantadas, lo que les permite presentar proyectos con presupuestos elevados con posibilidades de ser aprobados.

Para precisar el marco de actuación de las ONGD españolas en Marruecos, es necesario hacer referencia a la zona de realización de los proyectos y los sectores que lo caracterizan.

Los proyectos de las ONGD se orientan de forma inteligible a la zona del antiguo protectorado español, zona de preferencia para la cooperación española como indicábamos más arriba. Efectivamente, en el periodo 1989-1999 la zona norte absorbe entre el 57,6% y el 78,2% de los proyectos, y muy especialmente Tetuán, Chefchaouen, Alhucemas y Tánger. La zona norte es, pues, al igual que ocurre con la cooperación bilateral directa, el conjunto de provincias donde se concentra la cooperación de las ONGD españolas.

Esta inclinación por la zona norte parece acentuarse en el año 2000, donde el 86,7% de los proyectos aprobados están situados en las provincias del otrora protectorado español. Únicamente dos de los proyectos aprobados no se implementarán en esa zona. Incluso la Región Oriental, incluida en último momento dentro del PAIDAR (Programa de Acción Integrada para el Desarrollo y el Acondicionamiento de la Región Mediterránea de Marruecos), no registra ningún proyecto aprobado.

Parece evidente que la tendencia por definir una zona de intervención a partir de criterios históricos, culturales y también económicos es una estrategia más propia de la política exterior y de cooperación española que de organismos como las ONGD, pero éstas acatan esa línea de trabajo pues les aseguran una financiación regular. Aún significando que la

costa mediterránea es una de las regiones más desfavorecidas de Marruecos, ¿por qué después de 10 años de intervención las ONGD españolas no están presentes en las zonas más pobres y excluidas de la llamada Región PAIDAR como Taza, Taounate, Taouirirt o Jerada, todas ellas provincias que estuvieron dominadas por el protectorado francés?

En lo que concierne a la distribución sectorial, en el cuadro adjunto puede observarse cómo la capacitación (26%), la salud (19%), el desarrollo integral (14%) y el desarrollo rural (11%), suman grosso modo el 70% de los proyectos de las ONGD en el periodo 1989-1999. En el último año de ese periodo se dio un impulso a los proyectos de microcrédito, con la aprobación de sendos proyectos a Codespa (que habían puesto en marcha el primer proyecto de este tipo en 1996) y a la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), con un montante de 165 y de 65 millones, respectivamente.

El sector de la formación es una de las mayores debilidades de Marruecos y sobre todo en su región norte; la sanidad se encuentra en un estado extremadamente precario; el desarrollo integral es una propuesta alternativa y obligada de desarrollo que puede llevarse a cabo en los numerosos pequeños duares (aldeas rurales) que jalonan el montañoso norte marroquí; y el desarrollo rural es fundamental en una sociedad como la del norte de Marruecos donde su población urbana no supera del 50%.

Entre los proyectos aprobados en 2000 destacan la capacitación/empleo, salud, desarrollo rural, educación e infancia, marcando una continuidad clara en los sectores de actuación con la estrategia precedente, al tiempo que se detecta una cierta especialización de algunas ONGD: Codespa en capacitación/empleo; M. Mundi en salud; IPADE en desarrollo rural; Save the Children en infancia.

Podemos concluir, pues, que las ONGD completan la cooperación oficial bilateral, pues algunos de los sectores en que ésta es más débil, capacitación y desarrollo rural, han sido los más trabajados por las ONGD. Otros, como la sanidad o las infraestructuras, son implementados tanto por la cooperación bilateral directa como por las ONGD, pero son tan urgentes que podemos decir que se benefician de una complementariedad operativa y funcional de ambas partes. No obstante, las últimas directrices oficiosas esbozadas mantienen que las infraestructuras parecen un campo en el que la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Rabat quiere adquirir un mayor protagonismo. Sea como fuere ambas actuaciones se ajustan perfectamente al perfil de los sectores prioritarios de la cooperación española en Marruecos.

