



# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO

Joseph Ferré<sup>1</sup>

## 1. Introducción

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece como uno de los objetivos últimos de la Cooperación Española "la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente". Igualmente, el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, aprobado en Consejo de Ministros el 24 de noviembre de 2000, fija seis sectores de concentración, entre los que se encuentra la defensa del medio ambiente y tres prioridades horizontales, entre ellas la sostenibilidad medioambiental.

Por otra parte, la Ley de Cooperación sitúa como áreas geográficas de actuación preferente, entre otras, las de los países árabes del norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos otros en los que España mantiene especiales vínculos de carácter histórico o cultural. Concretamente, el Plan Director incluye dentro de sus estrategias geográficas las regiones del Magreb, Oriente Medio y sudeste de Europa.

De acuerdo con la Ley de Cooperación Internacional y con el Plan Director de la Cooperación Española el 13 de diciembre de 2001 se oficializó el lanzamiento del Programa Azahar con la firma de los Ministerios de Asuntos Exteriores (AECI), Agricultura, Pesca y Alimentación, Medio Ambiente, Economía y Ciencia y Tecnología y las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Murcia y Valencia de la Declaración Constitutiva del Programa. El acto estuvo presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Con posterioridad, se sumaron a Azahar las Comunidades Autónomas de Baleares en enero, Canarias en abril, Navarra, Castilla-La Mancha y Madrid en Octubre y finalmente Asturias en noviembre de 2002.

Por consiguiente, en la actualidad el Programa Azahar incluye entre sus participantes a cinco Ministerios y diez Comunidades Autónomas españolas.

El Programa Azahar es un Programa de cooperación al desarrollo en el Mediterráneo, en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales.

<sup>1</sup> Coordinador del Programa Azahar.



Azahar consiste en un esfuerzo de coordinación de todos los actores públicos, privados y de la sociedad civil de la cooperación española al desarrollo que intervienen en materia de desarrollo sostenible en el Mediterráneo para dotarla de una mayor coherencia y de un mayor impacto, sumando recursos y asignándolos de manera más eficiente, logrando así una mayor eficacia y alcance de las acciones, en el que cada participante mantiene su identidad y especificidad propias.

El Programa está abierto a la participación de otras Comunidades Autónomas y Administraciones locales, así como a la sociedad civil a través de ONGD, instituciones académicas y de investigación que manifiesten su interés y que hayan desarrollado o tengan la intención de desarrollar acciones significativas en el ámbito de actuación del Programa Azahar.

A través del Programa Azahar se fomenta el hacer compatible el desarrollo de los países ribereños del Mediterráneo con la preservación de su entorno. No es, por lo tanto, un Programa medioambiental, con un enfoque exclusivamente conservacionista, sino que tiene muy en cuenta los aspectos referidos al desarrollo humano y a la lucha contra la pobreza.

Asimismo, el Programa Azahar promueve fortalecer el elemento de sostenibilidad medioambiental en los proyectos de desarrollo que realicen el conjunto de los actores de la cooperación española, fomentar la formación, investigación, desarrollo e innovación en los proyectos de cooperación en materia de desarrollo sostenible y sensibilizar a los países beneficiarios sobre la importancia de los principios y valores del desarrollo sostenible.

## 2. Estructura organizativa del Programa Azahar

Se ha creado una estructura de organización muy flexible y funcional articulada en torno a un Comité de Coordinación y a una Secretaría Ejecutiva. El Comité de Coordinación está compuesto por los coordinadores designados por los participantes en el Programa y es el responsable de asegurar el funcionamiento y el seguimiento del Programa, de establecer una red de intercambio permanente de información, de considerar la participación de nuevos organismos e instituciones, así como de realizar cualquier otra actividad relacionada con los objetivos y principios de Azahar.

La Agencia Española de Cooperación Internacional, a través de la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental, asegura la coordinación permanente de todos los participantes del Comité, canaliza y favorece el intercambio de información, convoca las reuniones del Comité y se encarga de la Secretaría Ejecutiva. Asimismo, puede requerir el asesoramiento de instituciones académicas y científicas para el desarrollo del Programa.



