

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 79-80.

La política árabe y mediterránea de España.

La acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos: el caso de
la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Thierry Desrues y Juana Moreno Nieto.

La acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos: el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Thierry Desrues* y Juana Moreno Nieto**

RESUMEN

Tras veinticinco años de experiencia, la Cooperación Internacional para el Desarrollo se ha convertido en un instrumento privilegiado de acción exterior para muchas comunidades autónomas españolas. Ello no se debe sólo a la dimensión ética y humanitaria que la acompaña, sino también a la legitimidad social que proporciona en un ámbito la proyección exterior, cuyo monopolio tradicionalmente ha reivindicado el Gobierno del Estado. En este artículo se analiza la acción exterior de la Junta de Andalucía hacia Marruecos a través del caso de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Palabras clave: España, cooperación descentralizada, Marruecos, cooperación para el desarrollo

*Doctor Investigador Contratado del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en el marco del Programa I3P financiado por el Fondo Social Europeo
tdesrues@iesa.csic.es

**Becaria del Programa de Formación de Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC)
jmoreno@iesa.csic.es

Este artículo se enmarca en los resultados del proyecto de investigación I+D+i, "Política exterior y relaciones culturales con el Mundo Árabe" (SEJ2005-08867-C03-03) financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia". Es el resultado del análisis de fuentes secundarias y de una serie de entrevistas, por lo que los autores quieren agradecer a todas las personas que han participado.

La incorporación de nuevos actores, tanto subestatales como supranacionales, a la esfera de las relaciones internacionales se está acelerando. En el caso del Estado español, de acuerdo con el principio de unidad de acción exterior que recoge la Constitución (art. 149.1.3.), la política exterior es prerrogativa del Gobierno central. No obstante, la unidad de acción del Estado en nombre de la eficacia y coherencia se ha visto cuestionada por la coincidencia de un doble proceso: la formación a partir de 1978 de un régimen político democrático, que articula una estructura descentralizada del Estado en comunidades autónomas, y la integración del Estado dentro de una entidad supranacional, la Unión Europea (UE), en 1986. Ambos procesos han contribuido a impulsar la acción exterior de las comunidades autónomas (Freres y Sanz, 2002). El hecho de que estas no tengan atribuciones ni capacidad para firmar acuerdos o no puedan generar obligaciones internacionales jurídicamente exigibles o que supongan ejercicio de soberanía (Colino, 2007) no ha impedido que consoliden una proyección exterior en la mayoría de sus competencias. Prueba de ello es que las reformas estatutarias que se están acometiendo últimamente en algunas comunidades autónomas incorporan la acción exterior en los nuevos estatutos¹. Se produce así la legalización de una situación de hecho, que difícilmente pondrá un punto final a la lógica anterior de atribución progresiva y a menudo *ad hoc* de competencias.

En muchas comunidades autónomas la acción exterior encuentra una de sus vías privilegiadas en la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Ello no se debe sólo a la dimensión ética y humanitaria que la acompaña, sino también a motivaciones más instrumentales relacionadas con intereses de distinta índole que las comunidades autónomas consideran diferenciados de los del resto del Estado. La CID realizada por las comunidades autónomas se enmarca dentro de lo que se denomina *cooperación oficial descentralizada*, que incluye a entes públicos que no forman parte de la Administración general del Estado y que, además, se diferencia de la que surge de entes privados (González Parada y Corral, 1998). Sus promotores suelen atribuir a la cooperación oficial descentralizada una serie de ventajas comparativas frente a la del Gobierno español, tales como la posibilidad de capitalizar la experiencia de las entidades subestatales en la gestión de determinadas políticas (fundamentalmente servicios sociales y desarrollo territorial), una mayor proximidad con la sociedad civil o una menor subordinación a los imperativos de las relaciones diplomáticas. No obstante, estas características *idílicas* no concurren siempre. Se reprocha la utilización de la CID para la proyección de las comunidades autónomas en el exterior en detrimento de los principios que rigen la ayuda al desarrollo; las administraciones regionales reproducen tanto la burocratización como la falta de coordinación de la Administración general del Estado, y las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) se ven reducidas a entidades subcontratadas para la ejecución del presupuesto. A ello habría que añadir los conflictos que puedan surgir en las relaciones entre administraciones territoriales y estatales de distinto signo político. En definitiva, tanto en el caso del Estado como de las comunidades autónomas, “la CID es un ámbito

en el que se constatan diferencias entre los principios en los que se basa una política y los fines que persigue” (Rodríguez Manzano y Sotillo Lorenzo, 2003).

Dentro de este marco se inscriben los objetivos de este artículo que aborda la cuestión de la acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos y, concretamente, analiza a grandes rasgos la CID que gestiona la Consejería de Presidencia en el país vecino. Marruecos ha sido el principal destinatario de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del gobierno andaluz en los últimos diez años. Sin embargo, el país vecino no forma parte de los países menos desarrollados, y si bien posee importantes bolsas de pobreza, se ubica entre los países con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio. Ello hace que el caso de la CID de la Junta de Andalucía en Marruecos se nos ofrezca como un escenario muy interesante para tratar de desentrañar cómo se gestiona dicha aparente contradicción entre los principios de una política y los hechos.

Tras una breve presentación de los inicios de la CID de la Junta de Andalucía, así como de sus principios rectores y articulación institucional, se intentará captar las características propias de la acción de la Administración andaluza en Marruecos, con sus fortalezas y sus límites. En este sentido, se tratará de comprobar, en qué medida la CID es un componente relevante de la acción exterior del Gobierno andaluz, así como el grado de autonomía de que goza con relación a otras políticas autonómicas o a la acción exterior del Gobierno del Estado. Por último, intentaremos detectar cuáles son los intereses involucrados y evaluar cómo se compatibilizan con los ideales de la CID.