### Evolución de los proyectos de ONGD en Marruecos financiados por la SECIPI (1989-2000)\*

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Nº de proyectos</b>	1	1	0	0	4	4	9
<b>Montante</b>	12,0	39,450	—	—	85,930	117,700	269,708
<b>% de aumento</b>	—	+228,75	—	—	+117,82	+36,97	+127,44

  

	1996	1997	1998	1999	2000	Total
<b>Nº de proyectos</b>	6	13	11	17	15	81
<b>Montante</b>	152,180	514,032	509,906	762,753	811,577	3.324,06
<b>% de aumento</b>	-43,57	+207,76	-0,76	+49,59	+6,40	

\* En millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del artículo de Barreñada, I. (1998), op. cit. y BOE para los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

### Distribución geográfica de la actuación de las ONGD españolas en Marruecos (1989-1999)

Zonas	%
Norte	57,6
Oriental	19,1
“Marruecos”	10,6
Otras	22,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

### Distribución geográfica de la actuación de las ONGD españolas en Marruecos (2000)

Zonas	%
Norte	86,6
Oriental	—
“Marruecos”	6,7
Otras	6,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

### Distribución sectorial de la actuación de las ONGD españolas en Marruecos (1989-1999)

Sectores	%
Norte	57,6
Capacitación	25,76
Salud	18,18
Desarrollo Integral	13,64
Desarrollo Rural	10,61
Infraestructuras	9,09
Educación	4,55

Sectores	%
Género	4,55
Empleo	3,03
Ord. del Territorio	3,03
Discapacitados	3,03
Microcrédito	3,03
Medioambiente	1,52
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

## Clasificación de ONGD con proyectos cofinanciados por la SECIPI en Marruecos (1989-2000)

	ONGD	Nº Proyectos	Montante	%	Ratio Proyec/Monta.
1	Codespa	8	493.059.000	15,03	61.632.375
2	Intermón	8	478.000.000	14,58	59.750.000
3	Cipie	7	383.569.000	11,70	54.795.571
4	Cideal	8	362.320.000	11,05	45.290.000
5	IPADE	8	255.620.000	7,79	31.952.500
6	M. Mundi	6	224.748.000	6,85	37.458.000
7	Save The Children	4	197.985.000	6,04	49.496.250
8	Proyecto Local	5	176.282.000	5,38	35.256.400
9	Manos Unidas	5	110.590.000	3,37	22.118.000
10	M. del Mundo	4	79.000.000	2,41	19.750.000
11	Mon-3	2	79.000.000	2,41	39.500.000
12	MPDL	3	71.431.000	2,18	23.810.333
13	Cear	1	60.482.000	1,84	60.482.000
14	Asam. Coop. por la Paz	1	57.703.000	1,76	57.703.000
15	F. Clinicuic	1	57.000.000	1,74	57.000.000
16	Adena	1	41.294.000	1,26	41.294.000
17	F. Largo Caballero	2	41.101.000	1,25	20.550.500
18	Proyecto Solidario	2	36.276.000	1,11	18.138.000
19	Sodepaz	2	19.386.000	0,59	9.693.000
20	Atelier	1	30.000.000	0,91	30.000.000
21	Fisa	1	12.600.000	0,38	12.600.000
22	Cruz Roja	1	12.000.000	0,37	12.000.000
	<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>3.279.446.000</b>	<b>100,00</b>	<b>40.486.988</b>

Fuente: Elaboración propia.

## Nuevo enfoque del MAE sobre el apoyo a las ONGD

Con la aprobación a comienzos de 2001 de las nuevas bases generales para la concesión de ayudas y subvenciones a ONGD por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores concluye todo un proceso de debate iniciado con la Ley Española de Cooperación Internacional de 1999.

Se pretende superar una situación anterior en la que las ONGD estaban supeditadas a la aprobación anual de los proyectos presentados a las convocatorias ordinaria e IRPF, sin ninguna visión a medio-largo plazo al no poder asegurar su financiación. Por su parte, la Administración buscaba concentrar desde el punto de vista geográfico el esfuerzo de la ayuda española a través de las ONGD e ir promoviendo una especialización en esas organizaciones. Ambas partes coincidían igualmente en la necesidad de aumentar el impacto de la intervención de ONGD desde el lado de la calidad —cuya responsabilidad residía en las organizaciones no gubernamentales— y la cantidad, mediante el aumento de los fondos, que en 2001 alcanzan la cifra de 13.000 millones de pesetas.