Hasta la fecha se han celebrado cuatro reuniones del Comité de Coordinación el 5 de febrero, el 5 de junio y el 6 de noviembre de 2002 y el 30 de abril de 2003.

Cabe señalar que además de la labor que se realiza en el marco del Comité de Coordinación, cada uno de los participantes establece sus propios mecanismos de organización interna con la finalidad de promover acciones de desarrollo sostenible en el conjunto de la región mediterránea.

En este sentido, varias Comunidades Autónomas han incluido el Programa Azahar, o bien alguno de sus ámbitos, como prioridad en sus convocatorias de subvenciones y ayudas a proyectos de cooperación al desarrollo. Igualmente, la AECI ha incorporado Azahar como prioridad en su convocatoria de ayudas y subvenciones a ONGD para la ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo.

Dentro de las actividades y trabajos de los participantes a través del Comité de Coordinación hay que destacar la adopción de los criterios para la integración de proyectos en el Programa y la identificación y desarrollo de las líneas de acción prioritarias dentro de los ámbitos de actuación establecidos en el mismo. Con ello se han ido reforzando las bases teóricas de Azahar.

Igualmente, se elabora de manera periódica un inventario de proyectos en curso de ejecución, de acuerdo con los criterios de inclusión acordados entre todos los participantes.

Asimismo se ha puesto en funcionamiento el sitio web del Programa con dominios propios: [www.programa-azahar.org](http://www.programa-azahar.org), [www.programa-azahar.com](http://www.programa-azahar.com) y [www.programa-azahar.es](http://www.programa-azahar.es). En esta página se ha incluido información extensa sobre el Programa Azahar y sus ámbitos sectoriales y geográficos de actuación. Contiene también información detallada sobre los proyectos que se están ejecutando sobre el terreno y sobre los seminarios avanzados, así como una amplia documentación sobre el contexto medioambiental mediterráneo y de sostenibilidad que ha dado lugar al Programa.

También se han elaborado diferentes materiales de difusión del Programa y se ha llevado a cabo un importante esfuerzo para dar a conocer sus principios y objetivos.

### 3. Ámbito geográfico

El Programa Azahar se dirige hacia tres grandes subregiones del Mediterráneo donde habitan más de 165 millones de personas; Magreb, Oriente Medio y sudeste de Europa, y dentro de éstas preferentemente a los países considerados prioritarios, así como de especial preferencia en el Plan Director 2001-2004 y en los Planes Anuales de la Cooperación Española.



Se trata de Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez en el Magreb; Egipto, Jordania, Líbano y Territorios Palestinos en Oriente Medio y Albania, Bosnia y Herzegovina y Serbia y Montenegro en el sudeste de Europa.

El Programa Azahar responde a la especial sensibilidad que la sociedad española mantiene hacia los problemas de sus vecinos del Mediterráneo, una región con la que está unida por vocación y siglos de historia.

Efectivamente, España goza de una posición especialmente privilegiada en el Mediterráneo. Su geografía y, de manera destacada, sus vínculos históricos le han dado una particular vocación mediterránea que está muy arraigada en la identidad colectiva de su sociedad y que da lugar a que sea especialmente sensible y activa para con las cuestiones que afectan al conjunto de la cuenca.

#### 4. La cuenca del Mediterráneo; un espacio común

En los países de la cuenca del Mediterráneo, la población, sus flujos y su distribución en el territorio constituyen los principales factores de cambio medioambiental, por cuanto suponen de intensificación de los niveles de urbanización, de contaminación, de modificación de los usos del suelo, de incremento del consumo de todo tipo de recursos y de generación de residuos, y por tanto de impacto en el medio ambiente y en el territorio.

Por otra parte, el régimen de lluvias de la región, -estacional y ocasionalmente muy intenso-, junto con la existencia de una abrupta orografía están provocando una acelerada pérdida del manto vegetal. Además, los recursos hídricos de la región, frágiles y muy escasos, están desigualmente distribuidos entre los países, así como dentro de cada país.