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE LA CID DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

El inicio de la CID puede situarse entre mediados de los años ochenta, con las primeras actividades de la Junta de Andalucía en la materia, y 1992, fecha en la que la Consejería de la Presidencia realiza la primera convocatoria pública de ayudas a ONGD. No obstante, el acontecimiento que la instala definitivamente como política del Gobierno andaluz son las movilizaciones por el 0,7% que tuvieron lugar en 1994. En consecuencia, en estas fechas se observa un primer salto cualitativo y cuantitativo de la AOD de la Junta de Andalucía con la creación de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior, y el incremento de los fondos gestionados por la Consejería de Presidencia que pasan de 571.023 euros en 1993 a 3.275.870 euros en 1995 (IESA, 1996). Desde entonces el presupuesto de la Junta de Andalucía no ha dejado de aumentar para alcanzar en 2005 los 58,04 millones de euros.

Asimismo, en los últimos años, la Junta de Andalucía se ha dotado de un aparato jurídico-institucional que pone fin a la laguna legal que existía en torno a las actividades de la CID. La Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de explícito respeto hacia la Ley 23/1998 que rige la política española de Cooperación Internacional para el Desarrollo², expone que el objetivo esencial de la política de la Junta de Andalucía en materia de CID es “contribuir, en la medida de lo posible, a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible”. Asimismo, establece como áreas geográficas de actuación prioritaria Iberoamérica, África del Norte y Oriente Medio, y África Subsahariana, apuntando que dentro de estas serán privilegiados los países con menor Índice de Desarrollo Humano, de conformidad con lo previsto en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En cuanto al nuevo Estatuto de Autonomía, aprobado por el Congreso de los Diputados en noviembre de 2006, este dedica a la cooperación para el desarrollo el capítulo V (Título IX), basado en el “principio de solidaridad” (art. 245) del que participa el “pueblo andaluz” a fin de promover un “orden internacional basado en una distribución más justa de la riqueza” y por el que la Comunidad Autónoma de Andalucía “desplegará en los países menos desarrollados actividades de cooperación al desarrollo, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y promoción de la paz y valores democráticos, particularmente en el Magreb, Iberoamérica y el conjunto de África”. Seguidamente y, quizás como aspecto más novedoso, se establecen como prioritarias las políticas de cooperación que se concierten con estados “vecinos o culturalmente próximos” o “receptores de inmigrantes andaluces o de procedencia de los inmigrantes hacia Andalucía”.

Como señala Fernández Sánchez (2006), hay que resaltar que la adecuación del enunciado (art.246) con los criterios internacionalmente reconocidos de lo que es y debería ser la CID peca de ciertas imprecisiones en su concepción, ya que, bajo este título se hace referencia a la cooperación interregional y transfronteriza, que no es necesariamente cooperación al desarrollo. Asimismo, la introducción de la variable migración se vuelve ambigua, y da pie a que se pueda reconducir hacia otros países la prioridad otorgada en el texto a los países menos desarrollados. Teniendo en cuenta estos límites, con este nuevo marco jurídico, la CID adquiere el máximo rango legal y se convierte en una componente de la política andaluza ratificada por el Parlamento.

Tanto en el Estatuto, como en la Ley 14/2003, la Junta de Andalucía aparece como coordinadora e impulsora de las acciones exteriores de los diferentes actores públicos que actúan en el seno de la comunidad (art. 247, capítulo V, título IX del Estatuto de Autonomía). Dentro del entramado de las organizaciones que dependen de la Junta, la Ley 2/2006 crea la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID). A la espera de que el Consejo de gobierno apruebe los estatutos definitivos

para su constitución efectiva como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, el órgano de coordinación, ejecución y planificación de la cooperación oficial de la Junta de Andalucía sigue siendo la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACI). Esta última, que gestiona también las ayudas de la Administración destinadas a otros agentes de cooperación, fue creada por el Decreto 347/2004, y sustituía entonces a la Dirección general de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior. La Agencia forma parte de la Consejería de la Presidencia, bajo la coordinación de la Secretaría General de Acción Exterior, y entre sus múltiples funciones se encuentran asesorar al Consejo de Gobierno, ejecutar el futuro Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, proponer el Informe Anual de Evaluación, gestionar el Registro de Agentes de la CID, facilitar la coordinación entre agentes de la cooperación, divulgar información relativa a la CID de Andalucía, etc. En el año 2006, la AACI contó con un presupuesto de 58.043.839 euros, de los que 1.521.462 euros estuvieron destinados a la gestión de la propia agencia, 6.511.173,64 euros a compromisos de financiación de proyectos del programa de cooperación aprobado en 2005, y 50.018.203,36 euros a la financiación de los 201 proyectos aprobados en 2006. Una de las principales características de la cooperación de la Junta de Andalucía es que, a diferencia de otras comunidades autónomas, posee un sistema mixto de ejecución de su presupuesto destinado a proyectos, por el que la Administración autonómica ejecuta de manera directa o mediante empresas públicas una importante proporción del mismo (Palacios y Ortega, 2002).

Para completar el panorama institucional de la CID en Andalucía, la Ley 14/2003 contempla articular la política de cooperación a través de una serie de órganos (Decreto 172/2005): el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el que participan los diferentes agentes andaluces de cooperación; la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, que coordina las actuaciones de las diferentes entidades de la Junta de Andalucía en materia de CID; y el Registro de Agentes de Cooperación Internacional para el Desarrollo. No obstante, habría que señalar que algunos de estos órganos como el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional o la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo se han estrenado recientemente. Asimismo, el Plan Andaluz de Cooperación aún no ha sido aprobado cuando la ley preveía que se aprobara en el plazo de un año tras la entrada en vigor de la misma (derogatoria final segunda).

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MARRUECOS

Marruecos se ha convertido en el principal destinatario de la AOD de la Junta de Andalucía, y ello a pesar de que es un país con un Índice de Desarrollo Humano medio. Entre los años 1999 y 2005, la Junta de Andalucía le otorgó como media el 20% del volumen total de la AOD. Asimismo, la Administración andaluza destaca, dentro del conjunto de las comunidades autónomas, no solamente por la cantidad de recursos destinados a este país vecino, —en 2006 fue con más de 10.400.000 euros la segunda comunidad en volumen tras Cataluña—, sino también por la proporción de proyectos ejecutados de forma directa.