Como queda señalado en la exposición de motivos de las bases generales, “...esta reordenación favorecerá la concentración y el impacto de la cooperación española y potenciará, al mismo tiempo, la estabilidad en el ámbito de las ONGD, consolidando aquellas que por su dimensión, implantación, profesionalidad y especialización lleguen a mantener, a través del nuevo sistema de subvenciones plurianuales, relaciones estables y continuas con la AECP”<sup>4</sup>.

Las nuevas bases generales, que anulan las anteriores que databan de 1996, definen tres tipos de financiación de ONGD:

- A. Para proyectos, siguiendo el esquema actual de subvenciones.
- B. Para programas para ONGD que ejecuten sus actuaciones en un país o sector determinado.
- C. Para estrategias de cooperación, para ONGD capaces de desarrollar intervenciones de alto impacto a largo plazo.

Para conseguir ser subvencionadas, las ONGD deben cumplir con diferentes requisitos administrativos según se presenten a financiación para proyectos, programas o estrategias. Precisamente, la convocatoria, aparecida a finales del mismo mes en que se publicaron las bases, recogía los plazos para presentar las diferentes propuestas de las ONGD, así como una previsión de las distintas resoluciones.

4. Ver BOE 3/2/2001.

De acuerdo con el objetivo de establecer prioridades geográficas y sectoriales de la política española de cooperación, la AECI concretaba a su vez en la convocatoria de subvenciones a ONGD los países y los sectores preferentes.

Las bases contemplan a Marruecos como uno de los países prioritarios, con los siguientes sectores de trabajo:

- Necesidades sociales básicas, especialmente educación, salud básica y servicios sociales básicos.
- Infraestructuras y promoción del tejido económico, especialmente desarrollo rural integral.

Ahora bien, ¿cómo influye este nuevo modelo en la presencia de las ONGD que trabajan habitualmente en Marruecos? Si bien sólo ha transcurrido un año del nuevo modelo de cofinanciación, podemos ir atisbando, a partir de las resoluciones de estrategia, de programas y de proyectos, un marco aproximado de la futura presencia de ONGD con este nuevo esquema.

En lo que concierne a la planificación de estrategia, únicamente tres de las siete ONGD cuyos expedientes fueron aprobados contemplan a Marruecos como país de intervención: Codespa, Intermón y Fundación para la Promoción Social de la Cultura. Como se recordará, las dos primeras ocupaban los mismos puestos en la clasificación de implantación de las organizaciones no gubernamentales españolas en el país alauí. Irrumpe sorprendentemente la tercera de ellas, sin que tuviera una experiencia previa en Marruecos.

Por su parte, la planificación por programas aclara la situación de implantación plena de algunas organizaciones (Cideal e IPADE), el paso a alto grado de implantación de otras (F. Clinic y M. del Mundo), y la ausencia de Cipie, a quien la AECI aprobó sólo un programa de 945 millones a implementar en los países andinos. Hay que señalar que sólo una ONGD presentó un programa exclusivo por país, Cideal, mientras que el resto se decantó por presentar un programa sectorial, compartido con Mozambique en el caso de Fundació Clinic, con otros seis países —Médicos del Mundo— y con un número indeterminado que el título del proyecto no permite identificar.

Finalmente, las resoluciones de las convocatorias de proyectos reflejan una realidad un tanto heterogénea, todavía por definir en próximos años, caracterizada por la introducción de nuevas organizaciones y el uso de la convocatoria de proyectos a ONGD en proceso de implantación. En total, únicamente tres organizaciones —la Fundació Centre d'Iniciatives i Recerques Europees à la Mediterrania, Asamblea de Cooperación por la Paz (ACP) y MPDL—,

han obtenido financiación; para las dos primeras es su primera intervención en Marruecos con fondos AECE, lo que no ha supuesto ningún obstáculo para que a ACP se le hayan aprobado dos proyectos en la segunda convocatoria por un total de 132 millones de pesetas. Para el MPDL ha supuesto un paso más en su implantación en Marruecos.