A pesar de todo ello, la cuenca del Mediterráneo dispone de unas condiciones que permiten la existencia de una rica biodiversidad, tanto marina como terrestre, que se encuentra gravemente amenazada por la fuerte presión que se deriva de los procesos de desarrollo y de presión demográfica de los países de la Cuenca.

Ante esta situación, el objetivo del Programa Azahar es generar un impacto real sobre el desarrollo humano del conjunto de los países mediterráneos, compatible con la protección del medio ambiente y la conservación de sus recursos naturales, de acuerdo con los principios establecidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo.

## 5. Ambito de actuación sectorial

En el Programa Azahar se han definido siete ámbitos de actuación que pretenden dar una respuesta efectiva a los principales problemas medioambientales con los que se enfrentan los países del sur y este de la cuenca del Mediterráneo en los que España posee una gran experiencia y un alto nivel de conocimientos, lo que permite establecer procesos de transferencia de tecnología eficaces hacia esos países.

Se trata de los ámbitos de actuación siguientes: gestión sostenible del agua, energías renovables y uso eficiente de la energía, conservación de suelos, producción sostenible, turismo sostenible, planificación y gestión medioambiental y saneamiento ambiental.

Con el objetivo de fomentar una mayor coherencia en las actividades del conjunto de los participantes en el Programa Azahar se han definido dentro de los siete ámbitos de actuación del Programa unas líneas de acción prioritarias, que no son excluyentes. Se trata de:

- la gestión integral del agua a través de organismos de cuenca y de las organizaciones de usuarios,
- el desarrollo de las energías solar y eólica,
- el fomento de proyectos de desarrollo rural integral centrados en la gestión eficiente y diversificada de los recursos naturales,
- el fomento de las Agendas 21 Locales,
- el apoyo a la gestión de áreas protegidas de interés natural, paisajístico o de patrimonio, fomentando su uso sostenible por parte de la población local a través, entre otros, del desarrollo del sector turístico.
- el apoyo a la mejora de la calidad ambiental en la industria,
- la gestión de residuos sólidos urbanos,
- el tratamiento de aguas residuales mediante tecnologías no convencionales.

### 5.1. Gestión sostenible del agua

El acceso al agua representa uno de los problemas más graves del área mediterránea. Se trata de un recurso básico imprescindible para el desarrollo de la región, pero que a su vez es muy escaso y mal repartido. Está sufriendo además una continua degradación en su calidad como consecuencia de las presiones que genera la actividad humana.



Ante esta situación, tiene especial interés fomentar la gestión integral del agua a través del apoyo a organismos de cuenca y, a escala local, mediante el refuerzo de organizaciones de usuarios. Igualmente, se deben favorecer vías alternativas de suministro de agua, así como sensibilizar a los diferentes sectores de usuarios en el ahorro del agua.

El Programa Azahar promueve las acciones destinadas a mantener y mejorar la calidad de las aguas, y a proteger los recursos y a economizar su uso, apoyando la aplicación de sistemas ahorradores de agua y que permitan su aprovechamiento eficiente y fomentando la mejora de los sistemas de gestión de la producción, suministro y distribución de agua potable y el desarrollo de redes de saneamiento.

## 5.2. Energías renovables y uso eficiente de la energía

Los países ribereños del Mediterráneo poseen unas condiciones óptimas para utilizar y desarrollar las energías renovables como un recurso local y no contaminante. Por otra parte, su demanda energética no cesa de crecer como consecuencia del crecimiento de la población y de las necesidades ligadas al crecimiento económico.

En este sentido, es necesario difundir medidas de eficiencia energética y fomentar el uso de las energías renovables, en particular solar y eólica, apoyando a las agencias responsables de su difusión, así como desarrollando proyectos en áreas concretas haciendo especial hincapié en el refuerzo de capacidades locales y el enfoque participativo.