Tabla 1: Evolución de la AOD gestionada por la Consejería de Presidencia

	2002	2003	2004	2005	2006*
Norte de África	5.067.199	6.343.702	7.953.431	11.009.189	12.872.008
Marruecos	3.879.750	5.839.039	6.245.076	9.523.189	10.479.944
AOD Total	22.427.945	25.816.735	32.615.275	37.937.899	58.043.839
% Marruecos de AOD Total	17,30%	22,61%	19,15%	25,10%	18,05%

Fuente: Informes Seguimiento PACI y *datos proporcionados por la AACI.

De los inicios de la CID en Marruecos al Programa de Desarrollo Transfronterizo

Aunque las primeras actuaciones de la CID de la Junta de Andalucía en Marruecos se remontan a principios de los años noventa, lo cierto es que habrá que esperar a la firma en 1996 de la declaración de Intenciones para la Cooperación entre la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos para que se defina una política de cooperación entre ambas administraciones. Esta declaración, que abarcaba el período 1996-2000 y que sería actualizada en 1999, identifica las áreas geográficas prioritarias (circunscritas a las provincias del norte o del antiguo Protectorado según se mire) y una serie de sectores de actuación preferente (energético, administraciones locales y regionales, patrimonio arquitectónico, empresarial, salud, medio ambiente, agrario y pesquero, cultural y universitario).

Tras estos primeros pasos, el punto de inflexión, cualitativa y cuantitativamente hablando, de la CID con Marruecos se produce en los años 1999 y 2000 con la elaboración del Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT)³. El PDT es un programa que

busca capitalizar la convergencia de los fondos Interreg y MEDA⁴, al tiempo que recoge los frutos de la experiencia adquirida y apuesta por la transición desde un enfoque de la cooperación a la asociación. Se quiere así superar el dilema entre las necesidades de los receptores y los intereses de los donantes. En este sentido, se plantea como un programa plurianual, consensuado y cofinanciado entre la Administración marroquí y la andaluza a fin de mejorar la coordinación y planificación de las actuaciones de cooperación directa en este país, que hasta ahora había consistido en proyectos aislados e independientemente diseñados. La ambición del PDT se ve reflejada en la partida anunciada, que alcanza los 48 millones de euros a aportar por el Reino de Marruecos y la Junta de Andalucía para un período de cinco años (2001-2006) y en la ampliación de las áreas geográficas de intervención que incorporan a la región oriental (prefecturas de Uxda y Angad, provincias de Nador, Berkane, Taourit, Yerada y Figuig). Dicha ampliación del horizonte geográfico asume así la reforma de la administración territorial marroquí de 1996. Asimismo, la recién creada Agencia Nacional para la Promoción y el Desarrollo de las Provincias del Norte se convierte en uno de sus principales interlocutores.

No obstante, el voluntarismo que expresa dicho proyecto fue frenado por el fin del acuerdo pesquero en diciembre 1999 y la creciente tensión en las relaciones entre el régimen marroquí y el Gobierno de José María Aznar. Esta situación hizo temer al ejecutivo de la Junta de Andalucía que algunos sectores sociales y económicos no entendieran la aportación presupuestaria para la cooperación con el país vecino cuando a 200 barcos andaluces se les condenaba al desguace, por lo que se decidió retrasar la rúbrica de la firma del PDT. En octubre de 2001, la llamada a consultas del embajador marroquí por el rey Mohamed VI lleva a un nuevo aplazamiento hasta que se vuelvan a normalizar las relaciones diplomáticas. Esta crisis no impide, no obstante, que se siga con los programas y acciones en marcha, si bien se paraliza cualquier nueva iniciativa.

Finalmente, el PDT se firmó en marzo de 2003 para un período de tres años (2003-2006) y no de cinco como estaba previsto en un principio. Se estructura en torno a siete ejes de actuación prioritarios: servicios sociales básicos, desarrollo social, medio ambiente y energía, desarrollo económico, cultura y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, infraestructuras y fortalecimiento institucional; los sectores que más fondos recibieron en el año 2006 fueron el de cultura y rehabilitación del patrimonio histórico, fortalecimiento institucional y desarrollo económico (véase tabla 2).

Tabla 2: Inversión de la AACI en 2006 por ejes prioritarios de actuación

Cultura y rehabilitación del patrimonio	5.739.300,61
Fortalecimiento institucional	2.836.000,00
Desarrollo económico	1.732.031,00
Desarrollo social	1.663.736,77

Medio ambiente y energía	1.147.168,32
Infraestructuras	1.020.507,84
Servicios sociales básicos	1.017.848,07
TOTAL	11.760.824,84

Fuente: Elaboración propia a partir de las subvenciones otorgadas por la AACI en el 2006 (BOJA nº 71, 11.04.2007).

A la espera de la evaluación de las acciones realizadas por parte de la Administración andaluza, las perspectivas para los próximos años se enmarcan dentro de la continuidad, con la intención de desarrollar programas operativos de similares características, aunque con un carácter social más marcado que el anterior y con la ambición de convertirlo en un marco de referencia para los diferentes actores de la cooperación⁵.

