

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

DECRETO 391/2009, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Programas Operativos de Países Prioritarios correspondientes a República Dominicana, Cuba, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Mozambique y Territorios Palestinos.

El artículo 6 de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, establece que la política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo se articula mediante el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, los Planes Anuales y los Programas Operativos por países. Este mismo precepto legal señala en su apartado 4 que los programas operativos desarrollarán los objetivos, prioridades y recursos contenidos en el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo para cada país que sea considerado prioritario para la cooperación de la Junta de Andalucía.

El Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE) fue aprobado por el Decreto 283/2007, de 4 de diciembre y a partir del mismo la Junta de Andalucía, mediante la aprobación de los Programas Operativos por países prioritarios, pretende seguir consolidando el ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

Entre dichos 23 países prioritarios se encuentran Bolivia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Mozambique, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Territorios Palestinos.

El artículo 11 de la referida Ley 14/2003, de 22 de diciembre, establece que corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación de los programas operativos.

El artículo 12 de dicha Ley establece que corresponde a la Consejería competente en materia de la coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo, entre otras funciones, la elaboración y el seguimiento de los Programas Operativos.

El Decreto 163/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia, prevé que corresponde a dicha Consejería la coordinación de la acción exterior de la Junta de Andalucía y de la ayuda y cooperación al desarrollo.

El artículo 5 de la Ley 2/2006, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, establece, entre otras funciones de la Agencia, proponer a la Consejería a la que esté adscrita el Plan Anual de Coopera-

ción para el Desarrollo, los Planes Anuales y los Programas Operativos. El mismo tenor expresa el artículo 6 del Decreto 1/2008, de 8 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El artículo 14 de la referida Ley 14/2003, de 22 de diciembre, establece que corresponde a la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, órgano colegiado de la Administración de la Junta de Andalucía para la coordinación de su política de cooperación internacional para el desarrollo, aprobar la propuesta de los programas operativos, elaborada por la Consejería competente en materia de coordinación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Y el artículo 13 de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, establece que corresponde al Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo informar el proyecto de los programas operativos.

La Comisión de Cooperación para el Desarrollo ha aprobado la propuesta de 11 Programas Operativos, en su reunión de 20 de noviembre de 2009. Asimismo, el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha informado favorablemente el proyecto de los Programas Operativos, en su reunión de 20 de noviembre de 2009.

En su virtud, previo informe de la Dirección General de Presupuestos, a propuesta del Consejero de la Presidencia, de conformidad con el artículo 21.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 22 de diciembre de 2009,

DISPONGO

Artículo Único. Aprobación de los Programas Operativos de 11 Países Prioritarios.

Se aprueban los Programas Operativos de Países Prioritarios correspondientes a Bolivia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Mozambique, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Territorios Palestinos como instrumento marco de planificación y coordinación de las actuaciones en estos países de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto Andaluz para el período 2009-2011, cuyos textos se adjuntan en Anexo.

Disposición final primera. Desarrollo y ejecución.

Se faculta al Consejero de la Presidencia para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 22 de diciembre de 2009

JOSE ANTONIO GRIÑAN MARTÍNEZ
Presidente de la Junta de Andalucía

ANTONIO ÁVILA CANO
Consejero de la Presidencia

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO

REPÚBLICA DOMINICANA 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.
 - 2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.
 - 2.3. Áreas de mejora seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.
 - 3.2. Prevención y gestión de riesgos.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

República Dominicana es uno de estos países prioritarios¹. Ocupa el lugar 79 en el IDH. Sus principales problemas están relacionados con la precariedad social, la limitada cobertura de servicios sociales básicos (especialmente en materia de educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda, acceso a agua potable y saneamiento), el deterioro ambiental, el bajo nivel de confianza en las instituciones, la insuficiencia de

iniciativas de desarrollo económico generadoras de empleo y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en la República Dominicana de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el período 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración, con un claro enfoque de derechos.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los programas y proyectos en el ámbito de los Programas Operativos, recogerán las orientaciones de Derechos humanos vinculados al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer una violación de éstos. Compartirán los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, preservar la integridad de la persona y contribuir a su bienestar personal y familiar.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el capítulo 1 destinado a la presentación, en el capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socio-económico del país y propone una selección de áreas sectoriales

1. Son países prioritarios de la cooperación andaluza: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay, en Iberoamérica; Marruecos, Mauritania, Población Saharai y Territorios Palestinos, en Norte de África y Oriente Medio; y Mali, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Fasso, Togo, República del Congo y Mozambique, en África Subsahariana.

de mejora en zonas concretas del territorio. En este capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico². Con la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su período de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha

2. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo: Administración Autonómica, ONGD, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.

República Dominicana presenta un Índice de Desarrollo Humano del 0,779³, lo que le sitúa en países de desarrollo humano medio (puesto 79 de 177 países). El coeficiente de Gini para el año 2004 se situaba en 0,48⁴, lo que implica la existencia de condiciones de desigualdad que limitan la consecución de un desarrollo humano equitativo.

Datos geográficos y demográficos

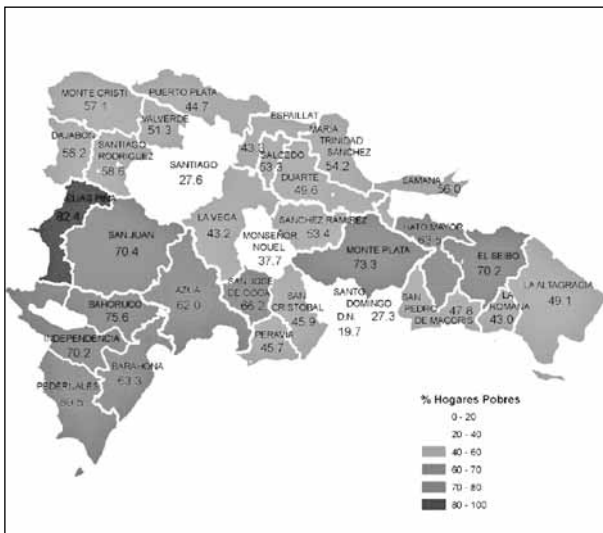
República Dominicana cuenta con una extensión de 48.442 km², y se divide en 3 macroregiones: Norte o Cibao, Suroeste y Sureste. Estas 3 macroregiones se dividen en 10 regiones, 31 provincias y el Distrito Nacional: Santo Domingo⁵.

3. IDH 2007/2008
4. PNUD 2007
5. ONE. 2008

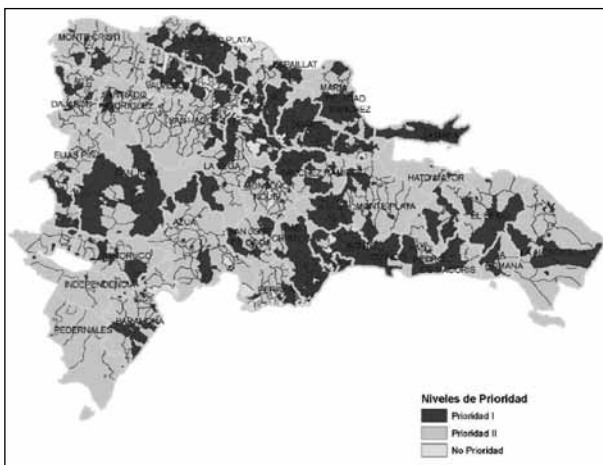
Cuenta con una población de 9.904.000⁶ habitantes, de los cuales el 49% son hombres y el 51% mujeres. La densidad de población, de 204 habitantes por Km², es una de las más altas de Centroamérica y Caribe, concentrada en las áreas urbanas (70%). Tiene una tasa de crecimiento poblacional de 1,4, y una tasa de fecundidad de 2,8. La esperanza de vida es de 72 años de media (69 años para los hombres y 75 años para las mujeres). La población menor de 15 años supera el 30%.

El porcentaje más alto de hogares en situación de pobreza extrema lo presentan las regiones Del Valle (28,4%) y Enriquillo (24,9%)⁷. A nivel provincial, los mayores índices de hogares pobres se encuentran en las provincias de Elías Piña, Bahoruco, Monte Plata, San Juan de la Maguana y El Seybo. Como se muestra en los siguientes mapas, existe una gran heterogeneidad de la pobreza distribuida por todo el territorio nacional, si bien se observa una situación más apremiante en el occidente del país, agudizándose en las provincias fronterizas con Haití.

Mapa de Pobreza. Porcentaje de hogares pobres por provincias, 2002, INE República Dominicana.



Mapa de Pobreza República Dominicana: Áreas urbanas y secciones según nivel de prioridad (por concentración de pobreza), 2004



6. ONE 2008
7. ONE (2002)

Situación política e institucional.

Según la Constitución de la República Dominicana, el sistema político es la democracia republicana y su sistema de gobierno es la república presidencialista con una división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). En mayo del 2008 el Presidente Leonel Antonio Fernández Reyna asumió, por segundo período consecutivo, y tercera vez, la Presidencia de República. El Poder Legislativo es bicameral, compuesto por el Senado (32 escaños) y la Cámara de Diputados (152 diputados), elegidos por un período de 4 años, al igual que el Presidente de la República. El Poder Judicial está dirigido por la Suprema Corte de Justicia, integrada por 16 magistrados nombrados por un Consejo nominado por los tres principales partidos políticos. A nivel territorial, las 31 provincias cuentan con un Gobernador Provincial nombrado directamente por el Presidente.

Con las elecciones de 1996 y 2000, con gran participación popular, hubo un importante impulso a la estabilidad democrática⁸. El país ha padecido históricamente una fuerte debilidad institucional que ha propiciado una gestión ineficiente de los asuntos públicos, lo que se ha traducido en dificultades para abordar un desarrollo humano sostenible y en bajos niveles de confianza de la población en las instituciones (0.53), si bien esta desconfianza se revierte cuando se relaciona con el grado de participación de la ciudadanía a nivel de su comunidad; un 43% de la población ha contribuido en la solución de algún problema en su comunidad y el 54% de la población ha estado asistiendo a reuniones comunitarias⁸. Estos datos muestran una importante oportunidad para la consolidación de la participación ciudadana, debido a la facilidad de organización y sentimiento comunitario, lo que vendría a fortalecer los procesos de descentralización y desconcentración.

La política del Presidente Fernández se ha centrado en sacar al país de la crisis económica en la que se vio sumido en las décadas anteriores. En el año 2003 se elaboró una Estrategia de Reducción de la Pobreza que no ha tenido mayor alcance, aunque el Gobierno tiene un compromiso con las Metas del Milenio, para lo que en 2005 se ha realizado un amplio estudio sobre la Focalización de la Pobreza en República Dominicana y un Atlas de la Pobreza⁹.

Economía.

República Dominicana es un país de renta media que a pesar de sus resultados macroeconómicos, con un crecimiento anual del PIB de un 8%, una inflación por debajo del 10% anual, una balanza de pagos equilibrada y un alto nivel de inversiones directas, cuenta con un crecimiento concentrado y muy limitado a determinados sectores.

La renta per cápita alcanzó la cifra de 2.910 USD, según datos de 2006. La proporción de la población por debajo de la línea internacional de pobreza es del 2,8%, pero si se tiene en cuenta la proporción de población bajo la línea nacional de pobreza el índice es del 42,2%, según datos de 2004, lo que muestra una gran desigualdad a nivel interno, reproduciendo situaciones de inequidad social.¹⁰

Durante el decenio de los 90, República Dominicana tuvo un crecimiento económico sostenido de un 5,6% anual gracias al aumento del turismo y las zonas francas. Sin embargo, desde el año 2000 se ha visto la necesidad de replantear el modelo económico dominicano debido, principalmente, a la alta concentración de la riqueza, que no se distribuye entre la población más pobre, y a la escasa creación de empleos de calidad.

La situación de República Dominicana no puede analizarse sin tener en cuenta la situación de Haití, ya que en las

8. UE 2005/2007
9. PNUD
9. ONAPLAN 2005
10. OPS (2008)

zonas fronterizas (una de las áreas de mayor pobreza) viven 700.000 haitianos, que suelen ser empleados como mano de obra barata y que deprime el salario medio nacional. Estos bajos precios también han conducido a una baja presión para la modernización tecnológica. Además, el mercado laboral está marcado por la inequidad de género, observándose comportamientos distintos para hombres y mujeres, tanto en el acceso como en los ingresos y la calidad.

El fenómeno migratorio de la población haitiana y su relación directa con la sociedad dominicana responde, en un principio, a causas económicas. Sin embargo, no podemos dejar de lado la migración por razones políticas durante las dictaduras de la familia Duvalier y la sangrienta represión del régimen de Cedras en 1991-94. En esta época hubo un éxodo masivo en el que más de 100.000 haitianos y haitianas huyeron del país por mar o cruzando la frontera hacia la República Dominicana.

De este éxodo, 20.000 refugiados cruzaron la frontera dominicana y el Gobierno de Balaguer optó por ignorar esta situación. Esta indiferencia y la burocracia en los procesos de concesión de auxilio, activó un movimiento social, de tal modo que la respuesta a esta situación vino de la sociedad civil creándose los comités de solidaridad por todo el país ofreciendo su ayuda ONGDs, grupos de derechos humanos, organizaciones estudiantiles, sindicatos y otras organizaciones que se solidarizaron con el pueblo haitiano.

Sin embargo, como antes señalábamos, las causas económicas, unidas a los desastres naturales que Haití sufre en la época de huracanes así como la violencia descontrolada y generalizada, han impulsado la migración de la población haitiana, arrastrados en ocasiones por graves períodos de hambruna, al verse dañadas las débiles economías de subsistencia existentes en el país.

La emigración de dominicanos y la inmigración de haitianos constituyen tendencias demográficas de gran impacto en República Dominicana, lo que también se traslada a las dinámicas de empleo y de desarrollo del país mediante las remesas, por una parte, y los trabajos "informales" a los que se ven abocados los haitianos,¹¹ por otra.

Ante la crisis mundial, en enero de 2009 se ha impulsado desde el Gobierno la Cumbre por la unidad nacional frente a la crisis económica mundial, como un esfuerzo concertado y un diálogo multisectorial participativo sobre los temas más acuciantes a atender para el logro de un desarrollo equitativo que considere actuaciones urgentes dirigidas a: (i) la preservación del empleo, (ii) la creación de nuevos empleos, (iii) la mejora de ingresos y la calidad de vida y la protección social. Como resultado de esta Cumbre se pretenden establecer políticas de largo plazo que permitan readecuar las condiciones institucionales y del aparato productivo nacional a las nuevas condiciones del entorno internacional y asegurar el avance en el desarrollo económico, social e institucional de República Dominicana.

La economía familiar dominicana tiene un gran soporte en las remesas que envían desde el exterior. Los ingresos por remesas representaron más de un 10% del PIB en 2007¹², constituyendo la tercera fuente de divisas del país, y siendo un paliativo de la situación de deterioro de las condiciones de empleo incidiendo de forma directa en la mejora de la educación y condiciones de habitabilidad.

Ámbito social.

En relación con el presupuesto social, el gasto destinado a educación no supera el 2% del PIB¹³. Existe un grave problema de cobertura en educación inicial y una alta tasa de deser-

ción escolar (sólo 4 de cada 10 niños finalizan la educación básica)¹⁴.

En cuanto a salud, el gasto público es del 1,9% del PIB siendo la inversión privada del 4,1% del PIB. El Sistema de Salud se enfrenta a un grave problema como es el abordaje integral de políticas públicas para la prevención y tratamiento del VIH-SIDA. El porcentaje de incidencia de VIH es del 1,1%, el más alto de la región.

En zonas rurales, vulnerables a desastres naturales, existe una alta precariedad habitacional. En vivienda se encuentra un déficit del 44%, y respecto al acceso al agua potable y saneamiento, el 19,9% de la población dominicana carece de acceso a fuentes mejoradas de agua, elevándose esta cifra al 36,2% en las zonas rurales.

En cuanto a ocupación, el segmento informal representa el 50% y está concentrado en microestablecimientos (menos de 5 personas) con salarios significativamente bajos. La brecha entre el salario del sector formal y del sector informal es de un 30%¹⁵.

La situación de seguridad alimentaria ha mejorado en el país tras la crisis bancaria de 2003. Sin embargo, existe un alto riesgo debido a que se produce únicamente el 55% de los alimentos que se consumen, por lo que existe una alta dependencia de las importaciones. Además, según datos de 2004, el porcentaje de población que sufre desnutrición es del 29%.

El Banco Agrícola de República Dominicana ha puesto en marcha un programa de financiación para la producción agropecuaria nacional a tipo de interés blando, para garantizar la seguridad alimenticia a la población y contribuir a la competitividad del sector, imprescindible para afrontar la crisis mundial actual.

Diversidad Cultural.

Históricamente, la identidad nacional de la República Dominicana ha sido basada en los relatos del Colonialismo Español acerca de la extinción de la gente indígena y en las ideologías del progreso y la civilización que están ubicadas dentro de la visión de la Hispanidad y el Catolicismo. Todo ello ha supuesto en muchas ocasiones una desconexión con sus antepasados directos y de su herencia cultural indígena, africana y afro-mestiza y criolla¹⁶.

Sin embargo, República Dominicana en el marco de su identidad nacional, incorpora las culturas mestizas, indígenas y afrodescendientes, que configuran la diversidad de la propia cultura dominicana.

La herencia Taina esta ubicada en la República Dominicana en muchas formas, incluyendo el idioma, agricultura, comida tradicional, conocimientos curativos y de las plantas medicinales, tecnologías, artesanías, arquitectura, creencias espirituales, vida familiar, fiestas, y en general en el uso de costumbres ancestrales como los ciclos agrícolas utilizados por los agricultores dominicanos.

Una vez finalizado el régimen de Trujillo ha habido varios intentos de impulsar políticas de recuperación del patrimonio histórico y de descentralización de la gestión cultural. Sin embargo, será a partir del año 2000 cuando se comienza a promover e instalar una política de descentralización y democratización de la cultura a través del establecimiento de direcciones regionales, realizando importantes eventos culturales y retomando actos como la Bienal del Caribe. Además, se inicia un Plan de Rehabilitación del Patrimonio Histórico, con un especial apoyo para rescatar el patrimonio intangible.

Por otra parte, al abordar el análisis de la diversidad cultural de República Dominicana no puede obviarse la existencia de flujos migratorios tanto de dominicanos en el extranjero como de haitianos en territorio dominicano. Así, por una parte, los fuertes flujos migratorios que se producen desde el país hacen que exis-

11. Bridget Wooding y R. Moseley-Williams. (2004)

12. DGDES (2007)

13. PNUD 2008

14. AECID (2009)

15. BID (2008)

16. PNUD (2008)

ta un sentimiento generalizado de identidad con la República Dominicana a través de la música y las costumbres como medios para mantener unidos al proyecto nacional a todos los dominicanos residentes en el territorio de la nación o fuera de él.

Por otra parte, y como anteriormente se señalaba, en las zonas fronterizas se alcanza la cifra de 700.000 haitianos que a nivel nacional se estima en 1.000.000 de haitianos en República Dominicana. Estos flujos migratorios tienen una relación directa con el acercamiento a una cultura diferente, con otro idioma, que debe ir unido a todo lo relacionado con el ejercicio de los derechos y el respeto de las culturas para desarrollar una política incluyente. Por tanto, es imposible trabajar con un enfoque de diversidad cultural en Dominicana sin hacer una mirada a su país vecino, cuya inestabilidad política y económica provoca un elevado número de desplazamientos hacia República Dominicana.

Medio ambiente.

El logro de la sostenibilidad ambiental es un grave problema en República Dominicana. La deforestación, la desertificación, la pérdida de fuentes de agua, el daño al litoral, el impacto de los huracanes y las tormentas afectan de manera creciente a la presente generación e hipoteca a las futuras.

Este deterioro ambiental ha sido fruto de patrones de explotación de recursos no sostenibles. A pesar de esta situación, en los últimos años se ha incrementado la cobertura boscosa; en 1967, según la Organización de Estados Americanos (OEA), en el país quedaban 5.625 Km² de bosque; en 1980 la cobertura había aumentado un 20% y en el año 2003 se incrementó hasta el 33% (INDH 2008).

República Dominicana se enfrenta a un grave problema de calidad ambiental. El 66% de la población afirma vivir cerca de alguna fuente de agua contaminada, según el Censo de 2002. El país carece de un sistema de control sistemático sobre la calidad del aire y del agua.

La gestión de los residuos sólidos no peligrosos corresponde a los Ayuntamientos, que no cumplen con esta función de manera adecuada. En 2002, la cobertura de servicios de recogida de basura por parte de los ayuntamientos era de un 56% y en algunos municipios no llegaba al 30%. La población eminentemente urbana tiene un patrón de consumo y de gestión de desperdicios que impacta en todo el territorio nacional.

El 60% de la disponibilidad del agua dulce del país procede de agua subterránea y la mitad se encuentra en explotación, con un alto porcentaje de contaminación bacteriológica¹⁷. Más de tres cuencas hidrográficas dominicanas, más la Hoya de Enriquillo, son cuencas fronterizas con Haití.

Situación de las mujeres.

El desarrollo desequilibrado y caracterizado por la inequidad afecta de manera especial a las mujeres. El índice de desarrollo de género es muy desigual dependiendo de la región. La desigualdad de las mujeres con respecto a los hombres queda de manifiesto, entre otros aspectos, en la dificultad de acceso al trabajo y la obtención de un salario digno. La tasa de desempleo femenino dobla a la de los hombres.

La pobreza afecta de manera más acusada a las mujeres. A diferencia de la dinámica de la pobreza masculina, relacionada básicamente con el trabajo, la pobreza femenina se vincula también de manera importante a la vida familiar. El porcentaje de hogares encabezados por mujeres es del 32% y, prácticamente, la mitad viven en la pobreza. La falta de autonomía para la generación de ingresos por factores ligados a la estructura y composición del hogar y a los patrones culturales existentes las vuelve especialmente vulnerables, particularmente en determinadas etapas de su ciclo vital, tales como las de la lactancia, la del cuidado de niños pequeños y la vejez.

Con relación a la violencia de género, prevalece la violencia intrafamiliar. En abril del año 2009, la Secretaría de Estado de la

Mujer (SEM) y el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia firmaron un acuerdo de colaboración interinstitucional mediante el cual ambas instituciones se comprometen a desarrollar acciones conjuntas con el objetivo de introducir el enfoque de equidad de género en el proceso de innovación del sector judicial y enfrentar la violencia hacia las mujeres.

2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.

Las líneas priorizadas por el Gobierno de República Dominicana ante su compromiso por la consecución de los Objetivos del Milenio están centradas en alcanzar una mayor equidad social a través del desarrollo humano y el incremento de la cobertura y la calidad de los servicios sociales básicos, siendo éstos los pilares fundamentales para restablecer la estabilidad económica y generar mayor cohesión social y territorial, dando especial atención a la equidad de género y al respeto del medio ambiente.

La Política Social que actualmente desarrolla el Gobierno en el país (Nueva Política Social) se fundamenta en los principios de integralidad, equidad, eficiencia y consistencia, y está centrada en tres ejes de acción: Protección Social, Servicios Sociales y Seguridad Social.

En este sentido, y a través de su Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, el Gobierno desarrolla el denominado Programa Solidaridad Social, que tiene entre sus componentes i) la mejora del acceso a los servicios sociales básicos, ii) el fortalecimiento de las instituciones del gobierno para el desarrollo de una política basada en la equidad y iii) la transparencia como herramienta de lucha contra la corrupción. Dicho Programa se desarrolla en dos vertientes; la primera está orientada a apoyar la labor de instituciones de carácter educativo y de salud que prestan servicios a los sectores poblacionales más vulnerables y de escasos recursos, como son las salas de hospitales para niños y albergues infantiles, entre otros. La segunda se orienta a dar respuesta a las necesidades más apremiantes de la población, a través de los operativos de solidaridad social y de ayuda directa a las personas de escasos recursos económicos para resolver situaciones de carácter urgente, como son las acciones enmarcadas en el Programa de Transferencias Condicionadas, que se enfoca a apoyar el ingreso de las familias pobres para contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo causada por la crisis.

Como marco de referencia para la ejecución de la cooperación andaluza se tomarán en consideración el referido Programa Solidaridad Social y las propuestas que emanen de la «Cumbre Nacional Frente a la Crisis Mundial», celebrada el pasado 28 de enero de 2009.

El 2 de junio de 2009, la Comisión de Seguimiento de los Acuerdos de la Cumbre Nacional frente a la Crisis Económica Mundial expuso una serie de medidas que el gobierno ha puesto en marcha para abordar la crisis mundial. Entre estas medidas en sectores como la economía y la competitividad destaca la apuesta por la inversión extranjera y la implementación de un Servicio de Atención Integral Unificado para la Inversión Turística, apoyando la creación de MYPIMES.

Respecto a la política social y de empleo, se hace un llamamiento al Consejo Nacional de la Seguridad Social para dar respuesta a la cobertura del Seguro Familiar de Salud, afiliación de personas con discapacidad y VIH positivos en el régimen subsidiado, inclusión de los antirretrovirales en el Seguro Familiar de Salud, y para dar a conocer a la población los servicios de atención a la ciudadanía y su carácter de servicio público.

Respecto al fortalecimiento institucional se han abordado propuestas para establecer estructuras de control y transparencia para reducir la corrupción así como para poner en marcha políticas de seguridad ciudadanas dirigidas específicamente a reducir el narcotráfico y el consumo de estupefacientes.

En cuanto a la gestión territorial se ha propuesto la creación de una mesa de coordinación política entre administración central y administración municipal.

17. PNUD 2008

Y finalmente se hace mención a los fenómenos migratorios, con una política de control de fronteras.

La coordinación y seguimiento de la cooperación internacional es asumida por la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD), mediante la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

En el marco de los principios recogidos en la Declaración de París, la SEEPyD, mediante la Subsecretaría de Cooperación Internacional, ha creado el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SINACI), que es el instrumento de articulación, coordinación e implementación de todos los actores que participan en el proceso de gestión de la cooperación internacional en República Dominicana. El objetivo del SINACI es optimizar y dar seguimiento a la asignación de los recursos de cooperación, mejorando las relaciones entre los actores nacionales y la comunidad cooperante sobre la base de los objetivos y las prioridades nacionales.

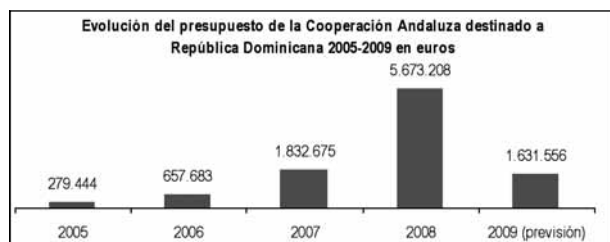
La SEEPyD viene desarrollando, como parte de las principales metas del SINACI, un proceso de institucionalización de Mesas Sectoriales de Cooperación Internacional (MSCI), presididas por el titular de la Secretaría de Estado que considerada rectora en los diferentes sectores. Con las mesas se pretende identificar áreas específicas en las que deba concentrarse la cooperación internacional, los sectores carentes de la ayuda internacional y valorar el impacto de la misma. La Mesa Sectorial de Cooperación Internacional será la instancia técnica de coordinación y seguimiento de la política de un determinado sector.

La Cooperación Andaluza.

El marco general de trabajo de la Cooperación Andaluza en la República Dominicana lo constituyen el Convenio Básico de Cooperación Técnica entre la República Dominicana y el Reino de España de junio de 1973 y el Acuerdo Complementario General de Cooperación del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre ambos países, de 1988, así como las disposiciones emanadas de las Comisiones Mixtas de Cooperación.

En julio del año 2007 se firmó la «Declaración de intenciones para la cooperación entre la Junta de Andalucía y la República Dominicana», entre el Vicepresidente de la República Dominicana y el Consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía. En este acuerdo se recoge el interés de ambas partes por establecer un marco de referencia para reforzar las relaciones de cooperación entre las dos administraciones, que se concretará en la aprobación de este Programa Operativo.

En los gráficos siguientes se muestra la evolución de la cooperación andaluza para el periodo 2005-2009 y su distribución por agentes.



Fuente: Memoria AACID 2005-2008

Entre los agentes andaluces en el terreno destaca la trayectoria de ONGDs abordando proyectos y programas de desarrollo local, educación, salud, agua y saneamiento, y la especial atención prestada a la situación de emergencia en el año 2007 ante los efectos del huracán Noel y la tormenta Olga.

Por otra parte, y atendiendo a una visión más regional, los sindicatos han venido trabajando con las organizaciones nacionales y las redes sindicales de Centroamérica y el Caribe a través de programas de fortalecimiento sindical en la región.

Se ha contribuido a la promoción de la economía social mediante un programa regional, prestando asistencia técnica y formación especializada en esta materia en todos los países de la región.

La participación de los centros directivos de la Junta de Andalucía también es bastante relevante, alcanzando más de un tercio del total de la cooperación andaluza en el país. Desde la AACID, como cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, se está iniciando en la zona de Montecristi un Programa de Reconstrucción con actuaciones en habitabilidad, servicios básicos de agua y saneamiento, gestión ambiental y de riesgos.

2.3. Áreas de mejora seleccionadas.

De los problemas, necesidades y áreas de mejora detectados en el diagnóstico, se han seleccionado aquellos, coherentes con las líneas estratégicas del Gobierno de República Dominicana y con las prioridades sectoriales establecidas en el PACODE, en los que la cooperación andaluza tiene experiencia previa y mayores posibilidades de generar valor añadido. Así, se priorizan para el desarrollo de este Programa Operativo las siguientes áreas de mejora:

1. La debilidad de las instituciones del país. Según el Informe de Desarrollo Humano de la República Dominicana de 2008 «Desarrollo Humano, una cuestión de Poder», el acceso a condiciones de vida dignas y a oportunidades de desarrollo está muy vinculado al poder individual o del grupo al que se pertenece. La inequidad social tiene su origen en la debilidad institucional y la debilidad en el tratamiento y gestión de los asuntos públicos que no ha propiciado un desarrollo incluyente y equitativo, encontrándose más del 40% de la población dominicana en situación de precariedad. Este hecho se manifiesta especialmente en la excesiva centralización institucional en la capital del país. En este marco, se inserta la prioridad de la Cooperación Andaluza de trabajar en fortalecimiento institucional con el objetivo de contribuir al desarrollo humano sostenido, dinamizador de un proceso de bienestar en los grupos de la sociedad dominicana más desfavorecidos. La experiencia reciente en cohesión social y en desarrollo territorial como motores de un desarrollo equitativo con la que cuenta la Comunidad Autónoma, sobre la base del proceso de descentralización y desconcentración político-administrativa de las tres últimas décadas, conforman el valor añadido de la cooperación andaluza.

2. La inadecuada atención a las necesidades sociales básicas relacionadas con la salud y la educación, la vivienda, el agua y saneamiento y la seguridad alimentaria. Las dificultades de acceso a condiciones de vida dignas de la gran mayoría de la población, hacen necesario contribuir a la atención de las necesidades sociales básicas para incidir en la mejora de la calidad de vida. El agua, la salud y la educación son todavía retos a afrontar por el Gobierno de República Dominicana.

3. La insuficiencia de iniciativas de desarrollo económico generadoras de empleo. Actualmente la economía se centra en las zonas francas y el turismo¹⁸. Como dato representativo, el porcentaje de ocupados en zonas como Montecristi, alcanza el 46,29% (ONE 2006), lo cual deja ver la precariedad

18. BID (2008)

económica de las familias de las zonas rurales, lo que pone de manifiesto la importancia de trabajar en iniciativas de desarrollo económico. La vida rural se disocia cada vez más de la agricultura, suponiendo grandes rezagos de la calidad de vida de la población. El 70%¹⁹ de los trabajadores y trabajadoras rurales se dedicaron a actividades distintas a la agrícola en el año 2004. Por ello, es importante apoyar procesos de fortalecimiento de la competitividad y de promoción del empleo que mejoren la situación económica y propicie el desarrollo equitativo.

4. El deterioro ambiental. En República Dominicana, existe un gran deterioro del medio ambiente por diversas causas relacionadas con la acción indiscriminada del hombre y los efectos de los desastres naturales. Existe un elevado riesgo de vulnerabilidad ambiental, por lo que la gestión ambiental y del riesgo será un componente indispensable del trabajo que se realice en zonas rurales, que contará con apoyo para la adecuada planificación territorial de modo que se propicie una menor presión sobre los recursos naturales.

5. La desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El desarrollo desequilibrado y caracterizado por la inequidad, afecta de manera especial a las mujeres. El índice de desarrollo de género es muy desigual dependiendo de la región. La desigualdad de las mujeres con respecto a los hombres queda de manifiesto, entre otros, en la limitante del acceso al trabajo - la tasa de desempleo femenino dobla a la de los hombres - y en que los hogares dirigidos por mujeres presentan mayor vulnerabilidad a la pobreza. Por ello, se enfocará el trabajo a facilitar el acceso de las mujeres a actividades productivas y al empleo en igualdad de condiciones.

Con relación a la prioridad geográfica, y en consonancia con el mapa de pobreza y la vulnerabilidad territorial como consecuencia de los fenómenos ciclónicos las actuaciones de la cooperación andaluza se centrarán en las siguientes zonas: región Noroeste, frontera con Haití, recientemente golpeada por la tormenta Olga; en la zona suroeste, también fronteriza con Haití, las provincias de Elías Piña, San Juan, Bahoruco, Independencia, Barahona y Pedernales; en la zona sureste, las provincias de El Seybo, San Pedro de Macoris y Hato Mayor, y en la provincia de Santo Domingo, el Distrito Nacional.

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.

Para el desarrollo del Programa Operativo se tomarán en consideración las prioridades del Programa Solidaridad Social, así como las propuestas de la Cumbre Nacional frente a la Crisis Mundial.

En este sentido, el Programa Operativo de la Cooperación Andaluza con República Dominicana tiene como objetivo general: Favorecer los procesos que fomenten el desarrollo humano integral, atendiendo a actividades básicas para la consecución de las condiciones que permitan dicho desarrollo y promover el fortalecimiento de sindicatos y organizaciones empresariales.

En República Dominicana, la cooperación andaluza trabajará en las siguientes líneas prioritarias:

- Línea Prioritaria 1. Servicios sociales básicos: Atendiendo de manera especial a la cobertura y calidad de los servicios educativos, de salud y seguridad alimentaria, vivienda y agua y saneamiento. En este sentido se trabajará de manera prioritaria en aquellas zonas de especial vulnerabilidad por la mayor incidencia de desastres naturales y mayores tasas de pobreza.

- Línea Prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil: apoyando el proceso de

descentralización y de desconcentración de servicios públicos para una prestación de servicios más cercana a la población y más eficiente.

- Línea Prioritaria 3. Género. El enfoque de género y diversidad cultural serán tenidos en cuenta, atendiendo a la realidad dominicana, donde existe una significativa brecha de género, tanto en las tasas de empobrecimiento como en el acceso a los servicios. Adicionalmente, y como se decía en el contexto del país, la convivencia con el pueblo haitiano ha venido a generar cierta conflictividad sobre todo en las zonas fronterizas, entre las que se encuentran las prioridades geográficas de la intervención de la Junta de Andalucía. En este sentido, y atendiendo al respeto de los derechos humanos y la diversidad cultural, se deberá atender a esta situación en aquellos proyectos y programas que se pongan en marcha.

- Línea prioritaria 4. Formación y capacitación de los recursos humanos.

- Línea Prioritaria 5. Dotación, mejora y/o ampliación de infraestructuras de base productiva, fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular de las pequeñas y medianas empresas, empresas artesanales, empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos, con especial atención a la promoción económica de las mujeres.

- Línea Prioritaria 6. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

Línea prioritaria 1. Servicios sociales básicos.

La Cooperación Andaluza se inserta en el consenso internacional existente respecto a la erradicación de la pobreza y la consecución del desarrollo humano entendiéndolo como el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades (PNUD), en el marco de un enfoque inclusivo que incorpore el desarrollo equitativo y sostenible. En este sentido, y atendiendo a los compromisos de República Dominicana con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en 2015, abordar la satisfacción de las necesidades sociales básicas supone contribuir a alcanzar las metas propuestas con un enfoque de empoderamiento social y desarrollo integral.

Una característica que se ha destacado anteriormente son los desequilibrios económicos existentes que se traducen en un desarrollo desigual que genera grandes diferencias e inequidad sociales. El acceso a los servicios sociales básicos, a la educación y a la salud son pilares fundamentales para paliar dichas diferencias. Unido a todo ello, en República Dominicana hay que destacar un problema social que afecta a todo el país, la emigración haitiana, que es utilizada como mano de obra barata y en su mayoría en el mercado informal, lo que se traduce en conflictividad social, por una parte, y en vulneración de derechos, por otra.

Otra preocupación en la que se centrará la intervención andaluza es la promoción de la habitabilidad básica y el aprovisionamiento de un saneamiento mejorado en aquellas zonas de mayor vulnerabilidad territorial ante los desastres naturales, y las desigualdades territoriales, que no han permitido el desarrollo integral de todo el país.

Se identifican cuatro Objetivos Específicos:

OE 1. Favorecer las condiciones de acceso a la educación y su finalización y fomentar la equidad, promocionando una educación inclusiva en condiciones de calidad.

OE 2. Mejorar el acceso a la atención primaria de salud, con especial incidencia en la salud sexual y reproductiva.

OE 3. Mejorar las condiciones de vida promoviendo una vivienda de calidad de la población más vulnerable, con especial incidencia en la ordenación del territorio.

OE 4. Promover el abastecimiento de agua y saneamiento para garantizar las condiciones de salubridad indispensables que permitan incidir en mejorar la calidad de vida.

19. PNUD (2208)

Los Resultados Esperados son los siguientes:

- Se ha contribuido a la mejora del acceso de la población beneficiaria al sistema educativo.
- Se ha contribuido a la mejora de la salud primaria, salud sexual y reproductiva y prevención del VIH/SIDA.
- Impulsadas políticas de prevención de la desnutrición infantil.
- Se ha contribuido a la mejora de la gestión de sistemas de abastecimiento del agua potable y saneamiento a nivel local.
- Se ha contribuido a la mejora de la inserción sociolaboral de los jóvenes y mujeres en el mercado laboral.
- Mejoradas las infraestructuras y capacidades de prestación de servicios del sistema de salud.
- Apoyados programas de reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos afectados por eventos naturales.
- Promovidas iniciativas de ordenación territorial.
- Fortalecidas las instituciones rectoras de la prevención de riesgos naturales a nivel central y municipal.

Se va a trabajar en los siguientes subsectores:

Educación Básica.

Las medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción de escuelas cercanas, física y culturalmente a los destinatarios de sus servicios.
- Medida 2. Apoyo a programas de equipamiento de las escuelas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, de bibliotecas, instalaciones deportivas y para fines culturales.
- Medida 3. Apoyo a programas de educación infantil en las zonas más vulnerables para niños y niñas.
- Medida 4. Apoyo a programas de formación profesional y cualificación para jóvenes y adultos de ambos sexos que les permitan acceder al mercado de trabajo.
- Medida 5. Apoyo al establecimiento de programas de becas de matrícula y gastos de estudios, según las necesidades del entorno, dirigidas a niños y niñas con especiales dificultades, que aseguren su matriculación y la finalización de los estudios en los distintos niveles.
- Medida 6. Promoción de la interlocución entre la escuela, los padres de familia, la comunidad y los estudiantes para conocer las necesidades de la educación, prever los instrumentos necesarios para su cobertura, hacer un seguimiento y conocer los resultados.
- Medida 7. Promoción de la mejora del contenido, la calidad y/o pertinencia de los programas de estudios, incidiendo especialmente en la eliminación de la discriminación de género y las peculiaridades culturales.
- Medida 8. Apoyo a la mejora de la formación inicial y de la capacidad permanente del profesorado, y dotación de recursos a las redes de apoyo a la acción docente.

Salud Primaria y Reproductiva.

Las medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción, o en su caso rehabilitación, y equipamiento de centros de atención primaria de salud o dispensarios en entornos rurales o urbanos pobres, incluyendo la formación de recursos humanos.
- Medida 2. Apoyo a programas de nutrición.
- Medida 3. Apoyo a programas de salud sexual reproductiva.
- Medida 4. Apoyo a programas de prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades prevalentes en los servicios de atención primaria de salud.

Vivienda Digna.

Las medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos, con especial atención a los afectados por desastres naturales, que incluya una vivienda digna en dimensiones y prestaciones para la familia, con servicios comunes adecuados de abastecimiento de agua, saneamiento, tratamiento de desechos, zonas de ocio y deporte, zonas comunes de gestión pública y actividades privadas.
- Medida 2. Asistencia técnica a las comunidades y administraciones locales para la adopción de normas de ordenación urbana, salud pública, protección medioambiental, para los asentamientos.
- Medida 3. Apoyo a entidades nacionales y locales para la adopción de normas y medidas dirigidas a la prevención de desastres naturales.

Saneamiento y Acceso a Agua Potable.

Las medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción y gestión de pequeños sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en comunidades locales, adaptados a sus necesidades y peculiaridades, con la plena participación de la comunidad y especialmente de las mujeres.
- Medida 2. Apoyo al fortalecimiento institucional para la gestión eficaz del agua y el saneamiento público.
- Medida 3. Asistencia técnica y formación y capacitación de recursos humanos en materias relacionadas con la gestión del ciclo completo del agua

Línea prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones especialmente más próximas al ciudadano.

La cooperación andaluza, consciente de que el desarrollo humano debe abarcar las distintas capacidades del ser humano, tales como el goce de libertades civiles y políticas y el derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, abordará en esta línea de actuación los procesos de descentralización y el fortalecimiento de la Administración Pública al servicio al ciudadano. Teniendo en cuenta la trayectoria de la Cooperación Andaluza en el territorio de la mano de los distintos agentes de la cooperación, la Administración de la Junta de Andalucía y especialmente la Agencia Andaluza de Cooperación para el Desarrollo (AACID), atendiendo al principio de concentración territorial y sectorial, marcará su actuación en el fortalecimiento institucional de las zonas de intervención identificadas anteriormente.

Unido a ello, desde las plataformas sindicales y a nivel regional se fortalecerán las asociaciones sindicales para la defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en República Dominicana, y el respeto de los derechos fundamentales de las personas. Desde la cooperación desarrollada por las ONGD se trabajará en el fortalecimiento de la sociedad civil con especial atención a las organizaciones de mujeres.

Se identifican dos Objetivos Específicos:

- OE 1. Contribuir a fortalecer el proceso de descentralización de los servicios sociales básicos.
- OE 2. Apoyar iniciativas de participación ciudadana en la planificación de políticas públicas orientadas a la consolidación de un desarrollo sostenible.

Los Resultados Esperados son los siguientes:

- Mejoradas las capacidades de planificación y puesta en marcha de políticas orientadas a la descentralización y des-

concentración de los servicios públicos, así como los sistemas de recaudación presupuestaria a nivel municipal.

- Fortalecidos los espacios de participación ciudadana y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a las acciones de desarrollo.

Se va a trabajar en los siguientes subsectores:

Estructuras Democráticas.

Las medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de formación en los ámbitos administrativo (finanzas, tributación, catastro, planificación estratégica, entre otras) y técnico.

- Medida 2. Apoyo a programas de formación en el ámbito político (negociación y resolución de conflictos, rendición de cuentas, participación, pluralidad, liderazgo, habilidades directivas...) orientado a una mejor gestión por parte de las estructuras democráticas de los territorios y facilitar el desarrollo de un «buen gobierno», transparente, participativo, efectivo e incluyente.

Sociedad Civil.

Las medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a los procesos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones

- Medida 2. Apoyo a la creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales de base y su indispensable vinculación y participación activa en los procesos de desarrollo, especialmente aquellas que congregan a grupos de mayor vulnerabilidad y que tradicionalmente han estado ausentes de una implicación efectiva en los procesos de desarrollo.

Línea prioritaria 3. Respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, indígenas y minorías).

Se impulsará la promoción de los derechos de las mujeres a través de acciones positivas en las intervenciones realizadas de la cooperación andaluza, así como con programas específicos productivos que contribuyan a su empoderamiento económico, social y político.

Por otra parte, es necesario apoyar los procesos de fortalecimiento de las instituciones que fomentan las políticas de igualdad, así como a las organizaciones de la sociedad civil, con especial atención a las acciones encaminadas a la formación y sensibilización social para la promoción de la equidad entre mujeres y hombres.

El problema de la seguridad de las mujeres es común en toda la región, y a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno de República Dominicana, sigue siendo un problema generalizado. Los niveles de violencia de género y la trata de mujeres son dos problemas que afectan directamente a mujeres, niñas y adolescentes y ha de ser abordado de manera integral desde la prevención, la protección y la lucha contra la impunidad.

Se identifica el siguiente Objetivo Específico:

OE 1. Garantizar los derechos de las mujeres y el acceso a los servicios para la promoción de su autonomía y calidad de vida.

El Resultado Esperado es el siguiente:

- Fortalecida la capacidad de incidencia de las mujeres, su autonomía y su participación en la toma de decisiones para avanzar hacia una sociedad dominicana más equitativa e igualitaria.

Las medidas previstas son las siguientes:

Medidas:

- Medida 1. Creación de oficinas municipales de género destinadas a prestar servicios de promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres; de alfabetización, de formación y orientación para el empleo, con especial incidencia en los sectores tradicionalmente reservados a los hombres; de apoyo y acompañamiento a las mujeres que deseen iniciar una actividad empresarial; servicios especiales de atención integral para las mujeres rurales y para las mujeres indígenas; servicios de asistencia jurídica y psicológica a las mujeres víctimas de agresiones sexuales, servicios de información sobre salud, con especial incidencia en la salud sexual reproductiva.

- Medida 2. Diseño y aplicación de planes de actuación para la erradicación de la violencia de género.

- Medida 3. Apoyo al fortalecimiento del tejido asociativo que trabaje por la igualdad de género desde diferentes ámbitos y apoyo para la consecución de sus iniciativas.

Línea prioritaria 4: Formación y capacitación de los recursos humanos.

República Dominicana cuenta con nichos económicos que suponen un gran potencial a la hora de generar nuevas iniciativas empresariales y de creación de empleo. Sin embargo, es necesario apoyar procesos de instalación de capacidades para la especialización y capacitación específica de los recursos humanos en sectores como la hostelería, por su gran potencial turístico.

En este sentido se propone el siguiente objetivo específico en el marco de esta línea de actuación:

OE1: Apoyar los procesos de formación especializada de recursos humanos para la instalación de capacidades para contribuir a la generación de empleo y de desarrollo de iniciativas empresariales.

El Resultado esperado es el siguiente:

- Apoyados los procesos formativos de recursos humanos.

Para la consecución de este resultado se propone la medida siguiente:

- Medida 1: Desarrollar intervenciones específicas para fomentar la formación y capacitación de recursos humanos

Línea prioritaria 5. Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

República Dominicana destaca por su crecimiento desde la década de los 90. Sin embargo, este crecimiento está marcado por la desigualdad y lo que han venido a llamar los propios dominicanos como «exteriorismo»²⁰. En este sentido, se abordarán iniciativas que contribuyan a disminuir las desigualdades a través de la promoción económica, la mejora de las infraestructuras productivas y el apoyo a pequeños productores organizados y cooperativas para propiciar la competitividad.

Los tres Objetivos Específicos que se perseguirán en esta línea prioritaria son:

OE 1. Contribuir al fortalecimiento y mejora de la base productiva y del tejido social básico para la promoción económica de los sectores más desfavorecidos.

20. PNUD República Dominicana (2008).

- OE 2. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas del sector privado en el marco del diálogo social.

- OE 3. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras en el marco del diálogo social.

Los Resultados Esperados son los siguientes:

- Apoyados planes de desarrollo sectorial y empresarial con un enfoque de equidad.

- Mejoradas las capacidades competitivas de organizaciones y cooperativas de productores, otorgando especial atención a las asociaciones de mujeres.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas del sector empresarial.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras.

Se va a trabajar en el siguiente subsector:

Empleo, productividad y tejido empresarial básico:

- Medida 1. Apoyo y asistencia técnica para la implantación de programas de jóvenes emprendedores con medidas de formación, asesoramiento y acompañamiento empresarial.

- Medida 2. Apoyo a programas para favorecer las iniciativas empresariales de mujeres.

- Medida 3. Apoyo a la realización de planes de desarrollo sectoriales, para la creación de pequeñas empresas, impulsando la creación de clusters y la adopción de actitudes de cooperación empresarial.

- Medida 4. Apoyo y asistencia técnica para la creación de redes para el intercambio de experiencias relativas al fomento de la creación de pequeñas y medianas empresas en entornos locales partiendo de recursos endógenos.

- Medida 5. Acciones de apoyo al diálogo social en las relaciones laborales.

- Medida 6. Apoyo a la realización de planes de desarrollo sectorial, para la creación de pequeñas empresas, impulsando la creación de clúster y la adopción de actitudes de cooperación empresarial.

- Medida 7. Apoyo a programas de impulso del cooperativismo, especialmente en actividades que contribuyen a la satisfacción de necesidades esenciales: consumo, vivienda, agricultura, empresas de economía rural, aprovechamiento de recursos endógenos para la industria y la energía.

Línea prioritaria 6. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

La alta incidencia de las temporadas de ciclones, así como el desarrollo sin planificación se ha traducido en graves problemas de contaminación y deterioro ambiental. En este sentido, es necesario considerar en las intervenciones un fuerte componente ambiental que contribuya a la disminución de los riesgos ambientales, a la puesta en marcha de sistemas de gestión de residuos y protección de áreas naturales y zonas de especial interés ecológico.

No hay que olvidar que la protección del medio ambiente va unida a modelos de explotación agrícola sostenible, al respeto de normativa ambiental para los residuos industriales y a la sostenibilidad de las zonas de explotación turística. En este sentido, se cuenta con amplia experiencia en Andalucía en planificación territorial, preservación del medio ambiente y promoción de la sostenibilidad ambiental y el uso adecuado de los recursos naturales.

El Objetivo Específico que perseguirá esta línea prioritaria es:

OE 1. Contribuir a la mejora de la gestión de los recursos naturales desde la sostenibilidad ambiental.

Los Resultados Esperados son los siguientes:

- Fortalecidas las capacidades institucionales y de las organizaciones comunitarias para la gestión ambiental y el uso racional de los recursos naturales.

- Mejoradas las capacidades de respuesta ante emergencias y prevención de riesgos ante desastres naturales.

Se va a trabajar en el siguiente subsector:

Sostenibilidad medioambiental:

- Medida 1. Apoyo a la elaboración y gestión de programas de protección de la biodiversidad y de ordenación de recursos naturales en ámbitos locales, incidiendo en la participación activa de las mujeres.

- Medida 2. Apoyo a programas de prevención de desastres naturales.

- Medida 3. Apoyo a programas de formación y capacitación de recursos humanos, especialmente a las mujeres como gestoras de recursos hídricos, aprovechando las potencialidades de las Universidades.

- Medida 4. Apoyo a la elaboración y gestión de programas de protección de la biodiversidad y de ordenación de recursos naturales en ámbitos locales, incidiendo en la participación activa de la mujer.

- Medida 5. Apoyo a programas de prevención de desastres naturales.

3.2. Prevención y gestión de riesgos.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) existentes; junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenación territorial si existiesen) y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

- Plan de contingencia.

- Plan de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

- Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

- Gestión medioambiental y cambio climático.

- Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el periodo 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuercen la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

- Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadores en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluza se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las

iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinen a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).
- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).
- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).
- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.
- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.
- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

La equidad de género.

Cada intervención considerará el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su autonomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista y los datos desagregados por sexo.

Así mismo, se ha de tener en cuenta el análisis diferenciado de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres, para lo cual es necesario fortalecer la calidad

de su participación, considerando el perfil de actividades diferenciado por sexo a través del análisis del uso del tiempo de hombres y mujeres.

Se debe tener presente la existencia de una división sexual del trabajo que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables últimas de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción, que si bien son fundamentales para el sostenimiento de la vida humana, no se reconocen, no se remuneran y son invisibilizadas, a pesar de que ocupan gran parte del tiempo de las mujeres.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral, a través de i) la actuación desde el enfoque de derechos humanos, ii) la sensibilización, iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, a través de la cual visibilizamos la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con nuestras intervenciones, v) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género y, vi) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en esta área.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medio ambiente.

Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar. De esta forma, se deberán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos sobre el medio, considerando el cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos, entre los que están las declaraciones anuales del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente²¹.

Se deberá incluir la consideración de los riesgos ambientales en las intervenciones, acompañándose de medidas para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona.

Es de suma importancia el respeto y la visibilidad de las prácticas tradicionales de uso y gestión de los recursos naturales que los Pueblos Indígenas han venido desarrollando. Por tanto, se deberá promover la participación y cosmovisión de los Pueblos Indígenas en las actuaciones que se desarrollen en su territorio.

Las intervenciones que se lleven a cabo sobre el territorio deben adecuarse a la ordenación territorial, promoviendo procesos participativos de ordenación del territorio donde primen criterios de sostenibilidad ambiental.

Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser utilizados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello, se deberá tender en las intervenciones, en la medida de lo posible, a transitar del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. De igual forma, será importante recoger criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

Se recogerá la promoción del derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además, se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre éstos y otros aspectos ambientales.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio. También deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas preventivas del impacto, de mitigación del impacto, modificación de la actuación, etc.).

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones sociedad civil.

La cooperación andaluza considerará impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, propugnando Administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía, promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, fortaleciendo y profesionalizando los poderes públicos de forma que la población en su conjunto cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica y fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, en aras de contribuir a la consolidación de un Estado democrático y de Derecho.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, debemos contemplar intervenciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo de las áreas de actuación prioritarias, de forma que se incorpore la participación de las organizaciones ciudadanas en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública.

Los proyectos y programas que se desarrollen deberán recoger expresamente la vinculación de las actuaciones financiadas con las entidades públicas que tengan las competencias en la materia, de forma que se favorezca su fortalecimiento y la sostenibilidad. De igual manera, se promoverá el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector de actuación, para que se favorezca su participación y se contribuya a una efectiva auditoría social.

Las actuaciones vinculadas a los servicios de educación y salud, deberán ser identificadas de forma participativa en el marco de las prioridades recogidas en los planes de desarrollo del ámbito de actuación. En caso de no contar con éstos, se desarrollarán los espacios de diálogo y concertación público-privada que favorezcan la apropiación, el impacto y la sostenibilidad.

En las iniciativas económico-productivas, se considerarán aspectos específicos de fortalecimiento organizativo en pro de su autonomía, y la formación que les facilite afrontar todas las fases del ciclo productivo, y que les permita obtener las capacidades para ser competitivos y generar riqueza.

En relación con las instituciones locales se incidirá en el fortalecimiento del sistema municipal tanto en sus formas de asociacionismo como a nivel individual, consolidando el

21. <http://www.segib.org/>

buen Gobierno y la gestión eficiente y transparente y, sobre todo, considerando la promoción y creación de ciudadanía en las zonas prioritarias. Se identificarán los ámbitos concretos de desarrollo mancomunado de iniciativas locales, buscando la generación de un verdadero desarrollo local y la prestación universal de los servicios básicos principales en cada comunidad.

En cuanto a los espacios de participación y concertación, se identificarán y potenciarán formas de apoyo para la constitución de foros locales que integren las visiones de los sectores públicos, empresariales y sindicales, con especial incidencia de la incorporación de organizaciones de mujeres e indígenas a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal de República Dominicana.

La ordenación territorial y los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento llevarán la sensibilización a la ciudadanía sobre su adecuado uso y el pago por servicios, en aras de favorecer la eficiencia en la gestión y de promover los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.

Diversidad cultural

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en los diagnósticos de las intervenciones, los cuales deberán elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor agregado que pueden aportar a las intervenciones.

Se promoverá la participación activa de los pueblos indígenas en todas las fases de la intervención, y se recogerán sus necesidades específicas en el marco de su cosmovisión.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa.

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 4.6 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en República Dominicana durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PACODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.

- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.

- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.

- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.

- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.

- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).

- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.

- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores

servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.

- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

AECID (2009)VII Comisión Mixta Hispano-Dominicana. Ed. AECID.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) 2008: «Diagnóstico de crecimiento para República Dominicana» ed. BID.

Dirección General de Desarrollo Económico y Social (2007): Impacto social de los ingresos por remesas en la República Dominicana, Ed. DGDES, SUBPLAN Y SEEPyD.

ONAPLAN (2005): Oficina Nacional de Planificación . disponible en: http://www.onaplan.gov.do/new_site/publicaciones.html

ONE: Oficina Nacional de Estadísticas. Disponible información en: <http://www.one.gob.do/>

- VIII Censo Nacional de Población y Vivienda 2002
- 2007 b. Resultados generales de la Encuesta Nacional de ingresos y gastos de los Hogares.
- 2008 a. Dominicana en Cifras
- 2008 c. Boletín de Estadísticas

OPS (2008): «Análisis de Salud y Estado de la OPS en República Dominicana 2001-2008». Ed. OPS

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

- (2007a). Informe de Desarrollo Humano 2007-2008, ed. PNUD. Disponible en: <http://www.pnud.org.do/info/pnudrd>

- (2007b). Marco estratégico y programático de la República Dominicana 2007-2013. Disponible en http://www.pnud.org.do/sites/pnud.onu.org.do/files/Marco_programatico_y_estrategico_del_PNUD_2007-2011.pdf

- 2008. «Tendencia a mirar hacia el exterior y desconfiar en sus propias instituciones y capacidades para construir futuro». Informe de Desarrollo Humano para República Dominicana. Ed. PNUD.

UE (2005): Documento estrategia de cooperación (2005/2007). Disponible en: http://www.deldom.ec.europa.eu/es/eu_and_rd/Countrystrategy%20Paper.pdf

Wooding, B y Williams Moseley (2004): «Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana» ed. CID, Entrepueblos.

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO

CUBA 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.
 - 2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.
 - 2.3. Áreas de mejora seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas prioritarias, Objetivos, Resultados y Medidas.
 - 3.2. Prevención y Gestión de Riesgos.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL POPP
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores

La República de Cuba es uno de estos países prioritarios¹. Ocupa el lugar 51 en el IDH. Sus principales problemas están relacionados con la dificultad en el acceso a la vivienda y la precariedad de las condiciones habitacionales, las carencias de la infraestructura de los servicios de atención social, el déficit de infraestructura productiva y su repercusión sobre la seguridad alimentaria y el deterioro del patrimonio cultural.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en Cuba de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el período 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de las organizaciones locales.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el capítulo 1 destinado a la presentación, en el capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socio económico del país y propone una selección de áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico². Con la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

1. Son países prioritarios de la cooperación andaluza: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay, en Iberoamérica; Marruecos, Mauritania, Población Saharui y Territorios Palestinos, en Norte de África y Oriente Medio, y Mali, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Fasso, Togo, República del Congo y Mozambique, en África Subsahariana.

2. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su período de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin

duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.

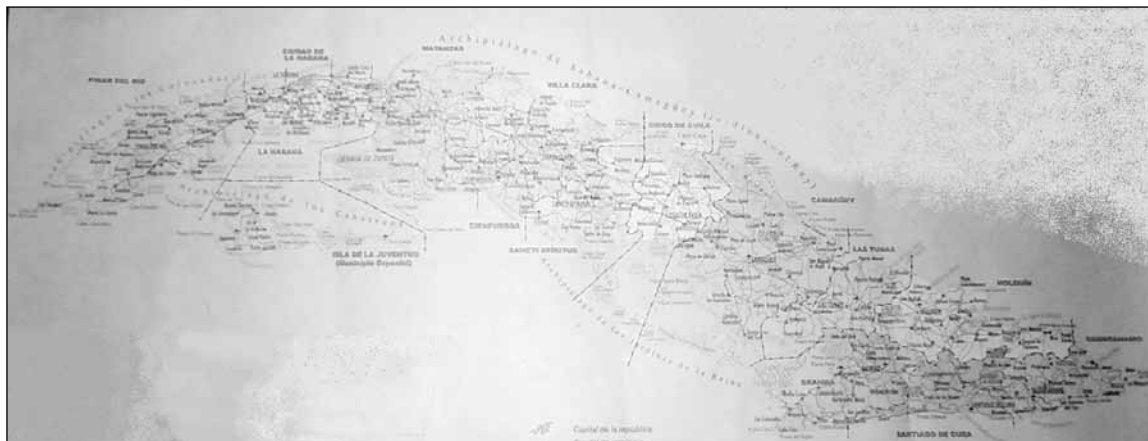
La República de Cuba se encuentra en la posición 51 en el IDH y el puesto 49 en el IDG³, ubicándose entre los países de desarrollo humano alto, y manteniendo un quinto lugar respecto al resto de los países de Latinoamérica, sólo superado por Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica. Sin embargo, presenta una enorme vulnerabilidad por el bloqueo económico y por los fenómenos naturales que cada vez ocurren con mayor frecuencia.