Recuérdese, no obstante, que las convocatorias para proyectos están destinadas a “todas las ONGD que no incurran en la incompatibilidad establecida en las bases generales”, esto es, para aquellas organizaciones que hayan quedado fuera de la planificación por programas, para las que hayan elegido la fórmula de proyectos y, para las ONGD a quien se les haya aprobado estrategia o programas y planteen un proyecto “en las situaciones que varíen las prioridades geográficas o sectoriales, o en supuestos de situaciones imprevistas que supongan una alta vulnerabilidad para las poblaciones afectadas”.

Desde el punto de vista de la financiación recibida con este nuevo esquema de trabajo, podemos hacer una estimación de aproximadamente 793 millones, cantidad levemente inferior a los 811 millones del año 2000. La estrategia absorbe 237 millones, los programas una cantidad que puede rondar los 350 millones, y las dos convocatorias de proyectos 206 millones.

Por otro lado, en lo que a la presencia y grado de implantación de ONGD se refiere, parece obvio que se ha producido un cambio significativo en el número de organizaciones que desempeñarán un papel activo, que se verá reducido, y una cierta continuidad entre aquellas que hasta ahora han consolidado su implantación en Marruecos.

Entre las ONGD más implantadas perduran prácticamente todas en la nueva clasificación a tenor de las resoluciones de estrategias y programas. Cipie es el único caso de organización que se ha descolgado, lo que viene a evidenciar el relativo interés en Marruecos en los últimos años, contrastado con la aprobación de un solo proyecto en los dos últimos años, y un giro en su estrategia, centrándose fundamentalmente en América Latina.

F. Promoción Social de la Cultura, Médicos del Mundo, F. Clinic se han posicionado con un alto grado de implantación. La primera por la aprobación de una programación de estrategia, aunque sin experiencia previa en el país alauita. Por su parte, Médicos del Mundo consolida su posición como la más importante organización sanitaria trabajando en Marruecos, pero sin alcanzar el estatus de plena implantación, mientras que F. Clinic, que centra su trabajo en el antiguo Hospital Español de Tetuán, se ha situado en pocos años como una ONGD de referencia en la antigua capital del protectorado español.

### Grado de implantación de las ONGD españolas en Marruecos

Codespa Intermón Cideal IPADE	F. Promo. Social Cultura M. del Mundo F. Clinic Cípie (!)
MPDL (?) Manos Unidas Save the Children Medicus Mundi Proyecto Local Món-3	Ass. Coop. Paz (?), CEAR Proyecto Solidario, Sodepaz, F. Largo Caballero, Adena

Fuente: Elaboración Propia.

En una posición indeterminada, teniendo en cuenta que ninguna de ellas ha conseguido una estrategia o un programa, quedan ONGD, Manos Unidas, Save the Children, Medicus Mundi, Proyecto Local, Món-3 o MPDL. El caso de ésta última organización habría que categorizarla más bien en el apartado de alto grado de implantación, porque como hemos apuntado más arriba ha simultaneado la cofinanciación AECI con la de la cooperación descentralizada, amén de ser la ONGD con mayor presencia en la provincia de Alhucemas.

La alternativa de estas organizaciones pasa por conseguir financiación con cargo a la convocatoria de proyectos de la AECI en el año 2002 y/o en concurrir a convocatorias de cooperación descentralizada. Consiguiendo financiación de cualquiera de estos cofinanciadores mantendrían su estatus, pero en el segundo caso la media del montante de subvención recibida es en la mayoría de los casos notablemente inferior a lo que perciben actualmente.