El peso de la cooperación directa

Es preciso insistir de nuevo en el peso de la cooperación directa como rasgo que define a la CID de la Junta de Andalucía y que se vuelve emblemática en el caso de Marruecos. Entre los años 1995 y 2004, las ONGD han llevado a cabo en Marruecos 53 proyectos por un total de 8.476.953 euros, con la siguiente distribución por áreas de actuación: promoción de la mujer (17), salud (9), desarrollo rural (6), educación y formación (4), sectores productivos (5), protección de la infancia (4). Si bien en 2006, de los 30 proyectos financiados dentro de la AOD, las ONGD ejecutaron un número ligeramente mayor que la propia Junta de Andalucía con 13 y 11 proyectos respectivamente, lo cierto es que la Administración autonómica concentró alrededor del 61% del total de los fondos ejecutados en ese año, frente apenas el 30% por parte de las ONGD, siéndolo el resto por universidades (3,8%) y por otros actores sociales y económicos o entidades locales (5,2%). La cooperación indirecta sigue padeciendo varios problemas para poder invertir dicha tendencia. Cabe destacar el número todavía modesto de ONGD andaluzas que operan en el país, la juventud del movimiento asociativo y la consiguiente escasa profesionalización, la prioridad otorgada a América Central debido, entre otros factores, a una trayectoria más larga, a cierta empatía cultural e, incluso, ideológica en el caso de Cuba. A ello, habría que añadir algunos obstáculos como el desconocimiento de la realidad marroquí y de los resortes del funcionamiento de la Administración *majzení*, sin olvidar las dificultades idiomáticas. Por último, el número aún reducido de ONGD andaluzas que trabajan en Marruecos plantea una serie de cuestiones relacionadas con su representatividad y legitimación social. Independientemente de la voluntad de las ONGD, su escasa presencia hace que se corra el riesgo de fomentar situaciones de monopolio o, por lo menos, de oligopolio en la interlocución, con la siempre posible deriva clientelar en las relaciones tanto con la Administración como con las contrapartes locales.

La Fundación Tres Culturas del Mediterráneo

Como lo evidencia la distribución de las partidas presupuestarias, la cooperación cultural ocupa un lugar relevante en el seno de la CID de la Junta de Andalucía con Marruecos (véase tabla 2). Dentro de este ámbito, la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo se ha convertido en uno de los actores más destacados. Esto es debido, principalmente, a la relevancia y el carácter internacional de su patronato, a la funcionalidad de su naturaleza no-gubernamental, pero pública, y, por último, a los fondos que recibe de la Administración autonómica.

La Fundación, que se presenta como un espacio para el diálogo y el encuentro entre culturas, es cofundada por la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos en 1998. Las incorporaciones del Centro Peres por la Paz (organización vinculada al antiguo ministro israelí de Asuntos Exteriores, Shimon Peres), así como la Autoridad Nacional Palestina (ANP), no modifican su carácter hispano-marroquí como apuntan tanto la presidencia del patronato, compartida por los reyes de España y de Marruecos, como que la presidencia de la Fundación sea asumida por el presidente de la Junta de Andalucía y el cargo de presidente delegado recaiga en el consejero del rey de Marruecos, André Azoulay. También la aportación de recursos se reparte entre el Gobierno marroquí, que cede el pabellón Hassan II (construido en la isla de la Cartuja de Sevilla para la exposición universal de 1992), y la Junta de Andalucía, que se hace cargo de los gastos de mantenimiento y funcionamiento.

En cuanto a las actividades desarrolladas con Marruecos, éstas ocupan un lugar central en la Fundación⁶ y abarcan desde la cooperación interuniversitaria o la realización de seminarios y debates, hasta el fomento de encuentros entre profesionales (juristas, médicos, periodistas, etc.), pasando por la promoción de las expresiones culturales del país vecino. El valor añadido que se ofrece desde la Fundación Tres Culturas radica en su condición jurídica, que permite desarrollar su actividad con mayor agilidad y autonomía que si de la Administración pública se tratase. Ello explica por qué se está involucrando en la financiación de proyectos de cooperación para el desarrollo en Marruecos.

La mayor parte de su financiación proviene de las subvenciones con carácter excepcional que otorga anualmente la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía. Desde su entrada en funcionamiento, su presupuesto no ha cesado de incrementarse, siendo, desde 2003, la entidad que más fondos recibe de la Junta en este ámbito (SECII, 2003 y 2004). Habría que añadir a ello las aportaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y las de otras entidades tales como las cajas de ahorro andaluzas para financiar determinados proyectos. En 2004, la Fundación fue dotada con 3.600.000 euros que incluyen una subvención nominativa de 1.700.000 euros para el funcionamiento y 1.300.000 euros para actuaciones en el ámbito de la música (SECII, 2004).

A pesar de que los inicios de la Fundación se vieron afectados por la crisis hispano-marroquí, la interlocución entre la Administración andaluza y la marroquí no se rompió. No obstante, pasaron quince meses en los que ni se reunió el patronato ni las autoridades marroquíes participaron en todos los actos de la misma, lo que retrasaría el nombramiento de su director. El 3 de marzo del 2003 se produjo la primera reunión del patronato tras la crisis. En ese momento, las autoridades andaluzas anunciaron la necesidad y el deseo de reforzar el perfil social de la institución en el sentido de intensificar las relaciones entre organizaciones sociales de ambas orillas, para que en el caso de que se repitiera una nueva situación de crisis, en palabras del Consejero de Presidencia, Gaspar Zarrías, “amortiguar los períodos de tensión” (*El País*, 2 de marzo de 2003).

Si el antiguo director pecó de optimismo cuando declaró que la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo era “el instrumento más poderoso que hemos tenido para acercar a nuestros pueblos y entendernos” (*ABC*, 18 de diciembre de 2003), sí que se ha confirmado para la Junta de Andalucía la utilidad de tener un instrumento que se reclame de ambas partes. Es más, se puede considerar a la Fundación como una entidad *paragubernamental*, la cual ha mostrado su funcionalidad en un contexto errático como es el de las relaciones hispano-marroquíes.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MARRUECOS Y LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

La CID en Marruecos se ha convertido en uno de los principales vectores de la proyección hacia el exterior de la Junta de Andalucía. Las primeras razones avanzadas para justificar la atención prestada a Marruecos hacen referencia a la noción de vecindad, que impone la geografía, a la que se le une la evocación de un pasado y una cultura comunes que se trata de reconocer y dar a conocer. En este sentido, se reivindica el legado del al-Ándalus como patrimonio histórico y cultural propio de la región. Se desarrolla un discurso sobre Andalucía como crisol de civilizaciones, que se muestra solidaria con los pueblos más desfavorecidos y que debe proyectar hacia fuera sus competencias para que, tras años de subdesarrollo y ensimismamiento inducidos por la falta de democracia, ocupe su lugar en el mundo. Ello lleva a que se subrayen las diferencias de desarrollo económico entre ambas orillas y sus consecuencias no deseadas como la inmigración, al tiempo que la creciente diversificación e intensificación de las relaciones entre Andalucía

y Marruecos hace que existan otros intereses que interaccionan con la política de cooperación, limitándola o incentivándola. Por último, el Gobierno andaluz debe hacer frente a una opinión pública que no muestra un real entusiasmo por el régimen alauí, por lo que la legitimidad de la CID en Marruecos no es siempre objeto de consenso.