Las acciones que se llevan a cabo en el marco del Programa Azahar se orientan hacia el apoyo al uso de energías renovables, el fomento del uso racional de la energía y de tecnologías más limpias y eficientes, el fortalecimiento de las capacidades de formación, instalación y utilización de energías renovables y la realización de estudios de viabilidad de implantación de sistemas generadores de electricidad a partir de energías renovables.

## 5.3. Conservación de suelos

La cuenca del Mediterráneo tiene que hacer frente a un grave proceso de reducción de la superficie de tierras fértiles, debido a los continuados procesos de pérdida y degradación de suelos. Las causas de la degradación de los suelos son diversas y suelen ser una combinación de factores naturales y humanos.

Para evitar estos procesos se debe hacer hincapié en la diversificación de las actividades económicas y la mejora de los sistemas tradicionales de explotación en el medio rural, en la adaptación de la ganadería a la capacidad de carga de las zonas y en la lucha contra los incendios, favoreciendo asimismo la regeneración de los bosques existentes, entre otros.

El Programa Azahar fomenta las acciones orientadas hacia la prevención y reducción de tierras degradadas, la prevención y reducción de la pérdida duradera de vegetación natural y recuperación de tierras desertizadas o degradadas, la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas naturales a la sequía y el fomento de la utilización de fuentes de energía que sustituyan a la leña como combustible, preferentemente renovables.

#### 5.4. Producción sostenible

En los últimos años se ha producido un deterioro ambiental generalizado en la cuenca del Mediterráneo que se ha visto agravado por unas prácticas intensivas en los sistemas productivos. En este contexto, se hace necesario promover en la región mediterránea el desarrollo humano y económico, compatible con la sostenibilidad de los recursos e incorporando la dimensión social.

Esto implica consumir los recursos renovables a tasas inferiores a aquellas con las que son generados, teniendo en cuenta la capacidad de carga de los sistemas, producir residuos a niveles más bajos que la capacidad de absorción del medio ambiente, y optimizar la eficiencia de los procesos productivos.

Las acciones que se realizan en el marco del Programa Azahar deben ir orientadas hacia el apoyo a los sistemas de producción y de servicios que incorporen los conceptos y valores de desarrollo sostenible, el fomento de la mejora de la eficiencia y de la productividad de los recursos que no causen daños significativos en el medio ambiente y el fortalecimiento de la capacidad de organización, producción, elaboración y comercialización de los productos de una manera sostenible.

#### 5.5. Turismo sostenible

La zona del Mediterráneo constituye el destino turístico más importante del mundo. Los países ribereños reciben en torno a un tercio del total de llegadas de turistas internacionales, y las zonas estrictamente mediterráneas representan una quinta parte de ese total. No obstante, el Mediterráneo viene perdiendo cuota de mercado a nivel mundial.



En este sentido, promover una oferta turística diversificada, responsable y de calidad basada en la valoración del entorno como recurso a proteger y en la potenciación del elemento cultural en todas sus manifestaciones es vital para alcanzar una ventaja competitiva frente a otras áreas turísticas del mundo.

Las acciones que se desarrollan en el marco del Programa Azahar se orientan hacia la potenciación de un turismo que consuma menos recursos, la promoción y el desarrollo de productos turísticos diversificados basados en la valoración del entorno como recurso a proteger y en la potenciación del elemento cultural en todas sus manifestaciones, la prevención o reducción de la masificación y de la concentración turística y el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión del sector turístico cuyo enfoque sea el de la sostenibilidad.

## 5.6. Planificación y gestión medioambiental

La singularidad climática de la región mediterránea ha dado lugar, entre otros factores, a unos procesos adaptativos que explican la enorme diversidad de la zona tanto en el reino animal como en el vegetal. En contraste con esta gran diversidad biológica, la cuenca del Mediterráneo viene sufriendo desde hace siglos una intensa actividad humana.

Es necesario, por tanto, hacer compatibles la conservación de las áreas protegidas y de los espacios naturales con su uso sostenible en beneficio de la población local. Igualmente, se deben fomentar la implementación de Agendas 21 y establecer medidas de acompañamiento en los procesos de ordenación del territorio y de urbanización.