El caso del resto de ONGD, encuadradas en el apartado de actuación esporádica por su grado de implantación, es muy similar al de las anteriores organizaciones, ya que se ven igualmente abocadas a las convocatorias de proyectos y a la cooperación descentralizada para continuar su intervención en Marruecos. El caso de Asamblea de Cooperación por la Paz es difícil de clasificar; a pesar de disponer de dos proyectos aprobados en la segunda convocatoria de proyectos de 2001, además con un volumen bastante destacado, es en definitiva su primera intervención de consideración en Marruecos, y en el momento actual no hay suficientes elementos de juicio que aseguren su continuidad en el futuro, aunque es sin duda una baza a su favor la estrategia de focalizar su interés en la provincia de Nador y en sectores concretos como son la educación y la sanidad.

No obstante, y a modo de breve conclusión de este apartado, podemos decir que se ha apuntado un marco de referencia a medio plazo de la presencia e intervención de ONGD españolas en Marruecos, caracterizado por diferentes grados



de implantación de las organizaciones no gubernamentales, y que es un resultado tanto de la trayectoria anterior de las ONGD presentes en Marruecos como del nuevo esquema de los tipos de financiación aplicado por la AECI. No obstante, hay que ser consciente de que las resoluciones de las convocatorias de proyectos de los próximos años de la AECI, al igual que las próximas resoluciones de las convocatorias de ayudas y subvenciones para ONGD de comunidades autónomas que destinan importantes cantidades a nuestro vecino del sur, cuyo caso más paradigmático es la Junta de Andalucía, terminarán de perfilar el panorama de esos nuevos espacios de solidaridad que se están erigiendo entre asociaciones de uno y otro lado de la cuenca mediterránea.

### ONGD que han incluido Marruecos en su programación de estrategia

ONGD	Presupuesto 2001-2002	Presupuesto 2001-2004
Fundación Codespa	125.000.000	500.000.000
Fundació Intermon	62.500.000	250.000.000
F. Promoción de la Cultura	50.000.000	200.000.000
<b>Total</b>	<b>237.500.000</b>	<b>950.000.000</b>

Fuente: Elaboración propia.

### ONGD que han incluido Marruecos en su programación de programas

ONGD	Presupuesto 2001-2002	Presupuesto 2001-2004
Cideal	150.000.000	450.000.000
Fundació Clinic	N.D.	602.000.000*
IPADE	N.D.	450.000.000**
M. del Mundo	N.D.	1.150.000.000**
<b>Total</b>		<b>N.D.</b>

Fuente: Elaboración propia.

\*Programa sectorial sanitario conjunto entre Marruecos y Mozambique.

\*\*Programa sectorial en varios países.

### ONGD que han incluido Marruecos en su programación de proyectos

ONGD	Montante	Duración
F. Centre D'Iniciatives i Recerques		
Europees à la Mediterrania	33.704.000	18 Meses
Asa. de Cooperación por la Paz	92.599.132	24 Meses
Asa. de Cooperación por la Paz	40.066.281	24 Meses
MPDL	40.000.000	24 Meses
<b>Total</b>	<b>206.369.413</b>	

Fuente: Elaboración propia.

## A modo de conclusión

Las ONGD españolas se encontraron en el momento de su introducción en Marruecos —a mediados pero sobre todo a finales de los años noventa— un terreno virgen para comenzar su actuación: la región norte, donde hasta entonces la cooperación internacional había tenido una presencia muy reducida.

El contexto político marroquí, que se caracterizaba por una cierta apertura política promulgada por el difunto Hasán II, permitió que se constituyesen multitud de asociaciones sin las trabas administrativas y judiciales habituales hasta la época. Algunas de esas asociaciones, más allá de ser una vía de expresión política, vieron la posibilidad de poner en marcha proyectos de carácter social con contrapartes europeas en general y españolas en particular; v.gr. las activas asociaciones de mujeres marroquíes, que si bien es cierto que en su origen estaban vinculadas a una u otra tendencia política, tenían una proyección orientada hacia el trabajo social y son hoy un vivo ejemplo de promoción de cambio social.

El diferente grado de implantación de ONGD españolas intervinientes en Marruecos se ha ido definiendo durante la década de los noventa, con una tendencia al incremento del número de organizaciones. La nueva estrategia del Ministerio de Asuntos Exteriores, que supone un intento por especializar a las ONGD por zonas geográficas o sectoriales de trabajo, viene a significar por el momento en el caso de Marruecos la restricción de la actual presencia de recientes ONGD y apoyar tanto al núcleo duro como a aquellas que contaban con un alto grado de implantación.