Datos geográficos y demográficos.

Cuba tiene una superficie de 110.922 km² y está formada por la Isla de Cuba, la Isla de la Juventud y más de 4.500 cayos e islotes. La mayor parte del territorio lo conforman llanuras, aunque existen cuatro sistemas montañosos. La mayor elevación del país es el Pico Real del Turquino, con 1.974 metros sobre el nivel del mar. Al sur y centro de la Isla, se encuentra la Ciénaga de Zapata, el mayor humedal del Caribe y uno de los más importantes del mundo por el estado de conservación y protección de su relieve y variada flora y fauna.

Cuba está dividida en 14 provincias, un municipio especial (Isla de la Juventud) y 169 municipios. La provincia está organizada políticamente por ley como el eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal. Tiene la obligación primordial de promover el desarrollo económico y social de su territorio, para lo cual coordina y controla la ejecución de la política, programas y planes aprobados por los órganos superiores del Estado, con el apoyo de sus municipios, conjugándolos con los intereses de éstos. Las provincias y los municipios, además de ejercer sus funciones propias, coadyuvan a la realización de los fines del Estado.

3. Informe de Desarrollo Humano, 2007/2008



La población total asciende a 11.236.790 habitantes (50% hombres y 50% mujeres) distribuida en un 75% en área urbana y 25% en área rural⁴. El crecimiento demográfico es bastante bajo. La densidad de población es de 101 habitantes por Km². La tasa de mortalidad infantil es de 5,3 por cada 1.000 nacimientos. La esperanza de vida alcanza los 78 años: 76 años en hombres y 80 en mujeres.

Situación Política e Institucional.

Conforme establece la Constitución de 1976, Cuba es un estado socialista de trabajadores, independiente, soberano y laico, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana, y cuya fuerza dirigente superior es el Partido Comunista, organizador y orientador de los esfuerzos comunes por construir un mundo mejor.

El Consejo de Ministros es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el Gobierno de la República. Está integrado por el Jefe de Estado y de Gobierno, que es su Presidente, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes, los Ministros, el Secretario y los demás miembros que determine la ley. El Presidente, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes y otros miembros del Consejo de Ministros que determine el Presidente, integran su Comité Ejecutivo.

El Poder Judicial es ejercido por el Tribunal Supremo Popular y los demás tribunales que la ley instituye, estructurados en un sistema de órganos estatales que tiene independencia funcional de cualquier otro y está subordinado jerárquicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado. Por su parte, la Fiscalía General de la República constituye una unidad orgánica subordinada únicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado, y tiene como objetivos fundamentales, el control y la preservación de la legalidad.

Economía.

En la trayectoria histórica de Cuba se han sucedido una serie de acontecimientos que han afectado directamente a su economía y, por tanto, a las condiciones de vida de la población. A partir de 1989, la economía y la estructura social se han visto alteradas negativamente por la desaparición del campo socialista, el recrudescimiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América, una coyuntura internacional desfavorable, e ineficiencias en algunos sectores productivos y de servicios.

Los últimos años se han caracterizado por el dinamismo de algunos sectores económicos como el turismo internacional y la diversificación de relaciones comerciales, especialmente con Venezuela y China, el aumento de la exportación de níquel, así como productos biotecnológicos y farmacéuticos. En 2006, según la Oficina Nacional de Estadística, la tasa de crecimiento económico fue 12,5%. Sin embargo, el déficit de ingresos exter-

nos continúa limitando el desarrollo económico del país. Además, no se ha logrado reactivar la producción agropecuaria, que en 2006 declinó por segundo año consecutivo⁵.

Ámbito social.

Cuba ha mejorado la prestación de los servicios sociales que otorga gratuitamente. En el marco del proceso de descentralización de los Servicios Sociales Básicos, es necesario racionalizar los recursos, desarrollar las capacidades locales y fortalecer los mecanismos de gestión para subsanar los desequilibrios territoriales.

El 95,6% de la población dispone de acceso a agua potable, aunque existen diferencias territoriales y persiste la inestabilidad de abastecimiento y las deficiencias técnicas en las redes de distribución. El 95% de la población tiene cobertura de saneamiento, siendo necesario subsanar el deficiente estado de los sistemas de alcantarillado y su sobrecarga en barrios urbanos periféricos.

En el ámbito de la vivienda, a pesar del esfuerzo del gobierno cubano, existe un importante déficit habitacional agravado con el deterioro de edificaciones y los efectos de los ciclones de los últimos años.

La salud es una de las estrategias de desarrollo, junto con la educación, más importantes del país, de ahí los óptimos indicadores que se desprenden de estos dos sectores. Sin embargo, se enfrenta a un problema de alimentación (aunque el riesgo de subnutrición es de menos del 2% de la población), el volumen de alimentos es insuficiente y subsisten las dificultades de suministro de algunos productos, cárnicos y lácteos principalmente. El volumen de producción agropecuaria (excluye caña de azúcar, patios y parcelas) al concluir el mes de enero del 2009 muestra un decrecimiento del 10,4%⁶. Se mantiene un alto nivel de dependencia respecto a las importaciones de alimentos, aumentando en un 35% entre 2006 y 2007⁷.

Según los informes nacionales, ya se lograron tres de los ocho ODM: Educación primaria; Igualdad de género y Reducción de la mortalidad infantil (objetivos 2, 3, y 4)⁸. Se considera posible alcanzar para el 2015 otros tres: Erradicación de la pobreza; Mejora salud materna y Lucha contra VIH-SIDA. El gobierno también considera que cumplirán con los dos últimos objetivos de sostenibilidad medioambiental y alianzas mundiales para el desarrollo.

Diversidad Cultural.

La política cultural cubana se articula en torno a los siguientes principios:

- La reafirmación y desarrollo de la identidad nacional y la vocación universal y profundamente latinoamericana y caribeña de la cultura nacional.
- La conservación y difusión del patrimonio cultural.

4. Anuario, Oficina Nacional de Estadísticas, 2007

5. PNUD (2008)
 6. ONE (2009)
 7. ONE (2009)
 8. PNUD (2005)

- El reconocimiento a la diversidad cultural.
- El fomento y estímulo a la creación artística y literaria.
- El respeto y apoyo al protagonismo y creatividad de las comunidades en la conducción de sus procesos socioculturales.
- El reconocimiento del papel de la cultura en el impulso y orientación de los procesos socioeconómicos.

En el marco de estos principios, las estrategias definidas en el Programa Nacional de la Cultura se desarrollan a través de programas y proyectos denominados ramales, territoriales y especiales. Los primeros están dirigidos a líneas específicas de creación artística (música, literatura, artes plásticas, artes escénicas, cine, etc.), patrimonio, investigaciones, informática en la cultura, etc., y son aprobados por el máximo Órgano de Dirección del Ministerio de Cultura. Los segundos expresan la política cultural teniendo en cuenta las particularidades territoriales, y son aprobados por los Órganos de Dirección de cada territorio tras la elaboración de un diagnóstico que tiene en cuenta los antecedentes histórico-culturales de cada lugar, sus tradiciones y las características específicas en el orden social, económico y cultural en general. En cuanto a los programas y proyectos de carácter especial, responden a intereses y prioridades de carácter social y económico como la educación, el turismo o las zonas montañosas del país. Así, pueden citarse como ejemplos el Programa Nacional por la Lectura, el Programa de la Cultura y el Turismo o el Programa de Desarrollo Cultural en zonas de difícil acceso, el Plan Turquino⁹.

Medio ambiente.

Respecto a la protección del medio ambiente, Cuba se enfrenta con la degradación de los suelos, la reducción de la cobertura forestal y la carencia de agua. Los fenómenos naturales han afectado de forma continua durante los últimos años. Los huracanes, lluvias torrenciales y períodos de sequía han llevado a considerar el uso racional de los recursos naturales como un objetivo estratégico del país, así como a articular un sistema ágil y eficaz para la prevención de desastres y de respuesta inmediata. El sistema de respuesta ante emergencias necesita ser reforzado ante la alta incidencia de los fenómenos naturales, cuya frecuencia ha sido mayor en los últimos años.

Cuba tiene una enorme diversidad natural, contando con 236 áreas protegidas. La Estrategia Ambiental Nacional (2007/2010) es el documento rector de la política ambiental cubana y tiene como objetivos: i) Detener y disminuir el efecto de los procesos de degradación de los suelos de Cuba y comenzar su recuperación paulatina; ii) Continuar implementando la agricultura sostenible, como vía para contribuir a alcanzar la seguridad alimentaria del país, y iii) Aplicar el sistema de monitoreo sobre los suelos de Cuba.

Situación de las mujeres.

Las mujeres han sido beneficiarias de las políticas sociales cubanas de forma muy directa. La Federación de Mujeres Cubanas (FMC) ha promovido iniciativas, propuestas y materialización de leyes en beneficio de las mujeres. Aún sin considerar expresamente el enfoque de género, la situación de las mujeres en Cuba ha mejorado en aspectos de salud, educación, acceso a empleo (representa la mayoría de la PEA y recibe ingresos en igualdad de condiciones que los hombres) y participación en los espacios de toma de decisiones.

Las mujeres siguen manteniendo el perfil tradicional en el ámbito doméstico y la responsabilidad familiar, de ahí que la crisis económica que atraviesa el país desde 1990 las sitúa en una posición muy vulnerable, ya que de ellas depende el bienestar de la familia, por ser quienes satisfacen las necesidades más básicas.

2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.

En función de la experiencia en el desarrollo de proyectos de cooperación en Cuba, se identifican como actores nacionales los siguientes:

El Ministerio de Comercio Exterior y para la Inversión Extranjera (MINCEX), anteriormente Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración Económica (MINVEC), es el Ministerio responsable de la coordinación y el asesoramiento para la instrumentación y cumplimiento de la política del Estado y el Gobierno, en materia de Colaboración Económica y la Cooperación con el país. En este ámbito se puso en vigor en mayo de 2006 la Resolución núm. 15, donde se definen principios, modalidades y normas para la cooperación que Cuba recibe¹⁰. En las diferentes provincias se trabaja a través de las delegaciones provinciales.

Los Ministerios de Cultura (MINCULT), de Salud Pública (MINSAP), de Agricultura (MINAGRI), del Azúcar (MINAZ) y de Medio Ambiente (CITMA) son responsables de la instrumentación y cumplimiento de la política del Estado y del Gobierno en sus respectivos sectores, que son de gran importancia para el ámbito de la cooperación con el país. Todos ellos disponen de un departamento de relaciones internacionales a nivel central, y de delegaciones provinciales y direcciones municipales a nivel regional y local, siendo agentes importantes en los proyectos de cooperación de su área. Estos últimos tienen la doble subordinación de su Ministerio correspondiente y del Poder Popular, máximo órgano de Gobierno.

En el ámbito de actuación local es imprescindible trabajar con las estructuras de gobierno regional y local, es decir, con las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular que son las responsables de articular las políticas nacionales en su gestión y planificación provincial y municipal de desarrollo, y de coordinar a los diferentes organismos y empresas regionales y locales participantes en la ejecución. Ambas estructuras son desde donde se identifican los problemas y necesidades, y se constituyen en gestores directos de los recursos disponibles en cada municipio.

Los Institutos Nacionales de Recursos Hidráulicos, de la Vivienda y de Planificación Física, tienen las responsabilidades del diseño y aplicación de las políticas de su sector en Cuba. Entre sus funciones se incluyen coordinar y ejecutar, con los Gobiernos regionales y locales, las políticas nacionales en sus respectivas materias, que también son de gran relevancia para el ámbito de la cooperación con el país.

La Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF) y la Asociación Cubana de Producción Agropecuaria (ACPA), son organizaciones cubanas que representan los intereses de su correspondiente sector. La ANAP representa a los campesinos/as, agrupando a los habitantes del medio rural del sector cooperativo (Cooperativas de Producción Agropecuaria y Cooperativas de Crédito y Servicios). Tienen amplia experiencia en proyectos de cooperación con ONG e instituciones internacionales en el ámbito del cooperativismo. Es un agente local principal para el desarrollo de programas productivos en el sector campesino.

En el ámbito de la seguridad alimentaria, la ACTAF tiene como misión integrar acciones y recursos para contribuir al desarrollo agrario sostenible, acompañando técnicamente al sector agrícola y forestal. Cuenta con un amplio potencial de personal técnico agrícola y forestal que trabaja en los Ministerios de Agricultura y del Azúcar, en los Institutos de investigaciones científicas y en los Centros docentes de nivel medio y superior, y tienen demostrada experiencia en proyectos de cooperación en el ámbito de la agricultura urbana. La ACPA desarrolla su función dentro del sector cooperativista agropecuario, siendo de gran relevancia para el área de proyectos de cooperación integral en el ámbito socio-productivo y agropecuario.

La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana y la Oficina del Conservador de la Ciudad de Santiago de Cuba tienen competencias de desarrollo social y económico integral en los centros históricos de sus respectivas ciudades, conforme a los lineamientos del Plan de Desarrollo Integral, que aborda sectores como patrimonio, historia, arquitectura, economía, vi-

9. MINCULT (2008)

10. MINVEC (2006)

vienda, cultura y desarrollo comunitario, entre otros, desde un punto de vista del desarrollo económico y social sostenible.

El Centro de Coordinación para la Colaboración Internacional a la Cultura Cubana, institución perteneciente al Ministerio de Cultura, es la responsable de la supervisión de proyectos internacionales de cooperación cultural con el país. Dentro del ámbito de la cultura, el Instituto de Arte e Industria Cinematográficos (ICAIC), el Instituto Cubano del Libro, la Biblioteca Nacional y el Consejo Nacional de Casas de Cultura son las instituciones encargadas de establecer y desarrollar la industria nacional o las políticas nacionales y actividades correspondientes a su sector. Son un pilar fundamental en el desarrollo de la cultura cubana y entre sus finalidades está la promoción de la cultura popular en todos los sectores de la comunidad y la conservación del patrimonio.

Todas las acciones de apoyo y desarrollo encaminadas a la equidad de género deben ser coordinadas desde la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), institución que concentra al movimiento de intereses comunes de la mujer en Cuba. La Cátedra de la Mujer de la Universidad de La Habana y el Centro de Educación Sexual (CENESEX), debido a su amplia experiencia en este ámbito, son importantes instituciones de referencia.

En Cuba están presentes diferentes organizaciones del sistema de Naciones Unidas. El Equipo de las Naciones Unidas en el país está conformado por: FAO, OPS/OMS, PMA, PNUD, UNESCO, UNFPA y UNICEF y se ha trabajado en concertación con las autoridades nacionales, representadas por el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC), en la elaboración de la Evaluación Común del País y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

Las cinco áreas de cooperación definidas en el MANUD se corresponden con las prioridades nacionales identificadas por el Gobierno de Cuba. Asimismo, están alineadas con el compromiso de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con otros compromisos adquiridos por el país a partir de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social: Desarrollo humano local, Desastres naturales y riesgo, Medio ambiente y energía, Salud y Seguridad alimentaria.

El Sistema de las Naciones Unidas mantiene coordinación con las ONGD y Agencias de cooperación presentes en el país, llevándose a cabo reuniones de coordinación sectoriales.

Existe una red digital entre todos los actores de la cooperación con Cuba mediante el correo electrónico. Existe una red creada entre los cooperantes españoles, otra entre todos los cooperantes internacionales y una última que se coordina desde las Agencias de las Naciones Unidas. Esta última es de gran utilidad en época ciclónica ya que mantiene informados a todos los agentes de cooperación mediante el envío de informes diarios y las convocatorias de reuniones de coordinación en caso de producirse una catástrofe natural.

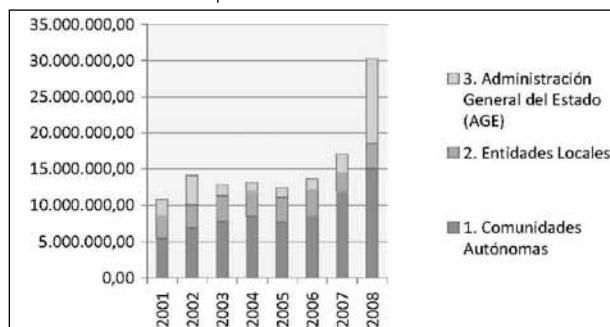
La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) tiene una fuerte presencia en el país. Las prioridades sectoriales se vinculan a la Gestión de los Sectores Productivos y de la Infraestructura; el Desarrollo Social; la Promoción del tejido Económico y Empresarial; el Medio Ambiente; la cooperación Cultural y Científica y Género y Desarrollo. Las zonas geográficas priorizadas por la AECID son las provincias del oriente cubano: Granma, Guantánamo, Holguín, Las Tunas y Santiago de Cuba, así como las principales zonas urbanas, la Ciudad de La Habana y otras áreas rurales especialmente vulnerables.

En Cuba también hay presencia de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Fondos Municipales de Cooperación para el Desarrollo, Universidades y Sindicatos.

Las ONGDs andaluzas tienen una dilatada experiencia de trabajo en Cuba. Prueba de ello es el hecho de que la Junta de Andalucía apoya financieramente a ONGDs desde el año 1995. En consonancia con esto, la presencia de ONGDs en el país es significativa: aproximadamente 12 ONGDs tienen sede permanente, y más de 70 apoyan la ejecución de proyectos de desarrollo.

Para facilitar la coordinación entre los actores de la cooperación española presentes en el país, se realizan con carácter mensual reuniones de coordinación.

Evolución de la AOD de España a Cuba. Fuente AECID Cuba¹¹



El marco general de trabajo de la Cooperación Andaluza en la República de Cuba lo constituyen el Convenio Básico de Colaboración Científica y Técnica suscrito entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Cuba, el 10 de septiembre de 1978 y el Convenio de Cooperación Cultural y Educativa, suscrito entre ambos países, el 17 de marzo de 1982, así como las disposiciones emanadas de las Comisiones Mixtas de Cooperación.

En mayo de 1999 se firma la «Declaración de intenciones para la cooperación al desarrollo entre la Junta de Andalucía y la República de Cuba» que tiene por objeto definir el marco de la cooperación internacional al desarrollo entre las partes. En este documento se establecen como sectores de importancia para el trabajo conjunto los siguientes: Salud y Asuntos Sociales; Obras Públicas, Rehabilitación y Conservación de Viviendas; Medio Ambiente; Cultura y Cooperación Empresarial. Complementariamente, la Junta de Andalucía ha suscrito varios Memoranda de Entendimiento con algunos Ministerios cubanos: Memorandum de Entendimiento con el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica de Cuba, con la participación de los Ministerios de Agricultura y Pesca; el Memorandum de Entendimiento con el Ministerio de Cultura de Cuba y el Memorandum de Entendimiento con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la República de Cuba.

El 11 de octubre de 2006 se suscribió entre la AECID y la Junta de Andalucía un Convenio de colaboración y a partir del 2008, la AECID en Cuba ejerce como entidad colaboradora de la AACID para la gestión de los fondos de los proyectos de cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía. Todas las actuaciones de cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía se coordinan con el MINCEX.

La Junta de Andalucía cuenta con una amplia experiencia en la ejecución de proyectos de desarrollo con Cuba, estando vinculados principalmente, a la reconstrucción de zonas afectadas por huracanes, y en sectores de habitabilidad, agua y saneamiento, cultura, producción agropecuaria cooperativista y salud.

En los gráficos siguientes se muestra la evolución de la cooperación andaluza para el período 2005-2009 y su distribución por agentes.



11 AECID (2008) .



Tal y como se refleja en el gráfico anterior, en el período 2005-2008 el principal agente de cooperación que ha ejecutado la ayuda financiera de la cooperación andaluza ha sido la Junta de Andalucía, abarcando casi tres cuartas partes del total. El 27% restante ha sido ejecutado por las ONGD y por las Entidades Locales.

Las ONGD han trabajado principalmente en la ejecución de proyectos vinculados a la promoción de la salud, desarrollo integral, población vulnerable, desarrollo productivo y a actuaciones relacionadas con los procesos de reconstrucción de áreas afectadas por fenómenos naturales.

Las Entidades Locales han desarrollado un importante papel a través del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), centrando sus esfuerzos, principalmente, en las provincias de Pinar del Río, Holguín, La Habana y Guantánamo, en coordinación con las actuaciones de cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía.

Para facilitar la coordinación de las actuaciones conjuntas desarrolladas por la cooperación española y la AACID se promueven reuniones de coordinación.

2.3. Áreas de mejora seleccionadas.

Las difíciles condiciones económicas que tiene Cuba, unidas a los efectos que han producido la secuencia de desastres naturales, se han traducido en una serie de problemas para el desarrollo óptimo del país, afectando de forma directa a la población más vulnerable, destacando en este sentido:

Las deficientes condiciones habitacionales, y particularmente en el sector de la vivienda. El fondo habitacional es muy limitado, no pudiendo responder a las necesidades actuales de la población. Este déficit en vivienda se incrementa por los efectos de los ciclones que han azotado el país con mayor frecuencia en los últimos años.

La insuficiente disponibilidad y consumo de alimento. El déficit de inversión en infraestructuras productivas, la falta de equipos especializados, insumos y materias primas, genera bajos niveles de productividad agropecuaria y pesquera y una limitada disponibilidad de alimentos, provocando nuevas necesidades de importación y endeudamiento externo. La escasez y el racionamiento de los productos ponen en riesgo la seguridad alimentaria de la población.

Déficit de inversión en infraestructuras sociales y el deterioro de la infraestructura social existente, lo que redundará en un equipamiento asistencial deficitario. Este problema presenta mayor importancia en los municipios. Aún reconociendo el esfuerzo del Gobierno Cubano por paliar estas necesidades, especialmente en los grupos vulnerables, el déficit de inversión en infraestructuras sociales y el deterioro de los equipos no favorece la atención en condiciones de calidad. A nivel local, es importante contribuir al fortalecimiento de la gestión de los servicios sociales.

El deterioro de la promoción cultural y de valores patrimoniales afecta al desarrollo integral humano, especialmente en los municipios. A las dificultades existentes para la inversión y el mantenimiento de las infraestructuras culturales locales

se une un deterioro de las industrias culturales nacionales. Igualmente los valores patrimoniales (histórico, arquitectónico, artístico, fondos) se ven afectados por la falta de mantenimiento e inversiones, lo que implica que se ponga en riesgo su conservación.

A pesar de que en los últimos años se han introducido una serie de medidas económicas orientadas a paliar los efectos de la crisis económica, enfocadas a prestar una atención especial a los grupos más vulnerables, el país presenta enormes carencias. En este marco, la Cooperación Andaluza conjuntamente con las autoridades cubanas, han establecido los mecanismos necesarios para la consolidación de una estrategia de cooperación, que se ha ido fortaleciendo tras varios años de relaciones y experiencias de trabajo en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

La priorización de áreas de trabajo se ha realizado en base a la experiencia conjunta del Gobierno de Cuba con los agentes de la cooperación andaluza y las líneas definidas por el Gobierno cubano como prioritarias en sus planes y políticas públicas, así como en el PACODE y los documentos de colaboración existentes entre el Gobierno de Cuba y la Junta de Andalucía.

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas prioritarias, Objetivos, Resultados y Medidas.

La estrategia de actuación responde a las prioridades identificadas por las autoridades cubanas, y se basa en la experiencia adquirida por la Cooperación Andaluza en la ejecución de proyectos y programas en el marco de la «Declaración de intenciones para la cooperación al desarrollo entre la Junta de Andalucía y la República de Cuba». De acuerdo con el Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo (PACODE) y con las prioridades del Gobierno cubano, el Programa Operativo con Cuba se enfoca hacia el Fortalecimiento institucional y el Desarrollo humano integral equitativo que contribuya al desarrollo general del país y a la disminución de las diferencias existentes territorialmente en la isla.

El Gobierno cubano ha establecido como prioritario el trabajo en tres líneas de actuación u objetivos a conseguir, directamente relacionados con la crisis económica que debilita las inversiones públicas de cara a dar respuestas integrales a toda la población, lo que ha provocado en ocasiones algunas diferencias territoriales. Por tanto, y a pesar de tener un índice desarrollo humano alto, para fortalecer las condiciones que permitan un desarrollo humano integral y sostenible, ha orientado sus demandas a la mejora de las infraestructuras sociales, trabajar la diversificación y acceso al alimento para superar situaciones que puedan provocar una crisis de seguridad alimentaria, así como fortalecer las infraestructuras culturales y patrimoniales como un factor de desarrollo.

En este sentido, es importante que el Programa Operativo con Cuba se enfoque de forma integral y que contemple el fortalecimiento de las capacidades institucionales en aras de contribuir a alcanzar los objetivos y prioridades establecidas por el Gobierno cubano. De igual forma, se recoge el valor añadido que tiene la Cooperación Andaluza en su contribución al desarrollo de los cubanos y las cubanas. Se trata de contribuir al afianzamiento de procesos ya iniciados que promueven el fortalecimiento de las relaciones entre las administraciones cubana y andaluza, a través del fomento de los principios Operativos del PACODE.

En Cuba, en función de las características anteriormente expuestas se apoyarán las acciones enmarcadas en las siguientes líneas prioritarias:

- Línea prioritaria 1. Servicios sociales básicos, con especial incidencia en educación, salud, vivienda digna, saneamiento y acceso a agua potable y seguridad alimentaria.
- Línea prioritaria 2. Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras de base productiva, el fortalecimiento del tejido

empresarial básico, en particular de las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

- Línea prioritaria 3. Promoción de la cultura y del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos, que favorezcan su desarrollo endógeno.

En cuanto a las prioridades geográficas, se establecen las provincias orientales y las de Matanzas, Pinar del Río y La Habana, áreas consideradas prioritarias por el Gobierno cubano y en las que se están desarrollando proyectos de cooperación por la Administración de la Junta de Andalucía y otros agentes de cooperación andaluces.

Línea prioritaria 1: Servicios sociales básicos.
Se identifican dos Objetivos específicos:

- OE 1. Mejorar el acceso de la población, de forma equitativa y en condiciones de calidad, a las condiciones de habitabilidad y a los servicios sociales básicos.

- OE 2. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades productivas que garanticen la seguridad alimentaria.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Mejoradas las condiciones de habitabilidad de la población beneficiaria.

- Mejorado el acceso de la población a los servicios básicos en condiciones de calidad.

- Mejoradas las infraestructuras y equipos para la prestación de servicios sociales.

- Fortalecidas las capacidades de producción de alimentos para mejorar la disponibilidad en el mercado.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Vivienda digna, saneamiento y acceso a agua potable.

El crecimiento de áreas poblacionales, para afrontar la necesidad de construcción de nuevas viviendas, no ha podido ir acompañado de una urbanización adecuada, lo que deriva en asentamientos periféricos con un grave déficit en infraestructura urbanística y por lo tanto, sin las condiciones de habitabilidad necesarias (redes de agua potable, saneamiento y alcantarillado, alumbrado y electrificación, asfaltado, etc.).

Además de la precariedad habitacional, los servicios de agua y saneamiento son deficitarios ya que no han contado con el mantenimiento de las redes de distribución (muchas de ellas muy antiguas) ni con la inversión necesaria para prestar el servicio de forma eficiente, afectando, en algunas ocasiones, a la calidad de vida de los habitantes y especialmente a su salud, generando a la vez importantes gastos sociales, por lo que el apoyo a la mejora de las condiciones de habitabilidad y la atención a las carencias existentes, constituye un área de actuación fundamental para la cooperación andaluza. Asimismo, la vulnerabilidad de algunos asentamientos ante desastres naturales hace necesario apoyar programas de prevención que incluyan intervenciones de rehabilitación y reubicación en las zonas de mayor índice de riesgo.

Para ello, se adoptarán las medidas siguientes:

- Medida 1. Apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos afectados por desastres naturales que incluya una vivienda digna en dimensiones y prestaciones para la familia, con servicios comunes adecuados de abastecimiento de agua, saneamiento, tratamiento de desechos, zonas de ocio y deporte, zonas comunes de gestión pública y actividades privadas.

- Medida 2. Asistencia técnica a las comunidades y administraciones locales para la adopción de normas de ordenación urbana, salud pública y protección medioambiental, para los asentamientos.

Educación básica.

La política de educación de la República de Cuba es una prioridad para el gobierno, y por ello ha desarrollado una serie de iniciativas que han contribuido a aumentar la calidad de la enseñanza en Cuba. Sin embargo, los continuos desastres climatológicos han venido a dañar algunas infraestructuras que necesitan ser atendidas y que han sido priorizadas por el gobierno cubano.

En este sentido, y en función de las prioridades marcadas desde el Gobierno, se atenderá a la mejora de las infraestructuras de educación para el desarrollo de los programas educativos conforme a criterios de calidad.

Se adoptarán las medidas siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción de escuelas cercanas, física y culturalmente a los destinatarios de sus servicios.

- Medida 2. Apoyo a programas de equipamiento de las escuelas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, de bibliotecas, instalaciones deportivas y para fines culturales.

Salud primaria y reproductiva.

Cuba muestra los mejores indicadores de salud de la Región, y cuenta con un sistema de salud gratuito y de calidad al que tiene acceso toda la población. Sin embargo con el paso del tiempo y los problemas económicos, para poder abordar infraestructuras sociales por parte del gobierno cubano así como los desastres provocados por los ciclones que han azotado a Cuba, se ha priorizado abordar la mejora de la infraestructura de sus centros de salud y hospitalarios para promover una salud de calidad y prestar una atención óptima a sus ciudadanos y ciudadanas.

Se adoptarán las medidas siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción, o en su caso rehabilitación, y equipamiento de centros de atención primaria de salud o dispensarios en entornos rurales o urbanos que presenten estas necesidades de desarrollo, incluyendo la formación de recursos humanos.

- Medida 2. Apoyo a programas de salud sexual reproductiva con actuaciones en educación sexual, planificación familiar, servicios de control prenatal, atención a la madre, partos sin riesgos, atención después del parto, atención médica en caso de interrupción del embarazo, tratamiento de las infecciones del aparato reproductor, de las enfermedades de transmisión sexual y de otras afecciones de la salud reproductiva.

- Medida 3. Asistencia técnica, intercambio de experiencias y formación de recursos humanos en materia de gestión pública de salud con enfoque descentralizado.

- Medida 4. Apoyo a programas de formación de operadores de salud, especialmente en el ámbito comunitario y de formación especializada.

Seguridad alimentaria.

En el marco del proceso de reconversión del sector azucarero, esta prioridad se vincula con la necesidad de diversificación de la producción y de favorecer el acceso al alimento de forma que se contribuya a disminuir el riesgo de inseguridad alimentaria. De igual forma se debe incidir en las capacidades de gestión y comercialización de las estructuras productivas locales. Asimismo, el transporte, la distribución y conservación de los alimentos han de ser incorporados en las actuaciones que se emprendan, para lograr un desarrollo integral y favorecer la sostenibilidad.

Se adoptarán las medidas siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de seguridad alimentaria que vinculen la producción local con el mayor consumo de alimentos, partiendo de la agricultura familiar y comunitaria en el sentido de incentivarla, mediante una remuneración adecuada de la producción, de forma anticipada y constituyendo bancos de alimentos territoriales para su distribución, si fuera necesario entre la población más vulnerable. Apoyo específico a programas de desarrollo de la Agricultura Urbana en los municipios.

- Medida 2. Desarrollo rural integrado.

- Medida 3. Apoyo a programas para la mejora de las infraestructuras agrarias: riegos, embalses, caminos rurales, almacenes.

Línea prioritaria 2: Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo a los sectores más desfavorecidos.

Se identifica un objetivo específico:

OE 1. Mejorar las capacidades de producción y comercialización de las organizaciones comunitarias y las cooperativas para la dinamización de los sistemas productivos locales.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Los sistemas productivos locales mejoran sus canales de comercialización.

- Mejoradas las capacidades técnicas y productivas para la satisfacción de necesidades básicas.

Se adoptarán las medidas siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas para el fomento del comercio como medio de poner en valor los recursos endógenos y propiciar su incardinación en los sistemas productivos locales.

- Medida 2. Apoyo a programas de impulso del cooperativismo, especialmente en actividades que contribuyen a la satisfacción de necesidades esenciales: consumo, vivienda, agricultura, empresas en la economía rural, aprovechamiento de recursos endógenos para la industria y la energía.

Línea prioritaria 3: Promoción de la cultura y del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos, que favorezcan su desarrollo endógeno.

La cultura es una de las prioridades del Gobierno de Cuba así como la conservación y recuperación de su patrimonio histórico, que se encuentra en una situación de deterioro como consecuencia de la falta de inversión para su recuperación y mantenimiento.

La cultura supone un factor de desarrollo y está muy vinculada a los municipios, constituyéndose las casas de cultura en espacios de cohesión social y participación ciudadana.

Se define el siguiente objetivo específico:

- OE 1. Contribuir a la mejora de las infraestructuras culturales y la preservación del patrimonio material e inmaterial.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Se ha contribuido a mejorar la conservación y rehabilitación del patrimonio cultural.

- Se han fortalecido las capacidades de las instituciones culturales.

Para ello se adoptarán las medidas siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de protección, conservación y rehabilitación del patrimonio cultural, tanto material como el inmaterial, incluyendo el patrimonio arquitectónico, documental, filmico, pictórico, musical, literario y lingüístico y valorando la aportación de las mujeres al respecto.

- Medida 2. Apoyo al fortalecimiento de las instituciones culturales en el ámbito local y regional: museos, archivos, bibliotecas, casas de cultura comunales, cines y teatros.

- Medida 3. Apoyo a programas de fomento de la promoción de las expresiones culturales propias promoviendo la participación de las mujeres en los circuitos.

Línea prioritaria 4: Fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanístico y el transporte público.

La política de vivienda es una prioridad para Cuba, así como la conservación y recuperación del patrimonio histórico de sus ciudades, abordando en su integralidad la planificación urbanística y territorial junto a políticas de vivienda para el aumento de la calidad de vida de su población, a lo que no se puede dejar de unir su preocupación por la prevención de riesgos de desastres naturales que afecta directamente al alojamiento y la reordenación urbanística.

La colaboración de instituciones andaluzas tales como la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, instituciones locales y organizaciones como el FAMSÍ, ha impulsado un intercambio de conocimiento que se ha traducido en el acompañamiento de procesos de desarrollo y cohesión social en sus políticas de ordenamiento territorial y vivienda. En este sentido y atendiendo a esta línea prioritaria se define el siguiente objetivo específico:

OE1. Apoyar el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales para la ordenación territorial

Los Resultados que se pretenden lograr son:

- Fortalecidas las instituciones locales de las áreas prioritarias para la ordenación territorial.

- Mejoradas las condiciones de habitabilidad y conservación de las áreas urbanas, especialmente de los centros históricos.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1. Apoyo a actuaciones de rehabilitación urbana de sectores de la ciudad existente, centros históricos y barrios, que persigan, a la vez que su recuperación física y patrimonial, la mejora de las condiciones de alojamiento de la población residente, con especial atención a los sectores con menores recursos.

Medida 2. Apoyo a programas de rehabilitación residencial de inmuebles degradados con interés arquitectónico, en centros históricos relevantes, ocupados por población con escasos recursos económicos.

Medida 3. Acciones de fomento de la arquitectura, encaminadas a difundir la exigencia de un patrimonio arquitectónico de valor que es necesario recuperar y proteger, mediante la celebración de seminarios, congresos, exposiciones, participación en bienales de Arquitectura y el desarrollo de una línea editorial específica dedicada a la arquitectura de las ciudades.

3.2. Prevención y Gestión de Riesgos.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o

bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) existentes; junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenamiento territorial si existiesen) y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

Planes de contingencia.

Planes de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

Gestión medioambiental y cambio climático.

Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el periodo 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo

en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones locales sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y las organizaciones locales del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la

diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de las organizaciones locales y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes y de población destinataria en todo momento por medio de los canales de participación establecidos por el gobierno de Cuba.

La implicación de las instituciones y organizaciones locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluza se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz.

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinan a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentando el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).
- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).
- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).
- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.
- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.
- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer me-

didadas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

La equidad de género.

Cada intervención considerará el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su autonomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista ofreciendo los datos desagregados por sexo.

Así mismo, se ha de tener en cuenta el análisis de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres; para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades por sexo mediante el análisis del uso del tiempo por parte de hombres y mujeres. Esto es así puesto que hay que tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción que no se reconocen ni se remunerar y son invisibilizadas.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral mediante: i) la sensibilización, ii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iii) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, mediante la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con las actuaciones de cooperación, iv) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género y, v) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en este área.

Para el área de seguridad alimentaria es importante recoger toda la experiencia andaluza en la incorporación de la perspectiva de género en esta área, así como prestar especial atención al fortalecimiento del acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisión.

Para la Línea prioritaria 1: Servicios sociales básicos se favorecerá la participación de calidad de las mujeres y trabajar hacia el empoderamiento y específicamente en el subsector educación básica, se prestará especial atención al sesgo de género de la brecha tecnológica y se potenciarán acciones positivas temporales para fomentar el acceso y permanencia de las mujeres y niñas.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medio ambiente.

Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar. De esta forma, se deberán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos sobre el medio, considerando el cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos, entre los que están las declaraciones anuales del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente¹².

Se deberá incluir la consideración de los riesgos ambientales en las intervenciones, acompañándose de medidas para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona.

Las intervenciones que se lleven a cabo sobre el territorio deben adecuarse a la ordenación territorial, promoviendo procesos participativos de ordenación del territorio donde primen criterios de sostenibilidad ambiental.

Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser utilizados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello, se deberá tender en las intervenciones, en la medida de lo posible, a transitar del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. De igual forma, será importante recoger criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

Se recogerá la promoción del derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además, se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre éstos y otros aspectos ambientales.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio. También deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas preventivas del impacto, de mitigación del impacto, modificación de la actuación, etc.).

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones sociedad civil.

La cooperación andaluza en Cuba considerará apoyar los mecanismos de buen gobierno establecidos por el Estado cubano que favorezcan la participación de las entidades locales en garantía de los derechos del pueblo cubano y haciendo especial énfasis en los territorios que presentan mayor vulnerabilidad.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones locales, debemos contemplar intervenciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo de las áreas de actuación prioritarias.

Los proyectos y programas que se desarrollen deberán recoger expresamente la vinculación de las actuaciones financiadas con las entidades públicas que tengan las competencias en la materia, de forma que se favorezca su fortalecimiento y la sostenibilidad.

Las actuaciones vinculadas a los servicios de educación y salud deberán ser identificadas de forma participativa en el marco de las prioridades recogidas en los planes de desarrollo del ámbito de actuación.

En relación con las instituciones locales se incidirá en el fortalecimiento del sistema municipal tanto en sus formas de asociacionismo como a nivel individual. Se identificarán los ámbitos concretos de desarrollo mancomunado de iniciativas locales, buscando la generación de un verdadero desarrollo local y la prestación universal de los servicios básicos principales en cada comunidad.

12. <http://www.segib.org/>

En cuanto a los espacios de participación y concertación, se identificarán y potenciarán formas de apoyo para la constitución de foros locales que integren las visiones de los sectores públicos, con especial incidencia de la incorporación de organizaciones de mujeres a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones locales.

La ordenación territorial y los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento llevarán la sensibilización a la ciudadanía sobre su adecuado uso, en aras de favorecer la eficiencia en la gestión y de promover los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.

Diversidad cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en los diagnósticos de las intervenciones, los cuales deberán elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor agregado que pueden aportar a las intervenciones.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa.

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 13,8 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en Cuba durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL POPP

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PACODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.

- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.

- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.

- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.

- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.

- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la

integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).

- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.

- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar

la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.

- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones

de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

- AECID: (2008) Balance Comisión Mixta AECID-MINVEC. Ed. AECID-OTC Cuba.

- MINVEC (2006) Resolución 15 del MINVEC para la Cooperación Internacional, mayo 2006.

- ONE (2007) Anuario. disponible en: <http://www.one.cu/>

- PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo:

2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer y segundo informe, julio 2005, Cuba.

2008a. Informe de Desarrollo Humano 2007/2008. ed. PNUD.

2008b. Programa de Naciones Unidas para Cuba 2008-2012. Disponible en: <http://www.undp.org.cu/>

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO

GUATEMALA 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.
 - 2.2. Marco Institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.
 - 2.3. Áreas de mejora seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.
 - 3.2. Prevención y gestión de riesgos.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS.

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

Guatemala es uno de estos países prioritarios¹. Ocupa el lugar 118 en el IDH². Sus principales problemas están relacionados con la precariedad social, la limitada cobertura de servicios sociales básicos (especialmente en materia de educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda, acceso a agua potable y saneamiento), el deterioro ambiental, el bajo nivel de confianza en las instituciones, la insuficiencia de iniciativas de

desarrollo económico generadoras de empleo y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y población indígena, a lo que se une un grave problema de seguridad ciudadana, con especial incidencia en el femicidio.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en Guatemala de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el período 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración, con un claro enfoque de derechos.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los programas y proyectos en el ámbito de los Programas Operativos, recogerán las orientaciones de Derechos humanos vinculados al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer una violación de éstos. Compartirán los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, preservar la integridad de la persona y contribuir a su bienestar personal y familiar.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el capítulo 1 destinado a la presentación, en el capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del con-

1. Son países prioritarios de la cooperación andaluza: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay, en Iberoamérica; Marruecos, Mauritania, Población Saharaui y Territorios Palestinos, en Norte de África y Oriente Medio; y Malí, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Fasso, Togo, República del Congo y Mozambique, en África Subsahariana
2. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008

texto socio económico del país y propone una selección de áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico³. Con la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su período de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

3. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo: Administración Autonómica, ONGD, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.

Guatemala tiene el puesto 118 (de 177 países) en el último Informe de Desarrollo Humano de 2007 del PNUD, siendo, tras Haití, el país de América Latina con el más bajo IDH (0,689)⁴. Guatemala es el país más poblado de Centroamérica y casi la mitad de la población pertenece a tres grupos étnicos: Garífuna, Xinca y Maya.

4. Informe de Desarrollo Humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático, PNUD. En el último Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 el IDH sube a 0,702 pues se elaboró con datos más actualizados.

Datos geográficos y demográficos.

Cuenta con una extensión de 108.889 km²,⁵ y se divide en 8 Regiones, 22 departamentos y 334 municipios. Guatemala presenta una elevada vulnerabilidad geológica encontrándose repartido el territorio nacional en tres placas tectónicas: Norteamérica, Caribe y Cocos. Los movimientos relativos entre éstas determinan los principales rasgos topográficos del país y la distribución de los terremotos y volcanes (se identifican más de 37 focos volcánicos)⁶, lo que propicia que se presenten con frecuencia sismos de diferente intensidad.

Existen dos estaciones meteorológicas muy marcadas: una época húmeda, de mayo a noviembre, donde abundan las lluvias y el riesgo de que alguna tormenta tropical o huracán formado en el Mar Caribe o en el Pacífico ingrese en el territorio, y otra época seca sin casi pluviosidad.

La población de Guatemala es de 13,3 millones de habitantes, distribuidos por sexo en un 48,8% de hombres y un 51,2% de mujeres⁷. La población guatemalteca es muy joven siendo la edad mediana de 19 años⁸. La esperanza de vida al nacer es de 70 años, siendo las mujeres más longevas con 73,8 años frente a los 66,7 años de los hombres⁹. Tanto la tasa de crecimiento poblacional anual, del 2,4%, como la tasa de fecundidad, de 4,2, son los índices más altos de Centroamérica y cuenta con una población urbana de un 48%¹⁰.

Es una nación multiétnica y pluricultural, con 24 grupos lingüísticos. La diversidad étnica es una característica fundamental de la población de Guatemala. En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en 1995, el Estado reconoció que Guatemala es una nación «multicultural, pluriétnica y multilingüe» y que en su interior conviven tres pueblos indígenas: mayas, xincas y garifunas. Este aspecto contribuye a la riqueza cultural del país, y supone un reto para el Estado guatemalteco de inclusión y respeto por los derechos de los pueblos indígenas.

Situación Política e institucional.

Guatemala es una República Democrática Presidencialista, cuyo sistema político está regido por la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, reformada en 1994, que legitima la separación de poderes entre las tres instituciones más importantes del Estado: el Poder Ejecutivo, dirigido por el Presidente nombrado por elección popular por un periodo de cuatro años; el Poder Legislativo representado en el Congreso y el Poder Judicial presidido por la Corte Suprema de Justicia.

En Guatemala, la institucionalidad democrática está en un proceso permanente de fortalecimiento y consolidación. Los organismos del Estado presentan cierta debilidad institucional que dificulta la gobernabilidad del país debido, entre otras cuestiones, a la carencia de una Función Pública efectiva, la frágil institucionalidad de los partidos políticos y la débil transparencia en la gestión pública. El bajo nivel de ingresos tributarios priva al Estado de recursos y herramientas necesarias para atender adecuadamente las necesidades básicas de educación y salud, construir la infraestructura necesaria para el desarrollo y proveer niveles suficientes de seguridad jurídica y ciudadana.

El derecho a la vida y a la integridad física, el más elemental de todos, se ve constantemente amenazado por un nivel de violencia extremadamente alto. En el año 2006, el número de personas fallecidas por actos de violencia fue de 5.885 según estadísticas de la Policía Nacional Civil, alcanzando una tasa nacional de 47 personas asesinadas por cada 100.000 habitantes, llegando a 108 en el caso de la Ciudad de Guatemala, actualmente una de las ciudades más violentas de todo el continente americano¹¹. Los asesinatos son la manifestación más trágica de un gravísimo problema de delincuencia que adopta múltiples formas (crimen organizado, pandillas o «maras», delincuencia común). La falta de medios repercute directamente en los órganos del Estado responsables de la protección de los derechos de la población, del cumplimiento de la ley y de la administración de justicia. En Guatemala, solo un 5% de los casos tienen salida procesal y tan solo un 2% de los homicidios resultan en condenas¹².

En este contexto, hay que destacar la violencia ejercida contra las mujeres, que se manifiesta trágicamente en unos elevados índices de violencia intrafamiliar y la violencia homicida («femicidio»), duplicándose de forma alarmante entre los años 2003 al 2006 (de 303 a 603)¹³.

Ante este panorama, en diciembre del año 2006 se firmó un Acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas, en el que se estableció la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), para apoyar al Estado en determinar la existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, colaborar con el Estado en la desarticulación de dichos cuerpos y aparatos promoviendo la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por las personas implicadas, así como recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicarlos y prevenir su reorganización. Inicialmente tenía un mandato de dos años, finalizando en septiembre del 2009, pero su periodo fue ampliado en abril del 2009 por dos años más, finalizando el 4 de septiembre de 2011. En la actualidad apoya la investigación de los casos de mayor impacto.

A pesar de los avances dados en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (firmados entre 1994 y 1996 que pusieron fin a un conflicto armado interno de 36 años), con la entrada en vigor de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz y la creación de la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz y la Comisión Nacional de Resarcimiento, aún queda pendiente el desarrollo pleno del Acuerdo sobre derechos e identidad de los pueblos indígenas y el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, que recogen compromisos para resolver los conflictos sociales combatiendo las causas, lo que implica superar una amplia gama de problemas socioeconómicos, étnicos y políticos que estuvieron en la base del conflicto armado.

En cuanto a la descentralización, la aprobación de la Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002), permitió la creación de los Consejos Regionales, Departamentales, Municipales y Comunitarios de Desarrollo como órganos para facilitar la participación ciudadana, aunque su profundización ha descansado en la voluntad política de los sucesivos gobiernos nacionales y municipales. Por su parte, el Código Municipal (2002) fortaleció el papel de las entidades locales (municipios y mancomunidades) como agentes de desarrollo para sus territorios, a pesar de los obstáculos que aún enfrentan, como son la debilidad institucional, la escasa formación de los trabajadores municipales, la ausencia de un cuerpo técnico municipal estable y la escasez de recursos e ingresos para generar y consolidar políticas municipales.

5. La República de Guatemala mantiene un diferendo territorial con Belice por 12.000 km²

6. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología de Guatemala (INSIVUMEH) Los volcanes de Guatemala: Identificación y priorización para su manejo dentro de la Estrategia de desarrollo del sistema nacional de áreas protegidas. Juan Carlos Godoy Herrera. Consultor en Planificación de Áreas Protegidas. 1999

7. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?

8. Ídem

9. Ídem

10. Estado de la Población Mundial, 2007, UNPFA.

11. Informe estadístico de la violencia en Guatemala. 2007. PNUD.

12. Estrategia País Guatemala 2007-2012, Comisión Europea.

13. Informe estadístico de la violencia en Guatemala. 2007. PNUD.

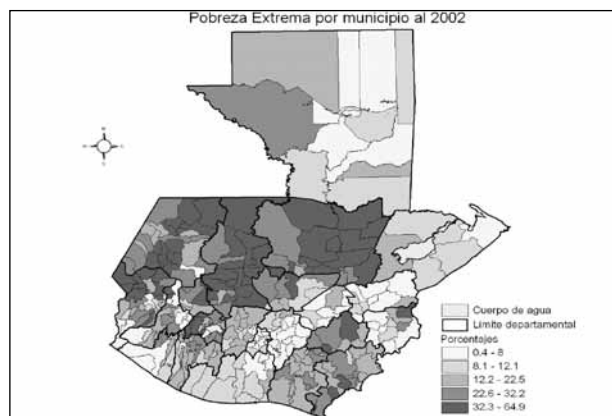
Economía.

La política fiscal contribuyó en 2008 a la estabilidad macroeconómica mediante un déficit fiscal moderado (1,6% del PIB). En comparación con 2007, el gasto público en 2008 (14,5% del PIB) reflejó el cambio en las prioridades de Gobierno, privilegiando la solidaridad con los sectores sociales más necesitados, la infraestructura vial y la seguridad ciudadana¹⁴.

Guatemala es una economía abierta y dependiente del ingreso de capital de origen externo y vulnerable a la volatilidad de los precios internacionales, como el caso del precio del petróleo. La recesión de la economía mundial afecta el nivel de ingresos tributarios y los programas de inversión. Como medidas paliativas, desde el Ministerio de Finanzas se continuará avanzando en el Plan de Modernización Fiscal, que incluye el mejoramiento de la gestión fiscal, la reforma tributaria, el fortalecimiento de la administración tributaria y la transparencia y eficiencia del gasto público. Las estimaciones del Ministerio de Finanzas Públicas para 2009 incluyen una carga tributaria de alrededor del 11,4%, un déficit fiscal en torno al 2% del PIB y un gasto total de 14,2% del PIB¹⁵.

Guatemala cuenta con una de las economías más grandes de la región centroamericana. Sin embargo, es uno de los países que muestran mayor desigualdad social en el continente con un Índice de Gini de 56,2%. Cuenta con un PIB per cápita de 4.568 USD, una tasa de crecimiento anual del 3% y una tasa de desempleo de 3,4%¹⁶. La distribución del ingreso entre el 10% de la población más pobre es del 0,9% y del 20% más pobre del 2,9% mientras que el 10% de la población más rica es de 43% y del 20% de la más rica del 59%, reflejo de la alta desigualdad de ingreso entre la población.

El 50,9% de la población vive en la pobreza, con un 15,2% en extrema pobreza, un 13,5% de la población que sobrevive con un dólar al día y un 31,9% con dos dólares diarios, concentrándose sobre todo en zonas rurales y donde la población indígena es mayoritaria¹⁷. Ello, entre otros factores, ha provocado el aumento de migrantes hacia Estados Unidos de América buscando oportunidades de desarrollo.



La situación laboral en Guatemala sigue siendo muy precaria, ya que la gran mayoría de empleos no cuenta con condiciones de trabajo e ingresos adecuados y muchos son más de subsistencia (subempleo e informalidad) que fuentes de satisfacción personal y generación de recursos suficientes para una

vida plena. El 81,8% de la población ocupada no contaba con seguro social y menos del 20% tenía un contrato laboral.¹⁸

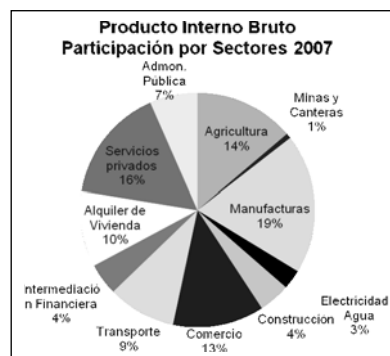
En cuanto a las remesas enviadas a Guatemala por los migrantes, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que el volumen total de remesas del año 2008 (USD 4.314.730,600¹⁹) fueron enviadas por 1.313.931 personas, de las cuales el 73,3% son hombres y el 26,7% son mujeres. La población que se beneficia de las remesas asciende a 4.172.987 personas, equivalente al 30,4% de la población guatemalteca y está compuesta por el 45,3% de hombres y el 54,7% por mujeres. El 43,7% reside en áreas urbanas y el 56,7% en áreas rurales. El 60,9% de los receptores reciben remesas mensualmente²⁰. Por los efectos de la crisis económica mundial y particularmente de los Estados Unidos de América, principal país de destino de la migración guatemalteca, en los primeros meses del 2009 se ha observado una disminución del flujo de remesas con respecto a 2008.

Guatemala: Ingreso de Divisas por Remesas Familiares (miles de USD)

	2008	2009
Totales	4.314.730,6	1.256.024m6
Enero	314.606,7	290.240,3
Febrero	318.307,0	281.951,4
Marzo	340.459,5	344.145,6
Abril	385.252,4	339.687,3
Mayo	397.982,9	
Junio	384.331,8	
Julio	409.667,1	
Agosto	373.536,2	
Septiembre	371.836,0	
Octubre	367.727,7	
Noviembre	311.685,4	
Diciembre	339.337,9	

Fuente: Mercado Institucional de Divisas (Banco de Guatemala).

La composición del aparato productivo ha cambiado mucho en las últimas décadas en Guatemala. El peso del sector primario dentro del PIB decreció, el sector industrial se ha mantenido y el sector servicios, en cambio, ha ido creciendo en protagonismo e importancia en la economía guatemalteca, generando el 61% del PIB y empleando al 50% de la población ocupada²¹.



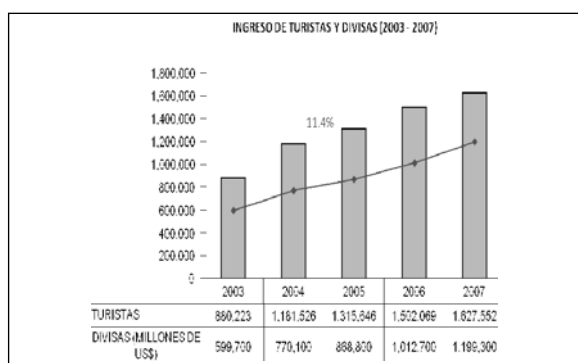
República de Guatemala. Programa Nacional de Competitividad. Noviembre 2008

Las principales exportaciones de Guatemala son el café, el banano y el azúcar, seguidas de los productos no tradicionales, la agroindustria y la producción textil, principalmente realizada en maquilas y destinado al mercado estadounidense.

14. Tercer informe sobre la política fiscal en Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas, febrero 2009. (www.minfin.org.gt)
 15. Tercer informe sobre la política fiscal en Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas, febrero 2009. (www.minfin.org.gt)
 16. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?
 17. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?

18. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?
 19. Banco de Guatemala. Mercado institucional de divisas.
 20. Encuesta sobre Remesas 2008 y medioambiente. OIM (www.oim.org.gt)
 21. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?

En el ámbito rural, el desarrollo del modelo exportador agrario, la limitación del acceso a los factores productivos para los pequeños productores, la alta concentración de la propiedad de la tierra, la escasa inversión pública en desarrollo rural y el desigual acceso a la tecnología, a la formación y a la financiación, han hecho que la riqueza generada por el sector agropecuario beneficie sobre todo a un pequeño número de productores, quedando la mayoría de la población rural, sobre todo en las áreas de mayor concentración de población indígena, en situación de pobreza o extrema pobreza, dependiendo de una economía de subsistencia.



República de Guatemala. Programa Nacional de Competitividad. Noviembre 2008

El turismo representa uno de los rubros de mayor crecimiento en su aportación al PIB del país. En el año 2007 visitaron el país más de un millón y medio de personas.

Ámbito social.

La desigualdad social y los altos niveles de pobreza, junto con las situaciones de exclusión social y las dificultades de acceso a los servicios sociales básicos se traducen en graves situaciones de inequidad y vulnerabilidad social.

Guatemala cuenta con la mayor tasa de desnutrición infantil del continente, y ocupa el sexto lugar a nivel mundial. El 49% de los niños y las niñas padecen desnutrición crónica, indicador que se ve agravado cuando nos referimos a poblaciones indígenas, llegando alcanzar el 70% y en algunos municipios como San Pablo la Laguna, la incidencia es del 82%²². La inseguridad alimentaria y nutricional se ha agravado en los últimos años y han reaparecido bolsas de población con desnutrición aguda y severa.

Para el 2004 se reportó una tasa de mortalidad infantil de 39 por 1.000 n. v., la tercera más alta de América y una tasa de mortalidad de menores de 5 años de 48 por 1.000 n.v., la cuarta más alta de América²³, según datos aportados por la OMS en su Estrategia de Cooperación 2006-2011.

La epidemia del VIH/SIDA es creciente y existe una baja cobertura en antirretrovirales. La incidencia estimada de la tuberculosis es de 80 por 100.000 y el país reporta el 60% de los casos de malaria en Centroamérica. El gasto sanitario total se movió del 4,7% del PIB en 1999 a 5,4% en 2003, al tiempo que el gasto sanitario del gobierno disminuyó de 48,3% a 39,7% en el mismo periodo y, coherentemente, el privado aumentó de 51,7% a 60,3%.²⁴

A pesar de los esfuerzos del país para alcanzar la universalización de la educación primaria, la baja calidad de la enseñanza y del profesorado, el bajo gasto público en educación (1,3% del PIB), la escasa implantación de la educación bilingüe y el trabajo infantil hacen que los índices de repetición de cursos y abandono escolar (40% de tasa de

deserción en primaria y el 67,7% en la secundaria)²⁵ sean elevados, reproduciendo el analfabetismo y el bajo nivel de tiempo de escolarización de la población, siendo el más bajo de Centroamérica con 3,5 años.²⁶

Alrededor de un 20% de la población no tiene acceso a ningún servicio de salud institucional, en especial los habitantes rurales e indígenas. Por el lado de la oferta, los servicios están fragmentados, la cobertura de seguro social es mínima, el grado de ineficiencia en el uso de los recursos elevado y la formación en salud sexual y reproductiva escasa. Además, hay carencias de medicamentos y de personal sanitario. Ciertos indicadores claves, anteriormente señalados, como la desnutrición crónica infantil, mortalidad infantil y materna, y morbilidad (por ejemplo, diarrea e IRA) están mejorando pero muy lentamente, lo que sitúa a Guatemala entre los países con peores índices de salud en América Latina y el Caribe. Se requieren mayores avances en cuanto a la expansión de la cobertura básica y la atención preventiva, la incorporación de la medicina indígena tradicional al modelo de salud occidental y la provisión de personal bilingüe.

Guatemala es un país joven. Los menores de 18 años constituyen el 56% de la población. Decenas de miles de jóvenes se integran cada año a la población económicamente activa, pero el mercado de trabajo no genera suficientes puestos para absorber el aumento de la oferta. El sistema educativo no brinda a los jóvenes adecuadas capacidades para integrarse al mundo laboral y se ven en la necesidad de buscar medios de vida en la economía informal. Una fracción de esta población –afectada además por condiciones sociales negativas como débiles mecanismos de integración social familiares, discriminación y victimización– puede tender hacia acciones transgresoras de la ley o ser captados por el crimen organizado o las pandillas o «maras».