Marruecos una oportunidad para los empresarios andaluces

La Junta de Andalucía ha tomado una serie de iniciativas para incorporar al empresariado andaluz a los proyectos de cooperación para el desarrollo, entre las cuales destacan la firma, en 2002, de un convenio marco de colaboración, y la apertura, en 2005, de una oficina de la Unidad de Promoción de Negocios (UPN) en Casablanca con delegación en Tetuán⁷. En el transcurso de la inauguración de la UPN, el presidente Chaves fue explícito: “Es fundamental que Marruecos crezca, sólo así puede absorber su aumento de población y regular los flujos migratorios” (*El País*, 18 de marzo de 2005). Se desprende así uno de los objetivos estratégicos de la CID en un contexto como el andaluz en el que el grado de internacionalización de su tejido empresarial es menor que en otras comunidades autónomas.

Para incentivar las inversiones privadas en Marruecos, se enfatizan las ventajas que suponen la cercanía geográfica de los mercados africanos y europeos y el coste menor de la mano de obra. Si bien tanto la Administración andaluza como los agentes económicos reconocen los esfuerzos emprendidos por el Gobierno marroquí hacia la liberalización de la economía, los empresarios andaluces siguen mostrándose reticentes ante la falta de seguridad jurídica para sus inversiones⁸. Los representantes de los empresarios hacen hincapié en la necesidad de profundizar en los cambios y dejan aparecer su desconfianza hacia un régimen político de carácter *neopatrimonial* que mediatiza las reglas de derecho y penetra en la esfera económica. En contraste con estas posiciones, la Junta expresa su confianza en el proceso de cambio económico y político, como lo reflejan las declaraciones de su presidente: “Marruecos está haciendo un esfuerzo importante por modernizar sus estructuras y adecuarse a una sociedad democrática como la que existe en otros países del entorno del nuestro, evidentemente con muchas dificultades. La cooperación y la ayuda van a colaborar de alguna forma en que ese proceso abierto de paulatina democratización sea lo más corto posible”. Si bien no cabe duda de que existen experiencias inversoras malogradas, las divergencias entre ambas percepciones refuerzan la hipótesis de que entre los actores económicos existen *prejuicios* hacia el país vecino en los que se confunden y mezclan la desconfianza hacia el régimen político y el desconocimiento del tejido empresarial⁹. Cabe decir, también, que los celos a invertir en Marruecos arrastran lastres del pasado, reactivados por la existencia de intereses encontrados en sectores relevantes de la economía andaluza como son la pesca y la agricultura.

Pesca y agricultura: complementariedad y competencia

La dependencia del sector pesquero andaluz del caladero marroquí ilustra la existencia de intereses diferenciados con relación al resto de las regiones españolas. Dicha situación y la entonces próxima expiración del acuerdo euro-marroquí de pesca, prevista para diciembre de 1999, hicieron que la cuestión de la CID estuviese presente en las conversaciones mantenidas por la Junta de Andalucía con el Gobierno marroquí. En un principio, el presidente Chaves contaba con sus afinidades con el entonces jefe del Gobierno, A. Yusufí, para que se le reservase un trato especial a la flota andaluza en las negociaciones entre Marruecos y la Unión Europea. Los viajes del presidente a Marruecos levantaron expectativas para el sector sobre la posibilidad de un acuerdo bilateral fuera del marco europeo. Ante la toma de conciencia de que la solución tardaría, se agitaron, a partir de 2001, tanto las promesas de incrementar entre un 40% y un 50% la partida de la CID destinada a Marruecos, como las amenazas de revisar los programas de cooperación con una clara alusión al PDT¹⁰. De ahí que la CID se use como moneda de cambio o como mecanismo de compensación. Por un lado, ante la falta de legitimidad social que pueda tener la cooperación, se justifica en nombre de la defensa de intereses socioeconómicos y, por otro, se instrumentaliza para negociar. Finalmente, el acuerdo sobre pesca llegaría en agosto de 2005 y su aplicación efectiva en abril de 2007.

Durante el conflicto de la pesca, las organizaciones profesionales agrarias reprocharon la introducción de la agricultura en las negociaciones. Con el sector hortofrutícola, la Junta de Andalucía se enfrenta a una serie de contradicciones. Por una parte, la Administración andaluza lleva a cabo una serie de proyectos de desarrollo rural y agrario así como de vigilancia en sanidad animal en el país vecino. Por otra, las exportaciones agrícolas marroquíes en la Unión Europea compiten directamente con las españolas al tiempo que empresarios andaluces invierten en el sector agrario marroquí y que parte de la mano de obra del campo andaluz es de nacionalidad marroquí. Dentro de este contexto, las organizaciones sindicales agrarias privilegian un discurso *defensivo* de protección de sus intereses corporativos dentro del mercado europeo en detrimento de los intereses marroquíes, silenciando así los elementos de complementariedad que puedan existir como la necesidad de mano de obra estacional.