No obstante, no debemos olvidar que aunque Codespa, Intermón, Cideal o IPA-DE, entre el núcleo duro, como Fundación para la Promoción Social de la Cultura, Médicos del Mundo y Fundación Clinic, entre las altamente implantadas, se encuentran con un manifiesto respaldo por parte del organismo financiador, su estructura sobre el terreno no está excesivamente consolidada. Entre los aspectos que ponen de manifiesto su debilidad destacaríamos: a) una alta rotación de su personal en Marruecos; b) escasa experiencia y formación de los nuevos técnicos expatriados en cooperación que se incorporan al terreno; c) limitados recursos humanos para un número elevado de proyectos; d) excesiva dependencia de personal expatriado en los proyectos sin apenas apoyo en los técnicos locales; e) inexistencia de una sede permanente y estable, más allá de una oficina en la contraparte local con quien se trabaja, etcétera.

De hecho, y por extraño que parezca, todavía no se ha llevado a la práctica una evaluación de la intervención de las ONGD españolas en Marruecos, quienes no olvidemos han gestionado alrededor de 4.000 millones de pesetas entre 1989 y 2001.

En cuanto a la zona geográfica de actuación, la prioridad de la cooperación española marca claramente la zona de trabajo de las ONGD españolas. Sin embargo, se observa una excesiva intervención en el eje Tánger-Tetuán en menoscabo de otras zonas del antiguo protectorado español igual o incluso más necesitadas, sin hacer referencia a la práctica ausencia en las regiones más empobrecidas de la Región Páidar.

La capacitación de recursos humanos, la salud y el desarrollo rural constituyen los sectores prioritarios de la acción de las ONGD, de acuerdo con las prioridades detectadas en la fase de identificación de los proyectos y que parece obvio que se corresponden con las necesidades reales existentes en el norte de Marruecos, como puede manifestar cualquier observador de la realidad del norte del país alauí. Las ONGD complementan a la cooperación bilateral, más centrada en el campo de las infraestructuras y en proyectos de mayor envergadura: vertedero de Tetuán, saneamiento en Chaouen, construcción de dispensarios sanitarios en Alhucemas, construcción de un centro destinado a servicios pediátricos en el hospital Hassani de Nador y algunos ejemplos más.

Como hemos puesto de manifiesto, se dibuja un panorama con pocas ONGD españolas consolidadas en su trabajo en Marruecos y otras pocas con intervenciones esporádicas. No obstante, lo más destacado no es tanto este nuevo organigrama de organizaciones, que viene a confirmar la tendencia de la presencia de las más importantes ONGD españolas en el terreno, sino más bien la valoración que merece la capacidad de gestión de los nuevos recursos por parte de las asociaciones marroquíes.

A este respecto habría que subrayar que las ONGD españolas han ido entablando un proceso de partenariado con un número limitado de organizaciones marroquíes, la mayoría en pleno proceso de institucionalización. Ante la reducción de organizaciones españolas y el mantenimiento de los recursos financieros destinados a las mismas, las ONGD españolas se ven obligadas a buscar nuevos socios y/o a aumentar el volumen de gestión de las antiguas contrapartes. Ahora bien, el primer caso —nuevos socios— supone un esfuerzo ímprobo en la formación de la ONGD marroquí, teniendo en cuenta que existen pocas con experiencia en cooperación internacional, y en muchos casos es necesario adscribir personal expatriado al proyecto, lo que absorbe una parte importante del presupuesto del proyecto; en el segundo caso, la capacidad de gestión de muchas contrapartes marroquíes ha sido sobrepasada, por lo que no parece una opción muy aconsejable.

Así pues, y teniendo en cuenta el resultado del nuevo esquema planteado por el MAE, parece que a corto plazo el umbral de los 800 millones de pesetas se convierte en el límite de los recursos financieros asignados a ONGD capaces de ser administrados con eficiencia.