Desde el Gobierno se han impulsado programas de protección social, coordinados especialmente por la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social. Dentro de éstos, destaca el programa de transferencias condicionadas en efectivo «Mi Familia Progresá», ejecutado anteriormente por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y ahora por un fondo social específico. Otros programas son «Bolsas Solidarias», «Comedores Solidarios» y «Escuelas Abiertas», ejecutados por la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia.

Diversidad Cultural.

Guatemala es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe. Aunque el idioma oficial es el español, existe desde el año 2003 una Ley Nacional de Idiomas dirigida a respetar y promover el desarrollo de los otros 24 idiomas hablados por las comunidades etno-lingüísticas que comparten rasgos culturales propios, de las cuales 22 son de origen maya²⁷, 1 cultura amerindia denominada Xinca y la cultura Garífuna del pueblo Garinaru afrodescendiente, afincada en el Caribe guatemalteco. Algunos de los idiomas mayas son hablados por menos de mil personas por lo que están en peligro de desaparición, frente a las culturas mayas mayoritarias como son la K'iche', Kaqchikel y Mam.

Nueve de los 22 departamentos reportan una proporción significativa de población indígena, distribuida de la siguiente manera: cinco departamentos (Tonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Quiché y Chimaltenango) presentan porcentajes de

25. El Informe de Avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala.

26. Memorando Económico del País, Banco Mundial, 2005

27. Comunidades lingüísticas mayas: Achi, Akateko, Awakateko, Chalchiteko, Ch'orti', Chuj, Ixil, Itza', Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Jakaltko/Popti, Poqomam, Poqomchi', Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil y Uspanteko.

22. UNICEF 2008

23. OMS, Resumen Estrategia de Cooperación 2006-2011

24. OMS, Resumen Estrategia de Cooperación 2006-2011

población indígena entre el 75% y 100%; en otros cuatro departamentos (Huehuetenango, Baja Verapaz, Quetzaltenango y Suchitupéquez) la población indígena representa entre el 50% y el 75%. A nivel nacional la población indígena en Guatemala representa el 40% de la población.²⁸

Respecto a la posición socioeconómica de la población indígena, el 74,8% de la población indígena vive en la pobreza y casi el 30% en la extrema pobreza, frente a sólo un 7% de la población no indígena. Por otro lado, casi el 70% de los pobres extremos son indígenas²⁹.

A pesar de algunos avances en la implementación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), las condiciones iniciales de subordinación, la concentración del poder en élites reducidas y la institucionalización de la desigualdad y la exclusión histórica de los pueblos indígenas se manifiesta en la exclusión económica al acceso a medios de vida sostenibles, la exclusión social en el acceso a servicios públicos y la exclusión política en el acceso a los centros de toma de decisiones sobre lo que les afecta.

Se ha dado una creciente movilidad de la población indígena por todo el país, sobre todo de las etnias más numerosas. Esta movilidad está relacionada con la búsqueda de alternativas de ingresos y a su incorporación al mercado laboral en áreas urbanas. Adicionalmente, existe una migración temporal estacionaria como es la vinculada al corte de café principalmente. Ello tiene fuertes repercusiones en la educación de los hijos, ya que se desplaza toda la familia aportando cada integrante con su trabajo el salario que servirá para que puedan sobrevivir cuando regresen a su lugar de origen.

En Guatemala hay una fuerte asociación entre estratificación social y etnicidad. Más del 80% de la población indígena se ubica en los estratos socioeconómicos bajo y bajo extremo, siendo menor su participación en la clase media baja y media.

Del total de la población indígena ocupada, el 52% lo está en el sector agrícola, representando la mitad de los productores agropecuarios del país que controlan únicamente el 24% de la tierra trabajada (propias y arrendadas) reflejando la alta desigualdad en el acceso a la tierra productiva de la población indígena. La conflictividad generada por su alta concentración en pocos dueños y la demanda de las comunidades rurales sigue siendo una dimensión importante del campo guatemalteco.

Respecto al ámbito educativo, se han dado avances significativos en mejorar la pertinencia cultural del sistema educativo con la institucionalización de la Educación Bilingüe Intercultural y la reforma del currículum de la escuela primaria, aunque queda pendiente la ampliación de su cobertura, la formación de maestros bilingües y la reforma del currículum en el resto de ciclos formativos.

El sistema nacional de salud, por su parte, presenta pocos rasgos de pertinencia cultural, pues la población indígena tiene otra concepción de la salud-enfermedad. Aunque la población indígena ha aumentado su demanda de los servicios biomédicos, la barrera idiomática entre el paciente y el personal sanitario y la discriminación en los centros de salud y hospitales son obstáculos a solventar. También existe una convivencia entre la medicina clásica y la medicina alternativa maya.

Para que la población indígena pueda disfrutar de sus derechos como ciudadanos plenos en igualdad de condiciones que la población no indígena, es precisa una revisión profunda del conjunto de las instituciones estatales que permitan construir un Estado plural.

Es importante destacar que las mujeres y las niñas indígenas del área rural se encuentran en la parte más baja de la escala social y los rezagos en la incorporación de la mujer guatemalteca a una ciudadanía plena en el ámbito económico,

social y político se acentúan en el caso de las mujeres indígenas residentes en zonas rurales.

Medio ambiente³⁰.

En Guatemala, al igual que en otros países del istmo, la degradación ambiental está estrechamente vinculada con la falta de planificación, la inadecuada gestión ambiental y unas políticas de distribución de la tierra poco equitativas. Adicionalmente, la población más pobre de las zonas rurales ejerce mayor presión sobre los recursos naturales por la carencia de tierra y medios de producción.

El alto crecimiento demográfico, el uso descontrolado de la tierra para la agricultura y ganadería o el desarrollo urbano, la debilidad de las instituciones para la gestión de riesgo y prevención de desastres, la creación núcleos urbanos y rurales sin condiciones de habitabilidad básica y la escasa gestión integrada de los recursos hídricos son factores que vienen a crear las condiciones de vulnerabilidad social y ambiental, que ponen en riesgo a la población ante las amenazas naturales como son los huracanes o tormentas.

El suelo de Guatemala es de vocación predominantemente forestal, con un 36,3%³¹ de superficie forestal, la explotación de los bosques una de las actividades más extendidas, junto con la agricultura que supone un 27% del uso del suelo, aunque la frontera agropecuaria sigue creciendo por el desarrollo de la ganadería y de los cultivos extensivos (por ejemplo, palma africana) con la consiguiente pérdida de masa forestal y desaparición de ecosistemas y biodiversidad.

Por otro lado, la degradación de la tierra ha aumentado en los últimos años y los mayores impactos se observan en aquellas zonas de mayor concentración de la demanda de tierras, sobresaliendo zonas del altiplano occidental y de frontera agropecuaria como la Franja Transversal del Norte y Petén.

En el país existen 164 áreas protegidas distribuidas en 16 categorías de manejo, cuya superficie total representa el 31% del territorio nacional. El 18% de las especies silvestres de flora y fauna tienen algún nivel de amenaza.

En cuanto a los recursos hídricos, en el territorio guatemalteco aún confluye un volumen de agua suficiente para satisfacer la demanda del país pero existen problemas de abastecimiento en cantidad y calidad, y la sostenibilidad de su abundancia está amenazada por la tala de bosques y el cambio en el uso de la tierra en las zonas altas de las cuencas hidrográficas. Actualmente hay 22 instituciones gubernamentales con competencias en temas de agua y saneamiento, por lo que urge la aprobación de una Ley Nacional de Aguas que ordene el sector y asegure una gestión integral del agua enfocada hacia su sostenibilidad.

Se calcula que para alcanzar las metas del milenio se requerirá una inversión cercana a los 2,3 mil millones USD para cubrir las necesidades de agua y saneamiento, lo que significa 1,9 millones de conexiones nuevas de agua potable en el área rural y 1,4 millones en el área urbana; en el caso del saneamiento la meta incluye 1,7 millones de conexiones en las zonas rurales y 1,4 millones en las urbanas.

Con relación a los desechos sólidos, el tratamiento de los mismos es una asignatura pendiente de Guatemala. En el 66% de los municipios prevalece la técnica del depósito a cielo abierto que normalmente se realizan en barrancos, cañadas o áreas cercanas a ríos, fuentes de agua o zonas de recarga hídrica, produciéndose gran contaminación y deterioro ambiental. Los rellenos sanitarios o plantas de tratamiento de residuos sólidos están todavía lejos de ser utilizados por los gobiernos municipales. En todos los departamentos, la recolección se ha

28. PNUD, «Diversidad étnico-cultural». Informe Nacional del Desarrollo Humano 2005.

29. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006.

30. Fuente de este apartado: Perfil Ambiental de Guatemala 2006. Universidad Rafael Landívar

31. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?

incrementado en el ámbito urbano alcanzando cifras del 60% de los hogares. En cambio, en el área rural únicamente se registran servicios de recolección en el 5% de los hogares.

Situación de las mujeres.

Guatemala ocupa el puesto 104 en el IDG, con un valor de 0,675; la tasa de alfabetización de las mujeres adultas es del 63% frente al 75% de los hombres, existe una clara diferencia entre la percepción del ingreso medio estimado entre hombres y mujeres, mientras que en los hombres es de 6.990 USD en las mujeres es de 2.059 USD³².

La participación de las mujeres en el sistema político sigue siendo limitada. En las recientes elecciones (2007) en el Congreso de la República, de 158 diputados que lo integran, solamente 19 son mujeres, lo que suponen el 12%. Cabe mencionar que aunque la participación ciudadana de las mujeres indígenas ha aumentado, su postulación para cargos de elección popular es escasa, de las 19 diputadas sólo 4 son indígenas. Respecto a los gobiernos municipales, de las 333 alcaldías disputadas, 6 fueron ganadas por mujeres, y de ellas sólo una es indígena.

Respecto a la situación de discriminación laboral de las mujeres, según los datos aportados por el Ministerio de Trabajo y Protección Social (MINTRAB), el desempleo oculto bajó de 2002 a 2006 del 13,30% al 7,21%. Los hombres experimentaron un descenso del 4,47% al 2,04%, mientras que las mujeres experimentaron un descenso considerablemente mayor del 28,8% al 16,96%. La tasa de subempleo de las mujeres se incrementó considerablemente, pasando de un 14,5% en el 2002 a un 22,5% en el 2006.

En relación con el empleo de calidad (contrato y prestaciones sociales) la tendencia sigue favoreciendo a los hombres. En el periodo 2002-2006, mientras que el subempleo descendió en todos los grupos de edad de los hombres, éste aumentó en casi todos los grupos de edad de las mujeres.

Las cifras oficiales informan que el 75% de la población se encuentra en el sector informal de la economía, del que el 56% lo integran mujeres, realizando actividades como el trabajo doméstico, en el caso de las mujeres, y de jornaleros, en el caso de los hombres, sectores caracterizados por no cumplir las condiciones mínimas establecidas en la Ley.³³

La mortalidad materna es otro de los indicadores que muestran la disparidad y desigualdad existente entre mujeres de diferentes áreas geográficas y sociales de un mismo país. La magnitud del problema refleja la posición y condición de las mujeres en la sociedad, su limitado acceso a los servicios sociales, sanitarios, nutricionales y condiciones económicas precarias. Esto se traduce en una razón de mortalidad materna estimada para 2000 en 153, siendo tres veces más alta en indígenas que en los no indígenas³⁴.

Las principales causas de muerte son, según la última encuesta materno-infantil de 2002, el parto prolongado y sangrado excesivo, causas que están directamente relacionadas con la falta de acceso a los servicios de salud y atención al parto. La cobertura de atención del parto por personal médico o de enfermería es de 41%: el 65,6% en el área urbana y el 29,5% en el área rural. La cobertura de la atención al parto de mujeres ladinas es de 57% y en mujeres indígenas, el 19,5%³⁵, lo que evidencia una brecha importante entre el campo y la ciudad y entre mujeres indígenas y ladinas.

La mortalidad materna en Guatemala no es sólo una desventaja sanitaria sino también social. Si bien las complicacio-

nes del embarazo, parto o puerperio no pueden prevenirse, las muertes derivadas de estas complicaciones sí son prevenibles. En este sentido, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha puesto en marcha políticas nacionales incorporando una concepción de la salud materno-infantil más amplia, es decir, se han comenzado a impulsar políticas de salud reproductiva, lo que a su vez se enfrenta a importantes desafíos para ser implementados en poblaciones alejadas que viven en áreas alejadas y que cuentan con malas vías de comunicación y falta de transporte, lo que limita considerablemente a las mujeres de estas zonas su acceso a los servicios de salud. Éste sigue siendo un gran desafío para Guatemala.

Junto con la mortalidad materna, el cáncer cervicouterino es una de las primeras causas de muerte en Guatemala, aspectos que están directamente relacionados con el acceso de los servicios sanitarios, la calidad, y con algo fundamental para las mujeres que es el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, en la consecución de una salud de calidad.

Otro grave problema que enfrenta el Estado guatemalteco es la violencia intrafamiliar, que continúa siendo un grave problema social que afecta a toda la población especialmente a las mujeres, a la niñez y personas mayores. La violencia hacia las mujeres se manifiesta en todas sus expresiones: física, psicológica, sexual, económica, social y en todos los estratos sociales, sin embargo, el porcentaje más alto y posiblemente el más denunciado es en mujeres de escasos recursos económicos.

De acuerdo con la información de los servicios policiales³⁶, el 82% de las denuncias corresponden a mujeres adultas y el 5% a niñas. Entre los agresores el porcentaje más alto lo constituyen la pareja (conviviente) seguido por algún familiar y en tercer lugar por la ex pareja (ex conviviente). La impunidad ante estos actos tiene su mayor expresión en los datos relacionados con los procesos judiciales sobre violencia «intrafamiliar»: de 30.045 denuncias sólo 1.037 se constituyeron en delito y 2.861 en faltas, derivando en un proceso judicial únicamente 892 casos.

La violencia contra la mujer tiene su peor manifestación en el llamado «femicidio» o «feminicidio»³⁷. En el año 2007 el Ministerio de Gobernación informó de 590 mujeres víctimas de feminicidio, número alarmante tanto en número como en crueldad hacia las mismas. El reto en la actualidad es poner en marcha las medidas de la ley para hacer efectiva la protección a las víctimas y erradicar su impunidad.

A pesar de ello, es oportuno destacar que las organizaciones de Mujeres de Guatemala han sido un referente en la defensa de los derechos humanos y en la lucha contra la violencia de género. En este sentido, hay que destacar la conformación de la CONAPREVI (Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar) como mecanismo de coordinación entre el movimiento organizado de mujeres y las instituciones públicas con el objetivo común de la erradicación de la violencia hacia las mujeres.

Por otra parte, Guatemala ocupa el segundo lugar en América Latina en el índice de analfabetismo femenino. El 37% de los analfabetas en el país son mujeres, de las cuales un 60% son indígenas y viven en el área rural (en algunas comunidades, el analfabetismo femenino alcanza el 90%)³⁸. Se suele decir que la pobreza en Guatemala tiene rostro de mujer, rural

32. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?

33. 1er Informe de Avance. Plan Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (2008-2023). SEPTEM.

34. OMS, Resumen Estrategia de Cooperación 2006-2011

35. OPS-OMS (2002). Programa Nacional de Salud Reproductiva

36. 2007, recogido en 1er Informe de Avance. Plan Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (2008-2023). SEPTEM

37. Según la «Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer» de Guatemala se define el feminicidio como la «muerte violenta de una mujer ocasionada en el contexto de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en el ejercicio del poder de género en contra las mujeres».

38. Informe de Desarrollo Humano Guatemala 2005. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural.

e indígena, que sufren una triple discriminación. Los índices más altos de mujeres que dejan la escuela se encuentran en las áreas rurales, ya que las niñas indígenas deben realizar tareas domésticas desde una temprana edad. En términos de acceso a los servicios sociales, el empleo y los salarios, las mujeres se encuentran en gran desventaja con respecto a los hombres y los índices de violencia intrafamiliar contra mujeres y feminicidios son alarmantes.

2.2. Marco Institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país

A pesar de ser Guatemala una de las mayores potencias económicas de Centroamérica, se mantiene la exclusión socioeconómica de grandes capas de población, principalmente de la población indígena, de los jóvenes y de las mujeres guatemaltecas. Los altos niveles de violencia, impunidad e inseguridad ciudadana están teniendo un alto coste social y económico.

El Gobierno de Guatemala ha centrado su política en 4 ejes principales, que son: Solidaridad, con una política de desarrollo social y municipal; Gobernabilidad, asociada a las políticas de seguridad y el Estado de Derecho; Productividad, relacionada con las políticas de desarrollo económico, políticas de gestión de riesgo, prevención y atención a desastres, y Regionalidad relacionada con la política exterior y en concreto con la integración centroamericana.

Por otro lado, el Gobierno ha creado cuatro entes de coordinación interinstitucional para la coordinación de políticas públicas: la Comisión Interinstitucional de Cohesión social, encargada de la coordinación de la política social; la Comisión Nacional de Desarrollo Rural, encargada de las políticas de desarrollo en el ámbito rural; el Gabinete Específico Socioambiental, encargado de la coordinación de la política medioambiental, y el Consejo de Cooperación Internacional (CCI).

En lo que respecta a la Cooperación Internacional, en el año 2008 se dieron unos avances muy significativos en el desarrollo en Guatemala de los principios de la Declaración de París (apropiación, armonización, alineación, gestión por resultados y mutua responsabilidad). La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el ente responsable de coordinar la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable.

El Gobierno de Guatemala creó el Consejo de Cooperación Internacional (CCI), integrado por el Ministerio de Finanzas Públicas (MIFIN), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) como instrumento político y ejecutivo para la toma de decisiones y para dar respuesta a la demanda de cooperación del Gobierno en los sectores priorizados:

1. Cohesión Social, Salud, Educación, Salud y Nutrición.
2. Desarrollo rural e infraestructura.
3. Seguridad y Justicia.
4. Energía, Medio Ambiente, Recursos Hídricos e Interculturalidad.
5. Reforma Fiscal.
6. Desarrollo democrático y transparencia.

Por otro lado, se realizaron 2 reuniones de Alto Nivel entre el Gobierno de Guatemala y la representación de los ocho países que más recursos destinan a Guatemala (Canadá, Alemania, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y Estados Unidos de América), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea (CE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Estas reuniones tuvieron como fruto la firma de la Declaración de Antigua I y la Declaración de Antigua II, donde, por una parte, el Gobierno de Guatemala, entre otras cosas, se

compromete a la constitución de las Mesas Sectoriales de Salud, Educación, Seguridad y Justicia, Desarrollo Rural y Medio Ambiente y Agua para la formulación de Planes Sectoriales en estos temas, y, por otra parte, las entidades cooperantes se comprometen a alinear sus proyectos y programas con dichos planes y con las prioridades del Gobierno.

El 18 de febrero de 2009 tuvo lugar la tercera reunión de Alto Nivel para el seguimiento de los compromisos de las Declaraciones de Antigua, centrada en el compromiso institucional de instalación de la Mesa Sectorial y Planificación Sectorial de Medio Ambiente y Agua.

El compromiso de Guatemala con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, enmarca junto con las prioridades del Gobierno las actuaciones que se desarrollarán en el marco del Programa Operativo de Cooperación con Guatemala de la Administración de la Junta de Andalucía.

Agentes locales de cooperación.

Además de las Municipalidades, Consejos de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil de los sectores y zonas de intervención, a nivel institucional del Gobierno se identifican las siguientes entidades:

- La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia.

A SEGEPLAN le corresponden la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y la evaluación de su ejecución y efectos. Para hacer efectiva su naturaleza tiene dos ámbitos de actuación, planificación y programación, global y sectorial y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, por medio de los sistemas de Consejos de Desarrollo.

SEGEPLAN tiene entre sus competencias formular, conducir, divulgar y evaluar la Política de Cooperación Internacional, orientar y coordinar los procesos de alineación y armonización de la cooperación internacional a nivel central y territorial, promover la articulación entre las políticas, planes, programas y proyectos que se ejecuten con los diversos recursos de la cooperación internacional acreditada en el país y las instituciones públicas y privadas vinculadas a la cooperación internacional.

También es atribución de SEGEPLAN el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por Guatemala en materia de cooperación internacional y la coordinación de la gestión y negociación de la cooperación que demanda el país.

- La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia que tiene como objetivo colaborar con el Presidente de la República en la coordinación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, así como en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural.

- El Fondo Social de Solidaridad, creado para absorber los programas sociales, entre los que se encuentra el Programa de Reconstrucción Nacional PostSTAN, que ejecutaba la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, antes que perdiera estas competencias tras una resolución de la Corte de Constitucionalidad. El FSS tiene suscrito un convenio de cooperación con la AACID.

- La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), que es la instancia del ejecutivo que asesora y coordina las políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de la cultura democrática. Tiene como objetivos el asesoramiento y el apoyo al Presidente de la República en los programas y proyectos para la promoción y adopción de las políticas públicas inherentes al desarrollo integral de las mujeres, propiciando la equidad de género entre hombres y mujeres, atendiendo a la diversidad sociocultural del País. La SEPREM es apoyada principalmente por la Agen-

cia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

- La Defensoría de la Mujer Indígena (DMI) fue creada en 1999 y es una dependencia de la Presidencia de la República, y con las atribuciones de promover los derechos de las mujeres indígenas y las acciones para la prevención, defensa y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer indígena y proporcionar servicios sociales y jurídicos a mujeres indígenas que lo necesiten. La SEPREM es apoyada principalmente por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

- La Secretaría de Bienestar Social es la entidad encargada de implementar la política institucional, para la prevención, protección e inserción de las niñas, niños, adolescentes y grupos vulnerables; por medio de programas de fortalecimiento familiar mediante la participación comunitaria, se promueve su bienestar, desarrollo integral y calidad de vida.

- La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SE-SAN) es el ente coordinador del SINASAN (Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional) y tiene la responsabilidad de la coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de SAN (seguridad alimentaria y nutricional), así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional del país. La SESAN tiene convenios de cooperación con la Unión Europea, la USAID, el Fondo para los Objetivos del Milenio AECID/PNUD, PMA y FAO.

- El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) es la entidad encargada de consensuar y administrar políticas y estrategias que propicien el desarrollo sostenible del sector agropecuario, forestal e hidrobiológico; a través de regulaciones claras y estables, acceso a recursos productivos, promoción de la empresarialidad, organización, competencia y modernización. El Programa Presidencial «ProRural», impulsado por la actual administración para la dinamización del ámbito rural, se integrará en el Viceministerio de Seguridad Alimentaria del MAGA, dependencia a la que corresponde la ejecución de programas/proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

- El Ministerio de Economía (MINECO) es la institución responsable de promover el desarrollo de las actividades no agropecuarias, del comercio interno y externo a través de la promoción de inversiones, acceso a mercados internacionales, elevando los índices de competitividad y el aumento de las importaciones y exportaciones. Al Viceministro de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa le corresponde las funciones de facilitar el acceso a fuentes de financiación, promover servicios de desarrollo empresarial efectivos y desarrollar la competitividad para el sector de la MIPYME. El MINECO tiene convenios de cooperación no reembolsable de la Unión Europea, el BID y el BCIE y tiene participación en préstamos del BID y BIRF-BM.

- El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es la entidad del sector público especializada en materia ambiental y de bienes y servicios naturales del Sector Público, al cual le corresponde proteger los sistemas naturales que desarrollen y dan sustento a la vida, fomentando una cultura de respeto y armonía con la naturaleza y protegiendo, preservando y utilizando racionalmente los recursos naturales, con el fin de lograr un desarrollo transgeneracional, articulando el quehacer institucional, económico, social y ambiental. El MARN tiene convenio con las siguientes agencias de cooperación: Agencia Japonesa de Cooperación (JICA), GTZ, USAID y BID.

Entre las entidades privadas actores de la cooperación y relevantes como posibles aliados en la ejecución del presente Programa Operativo, se encuentran:

- La Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT) es una entidad privada no lucrativa con el propósito de promover y desarrollar las exportaciones de productos no

tradicionales de Guatemala. Representa a empresarios guatemaltecos dinámicos e innovadores que han logrado penetrar y permanecer en el mercado mundial, así como a todas aquellas empresas interesadas en exportar o prestar servicios a los exportadores. Actualmente tiene convenios de cooperación con la USAID, la Agencia Danesa de Cooperación Internacional, apoyando su programa de Encadenamientos Empresariales. También tiene convenio con la UE para la gestión de un programa INVEST-AL.

- Organizaciones de la Sociedad Civil: Organizaciones empresariales, sindicatos y ONG locales, siendo estas últimas organizaciones constituidas con intereses culturales, educativos, deportivos, con servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, sin fines de lucro, según la Ley guatemalteca de ONG. Las ONG más activas pertenecen a tres organizaciones coordinadoras: ASINDES, CONGECOOP y Tzuk Kim Pop.

Agentes de la Cooperación Internacional.

Guatemala cuenta con Cooperación internacional a nivel bilateral y multilateral, con representación de todas las agencias especializadas de Naciones Unidas, cuyo trabajo se enfoca a la consecución de los ODM, y programas específicos de buen gobierno, necesidades sociales básicas, medio ambiente y tejido económico.

Otros agentes multilaterales son la Unión Europea, con el desarrollo de su estrategia de cooperación, que aborda sectores relacionados con el buen gobierno, especialmente en materia de seguridad ciudadana, medioambiente, desarrollo económico y género, entre otros sectores, y el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con políticas de donaciones y crédito, trabajando en los sectores de infraestructuras, necesidades sociales básicas, pueblos indígenas, y medioambiente entre otros sectores.

En relación con las agencias bilaterales, en Guatemala están representadas, además de la española, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Cooperación Sueca (ASDI), Cooperación Japonesa (JICA), Países Bajos, Cooperación de USA (USAID), Noruega, Cooperación Canadiense (ACDI), enfocando sus actuaciones en los ejes priorizados por el Estado Guatemalteco y conforme los acuerdos del G-13. También se encuentran presentes la Cooperación Italiana y la Cooperación Danesa.

Por su parte, en Guatemala operan muchas ONG de Desarrollo de Europa y Norteamérica, canalizando recursos propios o de Agencias de Cooperación Internacional. Generalmente ejecutan programas y proyectos en asociación con ONG locales pero también realizan convenios con entidades locales, sobre todo municipalidades, o gubernamentales. Por último, existe un ente coordinador de estas organizaciones denominado el Foro de ONGs Internacionales (FONGI).

Agentes de la Cooperación Española.

La Cooperación Española en Guatemala tiene su marco de actuación en el Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de España y Guatemala de 12 de septiembre de 1987, en el que se especifica la realización de reuniones de la Comisión Mixta con el fin de acordar entre ambos gobiernos los términos de colaboración.

El 10 de marzo de 1988 se firmó el Acuerdo Complementario General de Cooperación del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Reino de España y el Gobierno de Guatemala. En este documento se establecen las disposiciones generales para la ejecución de programas, proyectos y actividades científicas y técnicas.

En la actualidad está vigente la VII Comisión Mixta de Cooperación hispano-guatemalteca, firmada en Madrid en abril del año 2009, que recoge el papel de algunas de las Comunidades Autónomas por su compromiso de cooperación con Guatemala, entre ellas la Comunidad Autónoma Andaluza.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en representación de la Cooperación Española, participa en el G-13 y fue durante su presidencia pro-tempore que se inició este proceso y se realizó la primera reunión de Alto Nivel entre el Gobierno y el G-13.

Es destacable la representación y presencia en el país de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo, ejecutando programas en el ámbito de los derechos humanos, género, desarrollo rural, salud, educación y seguridad alimentaria, teniendo gran incidencia el enfoque de diversidad cultural y los programas específicos sobre población indígena.

Agentes de la Cooperación Andaluza.

La Junta de Andalucía apoya proyectos de cooperación internacional principalmente a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, ONGD y otros agentes andaluces (Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional, Sindicatos, la Confederación de Empresarios de Andalucía, las Universidades y la Escuela Andaluza de Economía Social, entre otros).

En los últimos tres años la financiación de la AACID a través de las ONGD andaluzas en Guatemala asciende a 1,7 millones de euros. El 51% de estos recursos se ha dirigido a la cobertura de servicios sociales de salud y educación, seguido de fortalecimiento y la promoción del desarrollo productivo así como de la infancia y la juventud.

Los departamentos de intervención de los agentes de la cooperación andaluza son: Chimaltenango, Quetzaltenango, Quiché, Sololá, Chiquimula, Jalapa y Sacatepéquez.

2.3. Áreas de mejora seleccionadas.

Las áreas de mejora seleccionadas en función de las prioridades del país, la experiencia de los agentes andaluces y conforme a lo recogido en el PACODE, son:

Satisfacción de necesidades sociales básicas.

Se trabajará en mejorar las condiciones de nutrición de la población, especialmente de la infancia, y en zonas rurales e indígenas, desarrollando actuaciones que faciliten el suministro global de alimentos para cubrir las necesidades mínimas de la población y mejorar el acceso a los mismos.

También será objeto de atención la mejora de las condiciones de acceso a la educación y la calidad de la enseñanza, con el objetivo, en última instancia, de contribuir a la reducción del abandono escolar, la repetición de curso, así como mejorar las tasas de alfabetización.

De igual modo, se ha seleccionado como área la mejora de la habitabilidad básica, especialmente las condiciones relacionadas con el suministro de servicios básicos de agua y saneamiento y mejora habitacional, tanto en áreas urbano-marginales como en las áreas rurales y zonas afectadas por desastres naturales.

Fortalecimiento Institucional.

Uno de los principales retos a afrontar, en aquellas municipalidades en las que se actuará, es la mejora de las capacidades técnicas, de planificación y de gestión de los asuntos públicos. En este ámbito, es relevante considerar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y su importante papel de auditoría social que revierte en una mejora de atención a las necesidades de la ciudadanía.

Adicionalmente, la participación de la población en los procesos de construcción democrática del país y de desarrollo territorial se hace imprescindible para abordar las problemáticas planteadas con una visión de políticas públicas en el marco de una democracia representativa.

Desarrollo productivo del área rural.

La mayoría de población en pobreza extrema se encuentran en el ámbito rural, sobreviviendo mediante economías de

subsistencia, de gran vulnerabilidad y con severos déficits alimentarios.

Para la reducción de la pobreza en el ámbito rural se requiere, entre otras medidas, de la promoción del tejido productivo rural, el fortalecimiento institucional de políticas municipales de desarrollo económico, la promoción de emprendimientos empresariales, sobre todo de mujeres y jóvenes, la mejora de la formación profesional y la promoción de encadenamientos empresariales y cadenas de valor, con criterios de sostenibilidad ambiental.

Vulnerabilidad ambiental.

El inadecuado uso de los recursos naturales, unido a las dificultades de aplicación de las políticas de manejo sostenible, junto con los altos niveles de degradación del medio y la transformación de ecosistemas a raíz del azote de huracanes, tormentas y otros tipos de desastres naturales, ponen de manifiesto la necesidad de considerar el enfoque medioambiental en todas las intervenciones.

Por otra parte, el alto crecimiento demográfico y el uso descontrolado de la agricultura y ganadería o la degradación de las ciudades debido a la contaminación, muestran grandes debilidades para abordar una política de protección del medio ambiente y gestión adecuada de los recursos naturales, lo que, a su vez, implica exclusión social y vulnerabilidad ambiental, poniendo en riesgo a la población, especialmente indígena.

Derechos humanos: doble discriminación.

A pesar de los pasos que se han ido dando por parte de las organizaciones de la sociedad civil por mejorar la vida de la población indígena y promover la igualdad entre hombres y mujeres, son muchos los obstáculos que han de superarse.

Como se ha indicado, tanto las mujeres y los indígenas se ven limitados en los espacios de toma de decisiones. Por ello, se trabajará con organizaciones de mujeres e indígenas en la promoción y ejercicio de sus derechos vinculados a los sectores y ámbitos de actuación seleccionados, fomentando el desarrollo humano sostenible.

En cuanto a las prioridades geográficas, y conforme a los criterios establecidos en el PACODE, se ha recopilado información relativa a experiencias previas de actores andaluces, mapas de pobreza, las prioridades nacionales y de concentración geográfica de la AECID y de otros agentes de la cooperación española e internacionales.

Con el objetivo de generar complementariedad con otras intervenciones y buscar un mayor impacto, la Cooperación Andaluza concentrará sus intervenciones en los departamentos del Noroccidente de Guatemala (Huehuetenango, Totonicapán, Quiché, San Marcos, Quetzaltenango y Sololá) y los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal y Chiquimula, considerando especialmente los municipios priorizados por el Gobierno de Guatemala.

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.

El objetivo general de la Cooperación Andaluza en Guatemala será promover el Desarrollo Humano Sostenible entre la población de las zonas prioritarias de Guatemala, con énfasis en el desarrollo humano de los grupos sociales más vulnerables, especialmente las mujeres y los pueblos indígenas.

En Guatemala, la cooperación andaluza trabajará en las siguientes líneas prioritarias:

- Línea Prioritaria 1. Servicios sociales básicos:

- Línea Prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil: apoyando el proceso de descentralización y de desconcentración de servicios públicos para una prestación de servicios más cercana a la población y más eficiente.

- Línea Prioritaria 3. El respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables.

- Línea Prioritaria 4. Dotación, mejora y/o ampliación de infraestructuras de base productiva, fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular de las pequeñas y medianas empresas, empresas artesanales, empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos, con especial atención a la promoción económica de las mujeres.

- Línea Prioritaria 5. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

- Línea Prioritaria 6. Fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico, urbanístico y transporte público

Línea prioritaria 1: Servicios sociales básicos.

La atención al sector salud se ha visto fortalecida a partir de la primera reunión de Alto Nivel entre el Gobierno y el G-13, en la que quedaron conformadas las Mesas sectoriales en materias de educación y salud. Por el proceso de alineamiento, varias organizaciones cooperantes han firmado acuerdos con el Gobierno de apoyo en salud. A pesar de su importancia para la consecución de los Objetivos del Milenio, este sector no se ha priorizado debido a la elevada concentración de actores internacionales y a que el Gobierno cuenta con recursos para ello.

Respecto al subsector de Educación, se enfocará el trabajo centrándose en la educación inicial y primaria, incorporando el componente de mejora de la nutrición infantil y medidas que contribuyan a la permanencia en la escuela, fundamentalmente de las niñas. Se desarrollarán las actuaciones con enfoque integral de atención, en la consideración de la escuela como espacio en el que se pueden impulsar actuaciones de lucha contra la pobreza. También se prestará atención a la alfabetización de adultos y adultas.

Igualmente se priorizan los subsectores de Seguridad Alimentaria, Vivienda digna y Saneamiento y Agua Potable.

Se identifican cuatro Objetivos específicos:

OE1. Facilitar el acceso de la infancia, especialmente en áreas rurales e indígenas, a servicios de educación inicial y primaria con atención integral.

OE2. Coadyuvar a la mejora de las condiciones de habitabilidad básica de las familias afectadas por desastres naturales.

OE3. Favorecer el acceso a los servicios sostenibles de agua y saneamiento de la población más vulnerable.

OE4. Contribuir a la mejora de la seguridad alimentaria de la población, especialmente de la infancia, las mujeres y los pueblos indígenas.

Resultados que se pretenden lograr en las zonas de actuación:

- Contribuido a la mejora del acceso de la población beneficiaria a los servicios de educación, nutrición, habitabilidad básica y agua y saneamiento.

- Apoyado el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la prestación de servicios educación, nutrición, habitabilidad básica y agua y saneamiento.

- Apoyados los programas de soberanía alimentaria impulsados desde el gobierno de Guatemala.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Educación.

El escaso acceso a servicios de educación inicial incide en los altos índices de abandono y repetición de cursos escola-

res en la educación primaria, reproduciendo los bajos niveles educativos y la pobreza.

En coherencia con el apoyo que la AACID otorga a la Organización de Estados Iberoamericanos para el fortalecimiento de la calidad de la educación inicial en Centroamérica y en relación con la experiencia previa de otros agentes andaluces, se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción de centros educativos cercanos física y culturalmente a los destinatarios de los servicios.

Medida 2. Promoción de la educación infantil para niños y niñas y su permanencia en el sistema de educación formal.

Medida 3. Apoyo a programas de alfabetización de adultos de ambos sexos.

Medida 4. Apoyo a la mejora de la formación inicial y de la capacitación permanente del profesorado, y dotación de recursos a las redes de apoyo a la acción docente.

Vivienda Digna.

La Junta de Andalucía cuenta con una amplia experiencia en el desarrollo de actuaciones de cooperación en materia de vivienda. En este país se continuará con el apoyo a la promoción de una vivienda digna y a la mejora de las condiciones de habitabilidad, atendiendo a criterios de probada vulnerabilidad.

Los socios locales serán el Fondo Social de Solidaridad del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Vivienda, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, el Fondo Guatemalteco para la Vivienda, el Instituto de Fomento Municipal, los municipios afectados y las ONG locales.

Para ello, se adoptarán las medidas siguientes:

Medida 1. Apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos afectados por desastres naturales que incluya una vivienda digna en dimensiones y prestaciones para la familia, con servicios comunes adecuados de abastecimiento de agua, saneamiento, tratamiento de desechos, zonas de ocio y deporte, zonas comunes de gestión pública y actividades privadas que fomenten un entorno seguro.

Medida 2. Apoyo al fortalecimiento institucional de las entidades locales o comunidades para la gestión de los asentamientos, mediante la formación de recursos humanos y capacitación en materia de formulación del enfoque multisectorial del desarrollo de los asentamientos y en materia de desarrollo local para identificar las necesidades de la población de los asentamientos y para incorporar los resultados a los sistemas de gestión.

Saneamiento y agua potable.

En materia de saneamiento y agua potable se trabajará apoyando las políticas públicas nacionales y locales para la gestión integral de los recursos hídricos. Se ampliará la cobertura de acceso al agua potable y al saneamiento, así como se potenciarán las capacidades técnicas de los gobiernos locales para la gestión ambiental municipal, mejorando las condiciones de vida y salubridad de la ciudadanía, especialmente de los grupos más desfavorecidos.

Los socios locales para el desarrollo de las medidas seleccionadas serán el Programa «Agua, Fuente de Paz» del Consejo de Cohesión Social del Gobierno de Guatemala, los municipios, las mancomunidades de municipios, el Instituto de Fomento Municipal, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y ONG locales.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción y gestión de sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en comunidades locales, adaptados a sus necesidades y peculiaridades, con la plena participación de la comunidad y especialmente de las mujeres.

Medida 2. Apoyo a programas de construcción de sistemas de depuración de aguas residuales para uso agrícola con tecnologías de bajo coste y para comunidades rurales.

Medida 3. Apoyo al fortalecimiento institucional para la gestión eficaz del agua y el saneamiento público.

Medida 4. Asistencia técnica y formación y capacitación de recursos humanos en materias relacionadas con la gestión del ciclo completo del agua.

Medida 5. Apoyo a campañas de educación de la ciudadanía para el uso adecuado del agua.

Seguridad Alimentaria.

Se pretende contribuir a la reducción de los índices de desnutrición en las zonas prioritarias en las que se intervendrá, favoreciendo la disponibilidad y el acceso a los alimentos a través de la mejora productiva y de actividades generadoras de ingresos. A su vez, se promoverá la mejora en la educación nutricional y las condiciones de higiene y salubridad.

Las medidas se desarrollarán bajo principios de sostenibilidad ambiental y se priorizará a la población indígena del área rural, especialmente las mujeres, y comunidades con mayor vulnerabilidad alimentaria de los territorios priorizados.

También se desea fortalecer las capacidades de las instituciones con competencia en seguridad alimentaria, formar y sensibilizar a la opinión pública y a los tomadores de decisiones, y apoyar los sistemas de coordinación, control y vigilancia de la seguridad alimentaria.

Los principales socios locales para el desarrollo de las medidas propuestas serán, principalmente, la Comisión Nacional de Desarrollo Rural (Programa Prorural), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y las ONG locales. Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de seguridad alimentaria que vinculen la producción local con el mayor consumo de alimentos, partiendo de la agricultura familiar y comunitaria en el sentido de incentivarla, mediante una remuneración adecuada de la producción, de forma anticipada y constituyendo bancos de alimentos territoriales para su distribución si fuera necesario entre la población más vulnerable.

Medida 2. En zonas especialmente pobres y donde no existe protección alguna a los grupos más vulnerables, apoyo a programas de seguridad alimentaria en escuelas y guarderías, centros de salud materno-infantil y hospitales y lugares de trabajo, ligando la transferencia de alimentos al cumplimiento de condiciones por parte de la población beneficiaria relativas a la salud, educación y nutrición.

Medida 3. Apoyo a la consolidación de la gestión participativa de la política de seguridad alimentaria mediante la creación de órganos locales y comunitarios de representación de la población beneficiaria, contando para ello especialmente con la mujer.

Medida 4. Apoyo a programas destinados a fomentar el acceso de la población indígena y de la mujer a los medios de producción agrícolas, pesqueros y ganaderos y a la formación y capacitación que les habilite para el ejercicio de dichas actividades económicas.

También se considerarán prioritarias las medidas dirigidas a propiciar un desarrollo rural integrado, recogidas en el PACODE.

Línea prioritaria 2: Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas a la ciudadanía.

En Guatemala se han realizado avances en los procesos de democratización desde las organizaciones de la sociedad civil así como desde la institucionalidad pública. Las medidas

articuladas en este Programa Operativo, se orientarán a fortalecer los procesos iniciados hacia la consolidación de un E de derecho que permita a la ciudadanía ejercer sus derechos y promover la participación de hombres y mujeres en los procesos de desarrollo locales y nacionales.

En este sentido se proponen dos objetivos específicos:

OE1. Apoyar al fortalecimiento de las estructuras democráticas, de la sociedad civil y de sus organizaciones.

OE2. Promover programas de formación y capacitación de recursos humanos en los ámbitos administrativos y técnicos.

Resultados esperados:

- Fortalecidas las capacidades institucionales locales en el desarrollo de sus competencias.

- Mejoradas las capacidades de gestión de los servicios en los municipios de la zona geográfica de intervención.

- Fortalecidas las capacidades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y de las Organizaciones Indígenas y su participación activa en la toma de decisiones.

- Mejorada la formación y capacitación de los recursos humanos en los ámbitos administrativos y técnicos.

Medidas:

Medida 1. Apoyo a los procesos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Medida 2. Apoyo al fortalecimiento de las organizaciones sociales de base y su indispensable vinculación y participación activa en los procesos de desarrollo, especialmente aquellas que congregan a grupos de mayor vulnerabilidad y que tradicionalmente han estado ausentes de una implicación efectiva en los procesos de desarrollo.

Medida 3. Apoyo a programas de formación en los ámbitos administrativo (finanzas, tributación, catastro, planificación estratégica, entre otras) y técnico.

Línea prioritaria sectorial 3: El respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables.

La Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha previsto como sector prioritario la integración social de la mujer y de grupos de población más vulnerables, tales como los menores, la población refugiada, desplazada y retornada, la población indígena y otras minorías. Concretamente en Guatemala la discriminación, de raíces históricas, de los pueblos indígenas y de las mujeres hace especialmente relevante la inclusión de acciones concretas en este Programa Operativo.

Guatemala ha dado pasos importantes en políticas de equidad de género y reconocimiento de los pueblos indígenas; sin embargo, son muchos los retos a los que se enfrenta para conseguir la reducción de las inequidades y la eliminación de la discriminación por razón de etnia y sexo.

Se identifican tres Objetivos específicos:

OE1. Apoyar el reconocimiento y desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente de las mujeres indígenas.

OE2. Favorecer iniciativas de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito social, laboral, económico y político.

OE3. Contribuir al reconocimiento de derechos de los menores en situación de riesgo, sobre todo en el ámbito socio-anitario y en la lucha frente a la explotación laboral y el abuso sexual.

Resultados que se pretenden lograr en las zonas de actuación:

- Se ha contribuido a mejorar la participación de la población indígena en el ámbito social, económico y político en las zonas prioritarias.
- Favorecida la participación de las mujeres en el ámbito social, económico y político en las zonas prioritarias.
- Se ha apoyado la mejora de las condiciones de los menores en situación de riesgo en las zonas priorizadas.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Población Indígena y grupos étnicos.

El PACODE recoge la diversidad cultural como una prioridad horizontal, que en Guatemala cobra una especial relevancia porque prácticamente la mitad de la población es indígena: maya, garífuna o xinca. Por tal motivo, se considera importante apoyar propuestas específicas que contribuyan al proceso de cambio de posición económica, social y política de la población indígena en las zonas de actuación, en aras de mejorar la situación de discriminación y exclusión persistente.

Para ello, se apoyarán políticas públicas e iniciativas incluyentes para los pueblos indígenas, los espacios de interlocución entre las organizaciones indígenas y las instituciones públicas y los esfuerzos de los movimientos y asociaciones indígenas por fortalecer la plena ciudadanía de la población indígena, especialmente de las mujeres indígenas.

Los socios principales serán la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA), el Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (FODIGUA), la Defensoría de la Mujer Indígena, la Academia de Lenguas Mayas y el Instituto de Antropología e Historia (IDAEH), el Ministerio de Cultura y Deportes y entidades de la sociedad civil dedicadas a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

Se priorizarán las siguientes medidas:

Medida 1. Creación o fortalecimiento de espacios y procedimientos reglados de participación institucional de los pueblos indígenas y grupos étnicos en la planificación y ejecución de las políticas nacionales que les afecten y faciliten su integración en los procesos de desarrollo social, económico, cultural, político.

Medida 2. Fortalecimiento y apoyo a las instituciones propias de las comunidades indígenas y grupos étnicos para facilitarles su participación efectiva en la toma de decisiones y en especial de la mujer indígena.

Medida 3. Formación de maestros interculturales bilingües y producción de material didáctico y literario, desde la visión indígena y traducida a la lengua nativa.

Medida 4. Programas de formación de líderes indígenas y étnicos.

Medida 5. Apoyo al fortalecimiento y divulgación de la cultura indígena y étnica vinculada al desarrollo económico y social, apostando por el enfoque de que las realidades culturales particulares de los pueblos indígenas son impulsoras del verdadero desarrollo sostenible.

Género.

Para la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y el aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres, teniendo en cuenta su diversidad étnica y social, se trabajará desde el enfoque de prioridad horizontal, así como a partir de intervenciones específicas debido a la especial situación de las mujeres por la discriminación y la violencia que les afecta y que tiene su expresión más extrema en el elevado índice de homicidios contra mujeres (el femicidio).

Los socios principales serán la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), la Defensoría de la Mujer Indígena y la Co-

misión Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer (CONAPREVI), los municipios priorizados y las entidades de la sociedad civil dedicadas a la promoción de los derechos de las mujeres.

Se priorizarán las siguientes medidas:

Medida 1. Creación de oficinas municipales de género destinadas a prestar servicios de promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer; de alfabetización, de formación y orientación para el empleo, con especial incidencia en los sectores tradicionalmente reservados a los hombres; de apoyo y acompañamiento a las mujeres que deseen iniciar una actividad empresarial; servicios especiales de atención integral para la mujer rural y para la mujer indígena; servicios de asistencia jurídica y psicológica a las mujeres víctimas de agresiones sexuales, servicios de información sobre salud, con especial incidencia en la salud sexual reproductiva.

Medida 2. Diseño y aplicación de planes de actuación para la erradicación de la violencia de género.

Medida 3. Apoyo al fortalecimiento del tejido asociativo que trabaje por la igualdad de género desde diferentes ámbitos y apoyo para la consecución de sus iniciativas.

Medida 4. Apoyo a programas y acciones positivas que incidan especialmente en la salud, la educación, la alimentación, el acceso al empleo y a la actividad productiva, su participación en la vida política, con prioridad por la mujer rural y la mujer indígena.

Infancia y Juventud.

Como se señalaba en el diagnóstico, la infancia se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, la alta incidencia del trabajo infantil, de los abusos sexuales, la falta de mecanismos preventivos ante las redes de delincuencia organizada, unido a la alta tasa de analfabetismo, la pobreza y los graves problemas de salud, sitúan a las niñas y los niños, así como a los y las adolescentes en un grupo de especial atención, por lo que se proponen una serie de medidas que contribuyan a una protección integral:

Medida 1. Apoyo a programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica de las estructuras nacionales instauradas para la consecución de políticas de infancia con enfoque integrado para abordar acciones incluidas en la siguiente relación:

- Programa de protección de menores que carezcan de familia o que la situación de la misma les provoque desprotección.
- Programas de sensibilización e información a la población de la importancia que tiene la educación, la salud y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes.
- Programas de sensibilización, conocimiento y divulgación de los derechos de la niñez, su realidad y necesidades.
- Programas educativos destinados a la ampliación de la cobertura, la equidad y la calidad educativa en un marco de desarrollo integral en zonas de situación de pobreza.
- Programas de rehabilitación con base en la comunidad local destinados a la infancia y juventud con discapacidad.
- Colaboración con el tejido asociativo.

Línea prioritaria 4: Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo a los sectores más desfavorecidos.

El Gobierno de Guatemala, ante la problemática de acceso a la tierra y a los medios de producción, muy vinculadas

con el área rural y la población indígena, constituyó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural que ha aprobado el documento «Política Nacional de Desarrollo Rural Integral». También ha conformado el Consejo Interinstitucional de Desarrollo Rural, poniendo en marcha el Programa PRORURAL.

Por otro lado, el Programa de Desarrollo Económico des- de lo Rural, una alianza entre la Secretaría de Planificación y Programación, el Ministerio de Economía y la Asociación de Exportadores (AGEXPORT), viene desarrollando con éxito la promoción de encadenamientos productivos, que han genera- do la consolidación de pequeñas empresas en el ámbito rural y la generación de empleo.

En este marco de prioridad, se apoyarán iniciativas de desarrollo económico local que, partiendo de diagnósticos lo- cales, identifique un territorio de actuación donde se integren acciones de diversificación del tejido productivo, promoción de pequeñas y medianas empresas y de entidades de economía social, formación de recursos humanos y puesta en marcha de servicios locales de desarrollo económico.

Se identifican cinco Objetivos específicos:

OE1. Contribuir a fortalecer las capacidades de las ins- tituciones locales (municipalidades o mancomunidades) para la puesta en marcha de programas locales de desarrollo eco- nómico.

OE2. Promover la participación de las mujeres y jóvenes en iniciativas productivas y de formación que les permita des- arrollar actividades de generación de ingresos.

OE3. Promover la diversificación productiva en las áreas rurales prioritarias, a través del desarrollo de la actividad agro- pecuaria, artesanal y turística.

OE4. Mejorar las capacidades de interlocución de las aso- ciaciones representativas del sector privado en el marco del diálogo social.

OE5. Mejorar las capacidades de interlocución de las aso- ciaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras en el marco del diálogo social.

Resultados que se pretenden lograr:

- Fortalecidas las instituciones locales de las áreas prio- ritarias para la identificación, formulación, seguimiento y eva- luación de programas de desarrollo económico local.

- Organizadas y fortalecidas las PYMES y las entidades de economía social para su mejora productiva y la diversificación de ingresos.

- Desarrollados programas de formación ocupacional para la mejora de la empleabilidad y la promoción de microempres- as para jóvenes y mujeres.

- Diversificado el tejido productivo en las zonas rurales de intervención, mediante la promoción de la actividad de las PYMES y las entidades de economía social de los sectores agropecuario, artesanal y turístico.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representati- vas del sector privado.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representati- vas de los trabajadores y trabajadoras.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1. Apoyo y asistencia técnica para la implantación de programas de jóvenes emprendedores con medidas de for- mación, asesoramiento y acompañamiento empresarial.

Medida 2. Apoyo a programas para favorecer las iniciati- vas empresariales de mujeres.

Medida 3. Apoyo a programas de impulso del coopera- tivo, especialmente en actividades que contribuyen a la satisfacción de necesidades esenciales: consumo, vivienda, agricultura, empresas en la economía rural, aprovechamiento de recursos endógenos para la industria y la energía.

Medida 4. Apoyo y asistencia técnica para la creación de redes para el intercambio de experiencias relativas al fomento de la creación de pequeñas y medianas empresas en entornos locales partiendo de los recursos endógenos.

Medida 5. Apoyo a programas de formación y asistencia técnica para cuadros directivos de empresas de economía so- cial y de artesanía.

Medida 6. Apoyo a programas para el fomento del comer- cio como medio de poner en valor los recursos endógenos y propiciar su incardinación en los sistemas productivos locales.

Medida 7. Apoyo a programas para el fomento de la acti- vidad turística.

Medida 8. Apoyo a la realización de planes de desarrollo sectoriales, para la creación de pequeñas empresas, impul- sando la creación de clusters y la adopción de actitudes de cooperación empresarial.

Medida 9. Acciones de apoyo al diálogo social en las rela- ciones laborales.

Línea prioritaria sectorial 5: Protección y Mejora del me- dio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los re- cursos naturales.

Para el Estado de Guatemala el medio ambiente es uno de los pilares sobre los que se construye el desarrollo integral de la persona humana, tal como dispone el artículo 97 de la Constitución Política de la República: «El Estado, las municipa- lidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equili- brio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación». Adicionalmente, en el artículo 64 se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación.

En el 2007, fruto de este interés, por acuerdo gubernativo 63/2007, se aprueba la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales, y entre sus acciones está el impulsar los procesos de descentraliza- ción en la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales.

En este sentido, y apostando por apoyar los procesos de descentralización en las políticas medioambientales en el mar- co del Programa Operativo de Guatemala:

Se identifican dos Objetivos específicos:

OE1. Contribuir a la protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

OE2. Contribuir a la integración de aspectos medioam- bientales en las distintas políticas y programas sectoriales.

Resultados Esperados:

- Mejorada la protección y la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

- Contribuido el fortalecimiento de las administraciones públicas para la integración de los aspectos medioambientales en sus distintas políticas y programas sectoriales.

Se tomarán las siguientes Medidas:

Medida 1. Apoyo a la elaboración y gestión de programas de protección de la biodiversidad y de ordenación de recursos naturales en ámbitos locales, incidiendo en la participación ac- tiva de la mujer.

Medida 2. Asistencia técnica a las administraciones públi- cas para la integración de los aspectos medioambientales en sus distintas políticas y programas sectoriales.

Línea prioritaria sectorial 6: fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico, urbanístico y transporte público.

Esta línea prioritaria tiene como objetivo fortalecer las capacidades de la administración local guatemalteca para la ordenación territorial, dirigida a la prevención de desastres naturales y a la gestión de los recursos naturales. También se promoverá la conservación del patrimonio histórico y arquitectónico.

Los principales socios locales de la AACID para esta sublínea serán el Ministerio de Cultura y Deportes, el Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala, los consejos locales de protección cultural y las municipalidades.

La actuación sobre esta línea se realizará a través de la cooperación directa de la Consejería de Vivienda y Urbanismo de la Junta de Andalucía, mediante el apoyo a programas gubernamentales y locales; los convenios y subvenciones a ONGD andaluzas, la cooperación del Fondo Andaluz de Municipios Solidaridad (FAMS) y las entidades locales andaluzas.

Para esta línea estratégica se identifican dos Objetivos específicos:

OE1. Fortalecer las capacidades de las instituciones locales (municipalidades o mancomunidades) para la ordenación territorial.

OE2. Promover la puesta en valor de los centros históricos de las ciudades y su utilización por la población residente.

Los Resultados que se pretenden lograr son:

- Fortalecidas las instituciones locales de las áreas prioritarias para la ordenación territorial.

- Mejoradas las condiciones de habitabilidad y conservación de las áreas urbanas, especialmente de los centros históricos.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a actuaciones de rehabilitación urbana de sectores de la ciudad existente, centros históricos y barrios, que persigan, a la vez que su recuperación física y patrimonial, la mejora de las condiciones de alojamiento de la población residente, con especial atención a los sectores con menores recursos.

- Medida 2. Apoyo a programas de rehabilitación residencial de inmuebles degradados con interés arquitectónico, en centros históricos relevantes, ocupados por población con escasos recursos económicos.

- Medida 3. Asistencia técnica, formación de recursos humanos y apoyo en fortalecimiento institucional para la elaboración de planes de ordenación territorial y urbana.

3.2. Prevención y gestión de riesgos.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que promueva una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este PÓPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/Regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) existentes; junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenación territorial si existiesen) y los aspectos culturales de la población beneficiaria, y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

Planes de contingencia.

Planes de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

Gestión medioambiental y cambio climático.

Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

La prevención de conflictos.

Se identificarán iniciativas, agentes y capacidades existentes a nivel institucional y de la sociedad civil relativos a la prevención de conflictos.

Se propiciarán las iniciativas que pretendan reaccionar de forma temprana ante conflictos potenciales, que tengan como objetivo la reducción de tensiones o que ataquen las causas de los conflictos.

Los proyectos de desarrollo incorporarán de forma paulatina metodologías de sensibilidad al conflicto, que permitan identificar el impacto de la ayuda en el conflicto y posibiliten la introducción de medidas correctoras.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el período 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuerce la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

- Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica, posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadoras en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos, pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE

como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluza se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los ob-

jetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza, contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinan a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos, evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentando el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).

- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global sectorial del país (alineamiento).

- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).

- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.

- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.

- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

La equidad de género.

Cada intervención considerará el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su autonomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista ofreciendo los datos desagregados por sexo.

Así mismo, se ha de tener en cuenta el análisis de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres, para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades por sexo mediante el análisis del uso del tiempo por parte de hombres y mujeres. Esto es así puesto que hay que tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción que no se reconocen ni se remunerar y son invisibilizadas.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral mediante: i) la actuación desde el enfoque de derechos humanos, ii) la sensibilización, iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, mediante la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con las actuaciones de cooperación, v) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género y, vi) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en este área.

Se buscarán las alianzas y articulaciones, en su caso, con otros agentes que trabajen en este sentido, promoviendo cambios de comportamiento, e impulsando políticas públicas en esta dirección, y aprovechando el marco que el Consenso de Quito³⁹ ofrece como hoja de ruta para el trabajo desde la

39. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Organizado por la CEPAL y celebrada en Quito del 9 al 12 de agosto 2007. <http://www.mujeresdelsur.org.uy/xcepal07>, Celebrada en Chile en noviembre del 2007, <http://www.segib.org/>

perspectiva de género en la región América Latina y Caribe (LAC).

En el marco de las herramientas señaladas hasta ahora, se prestará especial atención a estos aspectos dentro de algunas de las áreas de trabajo:

Para la Línea prioritaria 1, de Servicios sociales básicos, es importante identificar las necesidades de hombres y mujeres por separado, y favorecer la participación de calidad de las mujeres y trabajar hacia el empoderamiento; para la Salud primaria y reproductiva, se hará énfasis en el enfoque de derechos; en Agua y Saneamiento, se prestará especial atención a fortalecer la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión.

En seguridad alimentaria es importante prestar especial atención al fortalecimiento del acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisión, considerando las experiencias que se han desarrollado en el propio país.

Para la Línea prioritaria 3, de respeto a los derechos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables, se procurará, con la intervención de la Cooperación Andaluza, generar buenas prácticas a través de un cambio sostenible de actitudes y una transformación social, desde la base de la equidad.

Para la Línea prioritaria 4, de dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva se favorecerán los espacios de comunicación y trabajo conjunto de las instituciones y las organizaciones proequidad de la sociedad civil y, para fortalecer su sostenibilidad, se apoyarán las iniciativas de economía del cuidado.

Para la Línea prioritaria 6, de ordenación territorial y rehabilitación del patrimonio, se prestará especial atención a favorecer espacios de participación de calidad de las mujeres donde poder identificar conjuntamente las necesidades e intereses propios, se recogerá su experiencia en el sector, visibilizando las aportaciones que éstas pueden hacer a esta línea de trabajo y se fortalecerá su presencia en espacios de toma de decisión, articulando estas medidas con el apoyo a iniciativas de redistribución de la carga de trabajo tradicionalmente asignada a las mujeres.

Y para todos ellos, se aprovecharán los espacios de encuentro para trabajar sensibilización y promover los cambios de comportamiento.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medio ambiente.

Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar. De esta forma, se deberán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos sobre el medio, considerando el cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos, entre los que están las declaraciones anuales del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente⁴⁰.

Se deberá incluir la consideración de los riesgos ambientales en las intervenciones, acompañándose de medidas para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona.

Es de suma importancia el respeto y la visibilidad de las prácticas tradicionales de uso y gestión de los recursos naturales que los Pueblos Indígenas han venido desarrollando. Por tanto, se deberá promover la participación y cosmovisión de los Pueblos Indígenas en las actuaciones que se desarrollen en su territorio.