Inmigración, conflicto del Sáhara y crisis diplomática

La inmigración y, cada vez más la de los menores no acompañados, es otra cuestión que marca la agenda de las relaciones entre la Junta de Andalucía y Marruecos¹¹. Se ha convertido en uno de los principales argumentos para legitimar la CID en las provincias del norte de Marruecos. La Junta reconoce que los menores vienen aquí para trabajar, pero se niega a que “el futuro de los menores marroquíes sea venir a Andalucía, sino mejorar las condiciones de vida en su país”. El Gobierno autonómico no está dispuesto

a tener el papel de gendarme de Europa y pide ayuda para su política de cooperación al desarrollo. También es consciente de las discrepancias de ciertos sectores sociales hacia el lugar privilegiado que ocupa Marruecos en la CID andaluza. Así, ante la situación crítica de los africanos subsaharianos presentes en el norte de Marruecos y la represión brutal de los *asaltos a las vallas* de Ceuta durante el otoño de 2005, Izquierda Unida, partido en la oposición, reclamó la suspensión de los convenios de cooperación existentes con Marruecos acusando al ejecutivo socialista de complicidad con un régimen que no respeta los derechos humanos (Europa Press, 11 de octubre 2005).

La no-resolución del conflicto del Sáhara Occidental, la antigua colonia española, es otro tema que afecta a las relaciones entre ambas partes e incide en la CID. La Junta de Andalucía se ve prisionera de un dilema entre su afán de institucionalizar una política de buena vecindad con Marruecos y una opinión pública generalmente próxima a las tesis del Frente Polisario. Dicho dilema se refleja en el hecho de que la población saharauí de los campos de refugiados es la segunda beneficiaria de la AOD andaluza en el Magreb (1.898.900 euros en 2006) detrás de Marruecos (10.479.944,06 euros en 2006), eso sí a bastante distancia.

La labor del tejido asociativo andaluz, como la organización anual de la Caravana para la Paz o la acogida en familias cada verano de unos 3.000 niños procedentes de los campamentos argelinos, se ve respaldada por los partidos políticos Izquierda Unida, Los Verdes e, incluso, por muchos militantes del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). La dirección de Izquierda Unida sigue manteniendo su apoyo incondicional a las tesis del Frente Polisario en nombre de la legalidad internacional y de su aversión por el régimen marroquí, al cual considera *feudal* en muchos aspectos. Así, su portavoz en Andalucía llegará a “lamentar que Andalucía destine más del 50% de su política de cooperación a Marruecos, abandonando, así a los que más lo necesitan, como es el pueblo saharauí” (Europa Press, 11 de octubre de 2005). En cambio, tanto el PSOE como el Partido Popular han evolucionado en sus tesis, y se han acabado por plegarse a los imperativos de la *real politik* cuando han asumido la dirección del Gobierno del Estado. Así, los representantes regionales del Partido Popular andaluz se alinearán con la política de los gobiernos Aznar, mientras que se instalarán en la discrepancia sistemática tras la victoria del PSOE en las elecciones generales de 2004. En el caso del PSOE, la disciplina de los militantes no está siempre garantizada. Reflejo de esta situación se encuentra en el apoyo del grupo socialista en el Parlamento andaluz a la celebración, en octubre de 2001, de un referéndum simbólico en las distintas provincias andaluzas sobre la autodeterminación del Sáhara Occidental. La celebración de dicho referéndum y de la XXVII Conferencia Europea de Apoyo al Pueblo Saharauí en Sevilla, se añade a la lista de agravios entre España y Marruecos y no es ajena a la llamada a consultas del embajador el 27 de octubre de aquel año.

La CID y la fuerte personalización de la acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos

La proyección pública de la CID en Marruecos adquiere un rasgo muy personalista en la figura de Manuel Chaves, el presidente del Gobierno andaluz desde 1990. Ello se debe a varios motivos. En primer lugar, cabe recordar que la ubicación orgánica de la acción exterior de la Junta se encuentra en la Consejería de Presidencia. En segundo lugar, la cercanía geográfica hace que la CID con Marruecos ofrezca la oportunidad de visitar el país vecino para inaugurar los proyectos realizados. Además, la realización de viajes, que comparte con consejeros y otros parlamentarios, se convierte en una de las actividades con mayor visibilidad y posee un alto grado estratégico en determinadas coyunturas. En tercer lugar, se convierten en una oportunidad para reafirmar una convicción personal del presidente, nacido en Ceuta y criado en Cádiz: “la de un destino indisociable entre ambas orillas”. Por último, la recurrencia de los conflictos y la relevancia de los intereses en juego han contribuido a que el presidente de la Junta de Andalucía haya viajado 11 veces a Marruecos desde que fue elegido en 1990¹².

El Partido Popular es la única fuerza política que no cree que el Gobierno andaluz deba tener una agenda exterior, al contrario de lo que mantienen las otras fuerzas políticas, incluidas las de la oposición Izquierda Unida y el Partido Andalucista (*El País*, 6 julio de 2007)¹³. Ante las críticas del Partido Popular a los viajes a Marruecos del presidente Chaves, este defiende los resultados obtenidos gracias a la política de colaboración con Marruecos. Así, en cuestiones migratorias puede contar entre los logros de dicha política que “dos de cada tres inmigrantes son interceptados antes de alcanzar las costas andaluzas” (*El País*, 29 de septiembre de 2006).

Si bien la Junta de Andalucía puede avanzar argumentos que evidencian los intereses específicamente andaluces para legitimar así sus competencias en materia de CID, lo cierto es que la prioridad otorgada a Marruecos se justifica por motivos semejantes a los enarbolados por la cooperación para el desarrollo del Gobierno del Estado, al tiempo que la política andaluza se ve afectada por el estado de las relaciones entre aquel y su homólogo marroquí. Así, la voluntad de acercamiento que mostraron los gobiernos socialistas de Felipe González (1988-1992; 1992-1996) (Larramendi, 1997) acompañaron la acción creciente de la Junta de Andalucía, sobre todo a partir de la firma del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre España y Marruecos en 1991, mientras que la tensión de las relaciones bilaterales con los gobiernos de José María Aznar (1996-2000 y 2000-2004) (Larramendi, 2006) supuso un freno a dicha acción. Durante la crisis pesquera (2000-2003), la crispación surgía cada vez que se anunciaba la intención del presidente de la Junta de desplazarse a Marruecos. La oposición sistemática en el Parlamento andaluz por parte de los diputados populares o del titular del Ministerio de Agricultura y Pesca, el jerezano Miguel Arias Cañete, puede resumirse en una frase “Chaves está haciendo el ridículo” (*El País*, 25 de febrero de 2005).