Las acciones que se realizan en el marco del Programa Azahar deben orientarse hacia el apoyo a las áreas protegidas que hayan sido designadas o reguladas y administradas con la finalidad de alcanzar objetivos específicos de conservación, al fomento de la conservación de los ecosistemas y los hábitat naturales, al mantenimiento y la recuperación de especies en sus entornos naturales, al desarrollo de diagnósticos, políticas, estrategias y evaluaciones en materia de ordenación y vertebración territorial, de integración regional, de cuencas hidrográficas y de gestión de costas, entre otras, y al fomento del diseño e implementación de Agendas 21 de estrategias de desarrollo socioeconómico y de urbanismo.



## 5.7. Saneamiento ambiental

La alta densidad de población existente en la cuenca del Mediterráneo está dando lugar a graves tensiones medioambientales, habida cuenta de que la intensa actividad humana lleva aparejada un incremento del consumo de todo tipo de recursos, la modificación de los paisajes y de los usos del suelo y produce grandes cantidades de residuos.

Concretamente, la actividad urbana y la industria son dos de los sectores que generan mayor impacto en el medio ambiente y en los que se hace necesario actuar con prioridad en materia de saneamiento ambiental, al tiempo que se debe incidir en la mejora de las capacidades locales.

Ante esta situación, Azahar fomenta la aplicación de prácticas preventivas en el conjunto del sector productivo y de servicios, mediante la introducción de sistemas de producción limpios. Asimismo, se debe promover, la recuperación y prevención de la contaminación, la implantación de auditorías medioambientales, el establecimiento de medidas de gestión, tratamiento y eliminación de residuos, incluyendo planes de minimización, adaptadas a la realidad y las características de cada región.

## 6. Mecanismos operativos

Para la consecución de los objetivos previstos en Azahar se establecen dos tipos de intervenciones: la realización de proyectos de desarrollo sostenible sobre el terreno en los distintos países beneficiarios y la organización de seminarios avanzados.

Los proyectos que integran el Programa Azahar deben responder simultáneamente a los tres principios básicos siguientes: el desarrollo de las poblaciones locales y la mejora de sus condiciones de vida, en el marco de la política española de cooperación internacional para el desarrollo; la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales; y finalmente, el fortalecimiento organizativo e institucional, potenciando las capacidades de planificación y de gestión locales.

Asimismo, deben incidir en alguno de los siete ámbitos de actuación del Programa y cumplir las directrices establecidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo en materia de ayuda al medio ambiente.

Por lo que respecta a los seminarios, participan expertos y profesionales de contrapartes locales de distintos países del arco mediterráneo, fundamentalmente de instituciones públicas o Ministerios, para tratar desde diferentes ángulos cuestiones concretas dentro de los



ámbitos de actuación del Programa que afectan al conjunto de la cuenca mediterránea. Se fomenta asimismo que exista una vinculación temática de los cursos con proyectos que se están llevando a cabo en el terreno.

En estos seminarios especializados, eminentemente prácticos y aplicados a las demandas locales y al contexto en que se encuentran los países del sur y este del Mediterráneo, se promueve la participación activa de los asistentes, combinando los aspectos teóricos formativos con el estudio de casos y el intercambio de experiencias a través de la organización de mesas redondas y debates.

## 7. Realizaciones concretas

En este primer año y medio de funcionamiento del Programa Azahar se ha fomentado la concentración de proyectos de una manera integral en áreas geográficas específicas con el fin de mejorar su gestión y optimizar su impacto. Asimismo, se ha promovido la progresiva especialización y complementariedad de los participantes en el Programa.

En el ámbito de los avances y las realizaciones concretas, cabe destacar que durante el año pasado se ejecutaron un total de 79 proyectos, para los que se destinaron 15.325 millones de euros con cargo al presupuesto del año 2001. De éstos, 53 fueron subvencionados por la AECl, 8 por la Generalitat de Cataluña, 6 por la Junta de Andalucía, 3 por la Generalitat Valenciana, 3 por el Gobierno de Canarias, 3 por el Ministerio de Economía, 2 por el Gobierno de las Islas Baleares y 1 por el Ministerio de Medio Ambiente.