Las intervenciones que se lleven a cabo sobre el territorio deben adecuarse a la ordenación territorial, promoviendo procesos participativos de ordenación del territorio donde primen criterios de sostenibilidad ambiental.

Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser utilizados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello, se deberá tender en las intervenciones, en la medida de lo posible, a transitar del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. De igual forma, será importante recoger criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

Se recogerá la promoción del derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además, se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre éstos y otros aspectos ambientales.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio. También deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas preventivas del impacto, de mitigación del impacto, modificación de la actuación, etc.)

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones sociedad civil.

La cooperación andaluza considerará impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, propugnando Administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía, promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, fortaleciendo y profesionalizando los poderes públicos de forma que la población en su conjunto cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica y fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, en aras de contribuir a la consolidación de un Estado democrático y de Derecho.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, debemos contemplar intervenciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo de las áreas de actuación prioritarias, de forma que se incorpore la participación de las organizaciones ciudadanas en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública.

Los proyectos y programas que se desarrollen deberán recoger expresamente la vinculación de las actuaciones financiadas con las entidades públicas que tengan las competencias en la materia, de forma que se favorezca su fortalecimiento y

40. <http://www.segib.org/>

la sostenibilidad. De igual manera, se promoverá el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector de actuación, para que se favorezca su participación y se contribuya a una efectiva auditoría social.

Las actuaciones vinculadas a los servicios de educación y salud, deberán ser identificadas de forma participativa en el marco de las prioridades recogidas en los planes de desarrollo del ámbito de actuación. En caso de no contar con éstos, se desarrollarán los espacios de diálogo y concertación público-privada que favorezcan la apropiación, el impacto y la sostenibilidad.

En las iniciativas económico-productivas, se considerarán aspectos específicos de fortalecimiento organizativo en pro de su autonomía, y la formación que les facilite afrontar todas las fases del ciclo productivo, y que les permita obtener las capacidades para ser competitivos y generar riqueza.

En relación con las instituciones locales se incidirá en el fortalecimiento del sistema municipal tanto en sus formas de asociacionismo como a nivel individual, consolidando el buen Gobierno y la gestión eficiente y transparente y, sobre todo, considerando la promoción y creación de ciudadanía en las zonas prioritarias. Se identificarán los ámbitos concretos de desarrollo mancomunado de iniciativas locales, buscando la generación de un verdadero desarrollo local y la prestación universal de los servicios básicos principales en cada comunidad.

En cuanto a los espacios de participación y concertación, se identificarán y potenciarán formas de apoyo para la constitución de foros locales que integren las visiones de los sectores públicos, empresariales y sindicales, con especial incidencia de la incorporación de organizaciones de mujeres e indígenas a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal.

La ordenación territorial y los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento llevarán la sensibilización a la ciudadanía sobre su adecuado uso y el pago por servicios, en aras de favorecer la eficiencia en la gestión y de promover los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.

Diversidad cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en los diagnósticos de las intervenciones, los cuales deberán elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor agregado que pueden aportar a las intervenciones.

Se promoverá la participación activa de los pueblos indígenas en todas las fases de la intervención, y se recogerán sus necesidades específicas en el marco de su cosmovisión.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa.

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 18 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en Guatemala durante el período 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PA-

CODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.
- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.
- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.
- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.
- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.
- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).
- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.

- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.

- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS.

Banco de Guatemala. Mercado institucional de divisas. Disponible en <http://www.banguat.gob.gt/inc/buscar.asp?query=dolares>

Banco Mundial (2005). Memorando Económico de Guatemala.

Comisión Europea (2007). Estrategia País Guatemala 2007-2013.

Encuesta sobre Remesas 2008 y Medioambiente. Serie de Estudios de la OIM. Disponible en www.oim.org.gt

Fondo de Población de la Naciones Unidas (2007). Estado de la Población Mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano

Gobierno de la República de Guatemala (2008). Programa Nacional de Competitividad.

Godoy Herrera, J.C. (1999). Los volcanes de Guatemala: identificación y priorización para su manejo dentro de la Estrategia de desarrollo del sistema nacional de áreas protegidas. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología Meteorología e Hidrología de Guatemala (INSIVUMEH)

<http://www.segib.org/>

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar (URL) y Asociación Instituto de Incidencia Ambiental (IIA). (2006). Perfil Ambiental de Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (2006). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006.

Ministerio de Finanzas Públicas (2009). Tercer informe sobre la política fiscal en Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas, febrero 2009. Disponible en www.minfin.org.gt

OMS (2006). Estrategia Cooperación, Resumen. Disponible en <http://www.who.int/es/>

OPS-OMS (2002). Programa Nacional de Salud Reproductiva. PNUD (2005). Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala 2005. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural.

PNUD (2007). Informe de Desarrollo Humano Guatemala 2007/2008. ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?

PNUD (2007). Informe estadístico de la violencia en Guatemala. 2007.

PNUD (2007). Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático.

Secretaría Presidencial de la Mujer. Gobierno de la República de Guatemala. (2009). 1er Informe de Avance. Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023.

SEGEPLAN (2006). II Informe de Avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala.

UNICEF (2008). El Estado Mundial de la Infancia. La supervivencia de los niños

X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Organizado por la CEPAL y celebrada en Quito del 9 al 12 de agosto 2007. <http://www.mujeresdelsur.org.uy/xcepal07>, celebrada en Chile en noviembre del 2007, <http://www.segib.org/>

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO

EL SALVADOR 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.
 - 2.2. Marco Institucional y agentes de cooperación para el desarrollo en el País.
 - 2.3. Áreas de mejora seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.
 - 3.2. Prevención y gestión de riesgos.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

La República de El Salvador es uno de estos países prioritarios¹. Ocupa el lugar 103 en el IDH. Sus principales problemas están relacionados con la precariedad social, la limitada cobertura de servicios sociales básicos (especialmente en materia de educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda, acceso a agua potable y saneamiento), el deterioro ambiental, el bajo nivel de confianza en las instituciones, la insuficiencia de iniciativas de desarrollo económico generadoras de empleo

y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y las dificultades de las mujeres para un ejercicio adecuado de sus derechos sexuales y reproductivos, a lo que se une un grave problema de seguridad ciudadana.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en El Salvador de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el periodo 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración, con un claro enfoque de derechos.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los programas y proyectos en el ámbito de los Programas Operativos, recogerán las orientaciones de Derechos humanos vinculados al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer una violación de éstos. Compartirán los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, preservar la integridad de la persona y contribuir a su bienestar personal y familiar.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el capítulo 1, destinado a la presentación, en el capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socio económico del país y propone una selección de áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo pre-

1. Son países prioritarios de la cooperación andaluza: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay, en Iberoamérica; Marruecos, Mauritania, Población Saharaui y Territorios Palestinos, en Norte de África y Oriente Medio, y Mali, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Faso, Togo, República del Congo y Mozambique, en África Subsahariana.

sententes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico². Con la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su período de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo: Administración Autónoma, ONGD, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

2. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

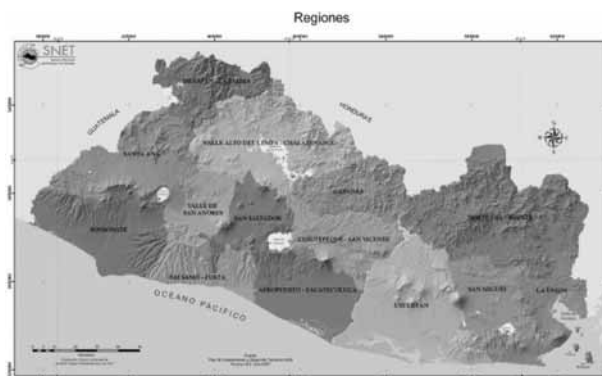
Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varien las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.

El Salvador es el país más pequeño de Centroamérica, con tan sólo 21.041 Km². Según el censo de 2007, cuenta con una población de 5.744.113 habitantes, de los que el 53% son mujeres. El Salvador es el país de mayor densidad de población, con 207 habitantes por Km²³.



SNET. Sistema de Referencia Territorial.

3. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 2007

Datos sociodemográficos.

El Salvador ocupa el lugar 103⁴ del IDH, considerándose un país de desarrollo humano medio. La esperanza de vida al nacer es de 72 años (68 para los hombres y 81 para las mujeres). Cuenta con una tasa de crecimiento poblacional de 1,7, una tasa bruta de natalidad de 23 y una tasa de fecundidad de 2,7⁵. El 60% de la población habita en zonas urbanas y el resto en entornos rurales.

Según el informe del Estado de Medio Ambiente 2003-2006, el fenómeno de migración hacia las zonas urbanas, se acentúa en el área metropolitana de San Salvador, que alberga el 31,7% de la población salvadoreña y comprende los municipios de Apopa, Ayutuxleque, Cuscatancingo, Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, San Marcos, San Martín, San Salvador, Soyapango y Tonacatepeque del departamento de San Salvador, y los municipios del antiguo Cuscatlan y Santa Tecla del departamento de La Libertad.

La estructura de edad de la población pone de manifiesto que El Salvador es un país con una población eminentemente joven, el 60% de la población es menor de 30 años y el 10% igual o mayor de 60 años⁶.

Las zonas donde se concentra el mayor número de población son los departamentos de San Salvador, La Libertad y Sonsonate, con 1.769.400 y 358 hab/km², respectivamente⁷.

Tiene una larga trayectoria en movimientos migratorios, que comenzaron a finales de los 80 como consecuencia de la guerra. Según el Censo de 2007, se estima que hay más de 2,5 millones de salvadoreños que residen fuera del país, principalmente en Estados Unidos⁸.

Respecto a su división político-administrativa, El Salvador se divide en 14 departamentos distribuidos en tres zonas:

- La occidental: Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate.
- La central: La Libertad, Chalatenango, San Salvador, Cuscatlán, Cabañas, La Paz y San Vicente.
- La oriental: Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión⁹.

Estos departamentos se dividen a su vez en distritos, con sus respectivas ciudades cabeceras. Las otras divisiones administrativas son unos 300 municipios (ciudades, villas y pueblos), que ejercen jurisdicción rural sobre cantones, aldeas y caseríos.

El Gobierno civil departamental está a cargo de un gobernador, del cual dependen las alcaldías municipales. Las comandancias departamentales ejercen la autoridad militar.

Situación política e institucional.

El sistema político de El Salvador es el de una República democrática y representativa cuya soberanía reside en el pueblo.

Después de una intensa guerra civil a lo largo de los años 80, los Acuerdos de Paz de enero de 1992 marcan el inicio de un proceso tendente a la transformación de un régimen represivo, autoritario y excluyente a un régimen democrático, competitivo e integrador. Entre los resultados importantes conviene señalar la desmilitarización de la vida política y de la sociedad, el fortalecimiento del régimen de libertades públicas y del sistema electoral.

Desde las elecciones celebradas en marzo de 2009 gobierna el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), lo que ha supuesto un importante cambio en la vida política del país, ya que por primera vez desde su fundación el

Partido ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) no gobierna en el país.

Desde 1992 con los Acuerdos de Paz se realizaron importantes reformas políticas que condujeron a una democratización progresiva del régimen político. Sin embargo, aunque El Salvador ha tenido importantes avances reconocidos a nivel internacional, la evolución del proceso político debe afrontar grandes retos, tales como la consolidación de una administración eficiente y eficaz, y el fortalecimiento del sistema de seguridad capaz de desarrollar una política de seguridad pública adecuada a la realidad del país. En la actualidad, según datos del Ministerio de Economía de El Salvador, el 11,5% del PIB se destina a gastos que afectan directamente a la seguridad ciudadana, puesto que la violencia e inseguridad ciudadana son unas de las mayores preocupaciones de la ciudadanía salvadoreña; la alta tasa de homicidios es una de las mayores de América Latina¹⁰. Estos y otros retos se deberá ir asumiendo el nuevo Gobierno en esta fase de alternancia política.

Economía.

El país cuenta con un PIB de 5.525 USD per cápita y un crecimiento económico anual del 3%. El ingreso medio estimado por sexo es 7.217 USD para los hombres y 4.018 USD para las mujeres¹¹.

El Salvador está en una situación de pérdida de estabilidad macroeconómica, fundamentalmente por la falta de crecimiento económico debido a la dependencia de las exportaciones de textil, una elevada inflación (5,5% tanto en la tasa acumulada como de la interanual en 2008¹²) y una balanza comercial negativa, que hace que las remesas se conviertan en el factor decisivo de la economía, llegando a superar el 17% del PIB en 2008 (si bien se constata una reducción en 2007 respecto al año 2005, 11,3 y 16%, respectivamente)¹³. El 22% de los hogares a nivel nacional son receptores de remesas, siendo los porcentajes más elevados en las zonas rurales, de tal modo que nos encontramos con un 50% de hogares en la Unión, el 37% en Cabañas, 34% en Morazán, 31% en San Miguel y el 28% en Chalatenango y Usulután. Son el ingreso principal en divisas, representando el 70%¹⁴.

Existe una desaceleración económica que afecta al empleo. Cuenta una tasa de desempleo de 6,8¹⁵, que afecta especialmente a los jóvenes, lo que también se traduce en situaciones de riesgo social que repercuten en las redes de delincuencia juvenil organizada.

Especial mención merecen las migraciones en El Salvador¹⁶, que comenzaron y se incrementaron con el conflicto armado que agravó la situación de pobreza y desempleo, motivando la emigración hacia Estados Unidos, principalmente.

El flujo anual de divisas provocó la dolarización del país. Frente a otros países donde las remesas revierten en las clases medias, en El Salvador se destinan a cubrir las necesidades básicas de la población en condiciones de pobreza.

Con una balanza de pagos vulnerable, el déficit de la cuenta corriente fue del 5% del PIB en el 2003 y el 4% en el 2004, aunque si no se tienen en cuenta las remesas hubiera sido de un 20%. El nivel de remesas puede fluctuar en función de varias razones como la política de inmigración de EEUU, principal país receptor de población emigrante salvadoreña, así como por la evolución demográfica de la comunidad expatriada. Por otra parte, el futuro para el crecimiento de las

4. INDH 2007/2008

5. UNICEF, 2007

6. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2007

7. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2007

8. BM, 2007

9. Servicio Nacional de Estudios Territoriales.

10. PNUD, 2006

11. PNUD El Salvador 2007-2008

12. Banco Central El Salvador, 2008

13. Si bien los datos del INDH nacional 2007/2008 arrojan cifras mayores para el año 2007, alcanzando el 18,1% del PIB.

14. Ministerio de Medio Ambiente, 2003-2006

15. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008

16. CEPAL, 2007

exportaciones de maquila (2/3 de las exportaciones) están en duda tras el fin del Acuerdo Multifibras.

De ahí que sean retos importantes para el nuevo gobierno impulsar políticas que reajusten los desequilibrios económicos y promueva un reparto equitativo de la riqueza, para evitar los graves desequilibrios socioeconómicos existentes en el país.

Ámbito social.

El Salvador ha mejorado en aspectos cruciales del desarrollo humano, observándose avances en la mayoría de los indicadores asociados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 el país ha ascendido 10 posiciones en el valor del IDH, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008.

El Salvador cuenta con experiencias en políticas de mejora de la cobertura de necesidades sociales básicas orientadas a mejorar los indicadores de educación, salud, condiciones sanitarias y de agua potable. Sin embargo, a pesar del avance en la consecución de los ODM, la pobreza continúa siendo elevada, con un 34,6% de los hogares en esta situación, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples para el año 2007 (EHPM, 2007), mostrándose grandes desigualdades, con un coeficiente Gini de 0,48¹⁷.

La brecha urbana y rural se mantiene alrededor de 10 puntos porcentuales. En 2007, el 7,9% de la población urbana se encontraba en situación de pobreza extrema y 16,3% en el caso del área rural (EHPM, 2007).

Con una tasa de analfabetismo adulto del 16,4%, dificultades de acceso a fuente de agua mejorada para un 12,4% de la población, un déficit habitacional de 554.169 viviendas (en 2006) y con un acceso a los servicios básicos de saneamiento del 75% de agua por cañería, un 61% de acceso a servicios de baño, y un 55,3% con acceso a servicios de recolección de desechos, se constata un panorama de necesidades sociales básicas insatisfechas que afectan en mayor medida al ámbito rural, con un bajo gasto social por parte del gobierno (el 1,5% del PIB en salud y 2,8 en educación). A pesar de que en los últimos años ha descendido más de cuatro puntos la mortalidad infantil las tasas siguen siendo altas: 22 por cada 1.000 nacidos.

Los costos de salud, relacionados con los gastos médico-hospitalarios estimados por motivos de violencia, se elevan a 37,6mill USD (lo que supone el 0,25% del PIB). Los costos institucionales suponen el 1,8% del PIB y los destinados a seguridad privada el 0,6%. Las pérdidas materiales se traducen en un 2% del PIB y los efectos sobre la inversión privada equivalen a una reducción del 0,24%.

En el informe de seguimiento de los ODM realizado en el 2007 por el PNUD se destaca que para cumplirlos efectivamente, se necesitaría, en promedio, un monto de recursos del orden del 3,5% del PIB por año durante el periodo 2007-2015 adicional a lo que actualmente se destina al gasto público social. Para apoyar este esfuerzo se necesita de un importante ejercicio de solidaridad social y de compromisos sectoriales.

Las desigualdades territoriales de desarrollo se han plasmado a nivel nacional en el Programa Red Solidaria, que actualmente se ha anunciado por el nuevo Gobierno como el Programa de Comunidades Solidarias Rurales, dirigido a los municipios en los que los indicadores de educación, salud, agua potable y otros servicios básicos aún están lejos de alcanzar cotas que les hagan salir de la consideración de municipios en situación de pobreza. En este mismo sentido las Alcaldías del área metropolitana de San Salvador han creado programas específicos para mejorar las condiciones de inseguridad que tanto afectan a la zona, incentivando el empleo, la formación de la ciudadanía y la creación de redes sociales que acaben generando procesos que lleven a una convivencia segura.

Este es un Programa destinado a la atención de 100 municipios en condiciones de pobreza extrema severa y alta, mejorando de forma integral las condiciones de vida de las familias mediante la atención oportuna de educación, salud y nutrición. Además, promueve mejoras en la red de servicios básicos y de desarrollo productivo y microcrédito en beneficio de todas las personas que habitan en los municipios atendidos.

El Programa de Comunidades Solidarias Rurales se enmarca en los esfuerzos del país para contribuir a la mejora de los indicadores de desarrollo humano y de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Específicamente se contribuirá a mitigar la pobreza extrema y el hambre, mejorar las tasas de desnutrición global en menores de cinco años, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad materna y de menores de cinco años y promover la igualdad.

Diversidad Cultural.

En El Salvador el 90% de la población es mestiza, el 9% blanca y el 1% indígena y su cultura es una mezcla entre las culturas lenca, maya, anua y ulúa.

Tradicionalmente, la población indígena de El Salvador se dividía en dos familias, los autóctonos Lenca y los Pipiles, muchos de ellos descendientes de las migraciones nahua. La cultura indígena está en una situación de supervivencia, con estimaciones censales que la sitúan en torno al 5% (censo de 1992).

La diversidad y el enriquecimiento de las tradiciones salvadoreñas respecto a sus pueblos indígenas ha quedado especialmente reflejado en su artesanía y en el uso de la tierra de algunos campesinos que siguen manteniendo la tradicional forma de cultivos de los Lenca y los Pipiles.

La recuperación del legado de El Salvador, de su patrimonio tangible e intangible y el rescate de la memoria de los pueblos indígenas supone un reto para el nuevo gobierno.

El deterioro de los Centros Históricos de las ciudades se tradujo en su abandono y en el aumento de la inseguridad. En este sentido, se están dando importantes pasos en la recuperación de centros históricos, orientando las políticas del Estado salvadoreño hacia una visión del Patrimonio como Desarrollo y por tanto como espacio de uso público y apropiación por parte de la población.

Medio ambiente.

El Salvador es un país donde la problemática ambiental se ha ido intensificando progresivamente en los últimos años. Los procesos de crecimiento urbano y la ausencia de mecanismos eficaces de gestión ambiental han generado graves problemas que en algunas zonas y sectores han llegado a niveles críticos. La desaparición de áreas naturales (el porcentaje de extensión de superficie forestal es de 14,4)¹⁸, el agotamiento y degradación de los recursos naturales, la contaminación y el aumento de la vulnerabilidad de carácter ambiental están incidiendo gravemente en la calidad de vida de la población y en el desarrollo sostenible del país y su viabilidad futura.

El tratamiento de desechos, sólidos y líquidos, el aprovechamiento del agua potable y el saneamiento ambiental son algunos de los grandes desafíos de El Salvador, que cuenta con puntos de fuerte presión ambiental, especialmente en determinadas zonas, como en San Salvador, que alberga al 31,7% de la población.

Respecto a la gestión y uso del agua, el Ministerio de Medio Ambiente elaboró una agenda hídrica (2004-2009) comprometiéndose a la actualización y modernización del marco legal e institucional y a la promoción de los mecanismos de coordinación interinstitucional para atender el control y prevención de la contaminación, dándose así algunos avances en

17. PNUD El Salvador 2007/2008.

18. PNUD El Salvador 2007/2008

este sentido. Sin embargo, la presión ejercida sobre los recursos naturales es muy alta y la disminución de superficie de bosque ha causado alteraciones en la capacidad de regulación del ciclo hidrológico, aumentando considerablemente el transporte de sedimentos en los ríos; para el río Lempa, se calculan entre 10 y 25 millones de toneladas al año (PNUD 2006).

La falta de capacidad para almacenar el agua de lluvia supone una disminución de la recarga de fuentes subterráneas, y la contaminación de fuentes de agua superficiales y subterráneas es un problema constante en los últimos 25 años. El Salvador cuenta con unos recursos hídricos de 17,8 Km³ de los cuales el 11,6 Km³ proviene de aguas superficiales que son suficientes para abastecer a toda la población, y recibe aportaciones- 7,5 Km³- tanto de Honduras como de Guatemala.

En este sentido, el nuevo gobierno tiene un reto que abordar relacionado directamente con la gestión del agua y los residuos sólidos y líquidos, valorando el trabajo que se ha desarrollado en la agenda hídrica e impulsando acciones orientadas a mejorar el acceso de la población a agua de calidad.

Situación de las Mujeres.

Con un índice de desarrollo ajustado por género (IDG) de 0,73 y un índice de potenciación de género de 0,54, El Salvador es uno de los cuatro países del mundo que tiene penalizado el aborto terapéutico, y es una de las reivindicaciones históricas del Movimiento de Mujeres de El Salvador, con una tasa de mortalidad de 170 sobre 1.000, y de 190 si se considera el riesgo de muerte por maternidad durante su vida¹⁹, con una prevalencia en el uso de los anticonceptivos del 67%. En definitiva, existe un grave problema que afecta directamente a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y que ha de ser abordado por los problemas de riesgo para su salud.

En este sentido, y teniendo en cuenta que en El Salvador las mujeres de 15 a 24 años representan más de un tercio de la población (36%) y que el 18% de ellas tienen al menos un hijo o hija²⁰, merece especial atención la salud sexual y reproductiva para evitar embarazos no deseados, en muchas ocasiones unidos a la violencia de género, y para promover las condiciones que permitan el ejercicio legítimo de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Las desigualdades se trasladan a todos los sectores. El ingreso estimado promedio es inferior en 3,2 al del hombre y el porcentaje de mujeres en los lugares de toma de decisiones es muy desigual: sólo el 19,9 % de las mujeres participan en los concejos municipales y sólo un 28% ostentan puestos ejecutivos y administrativos.

La violencia en El Salvador es un grave problema que ha de ser abordado en su complejidad e integralidad²¹. Según un informe de Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) dado a conocer en 2008, entre 2003 y 2007 se perpetraron más de 16 mil asesinatos, el 80% de ellos con armas de fuego. El país presenta una alta tasa de homicidios que ha llegado a superar los 60 por cada 100.000 habitantes, una de las más altas de América Latina, cifra que supera considerablemente la tasa calificada «epidémica» por la Organización Panamericana de la Salud. La tasa de El Salvador es más del doble de la de América Latina, más de 10 veces mayor que la de Estados Unidos y más de 45 veces la de Canadá²².

La violencia de género es uno de los graves problemas del país, con un 64% de población que considera que es natural, según la encuesta realizada en el 2004 por el ISIS Internacional (Servicio de Información y Comunicación de las Mujeres) y con tasas de asesinatos, según los datos reportados por el

Observatorio de violencia de género de El Salvador, en 2005, de 366 mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas, y de 347 en 2008. Representan un grave problema, que necesita de políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia de género. Esta es una de las prioridades del Instituto Salvadoreño de la Mujer y de la Sociedad Civil, especialmente de las organizaciones feministas de El Salvador, quienes realizan campañas de prevención y sensibilización, y juegan un papel esencial en la atención a las víctimas de violencia de género.

2.2. Marco Institucional y agentes de cooperación para el desarrollo en el País.

Los cambios políticos experimentados tras las pasadas elecciones repercutirán directamente en las prioridades del nuevo Gobierno, que ha manifestado el interés por continuar con los programas de cooperación internacional que se están desarrollando en el país.

En el discurso de investidura²³ del actual Presidente de la República de El Salvador, Mauricio Funes, se plantearon las principales directrices que va a seguir el Gobierno en lo que han llamado el «Plan Global Anticrisis», que consiste en una serie de nuevas medidas para garantizar la estabilidad económica y aminorar los problemas sociales.

Cuatro objetivos abarcará este nuevo plan orientados a: 1) resguardar los empleos existentes y generar nuevas fuentes de trabajo; 2) proteger a los sectores poblacionales más vulnerables de los efectos negativos de la crisis; 3) aprovechar la crisis para impulsar políticas de Estado en materia social y económica, y 4) iniciar la construcción de un sistema de protección universal para los hombres y mujeres de El Salvador.

Estos objetivos se traducirán en distintos programas de Estado que abordarán políticas de educación, vivienda, agua y saneamiento, protección social, mejora de la infraestructura y los servicios públicos, mejora de la seguridad pública y ampliación y perfeccionamiento del actual programa de «Comunidades Solidarias Rurales». Como parte de la mejora del programa se ampliarán las infraestructuras y servicios de agua, red eléctrica, servicios de salud y educación a 32 municipios en extrema pobreza. Entre las mejoras también se incluirá el otorgamiento de una pensión básica a la población adulta mayor que reside en los 100 municipios cubiertos por el Programa «Comunidades Solidarias Rurales», y que hasta ahora no han sido beneficiados del programa de Red Solidaria.

Para garantizar la coordinación entre las actuaciones promovidas por el Gobierno y las propuestas por los organismos de cooperación se utilizan los siguientes instrumentos:

- Una mesa a escala gubernamental liderada por la Secretaría Técnica de Presidencia en la que participan los distintos Ministerios. Tiene como objetivo conseguir la armonización de las acciones de cooperación e impulsar el alineamiento, para fomentar la apropiación de los procesos de desarrollo que se inician en el marco del apoyo que brinda la Cooperación Internacional.

- Mesa de Donantes: de periodicidad mensual, está liderada por la Casa presidencial y en ella participan los representantes de los Estados al más alto nivel (embajada) y los Directores de las Agencias de Cooperación Internacional de los distintos Estados.

- Mesas sectoriales: son espacios de coordinación y armonización por áreas temáticas y/o geográficas en las que participan las instituciones del Estado y las principales Agencias de Cooperación Internacional.

- Mesas relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM): son espacios de intercambio, de gestión del conocimiento y de ajustes en las intervenciones orientadas a la consecución de los ODM. Se han configurado 8 mesas.

19. UNICEF, 2007

20. Encuesta Nacional de Salud Familiar, 2008

21. Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social, 2008

22. BM, 2006

23. 1 de junio de 2009

Agentes Locales.

La Secretaría Técnica de Presidencia es la institución nacional encargada de desarrollar las funciones de planificación y coordinación de las políticas públicas del Gobierno, que junto con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local lideran el actual programa «Comunidades Solidarias Rurales», dirigido a las zonas más deprimidas de El Salvador, que, a pesar de los cambios políticos, continúa con el apoyo desde las alcaldías, ampliando su ámbito de actuación y se retoma como una política de Estado para la erradicación de la pobreza.

Agentes de Cooperación Internacional.

En El Salvador se encuentran representadas agencias multilaterales y bilaterales que abordan distintos sectores en el marco de las políticas nacionales y los compromisos de la Declaración de París y el cumplimiento de los ODM.

En el caso de las agencias multilaterales se encuentran representadas Naciones Unidas con sus agencias especializadas, abordando las siguientes áreas: buen gobierno, tejido económico y medio ambiente, necesidades sociales básicas, género, infancia y juventud.

La Unión Europea centra su estrategia principalmente, en el fortalecimiento del tejido económico, apoyo a las necesidades sociales básicas y juventud. El Banco Mundial trabaja a favor de la generación de procesos de fortalecimiento institucional, capacitación de recursos humanos y ordenación territorial. El Banco Interamericano de Desarrollo en proyectos de desarrollo productivo, necesidades sociales y buen gobierno.

Entre las agencias bilaterales, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) orienta sus actuaciones principalmente hacia el desarrollo del tejido económico y la cobertura de las necesidades sociales básicas; la Cooperación de Luxemburgo en necesidades sociales básicas; la cooperación de EEUU (USAID) en buen gobierno, capacitación de recursos humanos, necesidades sociales básicas e infraestructuras y desarrollo productivo, y la cooperación de Japón (JICA) centra su apoyo en proyectos de desarrollo productivo.

Agentes españoles de Cooperación.

La Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) tiene una larga experiencia de cooperación en El Salvador, desarrollando programas de desarrollo productivo, buen gobierno, necesidades sociales básicas, medio ambiente y género, a través de sus acciones directas enmarcadas en su comisión mixta y a través de la cooperación de las ONGD españolas en el terreno que abordan proyectos de salud, educación, desarrollo local, seguridad alimentaria, emergencias y reconstrucción, género, juventud, protección de la infancia y medio ambiente.

La mayoría de las ONGD españolas presentes en El Salvador están agrupadas en la Coordinadora de ONGD españolas (COÑG), espacio de coordinación y armonización de las actuaciones que se desarrollan en terreno por parte de las organizaciones no gubernamentales y con otros actores clave en la cooperación internacional en el país.

En la actualidad, la cooperación española participa en el apoyo al Programa Comunidades Solidarias, a través de un acuerdo que tiene como objetivo contribuir a la reducción de la pobreza en El Salvador en todas sus dimensiones.

También destaca la cooperación de las Comunidades Autónomas como la Junta de Andalucía, la Xunta de Galicia, la Generalitat de Valencia, el Principado de Asturias y la Comunidad de Madrid y de las entidades locales.

Por otra parte, entre los agentes de desarrollo en El Salvador no puede obviarse a la sociedad civil organizada, que está impulsando procesos de consolidación democrática y de desarrollo del país.

Agentes de cooperación andaluces.

El marco general de trabajo de la cooperación andaluza en la República de El Salvador lo constituyen, por una parte, el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Reino de España y la República de El Salvador y el Acuerdo Complementario General de Cooperación del Convenio Básico de Cooperación

Técnica entre ambos países, de septiembre de 1995, así como los acuerdos emanados de las Comisiones Mixtas de Cooperación.

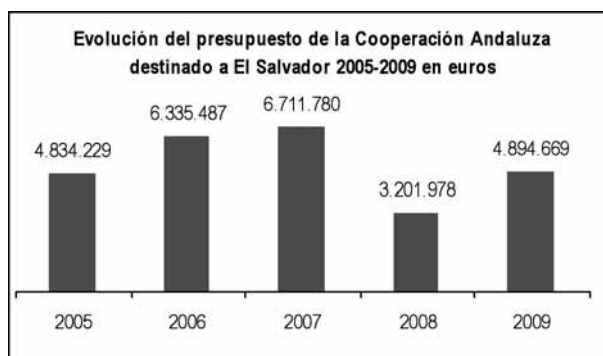
Por otra parte, completa el marco de referencia de la cooperación andaluza con este país el Memorandum de Entendimiento para la cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y la República de El Salvador, firmado el 27 de septiembre de 2001, en ejecución de la Declaración de Intenciones de 23 de noviembre de 1998 suscrita entre la Junta de Andalucía y la República de El Salvador.

En desarrollo de lo anterior, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) tiene una larga trayectoria de cooperación con El Salvador a través de la financiación de proyectos de ONGDs, con una importante experiencia en sectores como el de las necesidades sociales básicas, abordando subsectores como los de educación, salud, seguridad alimentaria y habitabilidad básica, así como el desarrollo de proyectos y programas de desarrollo local y de género.

Por otra parte, y a nivel regional, se ha estado fomentando el fortalecimiento de las organizaciones sindicales salvadoreñas, así como las redes centroamericanas. Del mismo modo, se ha estado apoyando a las pequeñas y medianas empresas a través de la Confederación de Empresarios de Andalucía y la Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía.

Desde la AACID, mediante su programa de cooperación bilateral, se ha venido trabajando en las líneas marcadas por el PACODE, concretamente en necesidades sociales básicas, fortalecimiento institucional, desarrollo local y género, considerando en todos los programas y proyectos las prioridades horizontales del PACODE.

En los gráficos siguientes se muestra la evolución de la cooperación andaluza para el período 2005-2009 y su distribución por agentes.



2.3. Áreas de mejora seleccionadas.

La debilidad institucional y de las políticas públicas y las desigualdades económicas y sociales presentan una serie de necesidades relacionadas con:

Las necesidades sociales básicas: El sector de la salud ha tenido avances importantes vinculados a programas nacionales de extensión de servicios esenciales en población rural con énfasis en el aspecto preventivo de la salud materno-infantil. Asimismo, ha habido una ampliación en la cobertura del agua potable y el saneamiento básico rural. Sin embargo, aún persisten altas tasas

de desnutrición infantil (11%), elevada mortalidad infantil y alta tasa de mortalidad materna (170 por cada 100.000 nacidos)²⁴.

El sector educación se enfrenta a importantes desafíos debido a la alta tasa de abandono, fracaso escolar y de inserción tardía en el sistema, de ahí el Plan Nacional de Educación 2021, que hasta ahora se ha venido ejecutado. El nuevo gobierno ha considerado a la educación como una prioridad nacional.

Por otra parte existe una importante necesidad de habitabilidad básica, con un importante déficit de vivienda y un deterioro de la vivienda existente, a lo que se le unen las dificultades de acceso a aguas mejoradas, especialmente en el ámbito rural.

La situación de las mujeres en El Salvador es otra de las áreas de mejora seleccionadas. La violencia estructural en el caso de las mujeres se transforma en un grave problema de violencia de género que a su vez se traduce en una alta tasa de femicidio y de violencia sexual. La cultura machista y la falta de oportunidades para las mujeres las mantiene en una situación de discriminación.

El Salvador tiene una importante fortaleza en su Movimiento de Mujeres, conocidas internacionalmente por su trabajo de derechos humanos desarrollado en las últimas décadas y de lucha por la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En este sentido se debería contar con los movimientos sociales de mujeres que han sido históricamente los que han brindado los servicios especializados de atención por violencia de género y en salud sexual y reproductiva. Además, la cooperación andaluza deberá atender a la estrategia del nuevo Gobierno en la lucha contra la discriminación de género.

La violencia juvenil en El Salvador: es importante destacar que la desaceleración económica conlleva factores como el desempleo y subempleo que afecta a la juventud en un 50%, siendo los jóvenes excluidos no sólo del espacio laboral sino también de los procesos de toma de decisiones, y absorbidos por las pandillas o «maras», que se traducen en diferentes tipos de violencia.

Este es un grave problema que necesita de políticas integrales de Estado. La inseguridad ciudadana en Centroamérica y el fenómeno de las «maras» o pandillas juveniles, no están en una etapa de creación sino que están consolidadas en territorios como el salvadoreño. El fenómeno que

comenzó con la repatriación desde Estados Unidos de adolescentes de nacionalidad salvadoreña, que venían acompañados de los usos de las pandillas de los barrios marginales de EEUU, ha dejado de ser una alerta para ser un grave problema, por la cohesión entre la juventud y la situación de desigualdad fruto de un modelo de desarrollo desequilibrado que no ofrece alternativas integrales para su prevención.

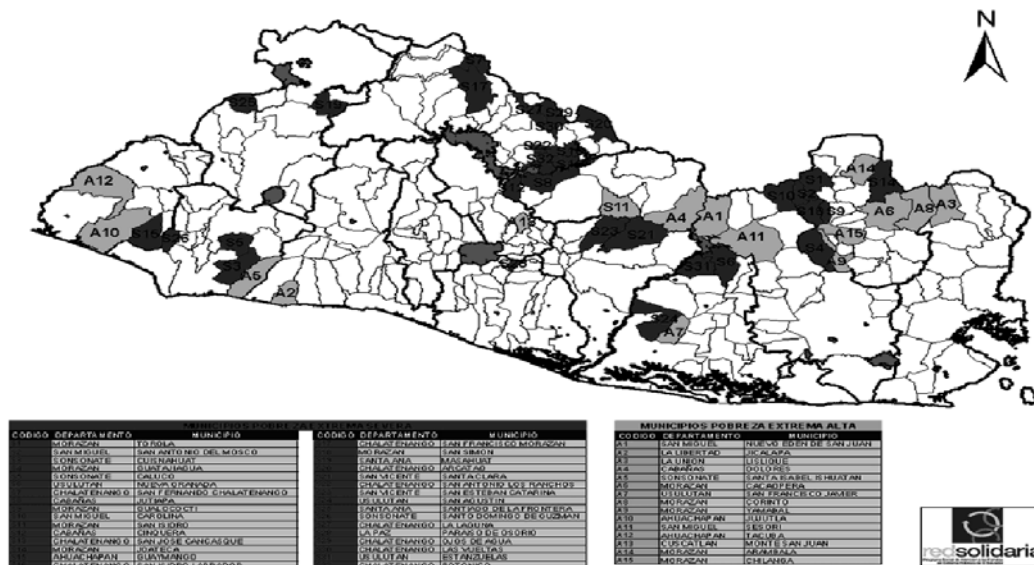
La vulnerabilidad ambiental y desarrollo sostenible: La vulnerabilidad ambiental en El Salvador se relaciona, principalmente, con la concentración de actividades humanas en zonas de potencial susceptibilidad de amenazas por fenómenos naturales, estas condiciones se agravan con actividades de desarrollo urbano y rural no planificado.

También hay que destacar la alta densidad poblacional, la debilidad de las instituciones estatales, el poco apoyo de las autoridades municipales, jurídicas y de seguridad pública en el manejo de los recursos naturales. Entre las principales amenazas están las inundaciones, deslizamientos y tormentas eléctricas fuertes asociadas con vientos, así mismo, la actividad volcánica en el occidente del país. Al observar los impactos, se determina que éstos están asociados con elementos de vulnerabilidad físicos, ambientales y socioeconómicos dominados principalmente por la ubicación física de las viviendas y actividades en las zonas ribereñas. Se considera que más de la mitad del territorio se utiliza de forma inapropiada.

Especial mención merece el abordaje del deterioro de los centros históricos de las ciudades. El abandono de los mismos supone un costo importante, pues además de desarticular los tejidos sociales, culturales y económicos de estas zonas, traslada a los nuevos complejos habitacionales los graves problemas derivados de los procesos de desarraigo, incluyendo el gasto en creación de nuevas infraestructuras y equipamiento. Esta pérdida de identidad cultural de la comunidad provoca y agrava la desarticulación social.

En cuanto a las zonas geográficas prioritarias, y conforme a los criterios establecidos en el PACODE – la experiencia previa de cooperación de actores andaluces, el mapa de pobreza, las prioridades de la cooperación española y la concentración geográfica de otras agencias de cooperación- la cooperación andaluza se centrará prioritariamente en los departamentos de Sonsonate, San Miguel, San Salvador, Morazán, Usulután y La Unión.

24. PNUD El Salvador 2007-2008



3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.

La estrategia de actuación de la cooperación andaluza en El Salvador establece como objetivo general pro-

mover procesos de desarrollo integral humano apoyando el fortalecimiento de las instituciones y la cobertura de las necesidades sociales básicas para la mejora de la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos salvadoreños.

En este sentido se intervendrá en las siguientes líneas prioritarias:

Línea prioritaria 1: Servicios sociales básicos.

La cooperación andaluza se inserta en el consenso internacional existente sobre la erradicación de la pobreza en el mundo. En este sentido hay que destacar que cuatro de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus Metas están directamente relacionadas con el acceso a los servicios sociales básicos: Reducir a la mitad las personas que padecen hambre en el mundo, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna.

Según el informe del 2007 de seguimiento de cumplimiento de los Objetivos del Milenio, El Salvador ha aportado mejoras importantes respecto a los indicadores de los objetivos anteriormente señalados, a excepción de la salud materno-infantil.

En relación con la crisis alimentaria en toda la región, El Salvador debe afrontar políticas de soberanía alimentaria que beneficie a las zonas más desfavorecidas. En este sentido el Gobierno de El Salvador ha desarrollado una estrategia de desarrollo integral donde se aborda la soberanía alimentaria y la nutrición: el Programa Red Solidaria, actualmente Comunidades Solidarias.²⁵

Por otra parte, promover la mejora en las condiciones de vida pasa por abordar la situación de habitabilidad y el acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento, siendo de interés de la Junta de Andalucía impulsar actuaciones que contribuyan a atender las necesidades de habitabilidad de la población más vulnerable en las zonas urbanas y rurales.

Se identifican dos objetivos específicos:

OE 1. Mejorar el acceso de la población, de forma equitativa y en condiciones de calidad, a los servicios sociales básicos de educación y salud, atendiendo las necesidades vinculadas a la nutrición y la seguridad alimentaria para incidir en la mejora de la calidad de vida.

OE 2. Atender las necesidades de agua y saneamiento y habitabilidad de la población más vulnerable para favorecer su desarrollo en condiciones de dignidad.

Resultados esperados:

- Mejorado el acceso de la población beneficiaria a los servicios de educación, salud, nutrición, habitabilidad básica, agua y saneamiento.
- Mejoradas las infraestructuras y capacidades de prestación de los servicios de educación y salud.
- Fortalecidas las capacidades institucionales en el proceso de descentralización.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Educación Básica.

El nuevo gobierno de El Salvador tiene por delante el gran reto de armonizar y poner en marcha una política nacional de educación integral que aborde el acceso, la calidad y los problemas estructurales de la educación. En la actualidad, el Ministerio de Educación ha elaborado el «Plan Nacional de Educación 2021», que desarrolla una serie de programas y proyectos orientados a la educación primaria y la erradicación del analfabetismo.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción de escuelas cercanas, física y culturalmente a los destinatarios de sus servicios.

Medida 2. Promoción de la educación infantil para niños y niñas.

Medida 3. Apoyo a la mejora de la formación inicial y de la capacitación permanente del profesorado, y dotación de recursos a las redes de apoyo a la acción docente.

Medida 4. Apoyo a programas de alfabetización de adultos de ambos sexos.

Salud primaria y reproductiva:

Es de especial interés debido a la problemática y conflicto en la sociedad salvadoreña con el derecho de las mujeres a la salud sexual y reproductiva. Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción, o en su caso, rehabilitación y equipamiento de centros de atención primaria de salud o dispensarios en entornos rurales o urbanos pobres, incluyendo la formación de recursos humanos.

Medida 2. Apoyo a programas de salud sexual reproductiva con actuaciones en educación sexual, planificación familiar, servicios de control prenatal, atención a la madre, partos sin riesgos, atención después del parto, atención médica en caso de interrupción del embarazo, tratamiento de infecciones del aparato reproductor, de las enfermedades de transmisión sexual (especialmente atención de VIH-SIDA y enfermedades prevalentes) y de otras afecciones de salud reproductiva.

Medida 3. Asistencia técnica, intercambio de experiencias y formación de recursos humanos en materia de gestión pública de salud con enfoque descentralizado.

Vivienda digna.

En el marco del programa nacional de Comunidades Solidarias rurales, la vivienda es un componente imprescindible en la reducción de las desigualdades sociales y el aumento de la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad. En este sentido las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1. Apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos afectados por desastres naturales que incluya una vivienda digna en dimensiones y prestaciones para la familia, con servicios comunes adecuados de abastecimiento de agua, saneamiento, tratamiento de desechos, zonas de ocio y deporte, zonas comunes de gestión pública y actividades privadas que sean respetuosos con el medio en el que se inserta, usen materiales, métodos y tecnologías propias del entorno y usen energías renovables.

Medida 2: Asistencia técnica a las comunidades y administraciones locales para la adopción de normas de ordenación urbana, salud pública, protección medioambiental, para los asentamientos.

Saneamiento y acceso a agua potable.

La vulnerabilidad territorial y las desigualdades en las zonas rurales impulsó el Programa Comunidades Solidarias priorizando la calidad de vida de los asentamientos rurales y dando especial énfasis a los proyectos de saneamiento y agua potable.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción y gestión de pequeños sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en comunidades locales, adaptados a sus necesidades y peculiaridades, con plena participación de la comunidad y especialmente de las mujeres.

Medida 2. Fortalecimiento institucional para la gestión eficaz del agua y saneamiento público.

Medida 3. Apoyo a campañas de educación de la ciudadanía para el uso adecuado del agua.

Seguridad Alimentaria.

La cooperación andaluza contribuirá a fortalecer las capacidades de las organizaciones productivas y apoyará las políticas locales y regionales relativas a la seguridad alimentaria, dirigidas a paliar las carencias en cuanto al acceso a alimentos y las opciones productivas.

25. El plan consiste en ejecutar una ayuda focalizada que integre las inversiones públicas de educación, salud e infraestructura para sacar de la miseria a las familias que conforman los «focos duros de pobreza».

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de seguridad alimentaria que vinculen la producción local con el mayor consumo de alimentos, partiendo de la agricultura familiar y comunitaria en el sentido de incentivarla, mediante una remuneración adecuada de la producción, de forma anticipada y constituyendo bancos de alimentos territoriales para su distribución si fuera necesario entre la población más vulnerable.

Medida 2. Apoyo a programas destinados a fomentar el acceso de la población indígena y de las mujeres a los medios de producción agrícolas, pesqueros y ganaderos y a la formación y capacitación que les habilite para el ejercicio de dichas actividades económicas.

Medida 3. Apoyo a programas de fomento de la agricultura de conservación, mantenimiento del suelo, y ahorro de agua y energía, primando las prácticas agroecológicas y el manejo integrado de cultivos y plantaciones.

Medida 4. Apoyo a la agricultura familiar y comunitaria y la producción para el autoconsumo.

Medida 5. Apoyo a programas para la mejora de las infraestructuras agrarias: riego, embalses, caminos rurales, almacenes.

Medida 6. Apoyo a programas para la comercialización local de los productos alimenticios, agrícolas y pesqueros de la zona.

Línea prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.

Dentro de esta línea prioritaria se identifican dos Objetivos Específicos:

OE 1. Fortalecer y mejorar las capacidades técnicas y gerenciales de los Gobiernos para desarrollar de forma eficiente la gestión adecuada de los asuntos públicos.

OE 2. Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y organizaciones indígenas en los espacios de toma de decisiones para la consecución de un desarrollo integral, incluyente y sostenible.

Los Resultados que se pretenden lograr son:

- Apoyados los mecanismos y espacios de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno (Administración Central, Municipios, Territorios).

- Fortalecidas las capacidades de incidencia y liderazgo de las organizaciones de la sociedad civil y sindicatos.

Fortalecimiento de estructuras democráticas.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de formación en los ámbitos administrativo (finanzas, tributación, catastro, planificación estratégica, entre otras) y técnico.

Medida 2. Apoyo a programas de formación en el ámbito político (negociación y resolución de conflictos, rendición de cuentas, participación, pluralidad, liderazgo, habilidades directivas, etc.) orientado a una mejor gestión por parte de las estructuras democráticas de los territorios y para facilitar el desarrollo de un «buen gobierno», transparente, participativo, efectivo e incluyente.

Medida 3. Apoyo a procesos integrales de fortalecimiento institucional basados en el aumento de capacidades y en la promoción de articulación interinstitucional y la participación social equitativa.

Sociedad Civil.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo al acceso de la población a la toma de decisiones en el ámbito local mediante procesos formativos sobre los derechos y deberes de la ciudadanía.

Medida 2. Apoyo a la creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales de base y su indispensable vinculación y participación activa en los procesos de desarrollo, especialmente aquellas que congregan a grupos de mayor vulnerabi-

dad y que tradicionalmente han estado ausentes de una implicación efectiva en los procesos de desarrollo.

Línea prioritaria 3: El respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables.

El abordaje de las políticas de género en El Salvador tiene experiencias muy interesantes a nivel local, como es el caso de San Salvador, que en el 2003 puso en marcha el Plan de Acción para la equidad de género en la municipalidad de San Salvador, con una vigencia hasta 2006.

Por otra parte, las políticas de prevención de la violencia juvenil han estado muy ligadas a los temas de seguridad, por lo que hay que impulsar acciones dirigidas a la prevención e integración social para respetar los derechos de los niños y las niñas y los/as adolescentes.

Dentro de esta línea prioritaria se identifican dos Objetivos Específicos:

OE 1. Impulsar políticas de igualdad fortaleciendo a las instituciones públicas y a la sociedad civil para la consecución de la igualdad de género.

OE 2. Apoyar programas que contribuyan a la integración social y económica de la infancia y la juventud.

Los Resultados que se pretenden lograr son:

- Apoyados programas de fortalecimiento institucional para el desarrollo de proyectos que potencien la autonomía de las mujeres, especialmente en los municipios de mayores índices de pobreza de las zonas de intervención prioritarias.

- Apoyados programas de prevención y erradicación de la violencia de género a nivel municipal, con especial incidencia en los municipios de mayores índices de pobreza de las zonas de intervención prioritarias.

- Apoyados programas de prevención y atención a la niñez y adolescencia en situación de riesgo, especialmente en el área metropolitana de San Salvador.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica de las estructuras nacionales instauradas para la implantación del enfoque de género integrado en las administraciones públicas.

Medida 2. Apoyo a programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica de las estructuras nacionales instauradas para promover encuentros formativos y de diálogo, a fin de articular estrategias de empoderamiento y de avance en la conquista de derechos.

Medida 3. Apoyo a programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica de las estructuras nacionales instauradas para desarrollar de protocolos institucionales de intervención y atención a las víctimas de violencia de género.

Medida 4. Apoyo a programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica de las estructuras nacionales instauradas para la consecución de políticas de infancia y de juventud con enfoque integrado.

Medida 5. Apoyo al fortalecimiento del tejido asociativo que trabaje por los derechos de la infancia y la juventud.

Línea prioritaria 4: Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo a los sectores más desfavorecidos.

La política del Gobierno tiene entre sus prioridades el fomento de las iniciativas de desarrollo local integral, a partir de procesos de capacitación que permitan a las familias asumir la gestión de una actividad productiva de manera adecuada, además de promover la diversificación de ingresos.

Este aspecto se recoge en el Programa comunidades solidarias, que apoya intervenciones en el ámbito local en los municipios más pobres del país.

Dentro de esta línea prioritaria se identifican cuatro Objetivos Específicos:

OE 1. Mejorar las capacidades de producción de las organizaciones comunitarias y cooperativas mediante la adecuada gestión de los recursos y la formación de capital humano en los municipios más empobrecidos.

OE 2. Promover la participación de las mujeres y jóvenes en iniciativas productivas y de formación que les permita desarrollar actividades de generación de ingresos, impulsando procesos de articulación socioeconómica.

OE 3. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas del sector empresarial en el marco del diálogo social.

OE 4. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras en el marco del diálogo social.

Los Resultados que se pretenden lograr son:

- Organizadas y fortalecidas las cooperativas y agrupaciones comunitarias de producción para su mejora productiva y diversificación de ingresos, con especial atención a los programas dirigidos a mujeres.

- Fomento de programas de formación ocupacional para la empleabilidad y promoción de microempresas para jóvenes y mujeres.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas del sector empresarial.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras.

El subsector en que se enmarcan las actuaciones es el siguiente:

Empleo, productividad y tejido empresarial básico:

La precariedad laboral y el incremento de las tasas de subempleo suponen un reto para el nuevo gobierno que debe atender a una población joven sin alternativas laborales y un amplio sector en precariedad laboral, así como sectores productivos que necesitan ser impulsados y apoyados sobre todo en el ámbito rural y los municipios más pobres.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1. Apoyo y asistencia técnica para la implantación de programas de jóvenes emprendedores con medidas de formación, asesoramiento y acompañamiento empresarial.

Medida 2. Apoyo a programas para favorecer las iniciativas empresariales de mujeres.

Medida 3. Apoyo a programas de impulso del cooperativismo, especialmente en actividades que contribuyen a la satisfacción de necesidades esenciales: consumo, vivienda, agricultura, empresas en la economía rural, aprovechamiento de recursos endógenos para la industria y la energía.

Medida 4. Apoyo y asistencia técnica para la creación de redes para el intercambio de experiencias relativas al fomento de la creación de pequeñas y medianas empresas en entornos locales partiendo de recursos endógenos.

Medida 5. Apoyo a la realización de planes de desarrollo sectoriales, para la creación de pequeñas empresas, impulsando la creación de clústers y la adopción de actitudes de cooperación empresarial.

Medida 6. Acciones de apoyo al diálogo social en las relaciones laborales.

Línea prioritaria 5: Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

La política de medio ambiente en El Salvador persigue garantizar la calidad ambiental mediante el establecimiento y aplicación de las normas relativas al aire, agua y suelo, en consulta y coordinación con las instancias correspondientes; integrar la participación ciudadana y la de los gobiernos locales en la formulación de políticas de gestión ambiental y lograr un cambio de conducta en todos los sectores de la población; incorporar la dimensión y el coste ambiental en los procesos de producción y patrones de consumo; asegurar la protección y conservación del recurso hídrico para garantizar su disponibilidad en calidad y cantidad; establecer los lineamientos ambientales para orientar, en coordinación con las instancias correspondientes, la ordenación territorial y el manejo de las cuencas hidrográficas; lograr el establecimiento del régimen legal para la conservación del patrimonio natural; asegurar el cumplimiento de los compromisos ambientales regionales e internacionales adquiridos por el país y lograr una gestión proactiva ante los organismos de cooperación.

Dentro de esta línea prioritaria se identifican dos Objetivos Específicos:

OE 1. Mejorar las condiciones de vulnerabilidad ambiental en los municipios y asentamientos de mayor riesgo.

OE 2. Apoyar los procesos de fortalecimiento institucional a nivel local en gestión ambiental.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Apoyados programas de prevención de desastres naturales y protección del medio ambiente.

- Promovidos proyectos y programas a nivel municipal de gestión de los recursos naturales y protección del medio ambiente.

- Promovida la educación medioambiental en la población.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1. Apoyo a programas de prevención de desastres naturales.

Medida 2. Apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de planes de gestión de áreas de especial vulnerabilidad y para el aprovechamiento sostenible del patrimonio.

Medida 3. Apoyo a programas de sensibilización, educación y voluntariado medioambiental.

Línea prioritaria 6: Promoción de la cultura y del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos, que favorezcan el desarrollo endógeno.

La recuperación del patrimonio histórico de El Salvador y la rehabilitación de los centros históricos deteriorados y que generan bolsas de marginación en las ciudades han sido una prioridad para municipios como el de San Salvador para poder poner en marcha políticas de promoción social y de seguridad ciudadana en entornos más adecuados. En este sentido y apoyando los procesos de fortalecimiento municipal se ha visto la necesidad de trabajar en la rehabilitación del patrimonio arquitectónico para la consecución de la apropiación de espacios públicos por parte de la ciudadanía.

El Objetivo específico de esta línea prioritaria es:

OE 1. Impulsar políticas de recuperación del patrimonio arquitectónico de los centros históricos de las ciudades.

El Resultado esperado es el siguiente:

- Mejorado el centro histórico de las ciudades de las zonas prioritarias.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1: Apoyo a programas de protección, conservación y rehabilitación del patrimonio cultural.

Medida 2: Apoyo a programas de fomento de la promoción de las expresiones culturales propias, promoviendo la participación de las mujeres en los circuitos.

Línea prioritaria 7: Fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanístico y el transporte público.

Esta línea prioritaria tiene como objetivo fortalecer las capacidades de la administración local salvadoreña para la ordenación territorial, dirigida a la prevención de desastres naturales y al acceso a la vivienda en condiciones de igualdad. También se promoverá la conservación del patrimonio histórico y arquitectónico.

En alineación con la Política Nacional de Vivienda en El Salvador se pretende contribuir sustancialmente al desarrollo humano y económico del país, asumiendo la responsabilidad constitucional, social y política de promover el acceso a la vivienda en condiciones adecuadas y dentro de un entorno sostenible.

En este marco, el nuevo gobierno, en el contexto del Plan Anticrisis, ha comenzado el proyecto «Casa para Todos», que cuenta con una inversión de 232 millones de dólares, y con la puesta en marcha del Fondo de Vivienda Social.

Para esta línea estratégica se identifican dos objetivos específicos:

OE1. Fortalecer las capacidades de las instituciones locales para la ordenación territorial.

OE2. Promover la puesta en valor de los centros históricos de las ciudades y su utilización por la población residente.

Los Resultados que se pretenden lograr son:

- Fortalecidas las instituciones locales de las áreas prioritarias para la ordenación territorial.

- Mejoradas las condiciones de habitabilidad y conservación de las áreas urbanas, especialmente de los centros históricos.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

Medida 1. Apoyo a actuaciones de rehabilitación urbana de sectores de la ciudad existente, centros históricos y barrios, que persigan, a la vez que su recuperación física y patrimonial, la mejora de las condiciones de alojamiento de la población residente, con especial atención a los sectores con menores recursos.

Medida 2. Apoyo a programas de rehabilitación residencial de inmuebles degradados con interés arquitectónico, en centros históricos relevantes, ocupados por población con escasos recursos económicos.

Medida 3. Asistencia técnica, formación de recursos humanos y apoyo en fortalecimiento institucional para la elaboración de planes de ordenación territorial y urbana

3.2. Prevención y gestión de riesgos.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va

más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) existentes; junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenación territorial si existiesen) y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

Planes de contingencia.

Planes de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

Gestión medioambiental y cambio climático.

Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

La prevención de conflictos.

Se identificarán iniciativas, agentes y capacidades existentes a nivel institucional y de la sociedad civil relativos a la prevención de conflictos.

Se propiciarán las iniciativas que pretendan reaccionar de forma temprana ante conflictos potenciales, que tengan como objetivo la reducción de tensiones o que ataquen las causas de los conflictos.

Los proyectos de desarrollo incorporarán de forma paulatina metodologías de sensibilidad al conflicto, que permitan identificar el impacto de la ayuda en el conflicto y posibiliten la introducción de medidas correctoras.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el período 2009-2011, configurándose como orientaciones para la

programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuerzan la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

- Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadores en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementarie-

dad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluza se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome

como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza, contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinen a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).

- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global sectorial del país (alineamiento).

- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).

- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.

- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.

- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

La equidad de género.

Cada intervención considerará el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su autonomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista ofreciendo los datos desagregados por sexo.

Así mismo, se ha de tener en cuenta el análisis de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres, para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades por sexo mediante el análisis del uso del tiempo por parte de hombres y mujeres. Esto es así puesto que hay que tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción que no se reconocen ni se remuneran y son invisibilizadas.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral mediante: i) la actuación desde el enfoque de derechos humanos ii) la sensibilización, iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, mediante la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con las actuaciones de cooperación, v) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género y, vi) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en este área.

Se buscarán las alianzas y articulaciones, en su caso, con otros agentes que trabajen en este sentido, promoviendo cambios de comportamiento, e impulsando políticas públicas en esta dirección, y aprovechando el marco que el Consenso de Quito²⁶ ofrece como hoja de ruta para el trabajo desde la perspectiva de género en la región LAC.

26. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Organizado por la CEPAL y celebrada en Quito del 9 al 12 de agosto 2007. <http://www.mujeresdelsur.org.uy/xcepal07>, Celebrada en Chile en noviembre del 2007, <http://www.segib.org/>

En el marco de las herramientas señaladas hasta ahora, se prestará especial atención a estos aspectos dentro de las áreas de trabajo:

Para la Línea prioritaria 1: Servicios sociales básicos, es importante identificar las necesidades de hombres mujeres por separado, y favorecer la participación de calidad de las mujeres y trabajar hacia el empoderamiento. Para la Salud primaria y reproductiva, se hará énfasis en el enfoque de derechos; en materia de Agua y Saneamiento, se prestará especial atención a fortalecer la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión.