Ante esas reacciones hostiles, el presidente Chaves llegó a advertir que no necesitaba la “autorización del Gobierno para desplazarse a este país” (*El País*, 20 de enero de 2002) y tuvo a bien recordar que siempre que ha viajado a un país fuera de la Unión Europea lo ha puesto en conocimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores. Lo que parece molestar más a los Populares en este contexto de crisis es que además de buscar soluciones a los problemas propiamente andaluces, Chaves pueda aparecer ante la opinión pública como un mediador válido entre ambos estados (*ABC*, 14 de octubre de 2003). Finalmente, tras tres años de demora, en marzo de 2003 se confirma que el viaje del presidente de la Junta de Andalucía cuenta con el visto bueno del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Este breve y parcial recorrido refleja cómo la CID forma parte integral de las relaciones entre Andalucía y Marruecos, habiéndose convertido en un instrumento de promoción y defensa de los intereses andaluces que se puede movilizar en las negociaciones en momentos de tensión y de proyección hacia el exterior de la Comunidad Autónoma y de su presidente. La CID tampoco se ha librado del impacto de la evolución de las relaciones entre Rabat y Madrid. En este sentido, se hace necesario dotarla de una mayor autonomía respecto a los avatares de las relaciones internacionales y conseguir la conciliación de las prioridades políticas con los objetivos del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha mostrado que tras 20 años y a pesar de las tensiones puntuales con el Gobierno del Estado, la CID de la Junta de Andalucía en Marruecos se ha convertido en uno de los instrumentos privilegiados de la proyección de la Comunidad Autónoma hacia el exterior. Aunque el marco legal de la CID es reciente (2003) y el proceso de institucionalización aún no se ha acabado a la espera de la puesta en funcionamiento de la AACID, la AOD andaluza se sitúa entre las más importantes del Estado.

Si bien existe una política de apertura a la participación de los agentes sociales andaluces no-gubernamentales, lo cierto es que la cooperación directamente ejecutada por la Junta de Andalucía sigue siendo predominante en Marruecos. Ello refleja tanto la debilidad del tejido asociativo andaluz para el desarrollo en el país, como la voluntad de la Administración andaluza de actuar en el país vecino. Esto último no se debe sólo a la dimensión ética y humanitaria que recogen los principios de la CID, sino también a la necesidad de defender y promover los intereses andaluces. La CID en Marruecos es prioritaria, porque se quiere mantener relaciones fluidas con un vecino que impone, nos guste o no, la geografía.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma considera a Marruecos como la prolongación natural de su territorio. Presenta a la región como un puente, esto es, un nexo de unión entre Marruecos y la Unión Europea. En muchos aspectos, la CID andaluza se asemeja a una política de cooperación para el desarrollo transfronterizo, como lo refleja el peso del PDT. Aunque esta no tiene por qué estar reñida con los principios internacionalmente reconocidos que deben regir cualquier política de cooperación para el desarrollo, se hace necesario ir más allá del norte del país e impulsar el fortalecimiento de la sociedad civil marroquí, en general. En este sentido, la Fundación Tres Culturas puede tener un papel activo para que compatibilice las actividades de gran prestigio intelectual, artístico y cultural con la consolidación del tejido asociativo marroquí, de la expresión de la cultura popular (sea tradicional o más contemporánea) y la participación de la juventud.

El codesarrollo es otra vía en la que se tendrá que explorar para así profundizar en el conocimiento de las condiciones sociales del contexto local de actuación e incrementar la implicación de las poblaciones objeto de la CID. La presencia de una creciente población marroquí que reside en Andalucía y la intensificación de los desplazamientos de una orilla a otra contribuyen a que la región se esté convirtiendo en un espacio transnacional. No obstante, los obstáculos a la libre circulación de las personas recuerdan que las fronteras son realidades tangibles. En cambio, los riesgos sanitarios y medioambientales no entienden de fronteras, por lo que la cooperación en esos ámbitos es ineludible.

La existencia de una opinión pública andaluza que no se caracteriza por su empatía hacia el régimen político marroquí mantiene el riesgo de que se cuestione la legitimidad de la CID en Marruecos. Entre las cuestiones que suscitan cierta polémica, cabe destacar la competencia económica, la cuestión del Sáhara Occidental y la inmigración irregular. Todas estas se ven además atravesadas por el sentimiento de que Marruecos no es un *socio leal*, poniendo así en entredicho los fundamentos de la confianza depositada por el Gobierno andaluz. Como respuesta, el presidente Chaves se refiere “al egoísmo inteligente” para defender la CID como parte de la visión estratégica en la que deben enmarcarse las relaciones con Marruecos: “la cooperación tiene que ser cada vez más activa y más cuantiosa en cantidad y calidad. Esa es nuestra visión de lo que debe ser la cooperación, en este caso con Marruecos, en donde hay que volcarse para la mejora del nivel de vida que evite sucesos trágicos como estamos permanentemente viendo en el Estrecho. Con conceptos que en muchas ocasiones se pudieran denominar como el “egoísmo inteligente” (*El País*, 24 de septiembre de 2001).

En definitiva, el hecho de que la Junta de Andalucía quiera capitalizar los fondos públicos destinados a la CID en Marruecos es legítimo. No obstante, el mantenimiento de buenas relaciones entre las dos orillas no debería hacerse a un precio demasiado alto, ya que, se quiera o no, la CID es un instrumento de transformación social, por lo que la mirada crítica debería sostenerse cuando surgen dudas con respecto a la voluntad del interlocutor de promover un mayor y mejor reparto tanto de la riqueza como del ejercicio del poder.