En la actualidad, las quince administraciones españolas que participan en el Programa Azahar están ejecutando un total de 88 proyectos de cooperación al desarrollo sobre el terreno. El presupuesto destinado en el 2002 para la financiación de esos proyectos fue de 16.732 euros. En este segundo año de existencia de Azahar, la distribución de proyectos por participantes es la que sigue: AECl, 64; Generalitat de Cataluña, 5; Junta de Andalucía, 5; Ministerio de Economía, 4; Generalitat Valenciana, 3; Gobierno de las Islas Baleares, 2 -uno de ellos cofinanciado con AECl-; Gobierno de Canarias, 2 -ambos cofinanciados con AECl-; Comunidad de Madrid, 1; Gobierno de Navarra, 1 y el Ministerio de Medio Ambiente, 1 -cofinanciado con AECl.

Por lo que respecta a su distribución por sectores, la mayor parte de estas acciones, 30, se han realizado en el ámbito de la producción sostenible, fundamentalmente en proyectos de desarrollo rural integrado con múltiples componentes. Los ámbitos de gestión del agua y del saneamiento han contado con un total de 16 proyectos, centrados en la mejora del abastecimiento del agua potable, el tratamiento de aguas residuales y la gestión de residuos sólidos.



El ámbito de las energías renovables incluye 10 proyectos, mientras que en materia de turismo sostenible y áreas protegidas se han implementado 4. Los demás proyectos, 28, se centran en otras áreas específicas relacionadas con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente en la región mediterránea.

En relación con su distribución por regiones, en torno al 64% de los proyectos se llevan a cabo en los cuatro países del Magreb, seguido por Oriente Medio con aproximadamente un 30%, mientras que el resto se realiza en el sudeste de Europa. Por países, en Marruecos se están ejecutando treinta proyectos, seguido de Túnez con trece y Mauritania con doce. Territorios Palestinos con nueve proyectos y Bosnia y Herzegovina con ocho se sitúan a continuación.

Por otra parte, durante el año 2002 se han celebrado diez seminarios avanzados de corta duración, en los que han participado 220 expertos y profesionales de distintos países del arco mediterráneo, fundamentalmente de instituciones públicas o Ministerios, para tratar temas concretos dentro de los ámbitos de actuación del Programa.

La programación para 2003 incluye otros diez seminarios avanzados que versan sobre dirección técnica de extinción de incendios forestales (seminario cofinanciado Junta de Andalucía-AECI; del 7 al 13 de abril en Granada), tecnologías de bajo coste para la depuración de aguas (seminario cofinanciado Junta de Andalucía-AECI; del 19 al 30 de mayo en Sevilla), Agenda 21 Local (seminario cofinanciado Ministerio de Medio Ambiente-AECI; del 9 al 13 de junio en Madrid), gestión del agua por cuencas hidrográficas (seminario cofinanciado Ministerio de Medio Ambiente-AECI; del 1 al 6 de julio en Alcalá de Henares), tecnologías de desalación de aguas y energías renovables (seminario cofinanciado Gobierno de Canarias-AECI; del 1 al 6 de julio en Gran Canaria), producción integrada de frutales en la región mediterránea (seminario financiado por AECI; del 15 al 26 de septiembre en Zaragoza), electrificación rural fotovoltaica mediterránea (seminario financiado por AECI; del 1 al 8 de octubre en Madrid), gestión de áreas protegidas mediterráneas y desarrollo local (seminario cofinanciado Gobierno de Murcia-AECI; del 1 al 14 de diciembre en Málaga) y gestión y minimización de los residuos industriales (seminario cofinanciado Ministerio de Medio Ambiente-AECI; del 15 al 19 de diciembre en Madrid).

Para obtener más información sobre el Programa Azahar se puede consultar la página web de la AECI o bien directamente en la dirección [www.programa-azahar.org](http://www.programa-azahar.org).