Línea Prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones más próximas a la ciudadanía, así como en la Línea Prioritaria 5, se favorecerán los espacios de comunicación y trabajo conjunto de las instituciones y las organizaciones proequidad de la sociedad civil y, para fortalecer su sostenibilidad, se apoyarán las iniciativas de economía del cuidado.

Línea prioritaria 3: Respeto a los derechos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de las mujeres y de los grupos de población más vulnerables, se procurará, con la intervención de la Cooperación Andaluza, generar buenas prácticas a través de un cambio sostenible de actitudes y una transformación social, desde la base de la equidad

Línea Prioritaria 5: Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Se potenciará la participación de calidad de las mujeres, así como la gestión del conocimiento, a través del intercambio de experiencias y lecciones aprendidas en este ámbito.

Y en todas las áreas de trabajo, se aprovecharán los espacios de encuentro para trabajar en sensibilización y promover los cambios de comportamiento.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medio ambiente.

Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar. De esta forma, se deberán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos sobre el medio, considerando el cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos, entre los que están las declaraciones anuales del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente²⁷.

Se deberá incluir la consideración de los riesgos ambientales en las intervenciones, acompañándose de medidas para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona.

Es de suma importancia el respeto y la visibilidad de las prácticas tradicionales de uso y gestión de los recursos naturales que los Pueblos Indígenas han venido desarrollando. Por tanto, se deberá promover la participación y cosmovisión de los Pueblos Indígenas en las actuaciones que se desarrollen en su territorio.

Las intervenciones que se lleven a cabo sobre el territorio deben adecuarse a la ordenación territorial, promoviendo procesos participativos de ordenación del territorio donde primen criterios de sostenibilidad ambiental.

Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser utilizados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello, se deberá tender en las intervenciones, en la medida de lo posible, a transitar del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. De igual forma, será importante recoger criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

Se recogerá la promoción del derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además, se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre éstos y otros aspectos ambientales.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio. También deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas preventivas del impacto, de mitigación del impacto, modificación de la actuación, etc.).

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones sociedad civil.

La cooperación andaluza considerará impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, propugnando Administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía, promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, fortaleciendo y profesionalizando los poderes públicos de forma que la población en su conjunto cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica y fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, en aras de contribuir a la consolidación de un Estado democrático y de Derecho.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, debemos contemplar intervenciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo de las áreas de actuación prioritarias, de forma que se incorpore la participación de las organizaciones ciudadanas en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública.

Los proyectos y programas que se desarrollen deberán recoger expresamente la vinculación de las actuaciones financiadas con las entidades públicas que tengan las competencias en la materia, de forma que se favorezca su fortalecimiento y la sostenibilidad. De igual manera, se promoverá el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector de actuación, para que se favorezca su participación y se contribuya a una efectiva auditoría social.

Las actuaciones vinculadas a los servicios de educación y salud, deberán ser identificadas de forma participativa en el mar-

27. <http://www.segib.org/>

co de las prioridades recogidas en los planes de desarrollo del ámbito de actuación. En caso de no contar con éstos, se desarrollarán los espacios de diálogo y concertación público-privada que favorezcan la apropiación, el impacto y la sostenibilidad.

En las iniciativas económico-productivas, se considerarán aspectos específicos de fortalecimiento organizativo en pro de su autonomía, y la formación que les facilite afrontar todas las fases del ciclo productivo, y que les permita obtener las capacidades para ser competitivos y generar riqueza.

En relación con las instituciones locales se incidirá en el fortalecimiento del sistema municipal tanto en sus formas de asociacionismo como a nivel individual, consolidando el buen Gobierno y la gestión eficiente y transparente y, sobre todo, considerando la promoción y creación de ciudadanía en las zonas prioritarias. Se identificarán los ámbitos concretos de desarrollo mancomunado de iniciativas locales, buscando la generación de un verdadero desarrollo local y la prestación universal de los servicios básicos principales en cada comunidad.

En cuanto a los espacios de participación y concertación, se identificarán y potenciarán formas de apoyo para la constitución de foros locales que integren las visiones de los sectores públicos, empresariales y sindicales, con especial incidencia de la incorporación de organizaciones de mujeres e indígenas a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal.

La ordenación territorial y los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento llevarán la sensibilización a la ciudadanía sobre su adecuado uso y el pago por servicios, en aras de favorecer la eficiencia en la gestión y de promover los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.

Diversidad cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en los diagnósticos de las intervenciones, los cuales deberán elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor agregado que pueden aportar a las intervenciones.

Se promoverá la participación activa de los pueblos indígenas en todas las fases de la intervención, y se recogerán sus necesidades específicas en el marco de su cosmovisión.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 14,1 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en El Salvador durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PACODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.

- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.

- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.

- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.

- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.

- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).

- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.

- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras

cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.

- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde

se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

CE (2007): Documento Estrategia País El Salvador 2007-2013, ed. CE. Disponible en: http://www.delnic.ec.europa.eu/es/docs/Concept_Note_SC_final.pdf

CEPAL (2007), El Salvador: evolución económica durante el 2007 y perspectivas para el 2008, ed. CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/9/33889/L875.pdf>

Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. (2007) Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador.

http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/prog_cooperacion/Igualdad/Iberoamerica/Informacion/EISalvador/

MAEC (2005) Documento Estrategia País 2005-2008 El Salvador, ed. MAEC, disponible en:

Ministerio de Economía de El Salvador, Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (2007): Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). http://www.digestyc.gob.sv/DigestycWeb/Public_DIGESTYC/ENCUESTA%20DE%20HOGARES%20DE%20PROPOSITO%20MULTIPLES%202002.htm

Ministerio de Justicia (2008). Mapa de Violencia los jóvenes de América Latina 2008. ed. RITLA. Brasil

PNUD (2007) Cuadernos sobre Desarrollo Humano, núm. 6. ed. PNUD El Salvador.

PNUD (2008) Informe sobre el Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. <http://www.pnud.org.sv/2007/idh/content/view/25/101/>

Servicio Nacional de Estudios Territoriales, SNET (2008), fuentes estadísticas. <http://www.snet.gob.sv/>

UNDAF (2007), El Salvador 2007-2011, ed. NNUU. Disponible en: <http://www.pnud.org.sv>

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO

NICARAGUA 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.
 - 2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.
 - 2.3. Áreas de mejora seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.
 - 3.2. Prevención y gestión de riesgos.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

Nicaragua es uno de estos países prioritarios¹. Ocupa el lugar 110 en el IDH. Sus principales problemas están relacionados con la precariedad social, la limitada cobertura de servicios sociales básicos (especialmente en materia de educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda, acceso a agua potable y saneamiento), el deterioro ambiental, el bajo nivel de confianza en las instituciones, la insuficiencia de iniciativas de

desarrollo económico generadoras de empleo y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en Nicaragua de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el período 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración, con un claro enfoque de derechos.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los programas y proyectos en el ámbito de los Programas Operativos, recogerán las orientaciones de Derechos humanos vinculados al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer una violación de éstos. Compartirán los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, preservar la integridad de la persona y contribuir a su bienestar personal y familiar.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.
- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.
- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el capítulo 1 destinado a la presentación, en el capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socio económico del país y propone una selección de

1. Son países prioritarios de la cooperación andaluza: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay, en Iberoamérica; Marruecos, Mauritania, Población Saharaui y Territorios Palestinos, en Norte de África y Oriente Medio, y Mali, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Faso, Togo, República del Congo y Mozambique, en África Subsahariana

áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este capítulo se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico². Con la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su período de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo: Administración Autónoma, ONGD, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. DIAGNÓSTICO

Nicaragua es un país de renta media que ocupa el puesto 110 según la clasificación del PNUD³, y muestra en 2005 un IDH solo levemente superior a los de Honduras y Guatemala, estando por debajo del resto de países centroamericanos. El coeficiente de GINI (año 2005) es de 0,532⁴, lo que refleja gran desigualdad; la tasa global de fecundidad es de 2,76; siendo la esperanza de vida al nacer de 72,9 desglosada de la siguiente forma: hombres: 69,91 y mujeres: 76,02⁵.

2. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

3. PNUD (2007)
4. CEPAL (2008)
5. INIDE (2006)

2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.

Datos geográficos y demográficos.

Nicaragua tiene una superficie total de 130.373,47 km² con una densidad demográfica de 44,6 hab/km²⁶. El país se divide administrativamente en 15 Departamentos, 2 Regiones Autónomas y 153 Municipios. La población total de Nicaragua es de 5.522.606 habitantes de los cuales el 49,6% son hombres y el 50,4% son mujeres, situándose el 56% de la población en áreas urbanas⁷. La tasa de crecimiento de la población es de 1,7% y la tasa de ocupación general a nivel nacional es de 93,9%; siendo la tasa de desempleo del 6,1%⁸.

Situación política e institucional

Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa. En la Constitución se establecen cuatro órganos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral⁹.

El Presidente de la República de Nicaragua, Daniel Ortega Saavedra, es el Jefe de Estado y de Gobierno. El poder ejecutivo es ejercido por el Presidente, quien es elegido para un periodo de 5 años mediante sufragio universal. El poder legislativo está radicado en la Asamblea Nacional (unicameral), formada por 92 diputados electos por 5 años. La Corte Suprema de Justicia está integrada por 16 magistrados y preside el sistema judicial.

Nicaragua ha sufrido una guerra civil y ha vivido periodos de enormes convulsiones políticas, sociales y económicas, lo que sumió al país en una grave crisis de la que aún no se ha recuperado. Como iniciativa para disminuir los problemas de pobreza y desigualdad existentes, se está implementando desde el año 2001 la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP). Sin embargo, a pesar de una disminución en términos relativos, la pobreza ha aumentado en términos absolutos en los últimos años. Un 35,7% de la población se encuentra en situación de pobreza extrema¹⁰. El reparto de la riqueza es desigual y amplias partes de la población quedan totalmente fuera de los beneficios del crecimiento económico. El 20% más pobre consume el 6,2% del consumo total, mientras que el 20% más rico consume el 47,3%¹¹.

Sin menoscabar el esfuerzo ya realizado por Nicaragua en materia de reforma fiscal, el país necesita emprender una nueva reforma que promueva mayores niveles de recaudación tributaria con un enfoque progresivo, evitando evasión y exoneración fiscales y mejorando la gestión del gasto público en aras de una mayor cohesión económica y social¹².

En el año 2008, el Gobierno impulsó un proceso participativo que dio como resultado el borrador O del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012, en el que se recogen las prioridades nacionales para la lucha contra la pobreza y el nuevo modelo económico.

En la última década el país ha avanzado en los procesos de fortalecimiento técnico de las instituciones del Estado y en la descentralización municipal y regional. Las Instituciones regionales y locales han realizado un evidente esfuerzo en la elaboración de estrategias de desarrollo. Como resultado de estos esfuerzos muchos municipios cuentan con Planes de Desarrollo Municipal.

Por su parte, los Gobiernos Regionales han desarrollado en el Plan de Desarrollo de la Costa Caribe un marco estratégico de prioridades que permite establecer las bases para un modelo de desarrollo socio-económico con equidad, construi-

do a partir de tres ejes fundamentales y 16 programas que articulan las prioridades para establecer la ruta de desarrollo humano equitativo en el Caribe. El modelo está enfocado principalmente a la pequeña y mediana producción, el incentivo a la inversión privada nacional y extranjera, el desarrollo de capacidades humanas, la responsabilidad del Estado de garantizar infraestructura y servicios básicos a la población y el respeto a la geografía y las culturas.

Nicaragua posee una sociedad civil muy activa, existen 546 organizaciones¹³, pero también muy heterogénea y, por tanto, con una gran diversidad de opiniones, inmersa en un clima de desconfianza mutua con el Gobierno y con los partidos políticos.

Economía¹⁴.

Con el objetivo de revertir profundos desequilibrios macroeconómicos, Nicaragua inició un programa de estabilización económica en los años noventa. Dentro del marco del Programa de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (PRGF, siglas en inglés) el Gobierno ha asumido compromisos para cumplir una serie de metas macroeconómicas y reformas estructurales.

En 2004, el desempeño de la política macroeconómica llevó al país al punto de culminación de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, siglas en inglés) y la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Carga de la Deuda (2006)¹⁵, reduciendo así el saldo de la deuda externa del 155,4% del PIB en 2001 al 108,9% en 2005. La reducción de la deuda externa ha sido importante para proteger el gasto social durante la fase de ajuste fiscal y estabilización macroeconómica desde 2001. Sin embargo, la deuda interna, producida principalmente por transacciones no productivas como la compensación de la expropiación de propiedades en los años ochenta, y por las quiebras bancarias en 2000-2001, significa que el pago de deuda pública sigue consumiendo el 20% de los gastos del Presupuesto General de la República.

Mapa de Pobreza Extrema elaborado a partir de los datos del VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005 y en base a la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)



6. UNFPA ((2009)
7. INIDE (2006)
8. MT (2008).
9. Constitución de la República de Nicaragua. Título II Art. 7.
10. INIDE (2007)
11. SNU (2007)
12. MHCP (2008)

13. ICD (2006).
14. SNU (2007)
15. A través de la iniciativa HIPC, Nicaragua recibe una condonación de 90% de la deuda externa bilateral, mientras recibirá una condonación de 100% de la deuda externa multilateral por vía de la iniciativa multilateral (MDRI).

Nicaragua es uno de los países que más depende del sector primario en Centroamérica, produce el 20% del PIB y provee alrededor del 43% del empleo total. Sólo cinco productos primarios (café, carne, azúcar, camarón y oro) generan casi el 50% de las exportaciones. La vulnerabilidad del país y de la población rural por fluctuaciones en los precios internacionales de estos productos se puso en evidencia en 2000-2001 con la crisis en el sector cafetalero¹⁶. Es importante resaltar que la incidencia de la pobreza en zonas rurales (70%) es más del doble de las zonas urbanas (30%) y la población rural depende en gran medida del sector primario, lo cual señala la importancia de desarrollar este sector para reducir la pobreza. Aunque presenta el menor porcentaje de incidencia de pobreza extrema a nivel nacional (un 18,9%), aproximadamente 300.000 personas¹⁷ se encuentran en situación de extrema pobreza en Managua, más que en ningún otro departamento del país.

Aunque en menor medida que los países vecinos, Nicaragua tiene una política de industrialización basada sobre todo en «maquilas» que se destaca por su bajo valor añadido y pocos efectos sobre el resto de la economía del país. En el sector industrial, la industria local, debido a la estrechez del mercado, es de pequeña dimensión o se destina a la exportación. Las PYMES carecen de competitividad para llegar al mercado internacional. De forma general se observan tecnologías obsoletas o procesos de producción que no respetan las normativas internacionales de tipo social y medioambiental.

A partir del proceso de pacificación iniciado a finales de los años ochenta en Centroamérica, los Presidentes de la región impulsaron la consolidación de la integración centroamericana, a fin de que la región tuviera mejores condiciones para enfrentar la globalización y aumentar el poder de negociación de los países en un mundo de bloques comerciales. En ese marco, se definió la necesidad de una nueva institucionalidad regional, creándose el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y se promovió la apertura comercial hacia terceros mercados por medio de la firma de tratados de libre comercio (TLC). Nicaragua logró concretar el CAFTA-DR y un Tratado de Libre Comercio con Taiwán, además de estar encabezando las negociaciones para un futuro tratado centroamericano con la Unión Europea. La Unión Aduanera Centroamericana (CA 4) es una señal de profundización del proceso de integración centroamericana.

La migración hacia el exterior se ha intensificado en las últimas décadas y se estima que más de un 10% de la población vive fuera del país. Los migrantes se ubican en las edades económicamente activas, con un 84,6% que tiene entre 15 y 49 años, lo que permite asociar la migración a la búsqueda de empleo. En general, los migrantes tienen un perfil educativo superior al promedio nacional, con la consecuente fuga de capital humano. La migración se concentra en tres grandes destinos: Costa Rica 52,9%, EEUU 34,5% y 12%, Canadá y Europa¹⁸.

La migración de Nicaragua a Costa Rica representa uno de los más grandes movimientos de personas en Centroamérica. Los aproximadamente 320.000 migrantes nicaragüenses en situación regular en Costa Rica enviaron remesas por valor de 42,4 millones de USD en 2008¹⁹.

Ámbito Social.

En el año 2007, el Gobierno central destinó el 51,63% del gasto total al gasto social (Gasto Público Social – GPS), lo que representa el 12,57% del PIB de ese año²⁰. El gasto público so-

cial de Nicaragua incluye las áreas de educación, salud, agua, vivienda y asistencia social.

En cuanto a la educación, más allá de la cobertura y acceso, el porcentaje de asistencia de niños entre 5 y 14 años es del 88,6% en el área urbana y del 68,1% en el área rural²¹. La calidad es un enorme desafío para el país, el 54,9% de los docentes son empíricos²². La desarticulación entre los subsistemas de educación, el currículo, la metodología de enseñanza y el carácter lineal del sistema educativo, que dificulta la diversificación de la oferta educativa para la formación profesional y la educación técnica básica, media y superior, impactan negativamente en la calidad de la enseñanza. Si bien los gastos para educación primaria, secundaria y formación profesional están bajo las normas internacionales, la enseñanza universitaria recibe dotaciones presupuestarias no ligadas a sus necesidades o su eficiencia. Este desequilibrio se refleja también a nivel de la calidad que recibe poca atención.

En salud existen barreras de acceso de tipo cultural, geográfico y económico. La escasez de recursos, unida a ciertas debilidades en la distribución y utilización, deriva en una baja cobertura y calidad de servicios y programas. Nicaragua destina el 3,7% de su PIB a la salud.

En los últimos años se han producido avances en el tipo de vivienda. Se observa un aumento en la categoría «casa», ya que de un porcentaje del 88%²³ del total de viviendas particulares ocupadas en 1995, se llega al 94% en 2005 y se manifiesta un descenso significativo en los tipos de vivienda rancho o choza y vivienda improvisada, bajando éstos hasta el 3,3% y el 2,3% por ciento, respectivamente. Sin embargo, la vivienda improvisada junto con los ranchos o chozas alberga todavía a un conjunto de unas 280.000 personas que habitan en condiciones muy precarias. Aún así es satisfactorio ver el descenso notable que ha tenido la población residente en este tipo de viviendas respecto al censo de 1995, en el que se superaban las 400.000 personas en esta situación.

Se observa un descenso en el promedio de personas por vivienda. En 1995 el promedio era de 5,8 personas y para el 2005 de 5,2 personas. En el área rural el censo 1995 muestra un promedio elevado de 6,1 personas por vivienda y para el censo 2005 corresponde a 5,4.

En Nicaragua las personas con capacidades diferentes representan un 10% de la población, siendo un 57% mujeres y un 43% hombres. La concentración geográfica es de un 56% en zona urbana y un 44% en zona rural. Cabe resaltar el porcentaje de analfabetismo, siendo de un 44% frente a un 22% del resto de la población.

El cumplimiento de los compromisos acordados en el ámbito internacional implica, de acuerdo con la Ley 202 de Nicaragua relativa a la prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades para las personas con capacidades diferentes, reconocer la importancia de incorporar cuestiones relativas a estas personas como parte integrante de las estrategias pertinentes de desarrollo sostenible.

En comparación con los países vecinos, Nicaragua tiene los niveles de seguridad ciudadana más elevados. Sin embargo, la fragilidad del tejido social, la débil cohesión social, la contaminación del fenómeno de las pandillas procedente de los países vecinos y el tráfico de droga son fenómenos que amenazan esa situación.

Diversidad Cultural

La etnohistoria de Nicaragua, así como sus procesos sociales y políticos están ligados a las intervenciones de procesos coloniales y neocoloniales.

16. World Bank (2004)
17. INIDE (2007) y (2005)
18. SNU (2007)
19. OIM (2009)
20. MHCP (2007)

21. INIDE (2005)
22. ME (2007)
23. INIDE (2005)

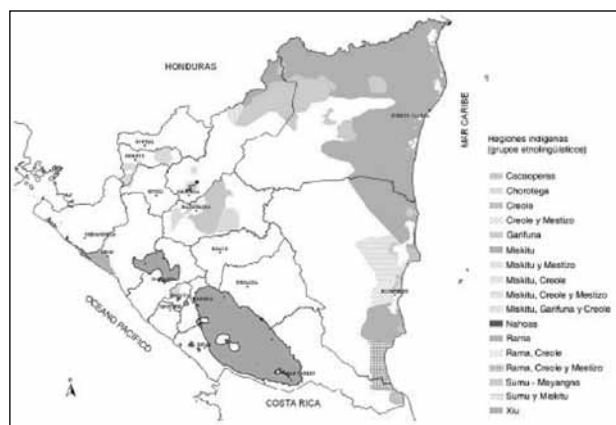
La historia de los pueblos indígenas de Nicaragua se fundamenta en la existencia de poblaciones culturalmente diferenciadas. Estas poblaciones han sufrido un proceso de distribución territorial que ha conllevado una reconcentración de los pueblos en áreas específicas, de acuerdo con sus propias particularidades socioculturales.

El 8,63%²⁴ de los nicaragüenses (443.847 personas) se identifica como perteneciente a un pueblo indígena o comunidad étnica. De ellos, un 57,13% se concentra en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y del Atlántico Sur (RAAS). La población del Caribe, según el Plan de Desarrollo de la Costa Caribe, corresponde a 620.000 personas en la RAAN y la RAAS incluyendo a las poblaciones indígenas, afrodescendientes y mestizas.

Población auto identificada como perteneciente a pueblos indígenas o comunidades étnicas. Instituto Nacional de Información al Desarrollo. (INIDE) VIII Censo de Población y IV de Vivienda, 2005

Departamento/Región Autónoma y Pueblo indígena o Comunidad Étnica	Total			Urbano			Rural		
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
LA REPÚBLICA	443 847	221 738	222 049	191 682	92 686	98 996	252 165	129 112	123 053
Rama	4 185	2 091	2 094	1 907	940	967	2 278	1 151	1 127
Garífuna	3 271	1 569	1 682	2 033	978	1 055	1 238	611	627
Mis Lengua-Sumu	9 756	4 961	4 875	1 000	559	521	8 676	4 322	4 354
Miskitu	120 817	59 112	61 705	45 445	21 493	23 952	75 372	37 619	37 753
Ulewa	598	361	337	433	215	218	265	145	119
Creole (Kro)l	19 890	9 524	10 366	18 219	8 656	9 564	1 671	869	802
Mestizo de la Costa Caribe	112 253	56 718	55 535	49 611	24 096	25 525	62 642	32 632	30 010
X'ol-Suluna	19 945	9 982	10 067	16 047	7 629	8 216	3 902	2 053	1 849
Nahua-Nicarao	11 113	5 513	5 600	4 955	2 443	2 512	6 158	3 070	3 088
Chorotega-Nahua-Manga	46 002	23 703	22 299	11 808	5 910	5 898	34 194	17 793	16 401
Cacacopera Matagalpa	15 240	7 735	7 505	3 874	1 853	2 021	11 366	5 882	5 484
Otro	13 740	6 928	6 812	8 035	4 347	4 488	4 905	2 581	2 324
No sabe	47 475	24 327	23 446	16 461	8 034	8 427	31 012	15 993	15 019
Ignorado	19 490	9 734	9 726	10 974	5 344	5 630	8 486	4 390	4 096

Pueblos indígenas y comunidades étnicas de Nicaragua. Centre the Support of Native Lands. Universidad de las Regiones Autónomas de Costa Caribe Nicaragüense. (URACCAN). 2002.



Los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas de Nicaragua han sido limitados en sus oportunidades de desarrollo autónomo sostenible porque ellos y sus territorios han sido enfrentados y considerados históricamente como un problema geopolítico nacional y una reserva inagotable de recursos naturales.

La histórica exclusión de la vida económica, política y social que ha sufrido la población indígena y afro descendiente, asentada principalmente en las riberas de los grandes ríos, lagunas y el litoral caribeño, es actualmente compartida por campesinos pobres del centro del país a quienes su propia pobreza y marginación, han obligado a avanzar hacia el este y actuar sobre los recursos boscosos e hídricos de la zona del Caribe y el Alto Wangki-Bocay, cambiando dramáticamente la composición demográfica y el entorno ambiental de la región.

24. INIDE (2005)

En Nicaragua hay dos regímenes legales bien diferenciados y poco desarrollados en materia de gobiernos territoriales; uno aplicable a las comunidades indígenas del Pacífico, Centro y Norte del país, y el otro, para las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua. Lo anterior tiene su origen en dos desarrollos históricos diferentes de estos pueblos con relación al Estado Nacional.

Actualmente, las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica están bajo un régimen especial establecido por la Constitución Política de Nicaragua promulgada en 1987. El régimen de autonomía vigente fue creado mediante la Ley 28: Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, aprobado por la Asamblea Nacional el 30 de octubre de 1987²⁵.

El objetivo de la ley es garantizar a los pueblos indígenas y afro descendientes de la Costa Caribe el ejercicio efectivo de derechos históricos específicos de naturaleza política, económica, cultural y demás consignados en la Constitución Política de la República de Nicaragua.

A partir de la aprobación de la Ley 28, las Regiones Autónomas iniciaron un proceso de creación, fortalecimiento y desarrollo de la institucionalidad autonómica. Los primeros avances se dieron con la conformación de los Gobiernos Autónomos en ambas regiones, a través de cuatro procesos electorales. La instalación de la institucionalidad autonómica en el último año se ha visto reforzada por el proceso de regionalización y ha permitido la elaboración y aprobación de diversas resoluciones vinculadas a las competencias normativas de las regiones autónomas y a sus competencias sectoriales como la definición y adaptación del Modelo de Atención en Salud Intercultural en la RAAN (MASIRAAN), el Sistema Educativo Autonómico Regional (SEAR), la Ley de Demarcación y Titulación de las Tierras Indígenas, la Ley 445²⁶ que ha permitido titularizar nueve territorios en el Caribe, la creación de universidades costeñas, la aprobación de concesiones sobre recursos naturales y permisos ambientales, entre otras.

A pesar de estos avances en la institucionalidad autonómica, de ocupar un 48% del territorio nacional y de tener el mayor potencial en recursos naturales de Nicaragua, las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur presentan el mayor porcentaje de incidencia de la pobreza extrema, afectando en la RAAN a un 70,9% y en la RAAS (Región Autónoma del Atlántico Sur) a un 63,1% de la población²⁷. De un rango de 0 a 1, la RAAN refleja un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,466 y la RAAS un 0,454²⁸.

Medio Ambiente²⁹.

Nicaragua tiene una superficie total de 130.373.47 Km², siendo el país más grande de Centroamérica. Posee una amplia gama de recursos naturales y biodiversidad de mucho valor escénico, investigativo, social, económico y ambiental.

En el país se encuentra el 36,5% de la biodiversidad de los ecosistemas de Centroamérica. En el marco de la Convención de la Diversidad Biológica (CDB), Nicaragua adquiere un mayor compromiso de conservar la biodiversidad de los orga-

25. La Gaceta, año XCI, No. 238.

26. La Ley No. 445, Régimen de Propiedad de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maiz, garantiza a los pueblos indígenas y comunidades étnicas, el pleno reconocimiento de los derechos de uso, administración y manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, lo cual configura al régimen administrativo de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, como la unidad base política y administrativa, diferenciándolo del resto del país.

27. INIDE (2007)

28. PNUD (2005)

29. MARENA (2009)

nismos vivos, que incluyen los ecosistemas terrestres, marinos, dulceacuicola y los sistemas ecológicos.

De acuerdo con el mapa de ecosistemas y formaciones vegetales de Nicaragua, realizado por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) en el año 2001, se reportaron 68 ecosistemas, sin incluir los marinos, de los cuales 11 comprenden áreas fuertemente intervenidas. Dos ecosistemas son lagos, lagunas y embalses y el resto (55) son ecosistemas terrestres, costeros marinos y lacustres.

El nuevo mapa de ecosistemas y formaciones vegetales ha reportado un total de 44 ecosistemas aglomerando aquellos ecosistemas más similares y cercanos. Además de incluir 5 ecosistemas acuáticos (Embalse, Estuario, Laguna costera, Laguna cratérica y Laguna tectónica) y 1 cobertura de usos agropecuario que aglomera 6 diferentes sistemas en uso.

La flora de Nicaragua se estima en 5.796 especies, de estas 5.354 son conocidas, las restantes 442 consideran su rango de distribución geográfica y presencia como probable o esperada por los científicos nacionales.

Se presentan 104 especies endémicas de flora que representan un porcentaje del 1,79%. La mayoría de estas especies (68%) se concentran en las montañas de la región norcentral del país. Actualmente se conocen 682 especies por una sola colección, representando el 13,3% de la flora conocida. Trece especies han sido colectadas solo dos veces y 898 especies son consideraras raras.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) quedó establecido a través del artículo 17 de la Ley General del Medioambiente y los Recursos Naturales (Ley 217) en vigor desde marzo de 1996. En la actualidad, el SINAP está conformado por 72 áreas. Éstas se clasifican en nueve categorías de manejo, que abarcan una superficie aproximada de 2.208.957,03 hectáreas, equivalentes al 17% del territorio nacional.

Desde hace más de una década las áreas protegidas han sido agrupadas en tres regiones ecológicas que corresponden a las regiones geográficas del país: Pacífico, Central y Caribe.

En la región del Pacífico existen 26 áreas protegidas con una extensión aproximada de 181.576,69 hectáreas (8,2%). En la región Central 23 áreas, con una extensión aproximada de 155.314,34 hectáreas (7%) y en la región Caribe 23 áreas, con una extensión aproximada de 1.872.066 hectáreas (84,7%).

Se integran además al SINAP, con sus propias particularidades, las Reservas Silvestres Privadas, así como los instrumentos legales de gestión ambiental y administrativos requeridos para su desarrollo.

Las áreas protegidas son valiosos destinos turísticos que se promocionan en conjunto por el Instituto de Turismo y contribuyen a la mejora de la economía local y nacional. Muchas de las Rutas Turísticas impulsadas por los operadores de turismo abarcan áreas protegidas del Centro Norte y Pacífico del país.

El SINAP juega un papel importante tanto en la estabilización de procesos naturales, de prevención y mitigación de desastres, como generador de bienes y servicios ambientales y como garante de la conservación del patrimonio biológico, natural, cultural e histórico.

El análisis de vacíos de conservación realizado por TNC (The Nature Conservancy) para el MARENA, establece el porcentaje de los ecosistemas que se encuentran protegidos dentro del SINAP, destacándose que 19 ecosistemas tienen menos del 20% de su área dentro del SINAP.

Entre los ecosistemas más amenazados se encuentran los bosques deciduos (de bajura o submontanos), los manglares y los bosques nubosos (siempre verdes, estacionales, latifoliados submontanos y montanos), los bosques de pino (submontanos y montanos), los bosques de galería (semideciduos de bajura), las lagunas cratéricas y los arrecifes de coral.

Como ecosistemas únicos el país cuenta con:

- Coladas de lava con vegetación adaptada a virtuales sub-desiertos.

- Lagunas cratéricas que son las más conservadas en Centroamérica y son exclusivas por su ictiofauna endémica de cíclidos.

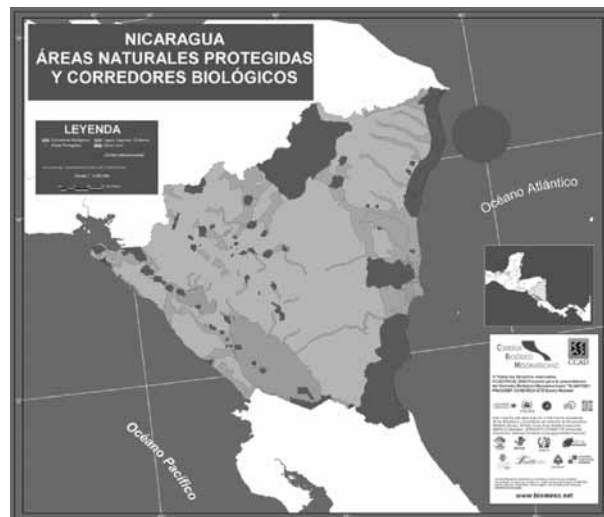
- Los dos lagos tectónicos, el Xolotlan y el Cocibolca que poseen especies endémicas de peces.

- Los ecosistemas de Ometepe, única isla oceánica dentro de un lago con ensamblaje único de especies.

- El bosque de bambú Americano de la región Atlántica con una población relictica en el sector pacifico en peligro de extinción por sobreexplotación y quemas.

Es importante destacar que Nicaragua cuenta con 8 áreas protegidas que ostentan un reconocimiento internacional, uno de ellos otorgado por el Programa El Hombre y la Biosfera (MAB) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el cual ha sido otorgado a dos Reservas de Biosfera: Bosawas y Rio San Juan. Así también la Convención RAMSAR (Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional) ha otorgado reconocimiento internacional a 8 humedales nacionales.

Áreas Protegidas y Corredores Biológicos de Nicaragua. Mapa generado por el proyecto establecimiento de un programa para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano. 2002



La intervención humana a través de la agricultura migratoria, la ganadería extensiva, la extracción forestal y de leña y la urbanización modifica continuamente el uso de la tierra en todo el territorio, reduciendo progresivamente el espacio físico y ecológico indispensable para el mantenimiento de la biodiversidad.

Las alteraciones del ciclo hidrológico y los cambios climáticos han incidido en la reducción de caudales en la red hidrográfica del Pacífico y modificado el comportamiento de las principales cuencas del Centro y Atlántico del país. La contaminación con agroquímicos y la salinización han provocado que 15 de los más importantes ríos estén contaminados con aguas residuales domésticas e industriales. Unos 60 millones de metros cúbicos de aguas residuales urbanas se descargan sin tratamiento en la zona del Pacífico.

La escasa cobertura y el deficitario funcionamiento de los sistemas de tratamiento de aguas negras y residuos sólidos en las zonas urbanas –la cobertura del saneamiento es del 36,50% y solo el 28,5% de los residuos sólidos recolectados cuentan con tratamiento³⁰, unidos a comportamientos y hábitos de higiene por parte de la población contribuyen a la insuficiente calidad del agua.

30. INIFOM (2008).

La explotación no sostenible y la contaminación ambiental, unida a la falta de capacidad estatal para la regulación y control, están derivando en un aumento importante del deterioro ambiental.

Situación de las mujeres.

El Ministerio de Salud (MINSa) con la implementación de la Ley General de Salud, redefine el Modelo de atención integral de manera que se oferten servicios integrales, de calidad que faciliten cerrar las brechas existentes en el ámbito de la salud. Dentro de este Modelo de Atención, la Salud Sexual y Reproductiva adquiere gran importancia y se conceptualiza como un proceso ininterrumpido ligado al desarrollo humano desde su nacimiento hasta la vejez, tratando de asegurar a hombres y mujeres, una vida reproductiva sana y libre de riesgos. Con este nuevo enfoque se fortalece el concepto de que la salud sexual y reproductiva es responsabilidad multisectorial y el resultado de un trabajo interdisciplinario.

Para alcanzar este desafío el MINSa ha formulado la Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, que promueve la atención integral de salud y sus interrelaciones desde la perspectiva de género, derechos y durante el ciclo de vida.

La Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva es uno de los retos de las diferentes instituciones para alcanzar las metas del milenio y constituye una evidencia inequívoca de la prioridad y urgencia de enfrentar los desafíos sin más dilaciones.

La situación de las mujeres viene caracterizada por la falta de igualdad de oportunidades, que se refleja en el Índice de desarrollo relativo al Género (IDG) situado en 0,696³¹.

La violencia de género sigue siendo una lacra social, haciéndose necesario desde todos los ámbitos de socialización promover los cambios estructurales que terminen con esta subyugación patriarcal. Se nota un cierto deterioro de la estructura familiar con una tasa del 30% de familias monoparentales en las cuales las mujeres son jefas de familia, y con un nivel de pobreza acentuado. Diferentes factores empeoran esta situación: la pobreza, la emigración, el desempleo, la discriminación de acceso al empleo así como otras formas de discriminación.

Los procesos de transformación social son largos y complejos pero necesarios. Nicaragua tiene una gran experiencia en ello a través del Movimiento de Mujeres y el trabajo desarrollado por la Red de Mujeres contra la Violencia que se ha visto reforzado por las alianzas de los hombres como es la Red de Hombres contra violencia. Sin embargo, se necesita fomentar los espacios de concertación y negociación para conseguir que la violencia de género pase a la agenda pública como lo que es, como un problema de carácter público.

En el aspecto institucional, existen entidades que en estos últimos años han ido adoptando iniciativas para ir abordando la violencia hacia las mujeres. La Policía Nacional ha sido la institución que más esfuerzos ha realizado a través de sus Comisarias de la Mujer.

El Gobierno de Nicaragua, recientemente, ha dado a conocer el borrador de su Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012 y el borrador de la política de género. Por otra parte, se ha aprobado la Ley de Igualdad donde se define la violencia contra las mujeres como «Cualquier acción u omisión, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado». Definición que se ajusta a las Convenciones internacionales que Nicaragua ha suscrito y que forman parte de su derecho interno, y que viene unida al uso de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos.

De manera complementaria se está retomando el aspecto del abordaje de género como principio en documentos ins-

titucionales como el Modelo de Salud Familiar y Comunitario (MOSAF).

En cuanto al empleo, tan solo el 38,5% de los ocupados nacionales son mujeres y de éstas el 67,74% desarrollan sus actividades en el precario sector informal.³²

Aunque el peso de la fecundidad adolescente (15 a 19 años) ha disminuido paulatinamente en los últimos veinte años³³, los indicadores aún son altos y se necesita continuar desarrollando y fortaleciendo intervenciones que mejoren el impacto en este grupo poblacional. En la Costa Caribe este indicador es muy superior a la media nacional, con un 34,4% y un 28,8 % en la RAAN y la RAAS, respectivamente.

Los roles de género predominantes establecen un papel desigual a las mujeres, las sitúan en desventaja en la toma de decisiones relacionadas a su salud sexual y reproductiva. Desde 1987 en el país se han registrado 2.628 hombres (69%) y 1.197 mujeres (31%) con VIH. A pesar de que la cantidad de hombres es mayor, el SIDA ha avanzado de forma mucho más rápida en las mujeres. Durante el 2008, por cada 1.8 hombres con VIH existe una mujer con VIH³⁴. A la responsabilidad multisectorial y al trabajo interdisciplinario es de suma importancia sumar esfuerzos en los aspectos de promoción y prevención con la participación plena de la población.

2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.

Cooperación internacional.

A inicios de febrero del año 2008 se realizó una reunión técnica, liderada por el Gobierno, entre todas las mesas sectoriales y el Grupo de Apoyo presupuestario (GAP). El Gobierno y los Agentes de Cooperación explicaron los avances y desafíos actuales y se acordó llevar a la Mesa Global las conclusiones, entre otras: (I) Evaluar el Plan Nacional de Acción de Apropiación, Alineamiento y Armonización (A,AyA) 2005-2007 y elaborar el Plan 2008-2010. (II) Fortalecer y agilizar la arquitectura de las instancias de diálogo. (III) Definir cuándo es útil emplear el enfoque sectorial o programático. (IV) Territorializar el proceso de A,AyA.

Hasta el momento, no ha habido avances significativos en estos temas. No se dispone de un enunciado oficial y consensuado del papel esperado de la cooperación internacional en Nicaragua, no obstante, es significativo el hecho de que previo a esta reunión de febrero el actual Gobierno priorizó su acercamiento a algunos fondos comunes mediante su participación en las mesas sectoriales relacionadas con salud, educación y medio rural productivo.

Hay que destacar que desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, en especial desde su Secretaría de Relaciones Económicas y de Cooperación, se está desarrollando una importante labor en cuanto a coordinación y alineamiento de la cooperación internacional para el desarrollo.

La Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SREC) depende del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) y fue creada mediante Decreto Presidencial Núm. 126-99 del 6 de diciembre de 1999. Actúa como una instancia facilitadora entre las instituciones del Estado usuarias de la cooperación internacional y la comunidad cooperante. En este sentido, la Secretaría es el referente institucional para la Cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía.

Las Políticas del Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional y el Programa Económico y Financiero 2007-2010 (PEF), ambos de agosto del año 2007, establecen una relación

31. PNUD (2007)

32. INIDE (2007)

33. Encuesta de Salud Familiar (ESF-93) un 32 por ciento, un 27 en la Encuesta Nacional de Demografía Salud 1998 (ENDESA-98) y un 25 por ciento tanto en la ENDESA 2001 como en la 2007

34. UNFPA (2008)

más clara entre el papel esperado de la comunidad internacional y los objetivos del Gobierno.

Ambos documentos enfatizan el propósito de alcanzar una efectiva reducción de la pobreza a medio y largo plazo, obteniendo a la vez resultados macroeconómicos favorables. Para ello, establecen un conjunto de políticas y acciones en las áreas social, fiscal, monetaria y comercial, así como el impulso de una importante agenda complementaria. En este contexto, se redefinen las prioridades nacionales para incluir la reactivación económica, combatir el hambre, reducir la desnutrición y la pobreza, los derechos a la salud y protección social; alfabetización y educación; agua, saneamiento y medio ambiente; energía eléctrica, y descentralización, ciudadanía y gobernabilidad.

Dadas las limitaciones financieras del país para afrontar los gastos de infraestructura y servicios necesarios, el Gobierno considera indispensable continuar avanzando en los esfuerzos para lograr la plena armonización y alineamiento de los donantes con sus objetivos y prioridades y de esta forma contar con el apoyo decidido de la comunidad internacional a sus políticas económicas y sociales.

En el Borrador 0 del nuevo Plan Nacional de Desarrollo Humano³⁵ en su Capítulo X, «Cooperación externa con liderazgo y soberanía», el Gobierno expone la necesidad de que los países asuman su liderazgo a través de la «gestión nacional de los recursos» y la necesidad de avanzar hacia nuevos modelos de cooperación que se alejen del «micro manejo hasta ahora practicado». Según este documento «Nicaragua actúa bajo el esquema de que la cooperación externa oficial es una relación entre el sector público del país oferente y el sector público del país receptor y que esta cooperación debe emplearse fundamentalmente para implementar las políticas establecidas por el gobierno nacional, bajo su liderazgo y a través de los procedimientos nacionales de gestión».

En resumen, la aportación más evidente de la comunidad cooperante esperada por el Gobierno es el aumento de la ayuda alineada con las políticas, planes y procedimientos nacionales, de manera que aumente eficazmente el presupuesto público. Aumento y alineación materializados mediante nuevas modalidades de cooperación con un concepto más cercano al apoyo presupuestario general en detrimento de los proyectos tradicionales.

En líneas generales, la cooperación para el desarrollo en Nicaragua es un fenómeno muy complejo, no solamente por su volumen en relación al PIB (15,1%)³⁶ sino también por la gran cantidad de actores internacionales involucrados.

Alrededor de 40 agencias oficiales están radicadas en el país, dando lugar a que la armonización cuente con una gran diversidad de características y prioridades entre los actores. Además la cooperación se mueve en diferentes niveles territoriales (municipal, departamental, regional y nacional) y apoya a diferentes actores públicos y privados, tales como ONG, alcaldías, hermanamientos, entre otros.

En los últimos años la comunidad internacional ha ido adoptando medidas tendentes a reducir el número de proyectos individuales y ha incrementado las modalidades de fondos conjuntos, la cooperación delegada y los fondos fiduciarios.

Entre los programas conjuntos más importantes se encuentran el Proyecto de Asistencia Técnica al Sector Público (PSTAC), el Fondo Anticorrupción, el Fondo Común de apoyo al PRORURAL, el Fondo Común de Educación, el FONSAJUD, el Programa de Modernización de Partidos Políticos y Asamblea Nacional, el Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil y el Fondo de Apoyo a los Derechos Sexuales y Reproductivos.

Otros mecanismos de cooperación armonizada han sido los vinculados a apoyos presupuestarios generales o sectoria-

les. El más importante es el PRSC (Poverty Reduction Support Credit) del Banco Mundial que cuenta con financiamiento de la Agencia Alemana KfW y el Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional de las Municipalidades. La Comisión Europea utiliza también el modelo de apoyo presupuestario, pero los fondos son de libre disponibilidad, aunque eso sí, sujetos a avances en sectores específicos.

En este contexto, la Cooperación Andaluza debe partir de la coordinación de todos los agentes que operan desde Andalucía y apostar además por la coordinación y complementariedad de las actuaciones con la cooperación española, especialmente en el marco del Plan Director. Sin embargo, no sería razonable pasar por alto la labor que otros agentes de la cooperación internacional están realizando en las áreas sectoriales y geográficas de interés para la cooperación andaluza. Por ejemplo, el trabajo realizado por la GTZ (Agencia de Cooperación Alemana) en temas de Fortalecimiento Municipal o la existencia de un Programa Especial Costa Caribe en el PNUD-Nicaragua pueden aportar lecciones aprendidas y análisis de situación, interesantes, y deben ser un factor determinante para la selección de intervenciones de la Cooperación Andaluza que eviten la duplicidad de esfuerzos, lo que se traduciría en una inevitable y beneficiosa complementariedad. El consenso ha partido del respeto a las estrategias de desarrollo locales. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo Humano al que se ha hecho referencia anteriormente, ha sido un punto de partida fundamental en este proceso.

Agentes de cooperación andaluces.

El marco general de trabajo de la Cooperación Andaluza en la República de Nicaragua lo constituyen el Convenio Básico de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de España aprobado el 20 de diciembre de 1974 y el Acuerdo Complementario General de Cooperación del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Reino de España y la República de Nicaragua, de abril de 1989, así como las disposiciones emanadas de las Comisiones Mixtas de Cooperación.

La Junta de Andalucía y el Gobierno de la República de Nicaragua tienen una larga tradición de colaboración en la ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo. Sus inicios se remontan a 1998 a raíz del Huracán Mitch, cuando en noviembre del mismo año la Junta de Andalucía suscribió una Declaración de Intenciones con los Embajadores de los cuatro países centroamericanos afectados, para contribuir mediante la ayuda al desarrollo a la reconstrucción. En julio del 2007 se firmó en Managua el Memorandum de Entendimiento para la Cooperación entre la Junta de Andalucía y el Gobierno de la República de Nicaragua, donde se establecen las áreas de trabajo conjunto, se recoge la constitución de una Comisión Técnica de Seguimiento y el compromiso de elaborar un Programa Operativo plurianual, como marco en el que se desarrollen los proyectos y programas de cooperación.

En los gráficos siguientes se muestra la evolución de la cooperación andaluza para el período 2005-2009 y su distribución por agentes.



35. Versión para discusión de abril de 2008.

36. PNUD (2007)

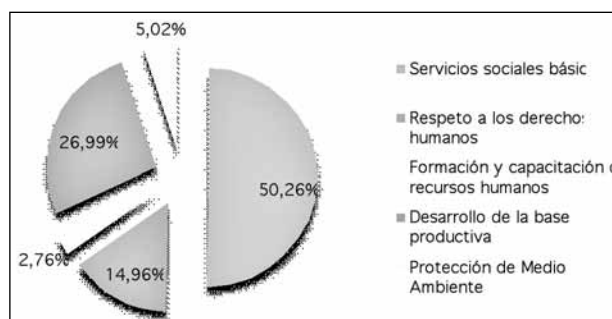


Tal y como refleja el gráfico anterior, en el período 2005-2008 el principal agente de cooperación que ha ejecutado la ayuda financiera de la cooperación andaluza ha sido la Junta de Andalucía, abarcando casi tres cuartas partes del total, trabajando desde el año 2007 en materia de fortalecimiento de las capacidades locales, desarrollo económico y productivo, salud sexual y reproductiva, violencia de género, desarrollo urbano y habitacional.

Entre los agentes andaluces en el terreno también debemos destacar la labor indiscutible y esencial de las ONGD andaluzas abordando proyectos y programas de desarrollo local, promoción de la economía local, género y servicios básicos: seguridad alimentaria, educación, salud, agua y saneamiento.

En el período 2000-2007 Nicaragua ha recibido 5.9 millones de euros para intervenciones en el marco de convocatorias de subvenciones a ONGD. El 50.26% de estos recursos se ha dirigido a la cobertura de servicios sociales, salud y educación mayoritariamente y a la promoción del desarrollo productivo. La distribución sectorial de los recursos queda representada en el siguiente gráfico:

Financiación ONGD por sectores. Período 2000-2008



Por otra parte, y atendiendo a una visión regional, los sindicatos han venido trabajando con las organizaciones nacionales y las redes sindicales de Centroamérica y el Caribe a través de programas de fortalecimiento sindical en la región.

Una de las características generales de la cooperación andaluza es la pluralidad y diversidad de agentes que participan en esta política pública, que es sinónimo de un gran potencial para contribuir al cumplimiento del objetivo general del POPP. Ello requiere un esfuerzo orientado a fortalecer sus capacidades, apoyar sus intervenciones de cooperación y establecer mecanismos que aseguren la complementariedad y coordinación de sus actuaciones.

2.3. Áreas de mejora seleccionadas.

A pesar de la voluntad política del Gobierno nicaragüense por construir un Estado de derecho sólido, es necesario seguir realizando esfuerzos efectivos para edificar una democracia moderna e incluyente, siendo este uno de los desafíos principales de Nicaragua.

La falta de cohesión social y sus efectos colaterales son frenos al crecimiento económico y social del país, estrechando

el mercado interior de Nicaragua, lo cual, asociado a una política económica que no favorece la consolidación del mercado interno, genera una gran sensibilidad a factores externos. Existen también preocupaciones en cuanto al respeto de los derechos laborales y humanos para miles de mujeres que trabajan en las maquilas.

Tanto el sector primario (agricultura, forestales y minas) como el sector secundario (industria) tienen que hacerse más competitivos y más respetuosos con el medio ambiente. La agricultura, la pesca y los bosques seguirán siendo durante décadas esenciales para la economía y, por tanto, requieren de políticas acertadas y respetuosas con el medio. Tanto la agricultura familiar como la agricultura comercial deben seguir diversificándose, aprovechando las técnicas más modernas y mejorando su competitividad sin afectar negativamente al medio ambiente y promoviendo la conservación de los suelos.

La apertura de Nicaragua al mercado mundial requiere que los productores cuenten con reglas claras y aplicadas así como políticas apropiadas para aprovechar, en condiciones de competitividad, las oportunidades de la apertura a los mercados regional e internacional. Es necesario explotar adecuadamente el gran potencial del sector turístico, en particular si se concibe como una contribución a una oferta de producto turístico regional.

Nicaragua debe invertir más en capital humano: educación, formación, salud, seguridad social, etc. para contribuir a la mejora en la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía y propiciar el desarrollo humano.

La integración territorial de Nicaragua sigue siendo débil y persiste un panorama de profundos contrastes sociales según el área de residencia. Importantes partes del territorio carecen de acceso a servicios sociales, administrativos o a la justicia, entre otros. El fortalecimiento municipal y de las regiones autónomas en cuanto a la mejora de su gestión y prestación de servicios públicos es imprescindible para contribuir a la disminución de la brecha de desarrollo territorial.

Se manifiestan grandes disparidades que afectan a la población afro-descendiente, indígena, rural, urbano-marginal, mujeres, niños y adolescentes. Estos grupos se enfrentan a bajos niveles educativos, un precario estado nutricional y de salud y un acceso desigual a oportunidades de trabajo y de desarrollo económico. Una serie de causas estructurales reproducen dinámicas de exclusión y discriminación derivadas de un patrón cultural patriarcal y etnocéntrico.

Además, el alto nivel de inequidad de género tiene en la violencia doméstica una de sus manifestaciones más dramáticas.

Abordar con políticas específicas la equidad de género, tratando de eliminar los estereotipos en la sociedad nicaragüense, y su repercusión en los niveles de cohesión social es indispensable para el desarrollo homogéneo de Nicaragua.

Aunque en la actualidad se han producido cambios significativos en el desarrollo de las relaciones entre gobierno central y gobiernos autónomos, tradicionalmente se ha asumido como natural la subordinación política, económica y cultural de la Costa Caribe a los intereses y visiones de la sociedad mayoritaria y el gobierno central. Este hecho ha derivado en que los afro-descendientes y las comunidades indígenas del país vivan, en su mayoría, en situación de extrema pobreza.

Se debe mencionar el número elevado (entre 400.000 y 800.000) de trabajadores emigrados a Estados Unidos y más recientemente a Costa Rica, la mayoría con permisos temporales de estancia. Además de la descomposición familiar que produce, la emigración es un factor de dependencia hacia el exterior y de pérdida de recursos humanos de la nación. Por otra parte, la emigración está suponiendo una nueva fuente de ingresos a través de las remesas.

En el Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua 2008-2012, se señala que las remesas de los nicaragüenses en el exterior alcanzan unos 800 millones USD anuales.

La selección de problemas, necesidades de desarrollo y áreas de mejora sobre los que la Cooperación Andaluza enfocará sus esfuerzos, parte de los problemas y necesidades detectadas y sentidas por el propio Estado nicaragüense en su Plan Nacional de Desarrollo Humano de abril de 2008, buscando el alineamiento con el país socio, y sentando las bases para el respeto del principio de apropiación.

Por otra parte también se ha tenido en cuenta la complementariedad y coordinación con las acciones planteadas por otros agentes de cooperación presentes en el terreno mediante la revisión de sus estrategias de intervención, teniendo muy especialmente en cuenta las actuaciones de la cooperación española en el marco del Plan Director.

Prioridades geográficas.

Para la identificación de zonas geográficas, y conforme a los criterios establecidos en el PACODE se ha recopilado información relativa a experiencias previas de agentes de la Cooperación Andaluza, mapas de pobreza y prioridades nacionales y concentración geográfica de otras agencias de cooperación. No obstante el fenómeno de la pobreza afecta a todo el país. Desafortunadamente existen grupos poblacionales vulnerables y con profundas necesidades básicas en todo el territorio nacional, tanto en áreas rurales como urbanas. Por lo tanto, y en consonancia con el mapa de pobreza de Nicaragua, las actuaciones de la Cooperación Andaluza se centrarán prioritariamente en las regiones con pobreza alta y severa.

Además de las zonas señaladas anteriormente también se considera como prioridad geográfica de la cooperación andaluza las zonas urbanas marginales de la capital de Nicaragua: Managua. La Capital presenta un IDH similar al de algunos países desarrollados, pero el proceso de migración campo-ciudad experimentado durante las tres últimas décadas ha generado la aparición de numerosas zonas (barrios) donde las condiciones de vida de sus habitantes son similares a las de las localidades más desfavorecidas del país, y cuya principal característica es una insuficiente cobertura de servicios básicos unida a altos índices de violencia e inseguridad ciudadana.

De manera particular, por su incipiente proceso de autonomía, por sus indicadores sociales y por la concentración y especial situación de población vulnerable, en especial mujeres y grupos indígenas, las Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y del Atlántico Sur (RAAS) se presentan como un escenario geográfico idóneo para el desarrollo de la cooperación andaluza. En consecuencia y en la búsqueda del mayor impacto posible, se apuesta por una concentración geográfica de la cooperación directa en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y del Atlántico Sur (RAAS) cuyo proceso de descentralización se presenta como una oportunidad para estimular la construcción de capacidades institucionales autonómicas y locales basadas en políticas atentas a la protección de los colectivos más vulnerables y a la igualdad de género.

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.

La estrategia de actuación de la Cooperación andaluza en Nicaragua tiene como objetivo general «Promover procesos de desarrollo humano integral apoyando el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones civiles y la cobertura de las necesidades sociales básicas para la mejora de la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos nicaragüenses».

La cooperación andaluza concentrará sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

En Nicaragua, las líneas prioritarias de trabajo serán las siguientes:

Línea Prioritaria 1. Servicios sociales básicos, con especial incidencia en educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso a agua potable y seguridad alimentaria.

Línea Prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.

Línea Prioritaria 3. Respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a las mujeres y a los grupos de población más vulnerables (menores, personas con capacidades diferentes, indígenas y minorías).

Línea Prioritaria 4. Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

Línea Prioritaria 5. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

Línea prioritaria 1. Servicios sociales básicos.

La Cooperación Andaluza se inserta en el consenso internacional existente sobre la erradicación de la pobreza en el mundo. En este sentido hay que destacar que cuatro de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus Metas están directamente relacionadas con el acceso a los servicios sociales básicos: Reducir a la mitad las personas que padecen hambre en el mundo, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna.

Dentro de esta línea prioritaria se identifican dos Objetivos específicos:

OE1. Mejorar el acceso de la población, de forma equitativa y en condiciones de calidad, a los servicios sociales básicos de educación y salud, atendiendo las necesidades vinculadas a la nutrición y la seguridad alimentaria para incidir en la mejora de la calidad de vida.

OE2. Atender las necesidades de agua y saneamiento y habitabilidad de la población más vulnerable, urbana, periurbana y rural, para favorecer su desarrollo en condiciones de dignidad y salubridad.

Resultados Esperados:

- Ampliada la cobertura y calidad de la educación básica e inicial respetando la realidad multicultural de Nicaragua, especialmente del Caribe nicaragüense.

- Aumentada la cobertura y calidad de los servicios y programas de salud especialmente en las zonas rurales, con especial atención a los grupos de población más vulnerables.

- Mejorada la divulgación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, así como la cobertura de los servicios de salud sexual y reproductiva.

- Mejorado el acceso a la alimentación.

- Mejoradas las condiciones de habitabilidad de la población más vulnerable con especial atención a áreas urbanas marginales y áreas afectadas por desastres naturales.

- Ampliada la cobertura y calidad de los sistemas de agua potable y saneamiento.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Educación básica.

Se contribuirá a apoyar la consecución del objetivo de educación recogido en el Plan Nacional de Desarrollo 2008-

2012 del Gobierno de Nicaragua: «Para el año 2012 se habrá asegurado el derecho y acceso a todos los niños y jóvenes en edad escolar a una educación, básica y media, de calidad, gratuita, integral y obligatoria, que desarrolle valores para la formación personal, laboral, la construcción de ciudadanía dentro de una democracia participativa, así como el desarrollo humano sostenible del país».

Para ello, se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción de escuelas cercanas, física y culturalmente a los destinatarios de sus servicios.

Medida 2. Apoyo a programas de equipamiento de las escuelas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, de bibliotecas, instalaciones deportivas y para fines culturales.

Medida 3. Promoción de la educación infantil para niños y niñas.

Medida 4. Apoyo a la mejora de la formación inicial y de la capacitación permanente del profesorado, y dotación de recursos a redes de apoyo de la acción docente.

Salud primaria y reproductiva.

El Gobierno de Nicaragua establece que la política de salud está centrada en restituir el derecho de los nicaragüenses a un medio sano mediante la Salud preventiva y a recibir servicios integrales (que abarquen servicios de promoción, prevención de asistencia y rehabilitación), los que deben ser gratuitos y de calidad para que estén al alcance de todos por igual, adecuándolos a las realidades multiétnicas, culturales, religiosas y sociales del país, de tal forma que sean aceptados por todos los y las nicaragüenses³⁷. En el marco de la Cooperación Internacional y dentro de la mesa sectorial de salud se le ha dado una especial importancia al Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, así como al proceso de regionalización del sector salud.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción, o en su caso rehabilitación, y equipamiento de centros de atención primaria de salud, casas maternas o dispensarios en entornos rurales o urbanos pobres, incluyendo la formación de recursos humanos.

Medida 2. Apoyo a programas de nutrición.

Medida 3. Apoyo a programas de salud sexual reproductiva y de prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades prevalentes en los servicios de la atención primaria de salud.

Medida 4. Apoyo a programas de aplicación de la salud intercultural y tradicional para mejorar el tratamiento de enfermedades en áreas rurales.

Medida 5. Apoyo a los Gobiernos Regionales y locales para mejorar su capacidad institucional.

Vivienda digna.

La cooperación andaluza cuenta con amplia experiencia en proyectos de habitabilidad en Centroamérica, especialmente vinculados a población que ha sido afectada por desastres naturales: Por tanto, se apoyará al Gobierno de Nicaragua en su prioridad recogida en el PND (Plan Nacional de Desarrollo): «Facilitar el acceso a una vivienda digna a la población de escasos recursos es prioridad del Gobierno Revolucionario del Poder Ciudadano, para contribuir así a elevar el nivel de vida de los pobres, un elemento significativo en el combate de la pobreza».