Notas

1. El nuevo Estatuto de Andalucía dedica el capítulo VI (Título IX) a la acción exterior. En él se explicita que Andalucía deberá ser informada por el Gobierno central de la celebración de tratados y convenios que le afecten directamente, que podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras de los mismos, que podrá llevar a cabo acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias, y que podrá suscribir con aquellos estados con los que mantenga vínculos históricos, tratados y convenios de cooperación cultural, previa autorización de las Cortes.
2. La Ley 23/1998 establece que las comunidades autónomas y las entidades locales pueden llevar a cabo acciones de cooperación siempre y cuando se inspiren en los principios, objetivos y prioridades marcados por el Estado.
3. El seminario Balance y perspectivas de la cooperación de la Junta de Andalucía en Marruecos, que tuvo lugar en 2000 en la Fundación Tres Culturas, estableció las bases para lo que va a constituir el Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT).
4. En marzo de 2002, los programas Interreg II y MEDA aportaron 20 millones de euros para inversiones en la región norte de Marruecos y el campo de Gibraltar.
5. Entrevista con la AACI, el 5 de junio de 2007. El énfasis en la dimensión social de los proyectos coincide con la puesta en marcha de la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH) impulsada por el rey Mohamed VI a partir de mayo de 2005.
6. En 2006, se desarrollaron 26 proyectos en Marruecos por un total de 2.151.968,77 euros de un total de 6.272.439 euros.
7. Andalucía se unía así a las demás comunidades autónomas como Cataluña de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional que lo permite desde 1994, según recoge Colino (2007).
8. No existe un registro de las empresas andaluzas instaladas en Marruecos. En la mayor parte de los casos, figuran en los registros los socios marroquíes, lo que dificulta cualquier intento de censo.
9. Las declaraciones de la presidencia de la Confederación de Empresarios Andaluces (CEA), durante la crisis diplomática que surgió entre Marruecos y España, hacían hincapié en el hecho de que en España y Marruecos “hay regímenes distintos y formas políticas y económicas diferentes”. Ahora bien, esta misma institución confirmaría meses más tarde que no le constaban incidencias en las empresas andaluzas que tienen inversiones en Marruecos (*El País*, 4 de noviembre de 2001).
10. “Chaves no se mostró partidario de ‘represaliar ni amenazar a Marruecos’, pero sí apostilló que los programas de cooperación se negociarán” (*El País*, 29 de abril de 2001).
11. En el año 2002, de los 1.400 menores que ingresaron en centros de acogida de la Comunidad Autónoma, el 2,5% fue repatriado (*El País*, 2 de julio de 2005).
12. En 17 años de presidencia, Manuel Chaves ha realizado 101 viajes, el 75% de los cuales a Bruselas o a países europeos.
13. No obstante, Izquierda Unida le reprocha “una excesiva dedicación hacia el tema marroquí” (*El País*, 1 de abril de 2005).

Referencias bibliográficas

- COLINO, Cesar. *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*. Documento de trabajo (octubre 2007) [en línea]. Madrid: Fundación Alternativas. [Consulta: 25 junio 2007]. http://www.falternativas.org/base/download/3620_27-06-07_OPEX10.pdf
- FERNANDEZ SANCHEZ, Pablo Antonio. "El nuevo estatuto de autonomía de Andalucía y la acción exterior". *Anuario de derecho internacional*. No. 22 (2006). P. 53-88.
- FRERES, Christian y SANZ, Antonio. "La acción exterior de las comunidades autónomas españolas en América Latina. Una visión general". En: FRERES, Christian y SANZ, Antonio (ed.) *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana*. Madrid: Síntesis/AIETI, 2002. P. 17-63.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón y CORRAL, Jesús C. "La Cooperación descentralizada en España". En: González Parada, José Ramón (coord.) *La Cooperación descentralizada ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid: La Catarata, IUDC/UCM, 1998. P. 42-67.
- IESA. *Informe sobre la política de Cooperación para el Desarrollo de la Junta de Andalucía (1990-1995)*. Informe del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Córdoba, diciembre 1996.
- INTERMON-OXFAM. "España y Marruecos entre la discordia y la cooperación". *La realidad de la ayuda, 2003-2004*. Barcelona: Fundación Intermón Oxfam, 2003.
- LARRAMENDI, Miguel. "La politique étrangère de l'Espagne envers le Maghreb. De l'adhésion à l'Union européenne à la guerre contre l'Iraq (1986-2004)". *L'Année du Maghreb 2004*. París: CNRS ÉDITIONS, 2006. P. 27-43.
- LARRAMENDI, Miguel. *La política exterior de Marruecos*. Madrid: Mapfre, 1997.
- PALACIOS, M^a del Mar y ORTEGA, M^a Luz. "La acción exterior en el Estado descentralizado. Las relaciones de Andalucía con Iberoamérica". En: FRERES, Christian y SANZ, Antonio (ed.) *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana*. Madrid: Síntesis/AIETI, 2002. P. 65-95.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y SOTILLO LORENZO, José Ángel. "Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español". *Revista Española de Derecho Internacional (R.E.D.I.)*. Vol. LV (2003). P. 149-186.
- SECII. *Plan anual de cooperación internacional para 2005 (PACI)* (2005) [en línea]. Madrid: MAE. [Consulta: 25 mayo 2007]. http://www.aeci.es/03coop/6public_docs/2seci/1paci/ftp/PACI2004.pdf
- SECII. *Plan anual de cooperación internacional para 2004 (PACI)* (2004) [en línea]. Madrid: MAE. [Consulta: 25 mayo 2007]. http://www.aeci.es/03coop/6public_docs/2seci/1paci/ftp/PACI2004.pdf
- SECII. *Plan anual de cooperación internacional para 2003 (PACI)* (2003) [en línea]. Madrid: MAE. [Consulta: 25 mayo 2007]. http://www.aeci.es/03coop/6public_docs/2seci/1paci/ftp/PACI2003.pdf