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos afectados por desastres naturales que incluya una vivienda digna en dimensiones y prestaciones para la familia, con servicios comunes adecuados de abastecimiento de

agua, saneamiento, tratamiento de desechos, zonas de ocio y deporte, zonas comunes de gestión pública y actividades privadas.

Medida 2. Apoyo al fortalecimiento institucional a las entidades locales o comunidades para la gestión de los asentamientos, mediante la formación de recursos humanos y capacitación en materia de formulación del enfoque multisectorial del desarrollo de los asentamientos y en materia de desarrollo local para identificar las necesidades de la población de los asentamientos y para incorporar los resultados a los sistemas de gestión.

Medida 3. Apoyo a intervenciones de reordenación o mejora de asentamientos que presenten situaciones de alta pobreza, alta degradación habitacional o de inminente riesgo para sus pobladores.

Saneamiento y el acceso al agua potable.

Como ya se ha apuntado, la escasa cobertura y deficitario funcionamiento de los sistemas de tratamiento de aguas negras y residuos sólidos, unidos a comportamientos y hábitos de higiene por parte de la población, contribuyen a la insuficiente calidad del agua dentro de la vivienda y de su entorno inmediato comunal y vecinal.

Por otro lado, los datos oficiales en cuanto a la población con acceso a agua potable ha venido aumentando del 45,8%³⁸ en 1990, al 70,5% en el 2001. Sin embargo, en ese último año un 54% de la población de las zonas rurales no tenía acceso a una fuente de agua segura, mientras que en las zonas urbanas era el 10%.

En base a estas deficiencias «El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional ha implementado una política de aguas que no sólo apunta a transformar la caótica gestión precedente en el sector, sino a establecer prioridades en el uso del agua, y trabajar por asegurar la preservación y sostenibilidad de las fuentes de agua. Es decir, a desplegar los esfuerzos para construir a corto plazo la cultura del agua, realizando una gestión responsable de los recursos hídricos» (PND 2008-2012).

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción y gestión de pequeños sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en comunidades locales, adaptados a sus necesidades y peculiaridades, con la plena participación de la comunidad y especialmente de las mujeres.

Medida 2. Asistencia técnica y formación y capacitación de recursos humanos en materias relacionadas con la gestión del ciclo completo del agua.

Medida 3. Apoyo a campañas de educación de la ciudadanía para el uso adecuado del agua.

Soberanía Alimentaria.

El actual Gobierno ha tenido entre sus prioridades desde el inicio de su legislatura apostar por políticas públicas dirigidas a la lucha contra la pobreza y el hambre; de ahí el desarrollo de políticas como el Programa Hambre Cero cuyo eje central es la consecución de la soberanía alimentaria.

«La soberanía alimentaria garantizará que Nicaragua desarrolle sus propias capacidades de producción, almacenamiento y distribución a precios justos dentro de sus propias prioridades nacionales, respetando la diversidad productiva y la conservación del medio ambiente. La estrategia para lograr la seguridad alimentaria del pueblo de Nicaragua, garantizará que todos los nicaragüenses, especialmente los pobres y en pobreza extrema tengan acceso a la alimentación segura y nutritiva y a precios justos, para tener una vida sana y activa» (PND 2008-2012).

En este sentido, la Cooperación Andaluza contribuirá a fortalecer las capacidades de las organizaciones productivas y apoyará las políticas locales y regionales relativas a la seguridad alimentaria, dirigidas a paliar las carencias en cuanto al acceso a alimentos y las opciones productivas.

37. Gobierno de Nicaragua (2008)

38. INIDE (2005)

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de seguridad alimentaria que vinculen la producción local con el mayor consumo de alimentos, partiendo de la agricultura familiar y comunitaria en el sentido de incentivarla, mediante una remuneración adecuada de la producción, de forma anticipada y constituyendo bancos de alimentos territoriales para su distribución si fuera necesario entre la población más vulnerable.

Medida 2. En zonas especialmente pobres y donde no existe protección alguna a los grupos más vulnerables, apoyo a programas de seguridad alimentaria en escuelas y guarderías, centros de salud materno-infantil y hospitales y lugares de trabajo, ligando la transferencia de alimentos al cumplimiento de condiciones por parte de la población beneficiaria relativas a la salud, educación y nutrición. Asimismo, se consideran prioritarias intervenciones dirigidas especialmente al desarrollo rural integrado.

Medida 3. Apoyo a programas destinados a fomentar el acceso de la población indígena y de las mujeres a los medios de producción agrícolas, pesqueros y ganaderos y a la formación y capacitación que les habilite para el ejercicio de dichas actividades económicas.

Medida 4. Apoyo a programas de fomento de la agricultura de conservación, mantenimiento del suelo, y ahorro de agua y energía, primando las prácticas agroecológicas y el manejo integrado de cultivos y plantaciones.

Medida 5. Apoyo a la agricultura familiar y comunitaria y la producción para el consumo.

Medida 6. Apoyo a programas para la mejora de las infraestructuras agrarias: riegos, embalses, caminos rurales, almacenes.

Medida 7. Apoyo a la organización de los agricultores y pescadores, fomentando el asociacionismo y el cooperativismo.

Medida 8. Apoyo a programas para la comercialización local de los productos alimenticios, agrícolas y pesqueros de la zona.

Línea prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.

En el desarrollo del Plan Nacional 2008-2012 se recoge la necesidad de fortalecer las instituciones públicas y las organizaciones civiles para mejorar los niveles de gobernabilidad. En este sentido, se apoyará el proceso de descentralización, particularmente, en las regiones autónomas para mejorar la gestión y la administración de sus competencias. Ello demandará en cada uno de los casos un nuevo nivel de participación y consenso, esta vez regional, territorial, municipal y comunal, que se deberá desarrollar en los procesos de identificación y formulación que se desprenda de este Programa Operativo, traduciéndose en intervenciones concretas y localizadas que respondan a estrategias y necesidades locales.

Por otro lado, una de las condiciones de un desarrollo sostenible es que sea participativo, compartido por la sociedad y las instituciones y asociaciones que la representan. Universidades y Organizaciones de la Sociedad Civil³⁹ están llamadas a ser agentes indiscutibles en cualquier proceso de

desarrollo que aspire al aumento de capacidades locales y la participación incluyente.

El éxito de los diferentes modelos de desarrollo sólo es posible mediante una articulación coherente entre las distintas instancias comunales, municipales, regionales y nacionales involucradas, por lo que durante este proceso será fundamental contar con la experiencia y capacidad técnica de las diversas instituciones del Estado.

Además, las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense, mediante convenios con instituciones del Estado y Gobiernos locales, han realizado un enorme esfuerzo para mejorar la deficiente cobertura estatal en cuanto a servicios básicos se refiere, en especial en los sectores de la población más desfavorecidos, pudiendo aportar un inapreciable conocimiento en este sentido.

Desde la cooperación desarrollada por las ONGD se trabajará en el fortalecimiento de la sociedad civil con especial atención a las organizaciones de mujeres. Unido a ello, desde las plataformas sindicales y a nivel regional, se fortalecerán las asociaciones sindicales para la defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en Nicaragua, y el respeto de los derechos fundamentales de las personas en aras de favorecer la cohesión social.

Dentro de esta línea prioritaria se identifican dos Objetivos Específicos:

OE.1. Fortalecer y mejorar las capacidades técnicas y gerenciales de los Gobiernos para desarrollar de forma eficiente la gestión adecuada de los asuntos públicos.

OE.2. Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y organizaciones indígenas en los espacios de toma de decisiones para la consecución de un desarrollo integral, incluyente y sostenible.

Resultados Esperados:

- Mejorados los mecanismos y espacios de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno (Administración Central, Municipios, Territorios, Regiones Autónomas).

- Fortalecidas las capacidades técnicas y gerenciales de los distintos niveles de gobierno, con especial atención a los niveles municipales, territoriales y regionales.

- Fortalecidas las capacidades de incidencia y liderazgo de las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y organizaciones indígenas en los espacios de toma de decisiones.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Fortalecimiento de estructuras democráticas.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de formación en los ámbitos administrativo (finanzas, tributación, catastro, planificación estratégica, entre otras) y técnico.

Medida 2. Apoyo a programas de formación en el ámbito político (negociación y resolución de conflictos, rendición de cuentas, participación, pluralidad, liderazgo, habilidades directivas...) orientado a una mejor gestión por parte de las estructuras democráticas de los territorios y con el objetivo de facilitar el desarrollo de un «buen gobierno», transparente, participativo, efectivo e incluyente.

Medida 3. Apoyo a procesos integrales de fortalecimiento institucional basados en el aumento de capacidades y en la promoción de articulación interinstitucional y la participación social equitativa.

Sociedad Civil.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo al acceso de la población a la toma de decisiones en el ámbito local mediante procesos formativos sobre los derechos y deberes de la ciudadanía.

39. Según el Mapeo de la Organizaciones de la Sociedad Civil en Nicaragua realizado en agosto del 2006 por el Instituto de Comunicación y Desarrollo, en la RAAN existen 114 organizaciones de la sociedad civil y 95 en la RAAS. Estas organizaciones se agrupan en diversas Redes, Coordinadoras o Federaciones, cada una de ellas con una vocación sectorial, por ejemplo: Red de Mujeres Contra la Violencia (RMCV), Coordinadora de ONGDs que trabajan por la niñez y la adolescencia (CODENI), Red nicaragüense para la democracia y el desarrollo local (RNDDL), etc.. Es difícil identificar a priori cuál será el grado de importancia con cada una de estas organizaciones o agrupación de organizaciones. Esto dependerá del sector específico de cada intervención y también del área geográfica concreta de la misma.

Medida 2. Apoyo a la creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales de base y su indispensable vinculación y participación activa en los procesos de desarrollo, especialmente aquellas que congregan a grupos de mayor vulnerabilidad y que tradicionalmente han estado ausentes de una implicación efectiva en los procesos de desarrollo.

Línea prioritaria 3. El respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, indígenas y minorías).

Desde la Cooperación Andaluza se impulsará la promoción de los derechos de las mujeres a través de acciones positivas en las intervenciones realizadas, así como con programas específicos que contribuyan a su empoderamiento económico, social y político. Por otra parte, es necesario apoyar los procesos de fortalecimiento de las instituciones que fomentan las políticas de igualdad, así como a la sociedad civil para promover una sociedad más equitativa.

El problema de la seguridad de las mujeres es común en toda la región. Los niveles de violencia de género y la trata de mujeres son dos problemas que afectan directamente a mujeres, niñas y adolescentes y que ha de ser abordado de manera integral desde la prevención, la protección y la lucha contra la impunidad.

«La política de Género del Gobierno de Nicaragua parte de las siguientes premisas: las mujeres como sujetos de cambios sociales y del desarrollo, el acceso a los bienes y medios productivos, equidad en la participación e igualdad de derechos y oportunidades, la inversión en áreas sensibles como la educación, salud, vivienda, etc., la preeminencia de las mujeres pobres como mayoría y la organización y la participación social como medio para lograr su desarrollo».⁴⁰

«Por otro lado el Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución».⁴¹

«El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana». (Art. 8 de la Constitución de la República.)

Dentro de esta línea estratégica se identifican tres Objetivos Específicos:

OE.1. Promover los derechos de las mujeres y su acceso a los servicios públicos para la promoción de su autonomía y su desarrollo integral.

OE.2. Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres para el pleno ejercicio de sus derechos.

OE.3. Contribuir a la reducción de la inequidad que afecta a los pueblos indígenas y afro descendientes.

Resultados esperados:

- Mejorada la intervención pública en prevención, protección e intervención diferenciada para las mujeres víctimas de violencia.

- Fomentado el fortalecimiento de las organizaciones y espacios específicos enfocados al desarrollo de la participación y liderazgo de las mujeres para la defensa de sus derechos.

- Iniciados procesos de sensibilización, información y formación para la equidad de género.

- Mejorados los mecanismos que lleven al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afro descendientes.

- Apoyados procesos de sensibilización, información y formación para la equidad de los pueblos indígenas y afro descendientes.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Género.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de fortalecimiento institucional y de asistencia técnica de las estructuras nacionales instauradas para la consecución de la igualdad de género, para abordar, entre otras cuestiones, la violencia contra las mujeres.

Medida 2. Apoyo a programas del tejido asociativo que trabajen por la igualdad de género desde diferentes ámbitos.

Medida 3. Apoyo a programas y acciones positivas como complemento del enfoque transversal que incidan especialmente en la salud, la educación, la alimentación, el acceso al empleo y a la actividad productiva, su participación en la vida política, con prioridad por las mujeres del medio rural y las mujeres indígenas.

Población indígena y grupos étnicos.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo al fomento del asociacionismo de los pueblos indígenas y grupos étnicos, mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de las estructuras institucionales de sus organizaciones en tanto interlocutores válidos de las demandas y propuestas de las comunidades.

Medida 2. Apoyo al fortalecimiento y divulgación de la cultura indígena y étnica vinculada al desarrollo económico y social, apostando por el enfoque de que las realidades culturales particulares de los pueblos indígenas son impulsoras del verdadero desarrollo sostenible.

Línea prioritaria 4. La dotación, mejora o ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

La Cooperación Andaluza establece como uno de los sectores prioritarios la dotación, mejora o ampliación de la base productiva y el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular de las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

En esta misma línea, la estrategia productiva que impulsa el Gobierno de Nicaragua en el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012 tiene como objetivo «potenciar la productividad y proyección sostenible de alimentos a través de la micro, pequeña y mediana producción del campo y la ciudad, capitalización del campesinado empobrecido, los pescadores, los productores y productoras excluidas por las anteriores políticas económicas neo-liberales, restauración del medio ambiente e incremento de la competitividad y complementariedad de los sectores productivos, de tal manera que se creen condiciones para el comercio justo a precios justos en beneficio de la población nicaragüense como factor clave en el combate de la pobreza».

Además de la producción agropecuaria, forestal, de pesca, minera e industrial, el Gobierno de Nicaragua identifica el

40. Gobierno de Nicaragua (2008)

41. Constitución de la República, Art. 5

Turismo como un sector clave para la generación de empleo, la mejora del nivel de vida y el aumento de los ingresos familiares y nacionales.

Dentro de esta línea estratégica se identifican cinco Objetivos Específicos:

OE.1. Facilitar la dinamización del tejido económico y el empleo, fomentando la participación de las mujeres, jóvenes, indígenas y afro-descendientes.

OE.2. Mejorar las capacidades de producción y comercialización de las organizaciones comunitarias y las cooperativas.

OE3. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas del sector privado en el marco del diálogo social.

OE4. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras en el marco del diálogo social.

OE5. Facilitar condiciones que aumenten el valor añadido a la producción primaria a través de la agro industrialización.

Resultados que se pretenden lograr:

- Mejorado el empleo especialmente en mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes.
- Mejoradas las capacidades técnicas y la diversificación de habilidades de los recursos humanos, cooperativas y organizaciones comunitarias productivas, en especial de las mujeres, indígenas y afro-descendientes.
- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas del sector empresarial.
- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras.
- Fortalecidas de manera técnica y gerencial las cooperativas y organizaciones comunitarias productivas.
- Mejorados los ingresos familiares.

El subsector en que se enmarcan las actuaciones es el siguiente:

Empleo, productividad y tejido empresarial básico.
Para ello se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo y asistencia técnica para la implantación de programas de jóvenes emprendedores con medidas de formación, asesoramiento y acompañamiento empresarial.

Medida 2. Apoyo a programas para favorecer las iniciativas empresariales de mujeres.

Medida 3. Apoyo a programas de impulso del cooperativismo, especialmente en actividades que contribuyen a la satisfacción de necesidades esenciales: consumo, vivienda, agricultura, empresas en la economía rural, aprovechamiento de recursos endógenos para la industria y la energía.

Medida 4. Acciones de apoyo para el fomento del diálogo social en las relaciones laborales.

Medida 5. Apoyo a programas para el fomento de la actividad turística.

Medida 6. Apoyo y Asistencia técnica para la creación de redes para el intercambio de experiencias relativas al fomento de la creación de pequeñas y medianas empresas en entornos locales partiendo de recursos endógenos.

Medida 7. Apoyo a la realización de planes de desarrollo sectorial, para la creación de pequeñas empresas, impulsando la creación de clúster y la adopción de actitudes de cooperación empresarial.

Medida 8. Apoyar a las MIPYMES ubicadas en el área de economía campesina, estimulando la creación y fortalecimiento de empresas y empresarios rurales, propiciando la agregación de valor a la actividad económica del agro.

Línea prioritaria 5. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

«El Gobierno de Nicaragua se propone mejorar la calidad de vida del pueblo nicaraguense, en responsabilidad compartida con las ciudadanas y ciudadanos, incorporando en su política los principios de defensa de la naturaleza y el medio ambiente, combate de la pobreza y conservación del patrimonio natural, respetando los derechos ancestrales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas».⁴²

Dada la alta incidencia de las temporadas de ciclones, así como los graves problemas de contaminación y deterioro ambiental, se hace necesario considerar en las intervenciones un fuerte componente ambiental que contribuya a la disminución de los riesgos ambientales, a la puesta en marcha de sistemas de gestión de residuos y protección de áreas naturales y zonas de especial interés ecológico.

No hay que olvidar que la protección del medio ambiente va unida a modelos de explotación agrícola sostenibles, al respeto de la normativa ambiental para los residuos industriales y la sostenibilidad de las zonas de explotación turística. En este sentido, se cuenta con amplia experiencia en Andalucía en planificación territorial, preservación del medio ambiente y promoción de la sostenibilidad ambiental y el uso adecuado de los recursos naturales.

Dentro de esta línea prioritaria se identifican tres Objetivos Específicos:

OE.1. Promover en las áreas rurales y urbanas marginales un desarrollo respetuoso con el medio ambiente que incida en el disfrute de un entorno seguro y saludable.

OE.2. Contribuir a la mejora de la gestión de recursos naturales.

OE.3. Mejorar la respuesta ante emergencias y las capacidades de prevención de riesgos ante desastres naturales.

Resultados esperados:

- Fomentados sistemas de explotación sostenible de los recursos naturales.
- Fortalecidas las capacidades institucionales de regulación y control ambiental.
- Fortalecidas las capacidades institucionales y de las organizaciones comunitarias para la gestión ambiental y el uso racional de los recursos naturales.
- Mejoradas las capacidades de respuesta ante emergencias y prevención de riesgos ante desastres naturales.
- Prevención, control y reducción de la contaminación.

El subsector en que se enmarcan las actuaciones es el siguiente:

Sostenibilidad medioambiental.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a la elaboración y gestión de programas de protección de la biodiversidad y de ordenación de recursos naturales en ámbitos locales, incidiendo en la participación activa de las mujeres.

Medida 2. Apoyo a programas de prevención de desastres naturales y de capacitación de respuesta ante emergencias.

Medida 3. Apoyo a programas de formación y capacitación de recursos humanos, especialmente a las mujeres como gestoras de recursos hídricos, aprovechando las potencialidades de las Universidades.

Medida 4. Apoyo a la puesta en marcha de programas de ámbito local destinados a la gestión integral de los residuos sólidos.

42. Constitución de la República, Art. 5

Medida 5. Asistencia técnica y apoyo para la elaboración de Agendas locales 21.

Medida 6. Apoyo a la implementación de Planes de Gestión Ambiental en las MIPYMES.

Medida 7. Apoyo a la implementación de sistemas agroforestales y silvopastoriles en áreas de amortiguamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Medida 8. Apoyo al fortalecimiento de la red de guardaparques para la vigilancia y control en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Medida 9. Apoyo al fortalecimiento del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) en relación a evaluación de riesgos y escenarios futuros relacionados al cambio climático.

Medida 10. Apoyo para la formulación e implementación de acciones de mitigación de riesgos en sitios críticos priorizados en comunidades rurales.

3.2. Prevención y gestión de riesgos.

A tenor de lo previsto en el PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) existentes, junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenación territorial si existiesen) y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

- Planes de contingencia.

- Planes de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

- Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

- Gestión medioambiental y cambio climático.

- Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

- La prevención de conflictos.

- En países en riesgo de sufrir conflictos o en situación de tensión, se identificarán iniciativas, agentes y capacidades existentes a nivel institucional y de la sociedad civil relativos a la prevención de conflictos.

- Se propiciarán las iniciativas que pretendan reaccionar de forma temprana ante conflictos potenciales, que tengan como objetivo la reducción de tensiones o que ataquen las causas de los conflictos.

- Los proyectos de desarrollo incorporarán de forma paulatina metodologías de sensibilidad al conflicto, que permitan identificar el impacto de la ayuda en el conflicto y posibiliten la introducción de medidas correctoras.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el periodo 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuerzan la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

- Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadores en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluza se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de

actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza, contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinen a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos, evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).

- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).

- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).

- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.

- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.

- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

La equidad de género.

Cada intervención considerará el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su autonomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista ofreciendo los datos desagregados por sexo.

Así mismo, se ha de tener en cuenta el análisis de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres; para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades por sexo mediante el análisis del uso del tiempo por parte de hombres

y mujeres. Esto es así puesto que hay que tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción que no se reconocen ni se remunerar y son invisibilizadas.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral mediante: i) la actuación desde el enfoque de derechos humanos, ii) la sensibilización, iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, mediante la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con las actuaciones de cooperación, v) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género, y vi) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en este área.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medio ambiente.

Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar. De esta forma, se deberán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos sobre el medio, considerando el cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos, entre los que están las declaraciones anuales del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente⁴³.

Se deberá incluir la consideración de los riesgos ambientales en las intervenciones, acompañándose de medidas para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona.

Es de suma importancia el respeto y la visibilidad de las prácticas tradicionales de uso y gestión de los recursos naturales que los Pueblos Indígenas han venido desarrollando. Por tanto, se deberá promover la participación y cosmovisión de los Pueblos Indígenas en las actuaciones que se desarrollen en su territorio.

Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser utilizados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello, se deberá tender en las intervenciones, en la medida de lo posible, a transitar del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. De igual forma, será importante recoger criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

Se recogerá la promoción del derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además, se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas se inclui-

43. SEGIB (2007)

rán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre éstos y otros aspectos ambientales.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio. También deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas preventivas del impacto, de mitigación del impacto, modificación de la actuación, etc.).

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones sociedad civil.

La cooperación andaluza considerará impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, propugnando Administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía, promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, fortaleciendo y profesionalizando los poderes públicos de forma que la población en su conjunto cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica y fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, en aras de contribuir a la consolidación de un Estado democrático y de Derecho.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, debemos contemplar intervenciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo de las áreas de actuación prioritarias, de forma que se incorpore la participación de las organizaciones ciudadanas en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública.

Los proyectos y programas que se desarrollen deberán recoger expresamente la vinculación de las actuaciones financiadas con las entidades públicas que tengan las competencias en la materia, de forma que se favorezca su fortalecimiento y la sostenibilidad. De igual manera, se promoverá el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector de actuación, para que se favorezca su participación y se contribuya a una efectiva auditoría social.

Las actuaciones vinculadas a los servicios de educación y salud, deberán ser identificadas de forma participativa en el marco de las prioridades recogidas en los planes de desarrollo del ámbito de actuación. En caso de no contar con éstos, se desarrollarán los espacios de diálogo y concertación público-privada que favorezcan la apropiación, el impacto y la sostenibilidad.

En las iniciativas económico-productivas, se considerarán aspectos específicos de fortalecimiento organizativo en pro de su autonomía, y la formación que les facilite afrontar todas las fases del ciclo productivo, y que les permita obtener las capacidades para ser competitivos y generar riqueza.

En relación con las instituciones locales se incidirá en el fortalecimiento del sistema municipal tanto en sus formas de asociacionismo como a nivel individual, consolidando el buen Gobierno y la gestión eficiente y transparente y, sobre todo, considerando la promoción y creación de ciudadanía en las zonas prioritarias. Se identificarán los ámbitos concretos de desarrollo mancomunado de iniciativas locales, buscando la generación de un verdadero desarrollo local y la prestación universal de los servicios básicos principales en cada comunidad.

En cuanto a los espacios de participación y concertación, se identificarán y potenciarán formas de apoyo para la constitución de foros locales que integren las visiones de los

sectores públicos, empresariales y sindicales, con especial incidencia de la incorporación de organizaciones de mujeres e indígenas a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal.

Los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento llevarán la sensibilización a la ciudadanía sobre su adecuado uso y el pago por servicios, en aras de favorecer la eficiencia en la gestión y de promover los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.

Diversidad Cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en los diagnósticos de las intervenciones, los cuales deberán elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor agregado que pueden aportar a las intervenciones.

Se promoverá la participación activa de los pueblos indígenas en todas las fases de la intervención, y se recogerán sus necesidades específicas en el marco de su cosmovisión.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa.

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 19 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en Nicaragua durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PACODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.
- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.
- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.
- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.
- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.

- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).
- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.
- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se

encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.
- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

- Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo:

(2005a) «Documento de estrategia país 2005-2008. Cooperación española. Nicaragua».

(2005b) «Plan Director de Cooperación Española 2005-2008».

(2007a) «Programa de cooperación regional con Centroamérica. Adaptación al Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008».

(2007b) «Programa de cooperación regional con Centroamérica. Adaptación al Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008».

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2008). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.

- Declaración de donantes del grupo de apoyo presupuestario general (2005): «BSGdeclaración4donantes».

- Diego López Olivares y Emilio M. Obiol Menero (2005). «El turismo en Nicaragua. Un análisis territorial contemporáneo».

- Fundación Carolina. Elisabet Jané (2008). «Apropiación, alineamiento y armonización en el nuevo contexto de Nicaragua». Fundación Carolina.

- Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior (FRIDE). Claudia Pineda, Nils – Sjard Schulz (2008). «El reto nicaragüense. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y al democratización. Estudio de caso II».

- Gobierno de la República de Nicaragua:

(1987) Constitución de la República de Nicaragua. Disponible en: www.asamblea.gob.ni

(2005a) «Plan nacional de desarrollo 2005-2010».

(2005b) «Plan quinquenal de salud 2005-2009».

(2007a) «Programa económico financiero 2007-2010».

(2007b) «Políticas del Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional».

(2007c) «Políticas para la educación básica y media del Gobierno de reconciliación y unidad nacional para el periodo 2007-2012».

(2008a) «Plan nacional de desarrollo humano 2008-2012. Documento borrador 0».

(2008b) «Ministerio de Salud. Plan institucional a corto plazo 2008. Orientado a resultados».

(2008c) Borrador 0. Plan Nacional de Desarrollo Humano. La Gaceta, año XCI, núm. 238.

- Instituto Complutense de Estudios Internacionales. José Antonio Alonso (2008). «Cooperación española. Desafíos para una nueva legislatura». ICEPAPER 03

- Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) (2006). «Mapeo de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua. Informe final».

- Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE 2007). «Tercer informe de monitoreo sobre el estado de la democracia en Nicaragua». Estudio realizado en el marco del Proyecto: Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad en Nicaragua.

- Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE):

(2005) VIII Censo de Población y IV de Vivienda.

(2006) Anuario estadístico 2006. Indicadores demográficos quinquenio 2005-2010.

(2007a) Mapa de pobreza extrema por el método de necesidades básicas insatisfechas.

(2007b) Encuesta de hogares para la medición de empleo.

- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). Sistema de reconocimiento al desempeño municipal. SIRDEM. Informe anual.

- Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) 2009. Disponible en: www.marena.gob.ni

- Ministerio de Educación (ME) (2007). Estadísticas escolares.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de la República de Nicaragua:

(2007) Informe de la ejecución presupuestaria 2007.

(2008) Documento Implementación de una Ley de responsabilidad fiscal en Nicaragua

- Ministerio del Trabajo (MT). Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional:

(2008) Informe de Gestión 2008.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2009). Disponible en www.oimconosur.org

- Organización Mundial del Comercio (2007). «Examen de las políticas comerciales». Informe de la secretaría de la Organización Mundial del Comercio en Nicaragua.

- Organización Panamericana de la Salud (2005): «Estrategia de cooperación técnica 2004-2008. Nicaragua».

- Orlando J. Pérez (2008). «Cultura política de la democracia en Nicaragua, 2008: El impacto de la Gobernabilidad». Estudio realizado por Borge y Asociados en el marco del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

(2005). Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe; ¿Nicaragua asume su diversidad?

(2007) Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido.

- Revista El Observador Económico. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global :

(2007) Ivonne Acevedo. «Infraestructura, talón de Aquiles de Nicaragua».

(2008) Adelmo Sandino. «¿Qué tan pobres somos realmente? y ¿Por qué seguimos siendo pobres?». Entrevista con Florencia Castro Leal, Economista Jefe del Banco Mundial en Nicaragua.

- Sánchez Torruño, S.I., F. Martí Jácomo Ramírez, C y E. López Hurtado (2005). «Diagnóstico sobre el acceso de las mujeres a la justicia en materia de familia». Estudio realizado en el marco del Proyecto de la AECID: Mejora del acceso de las mujeres a la justicia en materia de familia.

- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2007) Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.segib.org/actividadesDatos.php?id=64&idioma=esp>

- Sistema de las Naciones Unidas (SNU):

(2007a). Nicaragua. Valoración común de país 2007».

(2007b). Marco de la asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012. Nicaragua.

(2007c). Plan de acción del Programa País 2008-2012 entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- United Nations Population Fund (UNPFA) Nicaragua:

(2009) Indicadores demográficos. Disponibles en: www.unfpa.org.ni

Documento a los 15 años de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, CIPD. Disponible en: www.unfpa.org/icpd/15/docs/summary_spanish.pdf

- Unión Europea:

(2006a) Taller de consulta con la Sociedad Civil sobre la estrategia de cooperación Unión Europea-Nicaragua 2007-2013.

(2006b) Nota conceptual Nicaragua.

(2006c) La justicia en Nicaragua. Diagnóstico del sistema de justicia». Estudio realizado en el marco del Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua / PAI NIC. ALA/2003/5748

(2007) Informe estratégico nacional. Nicaragua

(2008) Blue Book 2007

- World Bank, (2004): Shocks and Coffee: Lessons from Nicaragua, Working Paper, Informe n.3 0164.

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO

COSTA RICA 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.
 - 2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.
 - 2.3. Áreas de mejora seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.
 - 3.2. Prevención y gestión de riesgos.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

La República de Costa Rica es uno de estos países prioritarios. Ocupa el lugar 54 en el IDH. Sus principales problemas están relacionados con un proceso de descentralización inacabado, la desigualdad social y territorial, las dificultades de protección ambiental y la insuficiencia de iniciativas de desarrollo económico generadoras de empleo.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en Costa Rica de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el período 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración, con un claro enfoque de derechos.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona go-

zar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los programas y proyectos en el ámbito de los Programas Operativos, recogerán las orientaciones de Derechos humanos vinculados al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer una violación de éstos. Compartirán los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, preservar la integridad de la persona y contribuir a su bienestar personal y familiar.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el capítulo 1 destinado a la presentación, en el capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socio económico del país y propone una selección de áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico¹. Con la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la

1. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su período de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo: Administración Autonómica, ONGD, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de

trabajo en el país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. Diagnóstico.

2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.

Costa Rica cuenta con una extensión de 51.100 Km². Es un país de renta media (5.859,40 USD por habitante en 2007²), con índices de pobreza muy inferiores a los de los demás países de la región (en el año 2008, el 20,7% de la población y el 17,7% de los hogares permanecen en situación de pobreza³), pero en los últimos cinco años ha caído progresivamente de posición con respecto a otros países, pasando de la posición 48 a la 54 (IDH Nacional en 2008⁴, 0,854). Existen además importantes asimetrías entre los 81 cantones del país con una concentración de la pobreza en las zonas fronterizas y en la región atlántica. En 2007 aumentó la desigualdad en el ingreso y el coeficiente de Gini alcanzó un valor de 0,426 (el segundo más alto de los últimos veinte años).

Datos geográficos y socio demográficos.

La población total de Costa Rica es de 4.355.308 habitantes, de los cuales el 49% son mujeres y 51% son hombres. La densidad de población es de 78,6 habitantes por kilómetro cuadrado. La tasa de crecimiento es de 1,70 y la esperanza de vida de 78,5 años, distribuida por sexo en 80,9 años para las mujeres y 76,2 para los hombres. La tasa de mortalidad infantil se sitúa en 10 por cada 1.000 y la tasa de fecundidad en 1,90. La tasa de natalidad es 16,3 y la tasa bruta de repro-

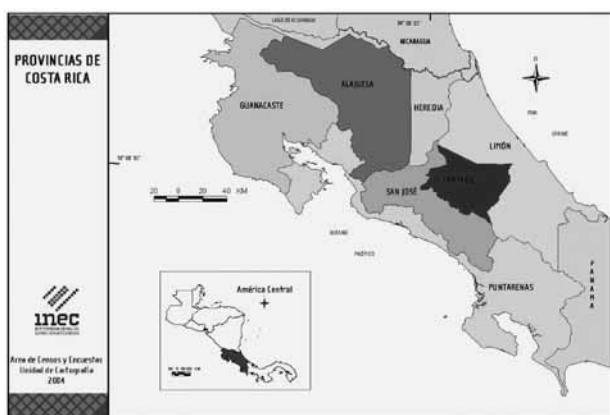
2. IEN 2008.
3. INEC 2008
5. PNUD 2008
4. IEN 2008.

ducción 0,93⁵. Es un país principalmente urbano: un 76% de la población vive en núcleos urbanos frente al 24% que vive en zonas rurales.

La población indígena en Costa Rica supone el 1,7% del total; son aproximadamente 63.876 personas, de las cuales el 42% están ubicadas en los 22 territorios indígenas del país y el 18% nacieron fuera de Costa Rica, especialmente en Nicaragua y Panamá.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta desde el punto de vista demográfico los flujos migratorios de Costa Rica. En un contexto regional con una alta migración internacional⁶, se ha caracterizado por ser uno de los países con los porcentajes más altos de inmigrantes: 7,8% de la población total según el censo de 2000.

La organización territorial de Costa Rica se estructura en siete provincias, que integran a su vez 81 cantones y 470 distritos.



Situación política e institucional.

Costa Rica se constituye políticamente como una República Democrática. El Presidente de la República, en la actualidad Oscar Arias Sánchez, fue elegido por sufragio universal directo para un período de 4 años, al igual que los miembros de la Asamblea Legislativa, que es unicameral y cuenta con 57 escaños. Con relación al Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 22 magistrados, que son elegidos por un período de 8 años por la Asamblea Legislativa.

El país presenta buenos resultados en el ámbito institucional y especialmente en el cumplimiento e impulso de los Derechos Humanos, con un sistema judicial de carrera independiente y competente. Es el país que acoge al Tribunal Interamericano de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, lo que refleja su compromiso en este ámbito así como el reconocimiento de sus esfuerzos a favor de la paz en la región.

Costa Rica cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que parte de una lógica y estructura sectorial, abordando los ejes de Política Social, Política Productiva, Política de Sostenibilidad Medioambiental, Política Exterior y Reforma Institucional. Entre las metas nacionales priorizadas destacan las siguientes: 1. Combatir la corrupción, impulsando un proceso de reforma del Estado y articulando la evaluación del desempeño y el control de los funcionarios; 2. Reducción de la pobreza de las familias que se encuentren por debajo de la línea de pobreza, incrementar esfuerzos en la cobertura y calidad de la educación y la salud, especialmente orientada para los colectivos más vulnerables, apoyar las iniciativas de pequeñas y medianas empresas, implantar políticas de vivienda e

impulsar la reforma tributaria que permita incrementar el nivel de inversión social; 3. El crecimiento económico y el empleo, con la generación de un empleo de calidad, con formación técnica y cualificación de la mano de obra; 4. Mejorar la calidad y cobertura del sistema educativo; 5. Detener la tasa de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y revertir la sensación de inseguridad de la población, y 6. Fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado.

En Costa Rica el desarrollo municipal es incipiente. Los gobiernos locales presentan limitaciones en la gestión financiera, administrativa, ambiental y en la prestación de servicios, lo que se traduce en poca capacidad de atender las demandas de los ciudadanos. La estructura del gasto municipal presenta dificultades para orientar los recursos hacia la provisión de los servicios públicos y la inversión necesaria para ello, pues en su gran mayoría se dirigen al pago de cargos fijos (44%), prestación de servicios (17%), materiales y suministros (14%) y tan solo el 25% del gasto total está orientado a la inversión en infraestructura, maquinaria y equipo, ejecución de proyectos y sistemas de información⁷.

El gobierno costarricense asume el fortalecimiento del régimen municipal como uno de los ejes fundamentales de su política de desarrollo. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 tiene entre sus prioridades la obtención de mejoras tangibles en la gestión pública para la ciudadanía, en el plazo más corto posible, lo cual implica el desarrollo de acciones concretas que le permitan alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión municipal.

Existe un Código municipal del año 1998 y un proceso de descentralización en marcha que forma parte de las políticas de reforma del Estado. En el año 2008 se lanzó a nivel nacional la política para el régimen municipal «Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense», con el fin de dotar a las municipalidades de las herramientas necesarias que les permita impulsar el desarrollo social y económico del país desde el ámbito local.

Se han elaborado diferentes planes de desarrollo cantonales y regionales con un enfoque desde lo local/regional hacia lo nacional, sobre la base de la Gobernabilidad (mejorar las condiciones de articulación institucional y participación de los grupos locales para que puedan ser promotores y protagonistas del desarrollo sostenible) y Gobernanza (eficacia, calidad y buena orientación de la intervención de las Instituciones Públicas), el Crecimiento Económico Sostenible e Incluyente (reestructuración de la base económica local y que el desarrollo dinamice y mejore las condiciones de empleo de la población local) y la Gestión Territorial y Ambiental, con un liderazgo y conducción del proceso por parte de los diferentes actores del territorio, haciendo partícipes del mismo y favoreciendo la participación de los grupos tradicionalmente excluidos de los procesos de desarrollo, especialmente las comunidades indígenas, mujeres y jóvenes.

Economía.

Costa Rica es un País de renta media (5.859,40 USD por habitante en 2007⁸), con una tasa de desempleo del 4,8 %⁹, siendo una de las tasas más bajas de América Latina junto con México, Chile y Argentina. Las mujeres son las que se ven más afectadas, ya que alcanzan una tasa del 6,8%. A pesar de estos indicadores, existen importantes asimetrías entre los 81 cantones del país. En 2005, el Municipio de Escazú (1) contaba con un IDH de 0,919 y el Municipio de Talamanca (81) tiene un IDH de 0,556¹⁰ con una concentración de la pobreza en las zonas fronterizas y en la región atlántica. A

5. INEC 2007.

6. Según la CELADE, América Latina y el Caribe proporcionaba en el 2000 más del 125 de los migrantes internacionales en el mundo.

7. CCR (2007))

8. IEN (2008).

9. OIT, 2007

10. PNUD (2007)

las asimetrías cantonales se une la desigualdad en la distribución del ingreso. Así, el 20% más rico de la población recibe el 54,1% del ingreso nacional, mientras que al 20% más pobre le corresponde sólo el 3,5%.

Durante varias décadas Costa Rica disfrutó de estabilidad política, progreso social y crecimiento económico, pero su modelo de desarrollo empezó a dar señales de agotamiento en la década de los setenta, colapsando finalmente con la crisis internacional del decenio siguiente.

La reforma económica emprendida con posterioridad no logró restablecer el ritmo de crecimiento económico deseado, los niveles de pobreza se estancaron desde mediados de los noventa y se ampliaron las brechas de inequidad y las asimetrías económicas y sociales.

Costa Rica es el país más industrializado de América Central, su estrategia es la de una economía abierta, con esfuerzos de diversificación y cuyo crecimiento medio es de 4,3% desde hace más de una década. Sin embargo, la Administración se enfrenta a un déficit presupuestario crónico del 3,6% del PIB debido a la escasa presión fiscal (13,4% del PIB), la evasión fiscal y elevado nivel de deuda pública (57% del PIB en 2004), a lo que se le une una inflación del 13,6% en el 2005, lo que amenaza su estabilidad económica y social.¹¹

Desde el punto de vista comercial, Costa Rica, ha firmado recientemente tratados de libre comercio con México, Chile, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Canadá, Estados Unidos, China y Singapur. El Tratado de Libre Comercio del Caribe (con CARICOM) fue aprobado en el 2005 por la Asamblea Legislativa. En la actualidad Costa Rica, junto con el resto de la región centroamericana, está en proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Además, es un miembro activo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y uno de los países presentes en las reuniones preparatorias de la Ronda de Doha. Ha prestado una valiosa contribución en asuntos como la facilitación del comercio, el trato diferenciado entre economías desarrolladas y economías en desarrollo, la competencia y el acceso a los medicamentos.

Ámbito social.

Costa Rica es un país de renta media con índices de pobreza inferiores en comparación a los de los demás países de la región centroamericana. Durante las últimas décadas, marcadas por un aumento de la competencia económica y procesos de guerra en los países de su entorno, Costa Rica logró mantener una estrategia nacional de desarrollo humano equitativo, basada en un sistema de servicios públicos sociales y de acceso universal. A pesar de los avances a nivel país en los últimos años, se sigue manteniendo como reto la superación de la exclusión social y territorial y la disminución de las limitaciones al ejercicio de los derechos humanos de determinados grupos de la población: migrantes, mujeres, niños/as, adolescentes, adultos mayores y minorías étnicas.

En el informe de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2002-2005) en el objetivo de erradicación de la pobreza, Costa Rica progresó de manera muy satisfactoria, con la puesta en marcha de servicios de salud y educación, así como de vivienda y servicios básicos que contribuyó a limitar los efectos de la pobreza, traduciéndose en una importante inversión pública en infraestructuras y políticas sociales. En este sentido, los indicadores sociales que se desprenden del informe de Naciones Unidas 2006- 2007 muestran una situación de considerable mejora.

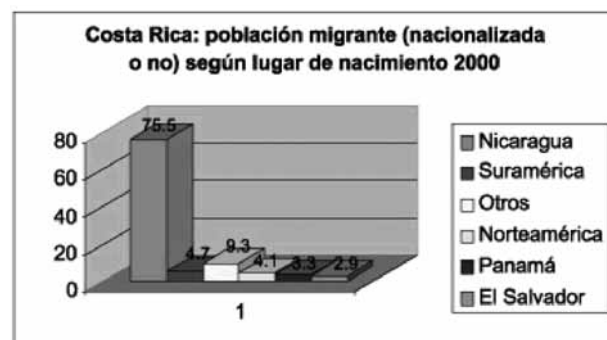
Sin embargo, aunque la partida de los gastos sociales en el presupuesto del Estado aumentó en un 58% entre 1990 y 2004, en los últimos años ha habido un retroceso teniendo en cuenta el incremento de la población. Una inflación del 10%

en la última década y la falta de recursos públicos no ha permitido realizar las inversiones suficientes en infraestructuras y servicios sociales, prioridad para el gobierno recogido en su Plan Nacional de Desarrollo, aumentando la fractura entre las clases sociales. En el año 2008, el 20,7 % de la población y el 17,7 % de los hogares permanecen en situación de pobreza (4,3% y 3,4% en pobreza extrema, respectivamente).

Las desigualdades regionales y locales principalmente en el medio rural son evidentes, con un 21,2% de hogares por debajo del umbral de la pobreza en el 2004¹². En la zona rural la pobreza total pasó de 23% en 2006 a 18,7% en 2008 y la extrema de 6,8% a 4,5% en el mismo periodo. En el área urbana la pobreza total disminuyó de 18,3% en 2006 a 16,9% en 2008, mientras que en la pobreza extrema el cambio fue de 4,3% a 2,6%¹³. Destacan regiones como Brunca (fronteriza con Panamá) y Chorotega (fronteriza con Nicaragua), que en 2007 presentan niveles de pobreza en el 24 y 25.1% de los hogares. En 2007 aumentó la desigualdad en el ingreso, según lo muestran el coeficiente de Gini, que alcanzó un valor de 0,426 (el segundo más alto de los últimos veinte años)¹⁴.

Otro fenómeno preocupante es la duplicación en los últimos 10 años de viviendas precarias (chabolas), sin acceso a los servicios básicos, principalmente en el área metropolitana de San José principalmente.

Costa Rica es un importante receptor de inmigración y es el único país de Centroamérica en el que ha aumentado la población nacida en el exterior, pasando del 3,8% en 1984 al 7,8% en 2000. El 75% de esa población es de origen nicaragüense¹⁵.



Fuente: INEC. Censo de Población 2000.

La migración hacia Costa Rica ha contribuido a cambiar el perfil social. A los factores económicos presentes en la mayoría de los fenómenos migratorios hay que sumar los sociopolíticos (huida del conflicto y de la violencia política) y los geográficos debido a que la ubicación de Costa Rica la hace receptora y zona de tránsito de migraciones extrarregionales y de transmigraciones. Es, por tanto, un territorio propicio para que se manifiesten todas las variantes de los fenómenos migratorios contemporáneos¹⁶. Especial atención merece el reto que plantea la inmigración procedente de Nicaragua.

Según los datos de la Encuesta de Hogares de 2007, el 13,2% de los hogares de Costa Rica era de origen extranjero, teniendo en cuenta que la inmigración internacional en Costa Rica no tiene carácter familiar, pues más del 50% de las personas inmigrantes no vienen con su familia. Respecto a la distribución geográfica de los hogares con miembros inmigrantes, el 59% se ubican en zonas urbanas y el 41% en zonas rurales. Considerando la distribución regional del Ministerio de Plani-

11. UE (2007)

12. UE (2007)

13. INEC (2008)

14. IEN 2008

15. INEC (200)

16. Acuña González, G. (2005.)

ficación Nacional y Política Económica, la región central concentra el 61% de los hogares con inmigrantes, aunque tanto nicaragüenses como panameños están distribuidos en el resto de las regiones. La comunidad más urbana y concentrada es la colombiana, ya que el 91% de esta comunidad está en la región central, la panameña se concentra en regiones fronterizas (Huétar Atlántica y Brunca) y la nicaragüense tiene un patrón particular de asentamiento, ya que prácticamente se concentra en tres regiones: central, Huétar Atlántica y norte.

Esta distribución está directamente relacionada con las actividades económicas que captan mano de obra: agricultura de exportación y plantas agroindustriales en Huétar Atlántica, Huétar Norte y Brunca; servicios, construcción y comercio en la Región Central, Chorotega y en la zona urbana de las distintas regiones.

En cuanto a las características socioeconómicas, conforme a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2008, el grupo más importante es el nicaragüense (75,5%), los originarios de Colombia se desplazaron a un segundo lugar (4%), seguidos de Panamá (3,3%), El Salvador (3%), Estados Unidos (2,5%), México (1,3%) y Perú (0,8%). Entre la población inmigrante no existen prácticamente diferencia en cuanto a número de personas por sexo: un 50,6% son hombres y el 49,4% son mujeres¹⁷. Sin embargo existe una clara discriminación de género en los ingresos per cápita, a pesar de la mayor tasa media de escolaridad de las mujeres, éstas perciben un 19% de ingresos menor que los hombres¹⁸.

Como anteriormente se señalaba, la comunidad más numerosa es la nicaragüense. Su incorporación al mercado de trabajo presenta condiciones desventajosas por el tipo de ocupaciones que desempeñan (poco cualificadas), la infrautilización de la fuerza de trabajo y menores ingresos por hora en ocupaciones similares. El 46,6% de los nicaragüenses hombres trabajan en el sector agropecuario, como peones de la construcción y como empleados de la industria, el comercio y los servicios. La situación laboral de las mujeres nicaragüenses presenta claros niveles de deterioro, ya que más del 60% de ellas desempeña ocupaciones no cualificadas, la mayoría como empleadas domésticas (42,2%)¹⁹.

Las diferencias que se presentan entre la población nacional y la migrante involucran no solo las condiciones de empleo e ingresos, sino que se refieren a la dificultad de obtener vivienda, las malas condiciones de éstas, las condiciones sanitarias de los asentamientos y el hacinamiento²⁰. Con respecto a la vivienda, datos censales indican que un 7,1% de los hogares con jefatura nicaragüense residen en tugurios y un 7,9% en precario (1,2% y 1,5%, respectivamente, en el caso de los hogares con jefe costarricense). En la zona urbana los hogares nicaragüenses constituyen un 35,4% del total de hogares que viven en tugurios y un 30,1% de los hogares con posesión en precario de la vivienda. Donde se presentan mayores niveles de disparidad es en el hacinamiento de la vivienda, pues los hogares con jefe nicaragüense con hacinamiento de la vivienda por habitación representan un 16,9% del total y con hacinamiento por dormitorio un 25,4%, mientras que en los hogares con jefe costarricense las cifras son 2% y 5,1%, respectivamente. El acceso a servicios básicos de saneamiento, que incluye abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, servicio sanitario y tenencia de baño, es menor en los hogares con jefe nicaragüense, pues un 13,4% de los hogares no dispone de servicios y un 29,6% tiene servicios deficientes, situaciones que afectan a un 2,9% y un 12,5% de los hogares con jefe costarricense²¹.

También la asistencia a la educación regular es mucho más baja entre los niños, niñas y adolescentes nacidos en Nicaragua, y entre hijos de padres nicaragüenses nacidos en Costa Rica. En muchos casos, la falta de asistencia de niños, niñas y jóvenes migrantes a la escuela está asociada a su incorporación al mercado laboral, para aumentar los ingresos familiares.

En el 2005 fue aprobada la Ley de Migración en la Asamblea Legislativa y su aplicación ha dejado al descubierto un contradictorio manejo entre el control migratorio y el abastecimiento de la mano de obra necesaria para el mercado local. En mayo de 2008, se produjo un giro en el manejo de la gestión de las políticas migratorias, introduciendo una visión, que sin abandonar el núcleo central de la seguridad pública, incorpora aspectos relativos a la integración de las personas inmigrantes y los derechos humanos²².

Respecto a las carencias y satisfacción de necesidades básicas de esta población, las principales privaciones se relacionan con la falta de albergues para acoger a los inmigrantes, el hacinamiento y la baja calidad de las viviendas; carencias de saneamiento o higiene, y en rezago escolar entre los miembros del hogar. Una de las prioridades del gobierno costarricense es impulsar programas de vivienda que palien esta situación, así como la integración en los sistemas educativos ofreciendo una cobertura más amplia en las zonas donde hay mayor concentración de población inmigrante.

Las asimetrías del desarrollo en el territorio se manifiestan también en relación con la formación de entornos protectores para la niñez y la adolescencia. Los niños, niñas y adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados por la pobreza. En los distritos con mayor desigualdad en la distribución del ingreso existe mayor pobreza infantil. Quienes más sufren la pobreza son los niños y niñas de 0 a 12 años de edad; cerca de un 30% de ellos reside en hogares en situación de pobreza. En segundo lugar se encuentran los adolescentes de 13 a 18 años y los adultos mayores de 65 años, pues la pobreza ha afectado a más del 25% de ellos. Casi una cuarta parte de los adultos mayores de Costa Rica, alrededor de 70.000 personas, sobreviven sin ingresos o con ingresos insuficientes. El número de personas mayores de 65 años que vive en la pobreza o en la pobreza extrema representa un 23% del total, cifra que es 4 puntos mayor que el porcentaje de pobreza total del país, según el primer informe sobre el Adulto Mayor, elaborado por la Universidad de Costa Rica. Aunque el 41,5% de los ancianos del país reciben una pensión, en la mayoría de los casos el monto no alcanza a cubrir las necesidades básicas²³.

Diversidad Cultural²⁴.

Costa Rica ha incorporado la normativa jurídica internacional como el Convenio 169 de la OIT, el Convenio de Pueblos Indígenas y Tribales 1989 y el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, entre otros, que protegen los derechos de las poblaciones indígenas. Pero ha avanzado poco en su aplicación, de modo que hay grandes distancias en el reconocimiento efectivo de los derechos de la población indígena²⁵.

La población indígena en Costa Rica se estima en 65.000 personas, lo que corresponde aproximadamente al 1,7% de la población total, con 8 grupos étnicos repartidos en las 24 reservas indígenas, localizadas fundamentalmente en las zonas fronterizas y la costa atlántica. Estos 8 grupos son: brunkas, cabécares, teribes, bribris, chorotegas, guaymies, huétares y malekus. A pesar de que en su mayoría la sociedad costarricense

17. CEPAL, (2008)

18. CEPAL, (2008)

19. SIEMMES-OIM.

20. SIEMMES-OIM. I

21. OPS/OMS (2003)

22. INEC (2004)

23. UCR (2008)

24. INEC (2004)

25. UNICEF (2007)

cense tiene garantizado el acceso a los servicios públicos básicos, dichos servicios tienen tendencia a mermarse de manera considerable en las comunidades indígenas en general, y en las comunidades asentadas en zonas difíciles de acceso en particular. Además de la precariedad social y situaciones de desigualdad con respecto a los demás grupos de la población, la falta de servicios básicos ayuda a perpetuar la situación de dependencia en la cual se encuentran las comunidades. Los pueblos indígenas de Costa Rica tienen los índices más bajos de desarrollo y los más altos de pobreza²⁶. No existe una relación formal, institucionalizada, entre las comunidades indígenas y los municipios donde están asentadas las comunidades indígenas. Dentro de los cinco cantones más pobres del país destacan los dos que concentran mayor población indígena: Buenos Aires (IDH en 2005 de 0,659) y Talamanca (IDH en 2005 de 0,556). Con excepción de la Reserva indígena de Talamanca Bribri, los demás viven al margen de los procesos económicos del país.

Las poblaciones indígenas se ubican en su mayoría en zonas rurales; sin embargo, una importante excepción se encuentra en el área de San José. La población indígena que reside fuera de los territorios presenta mejores condiciones socioeconómicas que las que residen dentro de ellos. Los habitantes de los territorios tampoco conforman una población homogénea, más bien presentan contrastes importantes, situación que parece hacerse más evidente por el hecho de que en algunos de estos territorios se encuentran habitantes declarados no indígenas.

Medio ambiente.

Costa Rica se caracteriza por una enorme riqueza ecológica y una diversidad biológica que se ha beneficiado de la política medioambiental dirigida a la protección de los ecosistemas.

El país ha sabido explotar su potencial turístico en función de su patrimonio natural, cuenta con el 25% de zonas protegidas y con una extensión forestal del 46.5%²⁷. En la actualidad el ecoturismo constituye la principal fuente de divisas extranjeras. Sin embargo, entre las deficiencias de su política ambiental se encuentra la deforestación no controlada y problemas de contaminación especialmente en el área metropolitana de San José, 4% del territorio en el que se concentran el 60% de la población y el 90% de las actividades industriales.

La degradación del medio urbano es un reto para el Gobierno de Costa Rica. Es preocupante la contaminación del agua, la insuficiencia de sistemas de saneamiento y la gestión incontrolada de residuos, problemas que reclaman políticas urbanas y locales que integren el medio ambiente, la planificación medioambiental y el presupuesto para poderlo desarrollar.

En el Informe sobre el Estado de la Nación de 2005, ya se detectaban los problemas institucionales del Ministerio de Ambiente y Energía para llevar a cabo las actividades de conservación y protección del medio ambiente.

El desafío medioambiental de Costa Rica consiste en mantener una política de protección de la naturaleza que ha dados buenos resultados y en invertir para resolver los problemas de contaminación y de ordenación urbana en el área metropolitana.

En la estrategia del Ministerio de Ambiente y Energía se parte de la idea de convertir el Sector Ambiental en uno de los motores de la nueva estrategia de desarrollo sostenible del país.

Situación de las mujeres.

Costa Rica ha realizado importantes esfuerzos para desarrollar políticas de igualdad para promover la lucha contra la

discriminación que sufren las mujeres. Sin embargo, se observa una diferencia significativa entre los salarios de hombres y mujeres en el sector privado (un 30% de media), siendo aún mayor la discriminación en los puestos de alto nivel. Además, el desempleo afecta más a las mujeres que a los hombres. Se sitúa en el puesto 47 del Índice de Desarrollo de Género (IDG), con un Índice de Potenciación de Género (IPG) de 24, un 38% de mujeres en puestos parlamentarios y una alta tasa de matriculación femenina en educación primaria, secundaria y universitaria²⁸.

El desarrollo de programas y políticas de género, no sólo a nivel central sino también desde lo local, la suscripción de Convenios Internacionales y la lucha del movimiento de mujeres ha sido clave para el avance en materia legislativa y de política pública, estando presente entre los problemas que aborda la agenda pública. Se han establecido leyes como la Ley de Promoción de la Igualdad Social (1990), la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (1994), la Ley de Violencia y de Paternidad Responsable, lo que ha permitido en la sociedad costarricense un avance importante en su estructura jurídica en cuestiones de género.

Por otra parte, la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) en 1998 ha permitido una legitimación de las políticas de igualdad y la equidad de género. Las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de género se crearon en 1994 por acuerdo de Consejo de Gobierno, como instancias responsables de velar por el cumplimiento de las políticas gubernamentales de equidad de género la Administración Pública. En 1998 este proceso se consolida con la Ley 7801 que transforma el Centro de la Mujer y la Familia en el INAMU, con la misión de promover, orientar, fortalecer y hacer el seguimiento de las políticas de equidad de género.

La política de descentralización en este ámbito se traduce en la creación en 1996 de las Oficinas Municipales de las Mujeres (OFIM) en el marco del Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar. Actualmente se conciben las OFIM como mecanismos locales para la promoción de los derechos de las mujeres y para incorporar el enfoque de género en la Administración Local. Existen 51 oficinas que abarcan 81 municipios. Teniendo en cuenta que en la actualidad representan sólo el 1% del gasto público, su capacidad de incidencia real es muy limitada.

Se ha iniciado un proceso de regionalización de las políticas de igualdad, existiendo cuatro oficinas regionales que están ubicadas en Liberia (Chorotega), Limón (Huétar Atlántica), Puntarenas (Pacífico Central) y Golfito (Brunca).

Las políticas de género se centran en la mitigación de la desigualdad salarial, de oportunidades de empleo y a la lucha contra la violencia de género, entre otros aspectos. Por otra parte, no se puede dejar al margen la situación de discriminación y violación de los derechos de las mujeres inmigrantes. Este aspecto necesita de una especial atención, ya que Costa Rica es el mayor receptor de inmigrantes de la región.

2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.

En Costa Rica, la gestión y el seguimiento de las intervenciones de la cooperación internacional están a cargo de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (DCI-MRREE) y del Área de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (ACI-MIDEPLAN).

Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto determinar la congruencia con la política exterior y la negociación respectiva.

Corresponde al MIDEPLAN velar porque los programas y proyectos de asistencia técnica del Gobierno Central u orga-

26. FUNDEMUCA

27. INDH 2007-2008

28. INDH, 2007-2008

nismos autónomos o semiautónomos sean compatibles con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Además, le corresponde aprobar previamente el inicio de trámites de todo ministerio u organismo autónomo o semiautónomo para obtener créditos en el exterior así como la aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos y privados, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación.

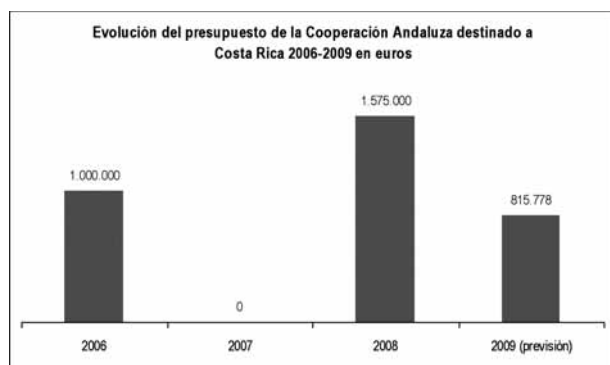
Por parte de las Agencias de Cooperación Internacional y de la Comisión Europea, en su Estrategia de Cooperación con Costa Rica 2007-2013, enfocan su intervención hacia dos ejes principales: la integración regional y la cohesión social.

Por otra parte, la Cooperación Española en la IX Comisión Mixta Costa Rica – España, celebrada en Costa Rica el 26 de enero de 2007, plantea recoger como objetivo complementar los esfuerzos de Costa Rica en su lucha contra la pobreza, donde el Estado sirva a las necesidades del ciudadano y genere oportunidades económicas para los colectivos más vulnerables, sumando al crecimiento medioambiental sostenible, equitativo y mejora de la cohesión social un nuevo programa de cooperación hispano-costarricense para el período 2007-2010.

La Cooperación de la Junta de Andalucía en Costa Rica se enmarca en el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República de Costa Rica, firmado el 25 de octubre de 1990, así como en las disposiciones emanadas de las reuniones de la Comisión Mixta Hispano – Costarricense de Cooperación. Asimismo, cabe destacar que durante el período 2004-2008, la cooperación desarrollada por la Junta de Andalucía con Costa Rica se fundamentó en la Declaración de Intenciones para la Cooperación entre la Junta de Andalucía y la República de Costa Rica, firmada en Sevilla en abril de 2004 y con una vigencia de 4 años, en la cual se establecieron los sectores y la tipología de los proyectos de cooperación, así como la constitución de una Comisión Mixta de Seguimiento y el compromiso de elaborar un Programa Operativo plurianual, como marco en el que se desarrollan los proyectos y programas de cooperación. En este marco se llevaron a cabo dos reuniones de seguimiento: en 2005 en Sevilla y en 2006 en San José.

Costa Rica forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Por ello, para la definición de la estrategia de este Programa Operativo de Cooperación se debe considerar el contenido y los ejes de trabajo previstos en el Memorando de Entendimiento entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana de octubre del 2005, que son: Fomento de la conciencia regional centroamericana; Mujer; Infancia y Juventud; Desarrollo Rural; Municipalismo; Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución de la cooperación andaluza para el período 2006-2009.



Fuente: Memorias AACID 2005-2008 y Previsiones 2009.

En el período 2005-2008 el principal agente de cooperación que ha ejecutado la ayuda financiera de la cooperación andaluza ha sido la Administración de la Junta de Andalucía. Actualmente, desde la AACID se están iniciando dos programas en zonas fronterizas. Uno en el Cantón (Municipio) de La Cruz (Guanacaste), fronterizo con Nicaragua, y coordinado por la Municipalidad de La Cruz con el Programa de Desarrollo Rural (PDR) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y el otro en la Zona Sur-Sur (Cantones de Corredores, Golfito, Coto Brus, Osa y Buenos Aires, pertenecientes a la Provincia de Puntarenas) fronterizos con Panamá. En este caso se ha coordinado con la Federación de Municipalidades de la Zona Sur (FEDEMSUR) y con el Programa de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Ambos programas tienen un enfoque de desarrollo territorial sostenible e inclusivo con la finalidad de contribuir al fortalecimiento institucional de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil, con especial incidencia en las que representan a los grupos tradicionalmente excluidos de los procesos de desarrollo, así como abordar la infraestructura social y el fomento del desarrollo económico productivo necesario para contribuir al desarrollo de estas zonas, que son de las más deprimidas del país.

Los actores locales identificados para el desarrollo de este POPP son las instituciones del Estado y los gobiernos locales que de manera directa o indirecta desarrollan su intervención en los ámbitos prioritarios para el Gobierno de Costa Rica y que han sido identificados en el diagnóstico del presente POPP.

Por otra parte, la sociedad civil costarricense forma parte de los procesos de desarrollo del país, por lo que debe existir una identificación y un fortalecimiento de organizaciones y redes que contribuyan a fortalecer el Estado democrático y de derechos de Costa Rica así como la participación incluyendo.

Es de destacar que el movimiento de mujeres de Costa Rica ha impulsado acciones que han puesto en la agenda pública importantes temas para abordar la discriminación de género. A nivel centroamericano cuentan con un importante reconocimiento y forman parte de redes centroamericanas e internacionales. En este sentido es importante destacar el trabajo realizado en la región por organizaciones, tanto de derechos humanos como del movimiento de mujeres, para impulsar en el marco de la integración regional, políticas de lucha contra la discriminación y de respeto de los derechos humanos.

2.3. Áreas de mejora seleccionadas.

Costa Rica presenta significativos contrastes en sus territorios respecto al nivel de bienestar de la población, en virtud de su ubicación geográfica y su pertenencia a determinados grupos, conformando un diagrama social de oportunidades desigualmente distribuidas en el territorio y una respuesta institucional débil.

El Plan Nacional de Desarrollo destaca la reforma del Estado con el objetivo de promover la gestión eficiente y eficaz de la Administración Pública. En este sentido, atendiendo a las debilidades del sistema de gestión de los asuntos públicos, se identifica la necesidad de contribuir al fortalecimiento de las capacidades municipales para favorecer un desarrollo humano sostenible, que permita atender las necesidades sociales básicas de la población más excluida y que de forma paralela y mediante el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, permita a éstas convertirse en aliadas de las Municipalidades en el proceso de desarrollo que aspire a la mejora de las capacidades locales y la participación incluyendo.

Costa Rica destaca en la región por tener infraestructura y desarrollar iniciativas orientadas al respeto de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación. Sin em-

bargo, se plantean importantes retos como es la promoción de los derechos de la mujer. El Instituto de la Mujer, desde su creación, ha impulsado políticas que han sido promovidas en el terreno mediante las oficinas de la Mujer, que en la actualidad se encuentran en un proceso de regionalización. Es importante aprovechar la oportunidad que ofrece la propia estructura del Estado de Costa Rica para impulsar procesos de descentralización de las políticas de género que permitan abordar desde lo local determinados problemas como el acceso al empleo y a la base productiva de las mujeres y la violencia de género.

El incremento de la población inmigrante que llega a Costa Rica y las deficitarias políticas de integración que se han puesto en marcha, unidos a las dificultades de acceso a los servicios sociales básicos, han tenido un efecto inmediato en unas condiciones de habitabilidad inapropiadas y deficitarias. Los inmigrantes tienen dificultades para el acceso y el ejercicio de sus derechos respecto a la satisfacción de sus necesidades sociales básicas y padecen una discriminación a nivel económico, social y cultural.

La Ley de Inmigración está en proceso de revisión y reforma. El Gobierno, preocupado por el movimiento migratorio transfronterizo, ha marcado como prioridad orientar su política migratoria desde un enfoque inclusivo e integrador. Esta nueva mirada constituye una oportunidad para impulsar acciones orientadas a la mejora de las condiciones de vida de la población inmigrante, al respeto de los derechos humanos y a la construcción de la ciudadanía. Todo ello unido a un sistema de regularización de flujos migratorios eficiente y eficaz.

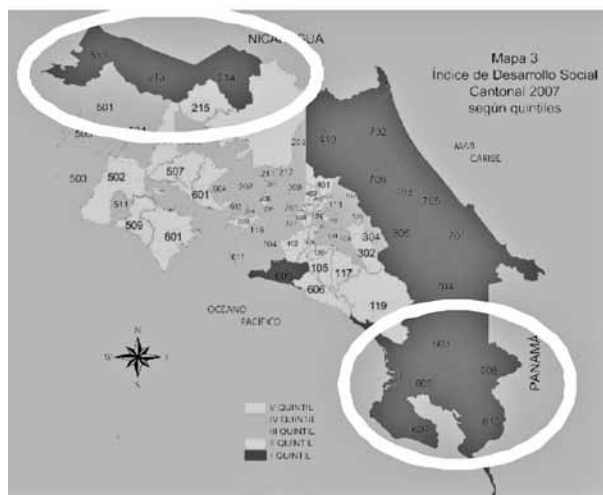
Igualmente, se sigue manteniendo como reto la superación de la exclusión social y territorial y la disminución de las limitaciones al ejercicio de los derechos humanos de determinados grupos de la población, especialmente niños/as, adolescentes, adultos mayores y minorías étnicas. En ese sentido, la cooperación andaluza puede apoyar a la administración costarricense en los procesos de fortalecimiento, asesoría y formación de capacidades para el desarrollo de iniciativas sociales dirigidas a dichos colectivos.

Zonas priorizadas para la intervención de la cooperación andaluza en Costa Rica.

Considerando la distribución geográfica de la pobreza, la disparidad en los índices de desarrollo según los municipios y la concentración de grupos vulnerables (población indígena e inmigrante) en los territorios con menor índice de desarrollo social y mayores carencias (zonas fronterizas), parece oportuno incidir activamente desde la cooperación andaluza sobre las principales causas y brechas de capacidades que han venido impidiendo el cumplimiento de los derechos. Todo ello para frenar la marcada exclusión social y territorial que tradicionalmente han padecido esos grupos de población.

Las fronteras norte y sur se presentan como un escenario preferente sustentado en su bajo nivel de desarrollo, en su identidad propia como región, en los estrechos lazos y vínculos sociales entre las poblaciones, la presencia de un alto porcentaje de población muy pobre, etno diferenciada e inmigrante, la elevada biodiversidad del entorno y la posibilidad de elaborar a medio plazo estrategias y/o intervenciones de carácter transfronterizo binacional con Nicaragua y Panamá. Dichas regiones se mencionan de forma explícita en el Plan Nacional de Desarrollo como objeto de intervención preferente para programas de desarrollo territorial rural mediante el impulso de proyectos capaces de generar valor añadido local, empleos de calidad y mejoras en el ingreso de las familias.

Desde la cooperación andaluza se priorizarán las provincias de Guanacaste (frontera con Nicaragua) y Puntarenas (frontera con Panamá).



Paralelamente y en función de otras prioridades del Gobierno de Costa Rica, se podrían poner en marcha intervenciones en otras zonas del país, en apoyo a la aplicación de políticas públicas nacionales sobre la mejora de las condiciones de vida de la población con mayor vulnerabilidad (niños/as y jóvenes de la calle, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, etc.).

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.

La estrategia de actuación se enmarca en las líneas prioritarias definidas por el Gobierno de Costa Rica en su Plan Nacional de Desarrollo, así como en sus Planes Sectoriales. En este sentido y atendiendo a los Principios Operativos y las Prioridades Horizontales del PACODE, la estrategia de actuación de la Cooperación Andaluza en Costa Rica establece como objetivo general apoyar el proceso de fortalecimiento institucional y de desarrollo integral sostenible e inclusivo para la mejora de la calidad de vida de la población costarricense.

Dicho marco de referencia se centra en alcanzar una mayor equidad social mediante el incremento de la cobertura y la calidad de los servicios sociales básicos, especialmente educación, salud y vivienda, y suponen un compromiso con la consecución en 2015 de los ODM.

Para la consecución del Objetivo general, las líneas prioritarias son las siguientes:

- Línea Prioritaria 1. Servicios sociales básicos: atendiendo de manera especial a la cobertura y calidad de los servicios educativos, de salud, vivienda, agua y saneamiento y seguridad alimentaria. En este sentido, se trabajará de manera prioritaria en aquellas zonas con mayores tasas de pobreza priorizadas por el Gobierno Costarricense, en las zonas fronterizas y donde se concentre la mayoría de la población inmigrante.

- Línea Prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas (Municipalidades y Federaciones de Municipios) y de la sociedad civil: apoyando, entre otras cuestiones, el proceso de descentralización y de desconcentración de servicios públicos para una prestación de servicios más cercana a la población y más eficiente así como la participación organizada de la sociedad civil en la toma de decisiones.

- Línea Prioritaria 3. Respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, adultos mayores, indígenas y minorías).

- Línea Prioritaria 4. Formación y capacitación de los recursos humanos.

- Línea prioritaria 5. Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

Los programas y proyectos que se aprueben en el marco de este POPP se definirán de forma consensuada entre la administración de la Junta de Andalucía y el Gobierno de la República de Costa Rica, siendo, en todo caso, acciones integradas que por su complementariedad generen sinergias positivas que favorezcan su eficacia y sostenibilidad.

Línea prioritaria 1. Servicios sociales básicos.

La Cooperación Andaluza se inserta en el consenso internacional existente respecto a la erradicación de la pobreza y la consecución del desarrollo humano, entendiéndolo como el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades (PNUD), en el marco de un enfoque inclusivo que incorpore el desarrollo equitativo y sostenible. En este sentido, y atendiendo a los compromisos del Estado costarricense con el cumplimiento en 2015 de los Objetivos del Milenio, supone contribuir a alcanzar las metas propuestas con un enfoque de empoderamiento social y desarrollo integral.

Una característica que se ha destacado anteriormente son los desequilibrios económicos existentes que se traducen en un desarrollo desigual que genera grandes diferencias sociales a lo largo del territorio costarricense. La inmigración es un problema no resuelto que necesita con urgencia respuestas desde el Estado para la mejora de las condiciones de vida y la protección de los derechos de la población afectada.

Otra área de trabajo que viene recogida en el Plan Nacional de Desarrollo es la promoción de acciones de protección y mejora del hábitat humano para favorecer el bienestar de la ciudadanía. La Administración de la Junta de Andalucía cuenta con amplia experiencia en el desarrollo de proyectos de habitabilidad e infraestructuras sociales y de desarrollo rural integrado para atender las necesidades de la población de los territorios.

Los Objetivos Específicos que se persiguen en esta línea prioritaria son:

OE1. Favorecer las condiciones de acceso a la educación y a la salud, con especial atención a la población vulnerable en las zonas transfronterizas.

OE2. Contribuir a la mejora de las condiciones de vida promoviendo una vivienda de calidad de la población más vulnerable.

OE3. Promover el abastecimiento de agua y saneamiento para garantizar las condiciones de salubridad indispensables que permitan incidir en mejorar la calidad de vida.

Los Resultados Esperados para la población beneficiaria son los siguientes:

- Mejoradas las condiciones de infraestructuras y el equipamiento de los centros de educación y salud en las zonas de mayor vulnerabilidad territorial en Costa Rica para favorecer la integración y el desarrollo humano.

- Apoyados programas de vivienda y mejoradas las infraestructuras y el equipamiento de agua potable y saneamiento básico para incidir en la mejora de las condiciones de salud de la población con mayor vulnerabilidad.

- Fortalecidas las instituciones rectoras para la promoción del hábitat humano.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Educación Básica.

Costa Rica tiene una desigual cobertura de sus servicios básicos de educación, especialmente en las zonas transfron-

terizas, donde hay una menor cobertura y se generan los índices más altos de abandono escolar e incorporación tardía a la escuela. En este sentido, y ante la preocupación del deterioro del sistema educativo, el Ministerio de Educación de Costa Rica ha priorizado programas educativos en las zonas de mayor vulnerabilidad social, con proyectos de infraestructura y equipamiento de aulas y escuelas de educación infantil, primaria y secundaria.

A ello se contribuirá adoptando las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción de escuelas cercanas, física y culturalmente a los destinatarios de sus servicios, con especial incidencia en las zonas fronterizas.

Medida 2. Apoyo a programas de equipamiento de escuelas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, de bibliotecas, instalaciones deportivas y para fines culturales, en el marco del programa de innovación tecnológica del gobierno costarricense.

Salud Primaria y Reproductiva.

La actual política de salud del Gobierno de Costa Rica presta una atención especial a las zonas rurales, debido a la débil cobertura de los servicios de salud, la escasa infraestructura y el débil sistema de detección y tratamiento de enfermedades prevalentes, y ha puesto en la agenda pública la necesidad de abordar el sistema sanitario en las zonas rurales con la mejora de las infraestructuras y el equipamiento de los centros y dispensarios de salud y la promoción de una atención de calidad en salud primaria, especialmente en las zonas con mayores índices de pobreza y vulnerabilidad social.

A ello se contribuirá la cooperación andaluza con las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción, o en su caso rehabilitación, y equipamiento de centros de atención primaria de salud o dispensarios en entornos rurales o urbanos pobres, incluyendo la formación de recursos humanos.

Medida 2. Apoyo a programas de prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades prevalentes en los servicios de atención primaria de salud.

Vivienda Digna.

Las zonas rurales y las zonas periurbanas cuentan con viviendas de mala calidad que se ve agravada cuando la población residente es población inmigrante, especialmente nicaragüenses y panameños. En este sentido, el Gobierno actual ha puesto en marcha el Plan Vivienda que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población en las zonas de San José y en las regiones transfronterizas, donde existe una mayor concentración de infravivienda.

A ello contribuirá la cooperación andaluza adoptando las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos que incluya una vivienda digna en dimensiones y prestaciones para la familia, con servicios comunes adecuados de abastecimiento de agua, saneamiento, tratamiento de desechos, zonas de ocio y deporte, zonas comunes de gestión pública y actividades privadas.

Medida 2. Asistencia técnica a las comunidades y administraciones locales para la adopción de normas de ordenación urbana, salud pública y protección medioambiental para los asentamientos.

Saneamiento y Acceso a Agua Potable.

Unido a la vivienda y con una visión integral sobre los asentamientos humanos, la infravivienda se ha visto acompañada de una urbanización desigual y desordenada que ha tenido como efecto inmediato las dificultades de acceso a aguas mejoradas y un deficitario sistema de saneamiento. En este

sentido, y en el marco del Plan de la Vivienda, se ha abordado esta problemática con el objetivo de la mejora de la calidad de vida de hombres y mujeres que están en zonas de mayor vulnerabilidad social y medioambiental.

A ello contribuirá la cooperación andaluza adoptando las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de construcción y gestión de pequeños sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en comunidades locales, adaptados a sus necesidades y peculiaridades, con la plena participación de la comunidad y especialmente de las mujeres.

Medida 2. Apoyo al fortalecimiento institucional de los Municipios y las Asociaciones Administradoras de Acueductos (ASADAS) para la gestión eficaz del agua y el saneamiento público.

Línea prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.

La cooperación andaluza, consciente de que el desarrollo humano debe abarcar las distintas capacidades del ser humano tales como el goce de libertades civiles y políticas y el derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, abordará, en esta línea de actuación, los procesos de descentralización y el fortalecimiento de la Administración Pública al servicio de la ciudadanía (Municipios y Federaciones de Municipios). Atendiendo al principio de concentración territorial y sectorial, marcará su actuación en el fortalecimiento institucional de las zonas de intervención identificadas anteriormente (zonas fronterizas). Por otra parte, y considerando las prioridades del Gobierno costarricense, se impulsarán procesos de reforma del Estado desde el ámbito local, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

El Objetivo Específico que se persigue en esta línea prioritaria es:

OE1. Fortalecer las capacidades institucionales descentralizadas (Municipalidades y Federaciones de Municipios) para una adecuada gestión de los asuntos públicos con la participación de las Asociaciones de la Sociedad Civil.

Los Resultados Esperados son los siguientes:

- Mejoradas las capacidades de planificación y puesta en marcha de políticas orientadas a la descentralización y desconcentración de los servicios públicos, así como de los sistemas de recaudación presupuestaria a nivel municipal.

- Fortalecidas las organizaciones de la sociedad civil y su participación en la toma de decisiones en el ámbito local, con especial incidencia en las que representan a los grupos tradicionalmente excluidos de los procesos de desarrollo.

Se trabajará en el siguiente subsector:

Estructuras democráticas.

Costa Rica es uno de los países del istmo que cuenta con importantes capacidades instaladas. Sin embargo, existen grandes diferencias según los sectores. Junto a una administración de justicia independiente y un sector turístico fortalecido, existen unas estructuras municipales con ciertas debilidades en los aspectos organizativos, de gestión y de autonomía financiera que restringen su independencia política y financiera. Este hecho se agrava por la inexistencia de una política de descentralización de los ingresos que incentive la generación de nuevas fuentes de recursos.

A ello contribuirá la cooperación andaluza las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a programas de formación en los ámbitos administrativo (finanzas, tributación, catastro, planificación estratégica, entre otras) y técnico.

Medida 2. Apoyo a programas de formación y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para facilitar la participación incluyente en la toma de decisiones y en el desarrollo local y regional

Línea prioritaria 3. Respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, adultos mayores, indígenas y minorías).

Costa Rica, destaca por sus avances en ámbitos como el derecho de familia o la ejecución de políticas igualdad a nivel nacional y municipal. Sin embargo, tiene varias asignaturas pendientes relacionadas con el acceso de la mujer a un empleo de calidad, la violencia de género y el respeto de los derechos de las mujeres inmigrantes.

La actual prioridad del Gobierno de Costa Rica de descentralizar las políticas de igualdad y fomentar la generación de planes municipales y oficinas locales con servicios especializados para las mujeres constituye una oportunidad para mejorar los procesos de participación social y política y de empoderamiento de la mujer costarricense. En este sentido es importante fortalecer estas iniciativas a nivel regional y municipal y especialmente en las zonas de mayor índice de exclusión social.

Asimismo, y a pesar de los avances alcanzados en los últimos años, se siguen manteniendo como retos la superación de la exclusión social y territorial y la disminución de las limitaciones al ejercicio de los derechos humanos de determinados grupos de población, especialmente migrantes, mujeres, niños/as, adolescentes, adultos mayores y minorías étnicas.

El Objetivo Específico que se persigue en esta línea prioritaria es:

OE1. Promover los derechos de las mujeres y de los grupos más vulnerables (menores, adultos mayores, indígenas y minorías) que favorezcan su autonomía y mejoren sus condiciones de vida.

El Resultado Esperado es el siguiente:

- Fortalecidas las capacidades institucionales de atención a las mujeres.

- Fortalecidas las capacidades institucionales de atención a los grupos más vulnerables con especial incidencia en los niños/as, adolescentes y adultos/as mayores,

A ello contribuirá la cooperación andaluza adoptando las siguientes medidas:

Medida 1. Creación y fortalecimiento de oficinas municipales de género destinadas a prestar servicios de promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer; de alfabetización, de formación y orientación para el empleo, con especial incidencia en los sectores tradicionalmente reservados a los hombres; de apoyo y acompañamiento a las mujeres que deseen iniciar una actividad empresarial; servicios especiales de atención integral para la mujer rural y para la mujer indígena; servicios de asistencia jurídica y psicológica a las mujeres víctimas de agresiones sexuales; servicios de información sobre salud, con especial incidencia en la salud sexual reproductiva.

Medida 2. Apoyo a programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica de las estructuras nacionales instauradas para la consecución de políticas de infancia con enfoque integrado con especial incidencia en la visibilización de la situación de la niñez, adolescentes y adultos mayores con el objeto de plantear acciones concretas, la incidencia en la reducción de la exclusión social y la vulneración de sus derechos más elementales.

Medida 3. Apoyo al empoderamiento y promoción de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y grupos étnicos en los procesos de decisión, el reforzamiento de sus capacidades y señas de identidad, el fomento del asociacionismo de los pueblos indígenas y grupos étnicos y el fortalecimiento y divulgación de cultura indígena y étnica.

Línea prioritaria 4: Formación y capacitación de los recursos humanos.

Costa Rica es uno de los países de la región con mayores capacidades instaladas y políticas públicas orientadas a la creación de empleo atendiendo a la formación especializada. En este sentido y en apoyo a las propias iniciativas del Gobierno de Costa Rica, se ha visto la oportunidad de apoyar procesos de formación y capacitación de recursos humanos orientados a los sectores más vulnerables y a la población que se encuentran en una situación de desigualdad social.

El Objetivo Específico que se persigue en esta línea prioritaria es:

OE1. Contribuir a la generación de empleo y al desarrollo de iniciativas empresariales.

El Resultado Esperado es el siguiente:

- Apoyados los procesos especialización y capacitación de los recursos humanos para instalación de nuevas y mejores capacidades.

A ello contribuirá la cooperación andaluza adoptando la siguiente medida:

Medida 1: Desarrollo de intervenciones específicas de formación y capacitación de recursos humanos.

Línea prioritaria 5. Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

Con la actual crisis económica, el país ha puesto en marcha un plan contra la crisis económica, apostando por la creación de nuevos empleos y por el mantenimiento de los existentes a través del diálogo entre los empresarios y las organizaciones de los trabajadores. En este sentido, desde la cooperación andaluza se impulsarán una serie de medidas que contribuyan al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como a los pequeños productores.

Los Objetivos Específicos que se perseguirán en esta línea prioritaria son:

OE1. Contribuir al fortalecimiento y mejora de la base productiva y del tejido empresarial básico para la promoción económica de los sectores más desfavorecidos.

OE2. Facilitar el diálogo y la concertación social.

OE3. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas del sector empresarial en el marco del diálogo social.

OE4. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras en el marco del diálogo social.

Resultados Esperados:

- Apoyados planes de desarrollo sectorial y empresarial con un enfoque de equidad.

- Mejoradas las capacidades de diálogo social y concertación en las relaciones laborales.

- Mejoradas las capacidades competitivas de organizaciones y cooperativas de productores, otorgando especial atención a las asociaciones de mujeres.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas del sector empresarial.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras.

Se trabajará en el siguiente subsector:

Empleo, Productividad y tejido empresarial básico

La cooperación andaluza apoyará las siguientes medidas:

Medida 1. Apoyo a la realización de planes de desarrollo sectoriales, para la creación de pequeñas empresas, impulsando la creación de clusters y la generación de actitudes de cooperación empresarial.

Medida 2. Apoyo al fomento del diálogo social en las relaciones laborales.

Medida 3. Apoyo y asistencia técnica para la creación de redes para el intercambio de experiencias relativas al fomento de la creación de pequeñas y medianas empresas en entornos locales partiendo de recursos endógenos.

Medida 4: Apoyo a programas de impulso del cooperativismo, especialmente en actividades que contribuyen a la satisfacción de necesidades esenciales: consumo, vivienda, agricultura, empresas de economía rural, aprovechamiento de recursos endógenos para la industria y la energía.

Medida 5. Apoyo a programas de formación y asistencia técnica para cuadros directivos de empresas de economía social y de artesanía.

3.2. Prevención y gestión de riesgos.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes, en cualquier zona del país donde se amerite, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) existentes; junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población

en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenamiento territorial si existiesen) y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

Planes de contingencia.

Planes de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

Gestión medioambiental y cambio climático.

Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el periodo 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuerzan la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

- Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadores en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso

de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito in-

dispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluza se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de

la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza, contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinen a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).
- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).
- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).
- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.
- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.
- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

La equidad de género.

Cada intervención considerará el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su autonomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista ofreciendo los datos desagregados por sexo.

Así mismo, se ha de tener en cuenta el análisis de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mu-

eres; para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades por sexo mediante el análisis del uso del tiempo por parte de hombres y mujeres. Esto es así puesto que hay que tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción que no se reconocen ni se remuneran y son invisibilizadas.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral mediante: i) la actuación desde el enfoque de derechos humanos, ii) la sensibilización, iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, mediante la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con las actuaciones de cooperación, v) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género, y vi) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en este área.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medio ambiente.

Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar. De esta forma, se deberán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos sobre el medio, considerando el cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos, entre los que están las declaraciones anuales del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente²⁹.

Se deberá incluir la consideración de los riesgos ambientales en las intervenciones, acompañándose de medidas para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona, así como los efectos del cambio climático, especialmente los que se refieren a revertir el desarrollo humano (descenso de la producción agrícola y problemas de seguridad alimentaria; falta de agua; aumento del nivel del mar y exposición a desastres meteorológicos; destrucción a ecosistemas y biodiversidad; afección a la salud humana). Además de la prevención y la adaptación, también hay que trabajar en mitigación de las causas del cambio climático, como las emisiones de gases de efecto invernadero (CO₂) o la destrucción de sumideros naturales (bosques y algas).

Es de suma importancia el respeto y la visibilidad de las prácticas tradicionales de uso y gestión de los recursos naturales que los Pueblos Indígenas han venido desarrollando. Por tanto, se deberá promover la participación y cosmovisión de los Pueblos Indígenas en las actuaciones que se desarrollen en su territorio.

Las intervenciones que se lleven a cabo sobre el territorio deben adecuarse a la ordenación territorial, promoviendo procesos participativos de ordenación del territorio donde primen criterios de sostenibilidad ambiental.

Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser uti-

lizados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello, se deberá tender en las intervenciones, en la medida de lo posible, a transitar del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. De igual forma, será importante recoger criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

Se recogerá la promoción del derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además, se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre éstos y otros aspectos ambientales.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio. También deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas preventivas del impacto, de mitigación del impacto, modificación de la actuación, etc.).

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones sociedad civil.

La cooperación andaluza considerará impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, propugnando Administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía, promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, fortaleciendo y profesionalizando los poderes públicos de forma que la población en su conjunto cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica y fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, en aras de contribuir a la consolidación de un Estado democrático y de Derecho.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, debemos contemplar intervenciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo de las áreas de actuación prioritarias, de forma que se incorpore la participación de las organizaciones ciudadanas en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública.

Los proyectos y programas que se desarrollen deberán recoger expresamente la vinculación de las actuaciones financiadas con las entidades públicas que tengan las competencias en la materia, de forma que se favorezca su fortalecimiento y la sostenibilidad. De igual manera, se promoverá el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector de actuación, para que se favorezca su participación y se contribuya a una efectiva auditoría social.

Las actuaciones vinculadas a los servicios de educación y salud, deberán ser identificadas de forma participativa en el marco de las prioridades recogidas en los planes de desarrollo del ámbito de actuación. En caso de no contar con éstos, se desarrollarán los espacios de diálogo y concertación público-privada que favorezcan la apropiación, el impacto y la sostenibilidad.

29. <http://www.segib.org/>

En las iniciativas económico-productivas, se considerarán aspectos específicos de fortalecimiento organizativo en pro de su autonomía, y la formación que les facilite afrontar todas las fases del ciclo productivo, y que les permita obtener las capacidades para ser competitivos y generar riqueza.

En relación con las instituciones locales se incidirá en el fortalecimiento del sistema municipal tanto en sus formas de asociacionismo como a nivel individual, consolidando el buen Gobierno y la gestión eficiente y transparente y, sobre todo, considerando la promoción y creación de ciudadanía en las zonas prioritarias. Se identificarán los ámbitos concretos de desarrollo mancomunado de iniciativas locales, buscando la generación de un verdadero desarrollo local y la prestación universal de los servicios básicos principales en cada comunidad.

En cuanto a los espacios de participación y concertación, se identificarán y potenciarán formas de apoyo para la constitución de foros locales que integren las visiones de los sectores públicos, empresariales y sindicales, con especial incidencia de la incorporación de organizaciones de mujeres e indígenas a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal.

La ordenación territorial y los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento llevarán la sensibilización a la ciudadanía sobre su adecuado uso y el pago por servicios, en aras de favorecer la eficiencia en la gestión y de promover los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.

Diversidad Cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en los diagnósticos de las intervenciones, los cuales deberán elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor agregado que pueden aportar a las intervenciones.

Se promoverá la participación activa de los pueblos indígenas en todas las fases de la intervención, y se recogerán sus necesidades específicas en el marco de su cosmovisión.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa.

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 2,4 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en Costa Rica durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PA-CODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.
- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.

- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.
- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.
- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.
- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).
- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.
- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.

- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2005): «Plan Director de Cooperación Española 2005-2008».

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2006). Plan de Actuación Especial 2006-2008 de la Cooperación Española en Costa Rica.

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2007): «Programa de cooperación regional con Centroamérica. Adaptación al Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008».

- Comisión Europea (2007). Documento de Estrategia País 2007-2013.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos del Gobierno de la Costa Rica. Estadísticas.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos del Gobierno de Costa Rica (2008). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos del Gobierno de Costa Rica (2005). Censo 2000.

- Gobierno de la República de Costa Rica Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2007). Agenda Sectorial de Cooperación Internacional.

- Gobierno de la República de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2007). Índice de Desarrollo Social 2007.

- Gobierno de la República de Costa Rica (2007). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Boletines Realidad Nacional.

- Gobierno de la República de Costa Rica (2008). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. La Pobreza en 2008.

- Gobierno la República de Costa Rica (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

- Cámara de Comercio de Costa Rica (2007). Eboletín agosto.

- III Jornada Anual de la Academia de Centroamérica (2006). Pobreza en Costa Rica.

- Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo (2005). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Venciendo el temor (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica.

- Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo (2008). Informe Mundial de Desarrollo Humano 2007-08.

- Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo (2009). Informe Mundial de Desarrollo Humano 2008 - 2009.

- Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo en Costa Rica (2008). Atlas de desarrollo humano cantonal en Costa Rica.

- Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (2007). Documento del Programa para Costa Rica 2008-2012.

- Programa Estado de la Nación (2008). Informe del Estado de la Nación 2008.

- Programa Estado de la Nación (2008). Informe del Estado de la Región 2008.

- Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización en Costa Rica (UE-Costa Rica) (2008). Contexto e impulso para la descentralización.

- Sistema de las Naciones Unidas en Costa Rica (2005). Primer Informe sobre el avance en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

- Fundación DEMUCA (2009). Estudio «Realidad indígena y territorio en Costa Rica: Marco Legal & Institucional». Borrador final.

- Organización Internacional del Trabajo (2007). Estadísticas.

- CEPAL (2008). Serie Población y Desarrollo núm. 85.

- SIEMMES-OIM. Informe Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica. CEPAL-CELADE (www.siemmes.una.ac.cr)

- Acuña Rodríguez, Guillermo (2005).

- Ministerio de Salud. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Organización Panamericana de la Salud. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. (<http://www.bvs.sa.cr/php/situacion/migracion.pdf>) (2003). Migración y Salud en Costa Rica. Elementos para su análisis.

- Solano Elizabeth (2000). La población indígena en Costa Rica según el Censo 2000.

- Universidad de Costa Rica (2008). Informe estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica.

- UNICEF (2007). Conocimientos y percepciones de la población sobre los pueblos indígenas en Costa Rica. (www.unicef.org/lac).

PUBLICACIONES

Título: La Situación Social de las Mujeres en Andalucía 1990 - 2000

Coordinadores: Fernando Aguiar
Isabel García
Manuel Pérez Yruela



CONTENIDO:

Estudio sobre la evolución de la situación de las mujeres andaluzas a lo largo de la última década del siglo XX en los ámbitos de la demografía, la familia, la educación, la salud, el empleo, el trabajo doméstico, la esfera pública y la violencia de género.

Realización y edición: Instituto Andaluz de la Mujer

Año de edición: 2001

Distribuye: Servicio de Publicaciones y BOJA

Pedidos: Servicio de Publicaciones y BOJA

Apartado Oficial Sucursal núm. 11. 41014-SEVILLA

También está a la venta en librerías colaboradoras

Forma de pago: El pago se realizará de conformidad con la liquidación que se practique por el Servicio de Publicaciones y BOJA al aceptar el pedido, lo que se comunicará a vuelta de correo

P.V.P.: 6,40 € (IVA incluido)

FRANQUEO CONCERTADO núm. 41/63



SUMARIO

(Continuación del fascículo 2 de 3)

1. Disposiciones generales

PÁGINA

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

Decreto 391/2009, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Programas Operativos de Países Prioritarios correspondientes a República Dominicana, Cuba, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Mozambique y Territorios Palestinos. (Continuación).

218

Número formado por tres fascículos

Jueves, 14 de enero de 2010

Año XXXII

Número 8 (3 de 3)

Edita: Servicio de Publicaciones y BOJA
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA
Secretaría General Técnica
Dirección: Apartado Oficial Sucursal núm. 11. Bellavista.
41014 SEVILLA
Talleres: Servicio de Publicaciones y BOJA



Teléfono: 95 503 48 00*
Fax: 95 503 48 05
Depósito Legal: SE 410 - 1979
ISSN: 0212 - 5803
Formato: UNE A4

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO

PANAMÁ 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del Contexto y Diagnóstico de Necesidades.
 - 2.2. Marco Institucional y Agentes de la Cooperación para el Desarrollo en el País.
 - 2.3. Áreas de Mejora Seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas Prioritarias, Objetivos, Resultados y Medidas.
 - 3.2. Prevención y Gestión de Riesgos.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

La República de Panamá es uno de estos países prioritarios¹. Ocupa el lugar 62 en el IDH. Sus principales problemas están relacionados con la desigualdad social, la limitada cobertura de servicios sociales básicos en las zonas más empobrecidas, el deterioro ambiental, la insuficiencia de iniciativas de desarrollo económico generadoras de empleo y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en Panamá de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el período 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad

entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración, con un claro enfoque de derechos.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los programas y proyectos en el ámbito de los Programas Operativos, recogerán las orientaciones de Derechos humanos vinculados al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer una violación de éstos. Compartirán los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, preservar la integridad de la persona y contribuir a su bienestar personal y familiar.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el Capítulo 1, destinado a la presentación, en el Capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socio económico del país y propone una selección de áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este Capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico². Con la sistematiza-

1. Son países prioritarios de la cooperación andaluza: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay, en Iberoamérica; Marruecos, Mauritania, Población Saharaui y Territorios Palestinos, en Norte de África y Oriente Medio, y Mali, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Faso, Togo, República del Congo y Mozambique, en África Subsahariana.

2. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

ción de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el Capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el Capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el Capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su período de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos, pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El Capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo: Administración Autonómica, ONGD, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el

país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Análisis del Contexto y Diagnóstico de Necesidades.

Panamá ocupa el puesto 62 de 177 países según el Informe de Desarrollo Humano, superado en el contexto Latinoamericano por Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, México y Cuba³. Aún siendo catalogado como un país de renta media alta (5.080 USD por habitante en 2007⁴), cuenta con una tasa de pobreza extrema de 11,7% y de pobreza total de 28,6%. La desigualdad es muy elevada, mostrando un coeficiente Gini de 0,561⁵.

Datos Geográficos y Demográficos.

La República de Panamá cuenta con una extensión de 75.517km², de los que 16.777km² son zona metropolitana. La organización territorial de Panamá comprende 9 provincias, 75 distritos o municipios, 3 comarcas indígenas de nivel provincial y 620 corregimientos, de los cuales dos son comarcales.

Mapa de Panamá, donde se muestran las nueve provincias y las tres comarcas indígenas con nivel de provincia



3. PNUD 2007.
4. DEC. 2008
5. PNUD 2007.

La población total de Panamá es de 3.450.349 habitantes, de los cuales el 49,5% son mujeres y 50,5% hombres. La densidad de población es de 37 habitantes por kilómetro cuadrado⁶.

Panamá cuenta con una tasa de crecimiento poblacional de 1,60 y su esperanza de vida es 74,3 años (72 años para los hombres y 78 años para las mujeres⁷). La tasa de mortalidad infantil se sitúa en 5,11 y la tasa de fecundidad en 2,62 hijos por mujer, con una tasa de natalidad del 21,29 por mil y una tasa bruta de reproducción de 1.28 por mujer⁸.

Situación Política e Institucional.

Panamá se constituye políticamente como una República Democrática. La Constitución Política data de 1972, reformada mediante los Actos Reformativos de 1978 y el Acto Constitucional de 1983. El Presidente de la República y el Vicepresidente son elegidos por sufragio universal directo para un periodo de 5 años, al igual que la Asamblea Nacional de Diputados.

Panamá ha vivido un proceso de transición política e institucional tendente a la estabilización democrática. Aunque es un país que no ha vivido la violencia que caracterizó en los 80 a los países de la región, sus mecanismos de participación social no lograron articularse institucionalmente.

Merece especial atención el sistema judicial panameño. El Presidente nombra los 9 magistrados que conforman la Corte Suprema de Justicia para un plazo de 10 años tras la ratificación por la Asamblea General; éstos a su vez nombran a los magistrados del Tribunal Superior, que a su vez nombran a los jueces locales. Este sistema de nombramiento bajo designación política, y por tanto alejado de la carrera judicial que se basa en mérito y capacidad, se presta a la influencia política y deslegitima el sistema judicial. A nivel local los alcaldes y las alcaldesas nombran a los «corregidores», quienes, sin pertenecer a la judicatura, ejercen jurisdicción en los casos de menores y poseen amplios poderes para arrestar e imponer sanciones e incluso penas de prisión hasta por un año.

Ante esta situación, el Gobierno panameño tiene entre sus prioridades la reforma y modernización del Sistema Judicial. En el año 2005 se elaboró el «Pacto por la Justicia» que fue suscrito por altos representantes de los poderes del Estado, así como por el Defensor del Pueblo, creando una Comisión de Estado que presentó propuestas de reforma en base a los siguientes ejes: i) acceso a la justicia, ii) reforma integral de la jurisdicción penal, iii) reforma estructural de la Administración de justicia, iv) reformas jurisdiccionales y transparencia.

El pasado 3 de mayo de 2009, se celebraron elecciones en Panamá, resultando ganador el candidato del partido Cambio Democrático, Ricardo Martinelli. Con ello es probable que existan nuevas orientaciones en las políticas de desarrollo del país.

Respecto a la descentralización del Estado, durante 2009 se han desarrollado profusos debates en torno a la Ley 37 de Descentralización del Estado. Los municipios panameños siguen sin contar con un marco estable de gobierno que les permita proveer servicios a la ciudadanía.

Economía.

Las características y manifestaciones de la pobreza y pobreza extrema en Panamá obedecen a diferentes causas, principalmente vinculadas al bajo nivel de ingresos y de consumo y el limitado acceso a los servicios sociales básicos⁹.

La pobreza afecta a tres segmentos diferenciados: urbana, que se caracteriza por un bajo nivel de ingresos y que en los últimos años ha alcanzado unas cuotas muy elevadas; población indígena y población rural no indígena, alcanzando a un 90% de la población.

De la población rural no indígena, el 54,2% está en situación de pobreza y el 22,3% en situación de pobreza extrema, y está relacionada con la falta de acceso a los recursos productivos y a los servicios sociales básicos. De la población urbana rural, el 23,4% está en situación de pobreza y el 11,1% en situación de pobreza extrema, y está ligada al desempleo y a las ocupaciones de baja productividad e ingresos inestables y precarios. La pobreza indígena es la más extrema de todas, demostrando discriminación y exclusiones en todos los derechos¹⁰.

Mientras que en 2007 la indigencia urbana se ubicó en un 5%, la rural era del 23,6%. Seis provincias y tres comarcas con población indígena, que representan el 30,9% de la población, dan cuenta solamente del 10% del PIB nacional¹¹.

Pese al buen nivel de desarrollo humano alcanzado por el país en el año 2007 (0,733), un PIB de 15.500 millones de USD y una tasa de crecimiento anual del 2,2, la incidencia de pobreza fue del 18,8% en el área urbana, en tanto que en el área rural el indicador ascendió al 45,8%. De las 385.000 personas en condiciones de indigencia, el 72,7% residía en las zonas rurales del país y 27% en las zonas urbanas¹². La pobreza no es el resultado de la falta de recursos sino de la desigual distribución del ingreso y las oportunidades: el 20% más rico de la población recibe el 63% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre disfruta tan solo del 1,5%, con una diferencia de 42 a 1¹³.

En la estructura económica de Panamá destaca la existencia del Canal interoceánico. Los servicios que presta suponen el 76% del PIB, la industria el 16,5% y la agricultura el 7,4%. La economía manufacturera es escasa, la agricultura no es competitiva a nivel regional y la industria del turismo no está desarrollada, estando en estos momentos empezando a despegar.

Por tanto, la economía del país está muy vinculada a los servicios prestados principalmente por el Canal, la Zona Franca de Colón y el Centro Financiero Internacional, lo que ha generado una serie de desequilibrios que se han traducido en la desigual distribución de la riqueza, explicando así los índices de pobreza de las zonas rurales.¹⁴

Ámbito Social.

La inequidad y desigualdad social afectan principalmente a las comunidades indígenas y las zonas rurales. La población rural, que es la que muestra los índices de mayor pobreza, se distribuye territorialmente en cuatro provincias: Darien, Bocas del Toro, Coclé y Veraguas¹⁵, provincias donde la pobreza afecta a más del 50% de la población. En el caso de las comunidades indígenas, casi la totalidad de sus habitantes es pobre, el 98,5%, y en pobreza extrema se encuentra el 89,7%¹⁶. El 66% de la población rural de origen indígena vive con menos de 1 USD diario.

A pesar del importante gasto público en educación, que alcanza el 3,8% del PIB, y en salud, el 5,2%, éste no es suficiente para reducir la desigualdad social y territorial. Bajo el promedio nacional se ocultan grandes diferencias, tales como una escolaridad de sólo 6,8 años en las áreas rurales y 4,3

6. DEC. 2008.
7. PNUD 2007.
8. PNUD 2007.
9. PNUD, 2007.

10. PNUD 2005.
11. SNU 2007.
12. PNUD, 2007.
13. AECID 2006.
14. EU, 2006.
15. PNUD 2005.
16. PNUD 2005.

años en las comarcas, frente a 10,5 años de promedio en los centros urbanos¹⁷. Existe una grave desigualdad de cobertura de servicios de salud y de seguridad social entre las principales áreas geográficas y grupos sociales. Los promedios nacionales invisibilizan las grandes disparidades que persisten entre las áreas urbanas con respecto a las rurales, siendo la población indígena la que enfrenta mayores carencias de salud.

Entre los grupos urbanos más vulnerables nos encontramos con que el 54,1% de las niñas y los niños menores de 5 años viven en condiciones de pobreza y el 29,2% en condiciones de extrema pobreza¹⁸. Panamá es uno de los países centroamericanos que ha experimentado un aumento en malnutrición crónica en las y los menores de 5 años en los últimos seis años.

La calidad del agua es deficiente debido a los vertidos en las fuentes de agua, aspecto que se relaciona directamente con la alta prevalencia de enfermedades relacionadas con la contaminación del agua. En ciudad de Panamá, que soporta la mayor densidad de población del país, los residuos se vierten a los ríos que cruzan la ciudad, los cuales se han convertido en una alcantarilla a cielo abierto¹⁹, lo que supone un detrimento de la calidad de vida de la población panameña.

En Panamá el 98% de la población urbana tiene acceso a los servicios sanitarios y sólo el 83% en las zonas rurales. En el área rural indígena solamente tienen acceso el 57%. Un 67% de la población urbana cuenta con alcantarillado o tanque séptico, mientras que la población rural sólo tiene acceso en un 22%. Un 61% de la población rural dispone de las excretas en hueco o letrina y el 16% carece totalmente de un medio de disposición de excretas.

Panamá es el tercer país más afectado en Centroamérica por el SIDA, sexta causa de muerte de la población en general y tercera entre personas entre 15 a 34 años de edad. La prevalencia del VIH en el país se estima en un 0,9% de la población en edades entre 15 y 49 años de edad y se calcula que más de 20.000 panameños viven con el VIH y que la mayoría desconoce que está enfermo.

Especial mención merece la situación de las personas con capacidades diferentes que, según la Oficina de la Primera Dama de la Nación, ascienden a 280.000 personas. Más de la mitad no tiene ningún grado de escolaridad o tienen la primaria incompleta y se estima en un 40% su tasa de desempleo²⁰. El Gobierno tiene como prioridad el desarrollo de programas y proyectos cuyo objetivo sea la inclusión social de las personas en esta situación.

Hay un fuerte consenso entre los líderes sociales, políticos y económicos del país acerca de la importancia de atender los problemas de pobreza, falta de empleo y desigualdad. Igualmente hay una significativa preocupación por la urgente necesidad de mejorar la calidad del sistema educativo y luchar por la eliminación de la violencia y criminalidad, así como de prestar una especial atención a las personas mayores que representan el 8% de la población de Panamá y que con la Ley núm. 43 de 27 de junio de 2006, el Gobierno panameño ha querido abordar algunos de los problemas que afectan directamente a este colectivo como son los malos tratos, la pobreza, los conflictos familiares y otros aspectos que necesitan de una especial atención.

Diversidad Cultural. ²¹

El Estado reconoce los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución. Panamá ha ratificado varios instrumentos internacionales como son el Convenio núm. 107 de la Organi-

zación Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. El Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes no ha sido refrendado por Panamá, aunque, sin embargo, sí ha ratificado en 2007 la «Declaración sobre los Derechos de los pueblos Indígenas».

La población indígena en Panamá representa el 10,1%²² del total nacional y se encuentra localizada en tres Provincias del Occidente del país (Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas), en dos del Oriente (Darién y Comarca Kuna Yalá) y algunos grupos que se encuentran al Este de la Provincia de Panamá.

Los Pueblos Indígenas están constituidos por 7 grupos lingüísticos bien definidos, conocidos (en orden numérico) por Ngöbes, Kunas, Emberá, Buglé o Bokata, Wounaan, Nasos (Teribes o Tlorios) y Bri-Bri. En el Occidente del país se ubican los Ngöbes, Buglere, Nasos y Bri-Bri, y en el Oriente los Kunas, Emberá y Wounaan.

En lo relativo a la distribución según grupo étnico, los Ngöbes son el grupo mayoritario y representa el 59,3% de la población indígena; le siguen en orden de importancia los Kunas (21,6%) y entre los grupos minoritarios se encuentran los Teribes, los Bri Bri y los Bokotas, que representan, respectivamente, el 1,1%, 0,9% y el 0,4%. El territorio que ocupan y su población han sufrido un aislamiento histórico, debido a la dispersión y al difícil acceso, sumiéndolos en una marginación que tiene su reflejo en los altos niveles de pobreza y pobreza extrema, pese a la implementación de políticas sociales. Desde el punto de vista cultural, esta dispersión y aislamiento han contribuido a que conserven su cultura y las prácticas tradicionales de interrelación con el medio natural del que disponen²³.

Las mujeres indígenas presentan una tasa de fecundidad que supone el doble que la de las mujeres no indígenas que residen en áreas urbanas. Mientras la población no indígena registra una tasa de 2,9 nacimientos vivos por mujer, entre los indígenas el promedio es de 6,6 nacimientos vivos por mujer, lo que pone de manifiesto diferencias importantes en su comportamiento reproductivo, lo cual está asociado a patrones de índole cultural como también a la falta de acceso a servicios de planificación familiar²⁴.

Las poblaciones indígenas presentan elevadas tasas de mortalidad, por las dificultades de acceso a los sistemas públicos de salud y por la falta de vínculos entre éste y la medicina tradicional. El mayor número de instalaciones corresponde a puestos de salud que son administrados por las comunidades y son visitados por una enfermera cada cierto tiempo, denotando la precariedad que afecta a esta población.

La mortalidad infantil en la población indígena es sumamente alta y, si bien existen diferencias entre la población que vive dentro y fuera de las Comarcas, al comparar sus tasas con las registradas por la población no indígena, éstas muestran una mortalidad tres veces superior (54,2 frente al 16,2 de la población no indígena)²⁵.

Los grupos indígenas han sido los menos beneficiados con la expansión de la oferta educativa por el aislamiento geográfico, entre otros factores. El comportamiento de la asistencia escolar en todos los grupos indígenas está determinado por la oferta educativa, los patrones culturales, la situación económica (pobreza y pobreza extrema) y la inserción al mercado laboral.

La población indígena, sobre todo aquella que vive en las Comarcas, se encuentra inmersa en una economía de subsistencia, donde la mayoría de la mano de obra requerida es de

17. AECID 2006

18. UNICEF Panamá 2008

19. ANA 2006

20. AECID 2006

21. CEPAL/CELADE/BID 2000

22. DEC 2000

23. CEPAL/CELADE/BID 2000

24. CEPAL/CELADE/BID 2000

25. CEPAL/CELADE/BID 2000

tipo familiar, sin generar excedentes para lograr insertarse en la lógica de mercado. Se producen procesos migratorios temporales ligados a la cosecha del café y de productos agrícolas de grandes plantaciones. Las mujeres indígenas presentan un porcentaje del 16,8% de ocupación en relación al 71,3% de los hombres. La escasa participación de las mujeres está condicionada por las tradiciones culturales en cuanto a su papel en la familia y en la comunidad.

Con relación a las condiciones de habitabilidad, los grupos indígenas tienen en promedio más habitantes por vivienda que el índice nacional (4,1 habitantes) y cada grupo o pueblo tiene su modelo característico de vivienda en función de su cultura y del entorno donde se asientan. Las características comunes son las paredes y techos de caña, palma y cortezas de árboles. Sin lugar a dudas, ello pone de manifiesto que sus necesidades sociales básicas no se corresponden con las que se enfocan desde la mirada occidental.

Medio Ambiente.

Panamá alberga una importante diversidad biológica de fauna y flora. Sin embargo, se constata una degradación del medio ambiente, cuyas causas principales son:

- La concentración de las actividades económicas en las cuencas de la región del Pacífico.
- La falta de control de residuos.
- El débil sistema de gestión y saneamiento de aguas pluviales.
- Los sistemas de agricultura intensiva que degradan los hábitats naturales como ocurre en Colón.
- El impacto medioambiental del Canal y su ampliación sobre el ecosistema forestal y acuático.

Panamá cuenta con una superficie forestal del 57,7% y posee una cobertura boscosa relativamente buena, a pesar de que se ha ido reduciendo en los últimos años. Se encuentra en la posición 19 entre los países con mayor riqueza de espacios forestales y plantas con flores. Hay 64 áreas protegidas, de las cuales 15 son municipales y 19 cuentan con Planes de Manejo; en total cubren el 34% del territorio Nacional²⁶.

La reforestación se ha convertido en una actividad económica que supone el 0,3% del PIB. Sin embargo, está todavía infrautilizada, ya que según diversos estudios podría alcanzar el 2% del PIB si se contara con un buen plan de gestión.

Los recursos marinos costeros representan una de las mayores riquezas del país. Las costas panameñas están entre las más diversas de Centroamérica, con una variedad de ecosistemas que incluyen manglares, arrecifes, estuarios y litorales arenosos, entre otros. Sin embargo, las actividades pesqueras, que suponen una importante aportación al PIB, están deteriorando el hábitat de estas zonas. La pesca industrial y los malos hábitos de la pesca artesanal están contribuyendo al deterioro del ecosistema, ya que están afectando al hábitat y a la biomasa de las pesquerías. Por ello es necesario contar con medidas de regulación y control eficaces para no deteriorar estos ecosistemas.

Las playas enfrentan un grave problema relacionado con el depósito de basuras y desechos sólidos, junto con los asentamientos humanos sin ordenación alguna. Un ejemplo de ello se encuentra en los manglares del Pacífico (Bahía de Panamá, Golfo de Parita, San Miguel y Chiriquí), donde existe una deforestación del 30%.

Por otra parte, los desastres naturales más frecuentes en Panamá son las inundaciones y deslizamientos. En el periodo de 1990 a 2004 se registraron 64 inundaciones y 253 deslizamientos, siendo las provincias con más incidencia: Panamá, Veraguas y Chiriquí.

Panamá participa en espacios de concertación regional en materia de medio ambiente como es la Comisión Centroamericana sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Comisión Interparlamentaria de Centroamérica sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Es uno de los países signatarios del Protocolo de Montreal de 1987, un convenio internacional que establece parámetros concretos para la reducción de sustancias químicas como los clorofluorocarbonos (CFC) que contribuyen a la degradación de la capa de ozono cuando son liberados al ambiente²⁷.

Situación de las Mujeres.

A pesar de los esfuerzos de Panamá por equilibrar las desigualdades entre hombres y mujeres, las discriminaciones persisten en la mayoría de los ámbitos. El país tiene un Índice de Desarrollo de Género de 0,810 y un Índice de Potenciación de Género de 0,57²⁸. La limitación de acceso y la escasa presencia de mujeres en puestos de decisión tienen un claro reflejo en el Parlamento, donde únicamente el 16,7% de los escaños son ocupados por mujeres. El porcentaje de mujeres legisladoras, altas funcionarias y directoras no llega al 43%.

En cuanto a los ingresos, las mujeres perciben el 57% de los ingresos de los hombres. La situación económica de Panamá exige cada vez más preparación de las mujeres y en contraste se manifiesta una disminución del acceso de hombres a carreras universitarias. Sin embargo, el mercado de trabajo sigue dominado por mano de obra masculina menos cualificada pero que reciben mejores salarios que las mujeres.²⁹

Los problemas del sistema de justicia tienen una repercusión directa en las mujeres que se traduce en los obstáculos que encuentran para el ejercicio de sus derechos, especialmente en problemática como la violencia de género, donde existe un alto grado de impunidad.

Merece especial atención este aspecto, ya que las mujeres víctimas de violencia doméstica deben presentar sus casos a las corregidurías, donde se les presta una atención deficiente e inadecuada, ya que los corregidores no son profesionales de la justicia sino personas designadas por la Alcaldía, lo que tiende a provocar arbitrariedad e impunidad.³⁰

2.2. Marco Institucional y Agentes de la Cooperación para el Desarrollo en el País.

En la agenda pública de Panamá, el documento «Plan de Gobierno por el Cambio» tiene como propósito presentar un marco general de Políticas Públicas con miras a ordenar el proceso de reactivación económica y social del país. Entre sus ejes se recogen los siguientes:

- Eje Social: basado en un conjunto de políticas de lucha contra la pobreza, oportunidad de una mejor educación, derecho a gozar de una buena salud, el deporte para el desarrollo de una sociedad sana y la inclusión de grupos vulnerables en el desarrollo del país.

- Eje Económico: busca mejorar la calidad de vida de los panameños y las panameñas, a través de la generación de empleos, recuperación del sector agropecuario, forestal y pesca, medidas tributarias, fortalecer la micro, pequeña y mediana empresa, aumentar los programas de infraestructura, apoyar el sector turismo, la actividad marítima, la competitividad y la innovación tecnológica para el desarrollo nacional.

- Eje Institucional: busca garantizar a la sociedad un Estado de Derecho por medio de la seguridad pública, gobernabilidad, la lucha contra la corrupción y la política exterior.

27. PNUD 2007

28. PNUD 2007

29. CEPAL/CLADES, 2008

30. CEPAL/CLADES, 2008

26. ANA 2006

- Eje Ambiental y Recursos naturales, eje transversal que orienta las acciones del gobierno y la sociedad en general para el desarrollo sostenible con una adecuada política energética, ambiente urbano, áreas protegidas, conservación de los bosques naturales, ordenación territorial, producción más limpia (P+L) y gobernabilidad ambiental.

La Unidad de Cooperación Técnica Internacional (UCTI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es la instancia nacional/institucional, responsable de coordinar, planificar, gestionar, dar seguimiento y evaluar la utilización de recursos de cooperación técnica internacional no reembolsable, a través de la implementación de programas y proyectos sectoriales y nacionales de desarrollo. Apoya a las instituciones públicas y al sector privado en calidad de gestores de programas y proyectos, facilita procesos, negocia con los cooperantes para asegurar que sus intervenciones respondan a las demandas del país y articula las relaciones entre las entidades nacionales y los organismos internacionales en un plano de relaciones igualitarias sobre la base de acuerdos y consensos.

En este contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) inició en 2006 un proceso de fortalecimiento de la gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), partiendo de la base de que Panamá es considerado un país de renta media alta con características especiales en su desarrollo socioeconómico, retos y perspectivas de superación. En este marco se consideran como líneas prioritarias: La reducción de la pobreza; el desarrollo económico y la creación de empleo; el desarrollo del capital humano nacional y la modernización de la gestión pública. Todas ellas deben respetar los ejes transversales de: Derechos Humanos, Género, Grupos Vulnerables y Medio Ambiente y Cambio Climático. Entre sus principales iniciativas se encuentra los «Lineamientos estratégicos de la cooperación internacional 2008-2013».

El Ministerio de Desarrollo Social reorganiza al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y se crea para desarrollar acciones estratégicas dirigidas a potenciar el desarrollo humano y social.

La Secretaría Nacional de Discapacidad es una entidad autónoma del Estado creada para dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas con capacidades diferentes y sus familias bajo los principios de equiparación de oportunidades, respeto a los derechos humanos, no discriminación y participación ciudadana.

En enero de 2009, se crea por ley el Instituto Nacional de la Mujer de Panamá, con el objetivo de promover la igualdad entre hombres y mujeres.

El Ministerio de Comercio e Industrias es el ente del Estado que identifica las líneas de actuación y planifica estrategias para la implementación de acciones orientadas al desarrollo de los sectores de la producción, el comercio y servicios, aunando a la ciencia, la tecnología y los aspectos innovadores para afrontar la competitividad y fomentar la modernización, todo ello bajo una visión de facilitador del desarrollo económico con una visión social.

La Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá es la entidad nacional responsable de asegurar el desarrollo de una cultura productiva y social de los Recursos Acuáticos de manera sostenible en armonía con el ambiente para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la República de Panamá.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, Panamá cuenta con un importante tejido asociativo orientado a dar respuesta a los colectivos más vulnerables, a atender la satisfacción de necesidades sociales básicas y el abordaje de la vulnerabilidad y el riesgo social. El fortalecimiento de las organizaciones civiles es necesario para propiciar la cohesión social y el desarrollo sostenible en las zonas más pobres.

El marco general de trabajo de la Cooperación Andaluza en la República de Panamá lo constituye el Convenio Básico de Cooperación Científico-Técnica entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de España de 1983, y las disposiciones emanadas de las Comisiones Mixtas de Cooperación.

La Cooperación Española ha desarrollado una cooperación con Panamá mediante un programa bilateral y con la financiación a ONGDs que han desarrollado programas de educación y alfabetización de adultos así como de economía social.

La AECID, en programas en ciudad de Panamá y Colón, relacionados con la prevención y atención a mujeres víctimas de violencia de género, ha contado con la asistencia técnica de la Junta de Andalucía para la puesta en marcha de centros integrales de atención a las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas.

La relación de colaboración de la Junta de Andalucía se inició en el año 1998 a partir de la firma del Memorando de Entendimiento entre la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá y la Administración de la Junta de Andalucía. En el año 2002, se firma un adenda al Memorando donde se establece una prórroga.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución de la cooperación andaluza para el periodo 2006-2009.



La ayuda financiera de la cooperación andaluza en Panamá en el periodo 2006-2008 ha sido ejecutada por la Administración de la Junta de Andalucía. Destaca el desarrollo de proyectos de cooperación vinculados a la población con capacidades diferentes, personas mayores, desarrollo económico, vivienda social y servicios sociales básicos. Además se ha participado en la rehabilitación del barrio de la Estacada, en Portobelo.

Además, en el marco de intervenciones de carácter regional centroamericana, también se han llevado a cabo actuaciones por parte de organizaciones sindicales y empresariales.

2.3. Áreas de Mejora Seleccionadas.

Atendiendo al contexto anteriormente descrito nos encontramos con un país con un índice de desarrollo humano alto y buenos indicadores socioeconómicos. Sin embargo, presenta un alto índice de desigualdad e inequidad social. El gran desafío para el país es articular dos sistemas económicos con un gran diferencial de ingresos y con una enorme distancia en las dotaciones relativas de recursos, de infraestructura y de patrones productivos. Para alcanzar la equidad y un desarrollo humano de calidad, la prioridad debería estar en enfocar óptimamente un conjunto de políticas integrales dirigidas particularmente a los grupos afectados por la pobreza, que contribuyan a una mejor redistribución de los frutos de la expansión económica y emprender un esfuerzo más integral y centrado en la creación y el fortalecimiento de las capacidades de las personas. Mejorar el nivel de equidad es crucial porque los niveles altos de desigualdad constituyen un factor de riesgo que puede contribuir a recrudecer los problemas de índole social.

Existe un débil proceso de descentralización. Los municipios no cuentan con capacidades suficientes para la adecuada prestación de los servicios sobre los que tienen competencia. La falta de recursos y la carencia de capacidades técnicas para la planificación y la gestión son, entre otros, factores que no permiten un desarrollo local equitativo, provocando des-

equilibrios territoriales, fundamentalmente en zonas rurales y especialmente en las comunidades indígenas.

Entre las prioridades que ha señalado el Gobierno panameño para la consecución de su estrategia de desarrollo económico se encuentra favorecer el acceso a la vivienda y a servicios básicos para las poblaciones más vulnerables. Se ha puesto en marcha un plan de rehabilitación de asentamientos humanos en distintas zonas del país, en aras de contribuir a la reducción de la inequidad social.

Con respecto a la situación de las mujeres, persiste el reto de avanzar en una mayor equidad en los ingresos por salarios. Otro aspecto preocupante, y que afecta directamente al derecho a la seguridad de las mujeres, es el tratamiento de la violencia de género, con un sistema de protección debilitado y una respuesta jurídica, social y psicológica inapropiada.

De entre los grupos más vulnerables es necesario atender especialmente a la población indígena, apoyando intervenciones que promuevan el respeto a su identidad cultural y su acceso a los servicios sociales básicos.

La economía del país se basa en el sector terciario, al que sólo acceden los habitantes de las áreas urbanas que cuentan con una buena formación, quedando relegados los sectores urbanos marginales a trabajos secundarios, mal remunerados y con precarias prestaciones laborales, o a sobrevivir de la economía informal. En zonas rurales y costeras, las opciones productivas de actividades microempresariales presentan un bajo desarrollo, por lo que el asesoramiento en comercialización contribuirá a mejorar los ingresos y a favorecer su competitividad en el mercado. Por otra parte, el apoyo a la micro empresa es una de las prioridades recogidas en el Plan de Gobierno del Presidente Martinelli.

Las personas con capacidades diferentes no pueden hacer valer su derecho a la equiparación de posibilidades y perpetúan su situación de pobreza por falta de acceso a la educación y al trabajo. El sistema de protección es ineficiente, la falta de un programa que atienda a esta situación de discriminación y la inexistencia de espacios adecuados a las necesidades de las personas con capacidades diferentes, ha propiciado que la atención a estos grupos sea priorizada por el gobierno panameño.

De igual forma, las personas adultas mayores presentan desprotección social. La débil actuación orientada a las áreas de gerontología y la falta de recursos sociales para la atención a las personas adultas mayores se ha traducido en otra de las prioridades del Gobierno panameño, mediante iniciativas del MIDES.

La gran diversidad de ecosistemas de Panamá se ve amenazada por prácticas inapropiadas de pesca y agricultura que suponen un deterioro de los litorales y zonas agrícolas del país, especialmente en las zonas donde hay un mayor índice de pobreza, afectando este deterioro directamente a los pobladores de estas provincias. La falta de planes de manejo, la deficiencia normativa para una adecuada protección y el inapropiado sistema de gestión de residuos y tratamiento de aguas residuales, son factores que dificultan la consecución de un desarrollo sostenible. En este sentido, la ANAM³¹, ha establecido entre sus prioridades el trabajo en la gestión de recursos naturales, el tratamiento de residuos sólidos, el saneamiento mejorado con un adecuado tratamiento del agua y la protección de los litorales de Panamá, que es una de las más importantes fuentes de ingresos del país.

En ese marco, la cooperación andaluza debe de incardinarse dentro de las políticas públicas nacionales que contribuyan a corregir los desequilibrios sociales y territoriales y reducir las desigualdades y la exclusión. El apoyo a las políticas nacionales de reducción de la pobreza, la descentralización y el fortalecimiento de las estructuras democráticas desempeñará un papel

esencial permitiendo aumentar las capacidades y recursos necesarios para responder a las necesidades sociales de las regiones del país económica y socialmente desfavorecidas y para concentrarse en las poblaciones más vulnerables, de forma que se les facilite el acceso a servicios sociales de calidad, especialmente en las zonas más afectadas por la pobreza.

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas Prioritarias, Objetivos, Resultados y Medidas.

La estrategia de actuación de la Cooperación andaluza en la República de Panamá tiene como objetivo general «Promover la gobernabilidad democrática, acompañando procesos de descentralización que permitan el desarrollo sostenible y la reducción de la inequidad social y la vulnerabilidad territorial».

En Panamá, en función de las características anteriormente expuestas y atendiendo a los Principios de Calidad recogidos en el PACODE, se apoyarán las acciones enmarcadas en las siguientes líneas prioritarias:

- Línea Prioritaria 1. Servicios sociales básicos, atendiendo de manera especial a la cobertura y calidad de los servicios educativos, de salud, vivienda, agua y saneamiento y seguridad alimentaria, con especial atención a la mejora de las condiciones de habitabilidad de poblaciones vulnerables y con elevados índices de pobreza priorizadas por el Gobierno Panameño.

- Línea Prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones más próximas al ciudadano.

- Línea Prioritaria 3. Respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de las mujeres y de los grupos de población más vulnerables.

- Línea Prioritaria 4. Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo a los sectores más desfavorecidos.

- Línea Prioritaria 5. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

El área geográfica prioritaria se circunscribe a las provincias que presentan mayores indicadores de pobreza: Coclé y Veraguas, donde más del 50% de la población está en situación de pobreza. Adicionalmente las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, se podrían situar en un segundo orden de prioridad por la posibilidad de trabajar con población migrante.

Los programas y proyectos que se aprueben en el marco este POPP se definirán de forma consensuada entre la administración de la Junta de Andalucía y el Gobierno de la República de Panamá, siendo en todo caso acciones integradas que por su complementariedad generen sinergias positivas que favorezcan su eficacia y sostenibilidad.

Línea prioritaria 1: Servicios sociales básicos.

El trabajo desde la línea prioritaria de Servicios Sociales básicos irá orientado principalmente a mejorar el acceso de los servicios sociales básicos, especialmente la vivienda, para la población que presente mayor vulnerabilidad.

Se identifican tres Objetivos específicos:

OE1. Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, de forma equitativa a través de programas de acceso a vivienda de calidad.

OE2. Favorecer las condiciones de acceso a la educación y a la salud, con especial atención a la población vulnerable en las zonas con mayores índices de pobreza.

31. ANA 2006

OE3. Promover el abastecimiento de agua y saneamiento para garantizar las condiciones de salubridad indispensables que permitan incidir en mejorar la calidad de vida.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Mejoradas las condiciones habitacionales en las zonas de mayor vulnerabilidad y desigualdad social.
- Mejoradas las condiciones de infraestructuras y el equipamiento de los centros de educación y salud en las zonas de mayor vulnerabilidad territorial en Panamá para favorecer la integración y el desarrollo humano.
- Mejoradas las condiciones de infraestructuras y el equipamiento de los sistemas de dotación de agua potable y saneamiento básico para incidir sobre las mejoras de las condiciones de salud de la población con mayor vulnerabilidad.
- Fortalecidas las instituciones rectoras para la promoción del hábitat humano.

Atendiendo a este objetivo marcado se trabajará en los siguientes subsectores:

Vivienda digna.

El alto índice de inequidad social de la República de Panamá se ve agravado en colectivos específicos como las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En este sentido, una de las prioridades estratégicas del Gobierno panameño es el acceso a la vivienda digna. En línea con su Plan de Vivienda y su programa de rehabilitación y mejora de los asentamientos urbanos, se propone la siguiente medida:

- Medida 1. Apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos, con especial énfasis en aquellos afectados por desastres naturales, que incluya una vivienda digna en dimensiones y prestaciones para la familia, con servicios comunes adecuados de abastecimiento de agua, saneamiento, tratamiento de desechos, zonas de ocio y deporte, zonas comunes de gestión pública y actividades privadas.

Educación Básica.

Panamá tiene una desigual cobertura de sus servicios básicos de educación, especialmente en las zonas rurales, donde hay una menor cobertura y se generan los índices más altos de abandono escolar e incorporación tardía a la escuela, en este sentido y ante la preocupación del deterioro del sistema educativo desde el Ministerio de Educación se han priorizado los programas educativos en las zonas de mayor vulnerabilidad social, con proyectos de infraestructura y equipamiento de aulas y escuelas de educación infantil, primaria y secundaria.

A ello se contribuirá adoptando las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción de escuelas cercanas, física y culturalmente, a los destinatarios de sus servicios, con especial incidencia en las zonas con elevados índices de pobreza.
- Medida 2. Apoyo a programas de equipamiento de las escuelas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, de bibliotecas, instalaciones deportivas y para fines culturales, en el marco del programa de innovación tecnológica del Gobierno Panameño.

Salud Primaria y Reproductiva.

El Gobierno de Panamá prioriza la necesidad de abordar la mejora del sistema sanitario, especialmente en las zonas rurales y con mayores índices de pobreza y vulnerabilidad. Para contribuir a ello, se adoptarán las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción, o en su caso rehabilitación, y equipamiento de centros de aten-

ción primaria de salud o dispensarios en entornos rurales o urbanos pobres, incluyendo la formación de recursos humanos.

- Medida 2. Apoyo a programas de prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades prevalentes en los servicios de atención primaria de salud.

Saneamiento y Acceso a Agua Potable.

Unido a la vivienda y con una visión integral sobre los asentamientos humanos, la infravivienda ha venido acompañada de una urbanización desigual y desordenada que ha tenido como efecto inmediato las dificultades de acceso a aguas mejoradas y el deficitario sistema de saneamiento. En este sentido, se va a abordar esta problemática con el objetivo de la mejora de la calidad de vida de hombres y mujeres que están en zonas de mayor vulnerabilidad social y medioambiental.

A ello se contribuirá adoptando las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción y gestión de pequeños sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en comunidades locales, adaptados a sus necesidades y peculiaridades, con la plena participación de la comunidad y especialmente de las mujeres.
- Medida 2. Apoyo al fortalecimiento institucional de los Municipios y las Asociaciones Administradoras de Acueductos para la gestión eficaz del agua y el saneamiento público.

Línea prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.

Esta línea prioritaria se enmarca en los Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2013³², en su eje relacionado con la Modernización de la gestión pública, donde se establece lo siguiente: «Se incluyen en este área programas y proyectos relacionados con la reforma y modernización del Estado y eficiencia y transparencia de las instituciones, a fin de fortalecer la democracia, impulsar los procesos de descentralización y desconcentración de la gestión pública para asegurar la estabilidad económica, jurídica y social del país».

En la actualidad se encuentra en proceso de consulta la Ley de Descentralización. La Cooperación Andaluza cuenta con un valor añadido por el propio proceso que se ha desarrollado en Andalucía y en el que ha supuesto una fortaleza de la cohesión social, que ha implicado el fortalecimiento y empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil para promover la transparencia, el control social y la participación ciudadana y de los distintos actores de desarrollo.

Se identifican dos Objetivos específicos:

OE1. Apoyar el marco de reformas del Estado panameño en su proceso de descentralización.

OE2. Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil para la participación activa en la toma de decisiones de la Agenda Pública.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Apoyados procesos de fortalecimiento de capacidades de planificación y gestión municipales.
- Impulsados programas y proyectos de empoderamiento de la sociedad civil, con especial incidencia en las organizaciones de personas con capacidades diferentes, de adultos mayores e infancia y juventud.

32. Ministerio de Economía y Finanzas, República de Panamá (2008).

A ello se contribuirá adoptando las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a programas de formación en los ámbitos administrativos y técnicos, a nivel municipal para el desarrollo de capacidades de planificación estratégica y buena gestión de los asuntos públicos.

- Medida 2. Apoyo a la creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales de base y su indispensable vinculación y participación activa en los procesos de desarrollo, especialmente aquellas que congregan a grupos de mayor vulnerabilidad y que tradicionalmente han estado ausentes de una implicación efectiva en los procesos de desarrollo.

Línea prioritaria 3: Respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables.

El Gobierno de Panamá, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), ha iniciado un proceso de institución de lo social que viene a reemplazar al asistencialismo anterior, impulsando programas dirigidos al combate de la pobreza y a la inclusión social. En este sentido, se han impulsado políticas de protección de la infancia y juventud, así como el tratamiento especial de las personas con capacidades diferentes y la población adulta mayor.

Por otra parte, la creación del Instituto Panameño de la Mujer viene a consolidar la promoción de la igualdad en la agenda pública con la creación de un órgano rector que permita impulsar y fiscalizar la consideración del género en la planificación e implementación de las distintas políticas de la Administración Panameña.

Se identifican dos Objetivos específicos:

OE1. Fortalecer a las instituciones del Estado que rijan las políticas de protección social de colectivos como población adulta mayor y personas con capacidades diferentes.

OE2. Contribuir a la promoción de los derechos de las mujeres.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Impulsadas acciones dirigidas a colectivos en situación de vulnerabilidad, especialmente población con capacidades diferentes y población adulta mayor.

- Fortalecidas las capacidades de las instituciones públicas en la promoción de los derechos de las mujeres.

Las Medidas a poner en marcha son:

- Medida 1. Apoyo a programas y proyectos orientados a la promoción de la autonomía y tratamiento integral de las personas con discapacidad, así como iniciativas de protección de la población adulta mayor y su tratamiento integral para una vejez digna.

- Medida 2. Apoyo a programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica de las estructuras nacionales y municipales instauradas para la consecución de la igualdad de género.

Línea prioritaria 4: Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

Conforme a las líneas estratégicas planteadas por el Gobierno panameño, el desarrollo del país va orientado a un desarrollo humano integral e inclusivo frente a las alarmantes cifras de inequidad social, especialmente en las zonas rurales

y los territorios indígenas y, dentro de éstos, entre la población joven y las mujeres.

Se identifican cinco Objetivos específicos:

OE 1. Contribuir al fortalecimiento y mejora de la base productiva y de comercialización, la dotación de capacidades del tejido social básico, la promoción económica de los sectores más desfavorecidos, con especial incidencia en sectores como la artesanía, la pesca y el turismo.

OE 2. Promover la participación de la población joven y las mujeres en iniciativas productivas y de formación que les permitan desarrollar actividades para generar ingresos.

OE3. Apoyar a los programas e iniciativas nacionales de promoción del empleo, promoción económica y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y asociaciones vinculadas a la economía social.

OE4. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas del sector empresarial en el marco del diálogo social.

OE5. Mejorar las capacidades de interlocución de las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras en el marco del diálogo social.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Mejoradas las cadenas productivas y de comercialización de sectores de economía social, especialmente la artesanía, la pesca y el turismo.

- Mejorado el acceso de la población joven y de las mujeres a la actividad productiva.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas del sector empresarial.

- Organizadas y fortalecidas las asociaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras.

- Mejorado el nivel de competitividad de las PYMES e incrementadas las iniciativas empresariales.

Para la consecución de estos resultados se desarrollarán las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a iniciativas empresariales en los sectores de la artesanía, la pesca y el turismo.

- Medida 2. Apoyo a iniciativas empresariales de mujeres en las zonas rurales.

- Medida 3. Apoyo a programas de capacitación en el sector terciario para la población joven de las áreas rurales.

- Medida 4. Apoyo a programas de impulso del cooperativismo, especialmente en actividades que contribuyen a la satisfacción de necesidades esenciales: consumo, vivienda, agricultura, empresas en la economía rural, aprovechamiento de recursos endógenos para la industria y la energía.

- Medida 5. Apoyo y asistencia técnica para la creación de redes para el intercambio de experiencias relativas al fomento de la creación de pequeñas y medianas empresas en entornos locales partiendo de recursos endógenos.

- Medida 6. Acciones de apoyo al diálogo social en las relaciones laborales.

- Medida 7. Apoyo a la realización de planes de desarrollo sectorial, para la creación de pequeñas empresas, impulsando la creación de clústers y la adopción de actitudes de cooperación empresarial.

Línea prioritaria 5: Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales

La vulnerabilidad medioambiental de Panamá ha llevado al Estado panameño a adoptar legislación para la conservación y adecuada gestión de los recursos naturales, en materias tales como el agua, la descentralización y desconcentración de la gestión y el uso de los bosques y la cogestión de

los espacios protegidos con las comunidades indígenas. Esto ha supuesto un paso importante pero aún insuficiente para abordar la gestión ambiental.

Se identifican un Objetivo específico:

OE1. Apoyar a las instituciones rectoras de la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales.

El Resultado esperado es el siguiente:

- Impulsados programas de fortalecimiento institucional para la protección y conservación del medio ambiente.

Para la consecución de estos resultados se desarrollará la siguiente medida:

- Medida 1. Apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de planes de gestión de áreas de especial vulnerabilidad y para el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.

3.2. Prevención y Gestión de Riesgos.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) existentes; junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenamiento territorial si existiesen) y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

Planes de contingencia.

Planes de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

Gestión medioambiental y cambio climático.

Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el periodo 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuerzan la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadores en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos, pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones:

actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluza se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para

el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza contribuyendo, así, a

la eficiencia de los fondos que se destinen a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).
- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).
- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).
- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.
- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.
- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

La equidad de género.

Cada intervención considerará el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su autonomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista ofreciendo los datos desagregados por sexo.

Asimismo, se ha de tener en cuenta el análisis de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres; para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades por sexo mediante el análisis del uso del tiempo por parte de hombres y mujeres. Esto es así puesto que hay que tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción que no se reconocen ni se remuneran y son invisibilizadas.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral mediante: i) la actuación desde

el enfoque de derechos humanos, ii) la sensibilización, iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, mediante la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con las actuaciones de cooperación, v) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género, y vi) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en este área.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medio ambiente.

Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar. De esta forma, se deberán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos sobre el medio, considerando el cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos, entre los que están las declaraciones anuales del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente³³.

Se deberá incluir la consideración de los riesgos ambientales en las intervenciones, acompañándose de medidas para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona.

Es de suma importancia el respeto y la visibilidad de las prácticas tradicionales de uso y gestión de los recursos naturales que los Pueblos Indígenas han venido desarrollando. Por tanto, se deberá promover la participación y cosmovisión de los Pueblos Indígenas en las actuaciones que se desarrollen en su territorio.

Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser utilizados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello, se deberá tender en las intervenciones, en la medida de lo posible, a transitar del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. De igual forma, será importante recoger criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

Se recogerá la promoción del derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además, se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre éstos y otros aspectos ambientales.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos signifi-

33. SEGIB, 2009.

cativos posibles al medio. También deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas preventivas del impacto, de mitigación del impacto, modificación de la actuación, etc.).

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones sociedad civil.

La cooperación andaluza considerará impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, propugnando Administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía, promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, fortaleciendo y profesionalizando los poderes públicos de forma que la población en su conjunto cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica y fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, en aras de contribuir a la consolidación de un Estado democrático y de Derecho.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, debemos contemplar intervenciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo de las áreas de actuación prioritarias, de forma que se incorpore la participación de las organizaciones ciudadanas en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública.

Los proyectos y programas que se desarrollen deberán recoger expresamente la vinculación de las actuaciones financiadas con las entidades públicas que tengan las competencias en la materia, de forma que se favorezca su fortalecimiento y la sostenibilidad. De igual manera, se promoverá el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector de actuación, para que se favorezca su participación y se contribuya a una efectiva auditoría social.

Las actuaciones vinculadas a los servicios de educación y salud, deberán ser identificadas de forma participativa en el marco de las prioridades recogidas en los planes de desarrollo del ámbito de actuación. En caso de no contar con éstos, se desarrollarán los espacios de diálogo y concertación público-privada que favorezcan la apropiación, el impacto y la sostenibilidad.

En las iniciativas económico-productivas, se considerarán aspectos específicos de fortalecimiento organizativo en pro de su autonomía, y la formación que les facilite afrontar todas las fases del ciclo productivo, y que les permita obtener las capacidades para ser competitivos y generar riqueza.

En relación con las instituciones locales se incidirá en el fortalecimiento del sistema municipal tanto en sus formas de asociacionismo como a nivel individual, consolidando el buen Gobierno y la gestión eficiente y transparente y, sobre todo, considerando la promoción y creación de ciudadanía en las zonas prioritarias. Se identificarán los ámbitos concretos de desarrollo mancomunado de iniciativas locales, buscando la generación de un verdadero desarrollo local y la prestación universal de los servicios básicos principales en cada comunidad.

En cuanto a los espacios de participación y concertación, se identificarán y potenciarán formas de apoyo para la constitución de foros locales que integren las visiones de los sectores públicos, empresariales y sindicales, con especial incidencia de la incorporación de organizaciones de mujeres e indígenas a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal.

Los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento llevarán la sensibilización a la ciudadanía sobre su adecuado

uso y el pago por servicios, en aras de favorecer la eficiencia en la gestión y de promover los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.

Diversidad Cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en los diagnósticos de las intervenciones, los cuales deberán elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor agregado que pueden aportar a las intervenciones.

Se promoverá la participación activa de los pueblos indígenas en todas las fases de la intervención, y se recogerán sus necesidades específicas en el marco de su cosmovisión.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa.

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 2,4 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en Panamá durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PACODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.

- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.

- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.

- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.

- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.

- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).

El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.

- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.

- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

- Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID):

- a. (2005): Plan Director de Cooperación Española 2005-2008.

- b. (2006). Plan de Actuación Especial 2006 – 2008 de la Cooperación Española en Panamá.

- c. (2007). Programa de cooperación regional con Centroamérica. Adaptación al Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

- Autoridad Nacional del Ambiente (ANA) (2006), Indicadores medio ambiente. Disponibles en <http://www.anam.gob.pa/joomla/>

- Comisión Europea (CE) (2007). Documento de Estrategia País 2007-2013.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

- a. (2000) CELADE/BID. Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000.

- b. (2007) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá. Pobreza y distribución del ingreso en el periodo 2001-2007.

- c. (2008) Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social. (CLADES).

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo (DEC). Disponibles en <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>

- a. (2000) Censo 2000 en línea.

- b. (2008). Proyección demográfica para 2009.

- c. (2009) Estadísticas Oficiales de la Contraloría General de la República.

- Gobierno de la República de Panamá (2009). Plan de Gobierno por el Cambio 2009-2014.

- Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales. Disponibles en: <https://www.mef.gob.pa/Portal/index.html>

- a. (2005) Mapas de pobreza y desigualdad a nivel de distrito y corregimiento.

- b. (2005) La Pobreza en Panamá. Encuesta de Niveles de Vida 2003. Principales resultados.

c. (2005) Pobreza y desigualdad en Panamá. La equidad: un reto impostergable.

d. (2006) Percepciones de la Comunidad.

e. (2006) Situación nutricional, patrón de consumo y acceso a los alimentos.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <http://www.undp.org.pa>

a. (2005). Evaluación de Efecto. Enfoque comprensivo para la superación de la pobreza humana y de ingresos en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

b. (2007). Informe sobre desarrollo Humano 2007- 2008.

- Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. Disponibles en: <http://www.onu.org.pa/>

a. (2005). Segundo Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio

b. (2007). Evaluación Común de País 2005. Marco de Cooperación para el Desarrollo 2007-2011.

c. (2007). Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

- Secretaria General de Iberoamericana (2009). Disponible en: <http://www.segib.org/>

- UNICEF Panamá (2009) disponible en <http://www.unicef.org/panama/spanish/overview.html>.

- Universidad de Panamá, (2005). Economía y Género en Panamá. Visibilizando la participación de las mujeres.

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO

BOLIVIA 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.
 - 2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.
 - 2.3. Áreas de mejora seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas prioritarias.
 - 3.2. Prevención y gestión de riesgos.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios (POPP) por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

El nuevo Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en un proceso de cambio profundo, en busca de la construcción de un nuevo Estado para que todas y todos los bolivianos aumenten su calidad de vida en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Este Plan Nacional de Desarrollo pretende abordar la limitada cobertura de servicios sociales básicos (especialmente en materia de educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda, acceso al agua potable y saneamiento), el deterioro ambiental, el bajo nivel de confianza en las instituciones públicas, la insuficiencia de iniciativas de desarrollo económico generadoras de empleo, y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, apostando de este modo por un modelo de desarrollo con principios sociales que contribuya a la reducción de la inequidad social.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en Bolivia de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el período 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad

entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los programas y proyectos en el ámbito de los Programas Operativos recogerán las orientaciones de derechos humanos vinculados al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer una violación de éstos. Compartirán los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, preservar la integridad de la persona y contribuir a su bienestar personal y familiar.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del Programa Operativo.

Tras el Capítulo 1 destinado a la presentación, en el Capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socioeconómico del país y propone una selección de áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este Capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico¹. Con

1. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el Capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el Capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el Capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su período de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos, pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El Capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo: Administración Autonómica, ONGD, Entidades Locales, Universidades y Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del

Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificarlo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.

Bolivia es un país de renta media² que ocupa el puesto 117 entre países, según la clasificación del PNUD. Presenta uno de los índices más elevados de pobreza de América Latina y un bajo Índice de Desarrollo Humano (0,695)³. El coeficiente de Gini, 0,563⁴, es uno de los más altos de la región, siendo reflejo de la enorme desigualdad, lo que se constituye en un obstáculo para el desarrollo.

Datos geográficos y demográficos.

Con una extensión de 1.098.581 Km², el país se divide en 9 departamentos, 112 provincias y 327 municipios. En el territorio boliviano se consideran tres zonas geográficas: Andina, que abarca el 28% del territorio nacional, con áreas de altura superior a 3.000 metros (m.s.n.m); Sub-andina, que

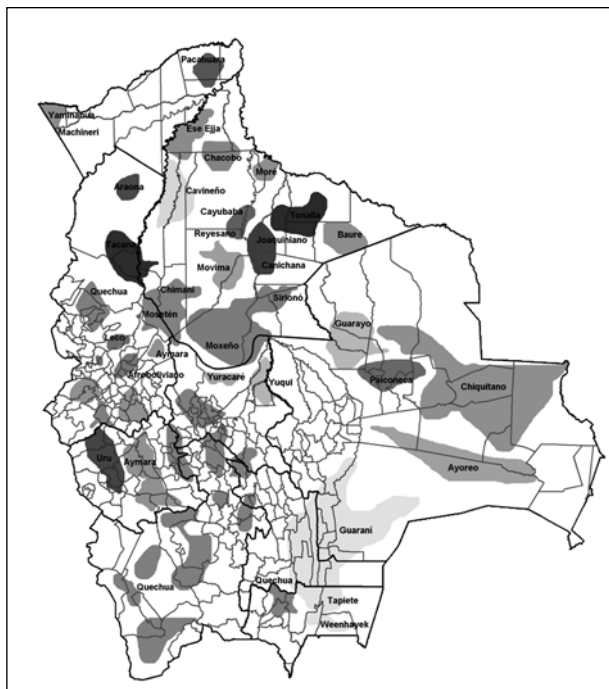
2. Comité de Ayuda al Desarrollo. OCDE 2006
3. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido.
4. Ídem nota 2.

representa el 13% del territorio, con una altura promedio de 2.500 m.s.n.m., y Llanos, que ocupa el 59% del territorio y es la zona más baja, con un clima templado. Sucre es la capital constitucional, mientras que la Sede del Gobierno se encuentra en La Paz.

Bolivia cuenta con 10,23⁵ millones de habitantes⁶, el crecimiento de la población es del 1,97%⁷ y la tasa de fecundidad de 3,4. El 62,2 % de la población es indígena⁸ y se encuentra presente en casi todo el territorio nacional, presentando mayoría en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Potosí. Los idiomas oficiales recogidos en la Constitución de 2009 son el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas⁹.

Bolivia tiene una baja densidad de población (9,34 habitantes por kilómetro cuadrado) y los elevados niveles de pobreza y exclusión social afectan especialmente a la población indígena, a mujeres y a niños.

Mapa de pueblos indígenas



Fuente: Comisión nacional de la nueva ley de educación boliviana.

Situación política e institucional.

El Órgano Ejecutivo es de libre designación a cargo del presidente. El Órgano Judicial tiene su máxima representación en la Corte Suprema de Justicia, que está integrada por 12 magistrados, y el Órgano Legislativo es bicameral, conformado por 130 Diputados y 27 Senadores, y se elige por un periodo de 5 años.

En enero de 2006 asumió la Presidencia de la República Evo Morales. Ello ha supuesto un cambio a una situación política nueva. El plan de Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) de Morales tiene como eje central la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que persigue, entre sus principales retos en el largo plazo, la

erradicación de la pobreza y toda forma de exclusión social, a partir de la construcción de un Estado plurinacional Comunitario, donde el pueblo se constituya en co-responsable del desarrollo a partir de la participación de movimientos sociales y la sociedad civil. El Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien (2006-2010) supone un nuevo enfoque orientado a solucionar los problemas estructurales en el orden económico, político, social y cultural. Este nuevo enfoque retoma el paradigma de vida de los pueblos indígenas originarios en Bolivia: el Vivir Bien, en el cual son importantes no sólo la atención material de las necesidades, sino también la de la realización afectiva, subjetiva y espiritual, la vida en comunidad y en armonía con la naturaleza.

Bolivia ha pasado por una reciente crisis política derivada de diferentes causas de alta complejidad, tales como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, así como la crisis de las instituciones del Estado y también de la sociedad. Desde enero de 2006, se ha iniciado una serie de reformas del Estado que están suponiendo un cambio en el contexto sociopolítico del Estado Boliviano.

La elección de la Asamblea Constituyente y el referéndum sobre la autonomía regional que tuvo lugar el 2 de julio de 2006 supusieron una nueva etapa en el proceso democrático boliviano que considera el establecimiento de un modelo económico nuevo y más equitativo; la inclusión social, política y económica de la población indígena, la relevancia de los usos y costumbres de los pueblos indígenas; la reforma agraria; la distribución de los ingresos producidos por las regalías y los impuestos sobre la energía y la explotación minera, y la descentralización regional. Sin embargo, para afrontar estos nuevos retos es necesario fortalecer las capacidades institucionales a nivel de gobierno central y descentralizado.

En 2008 el panorama político estuvo marcado por varias consultas electorales: los referendos sobre las autonomías departamentales que tuvieron lugar en el primer semestre y los referendos revocatorios del mandato presidencial y de los prefectos departamentales en el segundo semestre, asentando la participación y voluntad democrática del pueblo boliviano.

En enero de 2009 la Asamblea Constituyente presentó la nueva Constitución, que fue sometida a referendo y aprobada con más del 63% de los votos. En la nueva Constitución se garantizan las autonomías departamentales, municipales y de los pueblos originarios, estableciendo que Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Ello representa enormes retos a afrontar en el ámbito institucional, ya que esta Constitución conlleva la modificación de numerosas leyes para adaptarlas al nuevo marco constitucional.

Las propuestas y orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo son la base de la transición que el Gobierno boliviano ha iniciado para construir un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes.

La Constitución Política del Estado supone un nuevo panorama de cierta estabilidad, después de un periodo de grave crisis política.

Bolivia contó con una Estrategia de Reducción de la Pobreza 2001-2003 como marco estratégico para las políticas de lucha contra la pobreza. Sin embargo, su puesta en marcha ha resultado ineficaz principalmente por la concepción paternalista del desarrollo, su debilidad en cuanto a la definición de las prioridades estratégicas y a una baja ejecución de los fondos de condonación de deuda (HIPIC

5. 10.227.299 habitantes según estimaciones del INE para el 2009

6. Proyección INE, 2005.

7. 1,97% tasa de crecimiento estimada para el 2009 (INE)

8. CELADE- División de población de la CEPAL. Fondo Indígena. 2008

9. En Bolivia existen 36 pueblos indígenas originarios.

II), debido a problemas de gestión y falta de capacidad de ejecución¹⁰.

El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) recoge la nueva concepción del desarrollo boliviano y la estrategia para conseguirlo.

Economía.

Bolivia es un país rico en recursos naturales, pero es el país más pobre de Sudamérica. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, en el año 2005 Bolivia tenía un Producto Interior Bruto (PIB) de 9.300 millones de USD, con un ingreso per cápita de 1.010 USD¹¹.

Desde el 2006, con el nuevo gobierno, ha habido cambios importantes que han supuesto un importante avance en el desarrollo del país, aspecto que se ha traducido en la mejora de los indicadores socioeconómicos: ha habido un incremento del PIB per cápita, alcanzando los 1.652 USD en el año 2008¹², un aumento del Salario Mínimo Nacional y se han desarrollado los programas de apoyo a las familias más desfavorecidas mediante el bono Juancito Pinto y Renta Dignidad, que han permitido incrementar los ingresos de los hogares del 23% de la población.

El sector agrícola en Bolivia presenta un atraso debido a problemas estructurales, carencia de infraestructura productiva, servicios de desarrollo, vías de comunicación y acceso a mercados, entre otros, lo que repercute en bajos niveles de rentabilidad para los productores que en su mayoría enfrentan una situación de extrema pobreza. El 3 de junio de 2006, el Gobierno pone en marcha un programa de Saneamiento de Tierras, en el que recoge que todas las tierras fiscales disponibles hasta la fecha, y las que aparezcan como resultado del saneamiento, serán entregadas exclusivamente a pueblos y comunidades indígenas.

En los últimos años, la economía boliviana ha experimentado un crecimiento significativo. Las exportaciones se incrementaron en un 42,64% en 2008 en relación con el año 2007¹³; el principal rubro de exportación lo constituye la extracción de hidrocarburos seguido de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca y la extracción de minerales. Sin embargo, no se ha generado empleo de forma significativa y no han mejorado las expectativas de gran parte de los bolivianos y bolivianas. La pobreza extrema afecta al 34,5% de la población, lo que refleja las enormes carencias y escasas oportunidades de desarrollo en un panorama nacional donde el 10% de la población con mayores ingresos recibe más del 40% del total de la renta. Son los departamentos del oriente del país los que concentran la mayor riqueza.

El sector informal representa, según aproximaciones, más del 65% de la actividad económica¹⁴. Así mismo, el desempleo y el subempleo han crecido en los últimos años, fomentando la migración tanto interna como externa.

En la última década los procesos migratorios en Bolivia han sido un fenómeno constante. En la actualidad cuentan con 3,5 millones de personas en el exterior, lo que traducido en ingreso de remesas supone el 8% del PIB, de las que el 42% procede de España. Sin embargo, en el último trimestre de 2008, y como consecuencia de

la crisis internacional, las remesas han comenzado a descender, según los datos aportados por el Banco Central de Bolivia.¹⁵

El déficit fiscal se ha reducido gracias a un plan de austeridad del Gobierno Central y al aumento de la recaudación fiscal que ha supuesto, entre otros, el nuevo impuesto sobre la producción de hidrocarburos.

Uno de los retos de la economía boliviana es hacer que los beneficios de este crecimiento económico alcancen a la población más vulnerable, fortaleciendo las políticas nacionales de reducción de la pobreza.

Para cumplir con la reducción de la pobreza enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia, es necesario hacer una redistribución de la riqueza de manera equitativa y además incrementar los ingresos per cápita por medio de la generación de empleo y que la mayoría de la población pueda tener oportunidades de mejorar sus condiciones de vida.

Bolivia pertenece a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) constituida en 1969 tras la firma del Acuerdo de Cartagena. Uno de los objetivos del CAN es iniciar un proceso de integración regional que ha alcanzado, entre otros, diferentes logros en el marco del comercio exterior y entre los países integrantes (Zona de Libre Comercio Andina, 1993). Sin embargo, con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Perú, Bolivia puede perder competitividad, debido a que Perú es el segundo mercado más importante dentro de la región andina para las exportaciones bolivianas, y también puede producirse una limitación de acceso a mercados exteriores ya que ambos países tienen producciones similares en algunos sectores.

Ámbito social.

Los problemas de exclusión social y pobreza afectan particularmente a la población indígena boliviana, que representa el 62,2% de la población total, manifestándose, entre otros, en los niveles de ingreso y de consumo y condiciones de empleo, así como en el acceso a servicios educativos y de salud. La desigualdad está vinculada a dimensiones diversas, como son la localización (urbano/rural), la disparidad entre regiones, o la discriminación por razón de género, lo que condiciona las oportunidades de desarrollo.

Los departamentos de Cochabamba, La Paz, Chuquisaca, Beni, Pando y Potosí concentran más del 88% de los municipios seleccionados por el propio Gobierno Boliviano en su Plan Nacional de Desarrollo como municipios con mayor pobreza y, por ende, de mayor prioridad.

Aunque tradicionalmente la pobreza se ha concentrado en el ámbito rural, ésta se ha ido extendiendo al área urbana debido a las migraciones internas.

Se han mejorado algunos indicadores en educación, principalmente la cobertura y la prestación del servicio, alcanzando tasas de alfabetización en población adulta entre 15 y 24 años del 97,3%, pero la calidad y la equidad en el acceso siguen siendo deficitarias.

Los indicadores de salud han experimentado una evolución similar, pero persisten deficiencias en la calidad y equidad en el acceso a la salud. Adicionalmente, los datos de desnutrición, mortalidad infantil y materna son muy elevados. La tasa de mortalidad infantil para el 20% más pobre se sitúa en el 43,18 por mil nacidos vivos¹⁶ y el 26,5% de los menores de cinco años sufren desnutrición crónica. Respecto a la mortalidad materna la tasa se sitúa en 34 muertes por cada 100.000 nacidos. Enfermedades como la malaria, el chagas y la tuberculosis son aún temas preocupantes.

10. Revisión de la EBRP, 2003. República de Bolivia.

11. INE 2005

12. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (www.hacienda.gov.bo).

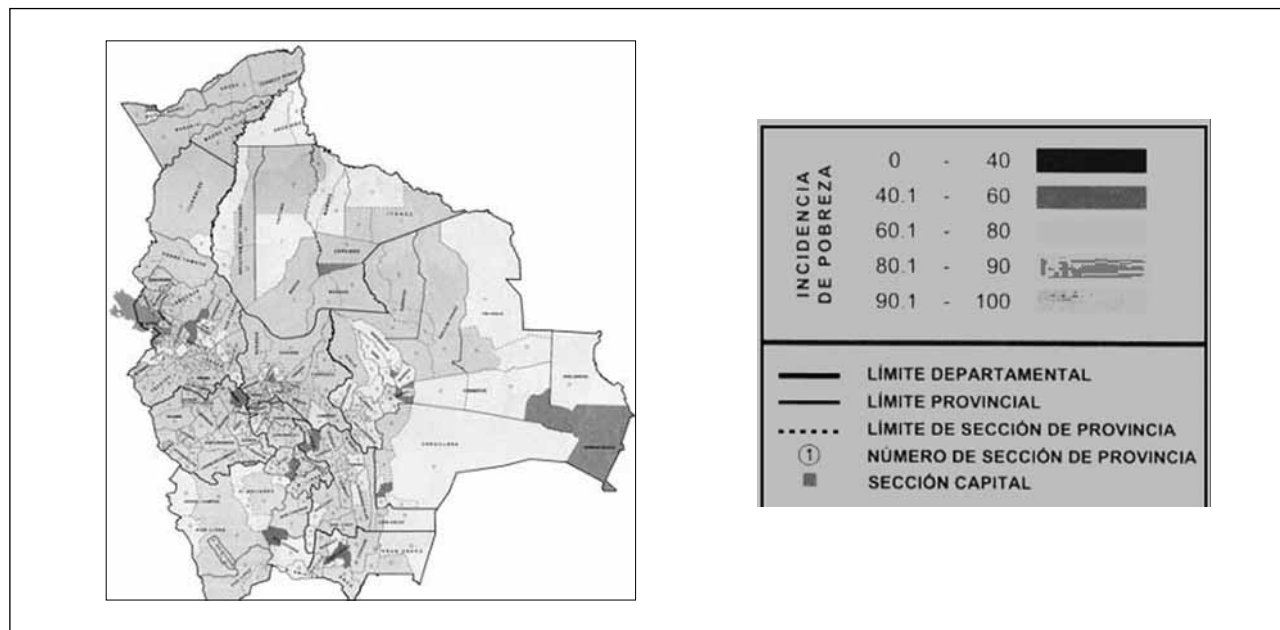
13. INE actualización estadística, diciembre 2008 (www.ine.gov.bo).

14. Estrategia País 2007-2013. Comisión Europea.

15. BCB, Informe 2008.

16. PNUD (2007), IDH 2007-2008

Mapa de incidencia de pobreza



Fuente: AG/AB. Comisión para la gestión del agua de Bolivia.

El crecimiento de la población y los movimientos migratorios a las ciudades en búsqueda de oportunidades de desarrollo ponen de manifiesto la insuficiente infraestructura de vivienda y la precariedad habitacional, el desarraigo y la vulnerabilidad social de las mujeres, jóvenes y la población infantil principalmente. En el Censo 2001 se realizó una proyección del déficit de viviendas para el año 2005, estimándose en 298.000 viviendas, en términos cuantitativos, y superando las 855.000 viviendas en términos cualitativos¹⁷. El 58,6% de los hogares no tienen satisfechas sus necesidades básicas¹⁸.

Diversidad Cultural.

La población indígena de Bolivia se clasifica en dos grandes grupos según la zona en la que habitan: aquellos que se autodenominan indígenas, que viven en las tierras bajas de la región amazónica y en la parte oriental de El Chaco, y los pueblos originarios, que viven en las montañas del Altiplano y en los valles de Bolivia.

Más del 62% de la población de Bolivia se considera indígena, la mayoría de origen quechua y aymara. Debido a múltiples factores relacionados con la exclusión a la que se ven sometidas estas poblaciones, se observa una relación directa entre la adscripción étnica de los hogares y las condiciones de pobreza. La distribución geográfica de los pueblos indígenas de Bolivia abarca las tres grandes cuencas hidrográficas del país. En la del Amazonas, que está subdividida a su vez en las regiones de Precordillera, Selva del Noreste, Pampas Benianas y Selva Oriental, se encuentran la mayor parte de los pueblos indígenas (departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz, norte de La Paz y región del Trópico de Cochabamba); en la cuenca del Plata (departamentos de Tarija, Potosí y Chuquisaca Sur), conformada por los ríos Pilcomayo y Bermejo, se encuentran los Weenhayek o Mataco, Tapiete y parte de los Guaraní. Finalmente, en la cuenca lacustre andorrea conformada por el eje acuático que une los Lagos Titikaka y Poopó, entre las Cordilleras Oriental y Occidental se encuentran los Aymara y Uru (Chipaya, Murato e Iru Itu). La población Quechua se encuentra principalmente en la región de los Valles interandinos, que comprende parte de los

departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, parte de La Paz y Potosí¹⁹.

De la diversidad de los pueblos indígenas, el más representativo es el Quechua, con un 50% sobre el total. Le siguen en orden de importancia el Aymara con el 41,2%, el Chiquitano con el 3,6%, el Guaraní con el 2,5% y el Mojeño con el 1,5%. El resto de pueblos indígenas no tiene una representación significativa, pues no supera el 0,2%.

Así mismo, con respecto a los dos pueblos más representativos, el Quechua está conformado por el 47,4% de hombres y 52,6% de mujeres; el 50,5% vive en el área urbana y el 49,5% en el área rural; el Aymara está conformado por el 48,7% de hombres y el 51,3% de mujeres, donde el 59,3% viven en el área urbana y el 40,7% en el área rural.

Hay claras diferencias entre la población indígena y no indígena en cuanto al acceso a las necesidades sociales básicas.

Atendiendo a la condición étnico-lingüística, la tasa de alfabetismo de la población indígena alcanza el 82% y la de la no indígena al 94,5%, significando una brecha de 12,5 puntos porcentuales. Por área de residencia, la población indígena alcanza en el área urbana una tasa de alfabetismo de 90,8% y del 71,1% en el área rural; la población no indígena alcanza una tasa en el área urbana de 96,8% y del 84,1% en el área rural.

Hay que considerar que la tasa de alfabetismo nacional, según la encuesta de hogares 2007, era del 90,74% (96,04% en hombres y 85,99% en mujeres). Recientemente Bolivia fue declarado país libre de analfabetismo, después de culminar el programa de alfabetización «Yo sí puedo»²⁰.

La población indígena tiene una fecundidad de 4,8 hijos por mujer, mientras que la no indígena tiene una de 3,7 hijos. La tasa global de fecundidad indígena influye de forma importante a nivel del país debido a que representa el 66% en la población nacional de 15 años y más.

La estimación de la tasa de mortalidad infantil de los pueblos indígenas, de 75,9 por mil, supera en un 46% a la no indígena (51,9 por mil). Las diferencias se acentúan si se con-

17. Plan Nacional de Desarrollo
 18. Evaluación común de país Bolivia. Sistema de Naciones Unidas, 2006.

19. CEPAL 2005.
 20. El 20 de diciembre de 2008, en la ciudad de Cochabamba, Bolivia fue declarada como territorio libre de analfabetismo, al acto asistieron representantes de la UNESCO, OEI y OEA (OEI 2008).

sidera la población indígena rural y la no indígena urbana. En este caso la primera (93,2 por mil) es prácticamente el doble que la segunda (47,4 por mil). La tasa de mortalidad infantil duplica al promedio de la de los países latinoamericanos, pero en el caso de los pueblos indígenas se suman las inequidades geográficas y socioeconómicas, lo que hace que aumente esta tasa debido a la falta de acceso a los servicios básicos de salud.

Respecto a las condiciones de inequidad socioeconómica, en el área urbana la población económicamente activa (PEA) indígena es de 52,5%, con una brecha por género que supera los 20 puntos porcentuales, en tanto que la PEA no indígena es de 48% y la brecha de género es menor que la de la población indígena (18,2 puntos porcentuales).

En el área rural la población indígena económicamente activa alcanza al 69,3% de la población total indígena, y en la población no indígena alcanza al 66,5%, con una brecha de género de 25 puntos porcentuales.

El nivel de ingresos de la población indígena es tres veces inferior respecto a la población no indígena. Respecto a las mujeres, la mayoría se encuentra en una situación de subempleo y con ingresos muy inferiores a los del hombre.

Atendiendo a esta situación de inequidad, el Gobierno ha puesto en marcha una serie de reformas que afectan directamente a los pueblos originarios de Bolivia y que pretende reducir la inequidad social y territorial, de ahí sus importantes reformas sobre la tierra y los derechos de los pueblos indígenas.

Medio ambiente.

Bolivia es uno de los diez países del mundo con mayor reserva forestal, y posee una gran diversidad de especies nativas de flora y fauna e importantes recursos energéticos (gas natural) y mineros. La superficie boscosa en Bolivia abarca aproximadamente el 50% del territorio nacional. El país ocupa el sexto lugar por superficie de bosques tropicales a nivel mundial y el tercer lugar en el continente americano después de Brasil y México²¹.

Bolivia ha ratificado los principales convenios relativos al medio ambiente y desarrollo sostenible, entre ellos el Protocolo de Kyoto en 1999, y se ha aprobado la Ley del Medio Ambiente, centrada en el Desarrollo sostenible. Además, el Plan Nacional de Desarrollo incluye al medio ambiente como un eje transversal, y en concordancia con el enfoque de derechos humanos recogido en el Plan Nacional de Desarrollo plantea el desarrollo en armonía con la naturaleza, aspecto que incluso va más allá del desarrollo sostenible.

El acceso a la tierra es uno de los conflictos con mayor controversia en la historia boliviana. En 1996 el Instituto Nacional para la Reforma Agraria (INRA) comenzó un proceso de saneamiento legal de tierras, lento y de escaso resultado. El Gobierno pretende un cambio en la política de tenencia de tierras, para lo cual aprobó en el año 2006 la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que se centra en el acceso a la tierra para los indígenas. La nueva Constitución establece que ninguna propiedad podrá ser mayor a 5.000 hectáreas. Además, el Gobierno continuará con el saneamiento de tierras.

Situación de las mujeres.

La pobreza en Bolivia tiene una dimensión de género muy marcada. El Índice de Desarrollo relativo al Género que mide el progreso medio reflejando las desigualdades entre hombres y mujeres, se sitúa en 0,691²². El grado de participación de las mujeres en el mercado laboral es débil y el acceso a la educación y protección de la salud por parte de la población femenina es muy deficiente.

Especial atención requiere la mortalidad materna, ya que presenta una tasa de 229 muertes maternas por cada 100.000 mujeres²³. En el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades se recoge que «Bolivia continúa siendo el país con la mortalidad materna más alta de América Latina, debido a que, cada año, mueren por causas evitables aproximadamente 650 mujeres, es decir, 2 mujeres diariamente», debido a factores socioeconómicos y culturales y a la insuficiencia de los servicios de salud, en especial en el área rural y al escaso impacto de los servicios de salud sexual y reproductiva, donde además se deben tomar en cuenta aspectos socio culturales, de costumbres y tradiciones.

En cuanto a la participación de la mujer en la toma de decisiones en el ámbito público, hay que mencionar que las mujeres ocupan una parte mínima de puestos de responsabilidad. El rol de las mujeres se vincula de forma muy directa al entorno familiar y sus responsabilidades domésticas.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo es importante establecer que dentro de la propuesta de cambio se pretende superar la situación de sectores históricamente marginados, tal es el caso de las mujeres, por esto uno de los ejes transversales está precisamente referido a la equidad de género.

2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.

Bolivia ha redefinido las relaciones inmediatas con la cooperación internacional basadas en el respeto, y el alineamiento de sus actividades al Plan Nacional de Desarrollo.

En Bolivia existe una amplia presencia de agencias de cooperación internacionales y es, por tanto, un importante receptor de ayuda para el desarrollo, tanto de donantes bilaterales como multilaterales. Esta ayuda supone cerca del 10% del PIB. La financiación externa que ha recibido el país ha representado el 65% de los recursos que se han destinado a la inversión pública²⁴.

Para garantizar la coordinación entre la pluralidad de actores de la cooperación se ha creado el Grupo de Socios para el Desarrollo (GruS), espacio de coordinación y armonización de los países donantes.

El GruS tiene como objetivo principal apoyar, en el marco de la Declaración de París, el liderazgo de Bolivia en la coordinación y armonización de la cooperación internacional para mejorar la efectividad y el alineamiento de ésta al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), facilitando la interlocución y coordinación con la cooperación internacional en el país²⁵.

Con relación a las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran la Coordinadora de ONGD españolas en Bolivia (COEB) y la Coordinadora Internacional de ONGD (CONGI). La COEB es un foro que tiene la finalidad de coordinar las actividades de las ONGD españolas que actúan en Bolivia, tanto entre ellas como con la cooperación oficial española, el gobierno boliviano e instituciones de Bolivia y otros países. Entre sus objetivos principales destacan: i) acercar el conocimiento de sus miembros y promover la coordinación y complementarie-

23. INE, 2005.

24. La Cooperación Internacional en Bolivia. Mº Hacienda, VIPFE. 2005

25. Agencias de Cooperación Bilateral y Embajadas: Alemania, Bélgica, Canadá, Comisión Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Japón, Suecia y Suiza, Brasil, China, Corea del Sur, Venezuela, Cuba y Argentina, Agencias de Cooperación Multilateral: Comunidad Andina de Fomento, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, FONPLATA. y Fondo de la OPEC para el Desarrollo Internacional. Organismos Financieros Multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

21. Plan Nacional de Desarrollo

22. PNUD. IDH 2007-2008.

dad de sus actividades en beneficio del desarrollo de Bolivia; y ii) dar a conocer a la opinión pública boliviana las actividades de la cooperación española para el desarrollo de Bolivia, así como la percepción y posicionamiento de la cooperación española sobre la situación de desarrollo en el país, especialmente en asuntos de interés y respeto universal.

La CONGI, fundada a principios de los 90, pretende ser un referente en la cooperación no gubernamental en Bolivia y contribuir a mejorar los niveles de impacto en el trabajo para el desarrollo que realizan sus organizaciones afiliadas. En este marco se plantea promover el intercambio de información sobre objetivos, programas y acciones de cooperación entre sus afiliadas facilitar el trabajo de las ONGD no bolivianas en el país, y crear espacios de reflexión y debate, tanto sobre modelos de cooperación como sobre la inequidad entre países.

La Cooperación Española ocupa un lugar destacado entre los principales donantes y se caracteriza principalmente por la variada presencia de actores e instrumentos²⁶ (AECID, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Universidades, Sindicatos y ONGD), lo que hace necesario mantener una coordinación cercana que mejore la eficiencia y el impacto.

Actualmente, Bolivia y la cooperación internacional están trabajando en un Plan de Armonización y Alineamiento que tiene como objetivo principal incrementar la efectividad de la ayuda al desarrollo mediante cambios en sus intervenciones. El Gobierno boliviano afirma que es necesario que la cooperación internacional flexibilice sus procesos y procedimientos.

Agentes locales.

El liderazgo en la coordinación y alineamiento de la cooperación internacional para el Desarrollo lo tiene el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), siendo la institución referente para la coordinación de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía con el gobierno boliviano.

Atendiendo a la estrategia planteada, el resto de instituciones que deben ser tenidas en cuenta por la cooperación andaluza en Bolivia son, principalmente, las siguientes:

- Ministerio de Planificación del Desarrollo. Su atribución principal es la de planificar y coordinar el desarrollo integral del país en colaboración con los Ministerios, Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas, Organizaciones Sociales, Comunitarias y Productivas, y Entidades Descentralizadas y Desconcentradas correspondientes.

- El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, responsable de diseñar una estrategia y política nacional de desarrollo productivo con empleo digno, promoviendo programas de productividad y competitividad en los sectores industriales, de comercio, turismo, y microempresas, promocionando las exportaciones y apertura de nuevos mercados internacionales para impulsar la economía nacional y redistribuir racionalmente la riqueza.

- El Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Sus competencias son las de formular, ejecutar, evaluar y fiscalizar las políticas y planes de agua potable y saneamiento básico, así como el aprovechamiento sustentable del agua en todos sus estados, sean éstas superficiales y subterráneas, aguas fósiles, glaciales, humedales, minerales, medicinales.

- El Ministerio de Educación, ente rector de la formulación de políticas y estrategias interculturales y plurilingües de Educación en el Estado, en coordinación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo, así como liderar la tutela de todo el sistema educativo plurinacional, velando por su calidad y pertinencia.

- El Ministerio de Salud y Deportes, garante de la salud de la población y encargado de formular, promulgar y evaluar el cumplimiento de los programas de salud y garantizar la salud de la población.

- El Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. Tiene como responsabilidad formular, promover y ejecutar políticas y normas de mejora urbana y rural en vivienda, priorizando las de interés social, de los colectivos sociales más deprimidos, coordinando con las entidades territoriales autónomas las competencias concurrentes.

- El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, responsable de formular y desarrollar políticas, planes y programas para la seguridad y soberanía alimentaria en el país.

- El Ministerio de Autonomía, mediante el que se impulsan las políticas orientadas a fortalecer y profundizar el proceso de descentralización política y administrativa, concertado con actores políticos, sociales, culturales, económicos, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.

- Las Prefecturas de los Departamentos de Cochabamba, La Paz, Potos, Santa Cruz y Chuquisaca, gobiernos departamentales que aplican las políticas de desarrollo del país en el ámbito departamental, siendo estas prefecturas las seleccionadas en el marco del programa de cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía con el Gobierno de la República de Bolivia.

- La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia). Es la máxima instancia del movimiento asociativo municipal, que representa a todos los gobiernos municipales del país y trabaja para el pleno ejercicio de la autonomía municipal.

Agentes de la cooperación Internacional.

Los agentes de la cooperación internacional en Bolivia son, principalmente, los siguientes:

- La Comisión Europea: que actúa fundamentalmente en el desarrollo alternativo, en zonas de producción de coca y expulsoras de mano de obra, en agua y saneamiento básico, salud, educación, soberanía alimentaria y gestión sostenible de recursos naturales.

- La Cooperación Técnica Alemana (GTZ): que apoya programas de modernización del Estado, desarrollo rural y protección del medio ambiente, con especial incidencia en áreas protegidas y gestión de riesgos, así como en saneamiento básico.

- La Agencia Canadiense de cooperación (ACDI): que trabaja principalmente en los sectores de salud, gobernanza democrática y acción humanitaria.

- La Agencia Sueca de Cooperación (ASDI): que trabaja fundamentalmente en gobernabilidad, género, justicia y medio ambiente.

- La Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE): que coopera en gobernabilidad y democracia, gestión sustentable de recursos naturales y promoción del desarrollo económico con equidad.

- La Embajada de Dinamarca, Dirección de Cooperación Internacional: que trabaja principalmente en gobernabilidad, género, justicia y medio ambiente.

- La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA): Su programa de Cooperación para el Desarrollo se centra en: a) fortalecimiento de la seguridad humana (saneamiento básico, agua, educación y salud); b) asistencia para el mejoramiento de la productividad, incluso el desarrollo económico local, y c) asistencia para la institucionalidad y la gobernabilidad.

- La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID): los sectores en los que mayoritariamente desarrolla su trabajo son gobernanza democrática y tejido económico.

- Naciones Unidas y sus agencias especializadas (UNICEF, FAO, PMA, PNUD, UNIFEM, UNFPA, OMS y ONUSIDA) desarrollan su trabajo en apoyo a la consecución de los ODM, gobernabilidad democrática, crisis energética y medioambiente, salud, infancia, VIH/SIDA, salud sexual y reproductiva, género y soberanía alimentaria.

26. DEP-Bolivia AECID 2005.

- Banco Mundial (BM): Desarrollando programas y proyectos relacionados con gobernanza democrática, necesidades sociales básicas, especialmente en infraestructuras sociales, y tejido económico.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Al igual que el Banco Mundial centra sus actuaciones en gobernanza democrática, infraestructuras sociales y tejido económico.

Agentes de Cooperación española.

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Bolivia es un país prioritario para la Cooperación Española y tiene una gran incidencia en el territorio y una larga trayectoria, trabajando en todo el territorio boliviano y en todos los sectores.

- Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo. Trabaja en la zona de Cochabamba, La Paz, Santa Cruz y Potosí y en los sectores de necesidades sociales básicas, fortalecimiento institucional y desarrollo del tejido productivo.

- Xunta de Galicia: Desarrolla su programa de cooperación en las zonas de La Paz, Potosí, Cochabamba y Santa Cruz y trabaja específicamente en los sectores de necesidades sociales básicas, desarrollo del tejido productivo y género.

- Comunidad Valenciana. Desarrolla su trabajo en las zonas de Tarija, Chuquisaca, Cochabamba y Beni, en los sectores de fortalecimiento Institucional, servicios sociales básicos y acción humanitaria.

- Entidades Locales: Trabajan en todo el territorio nacional y en muy diversos sectores.

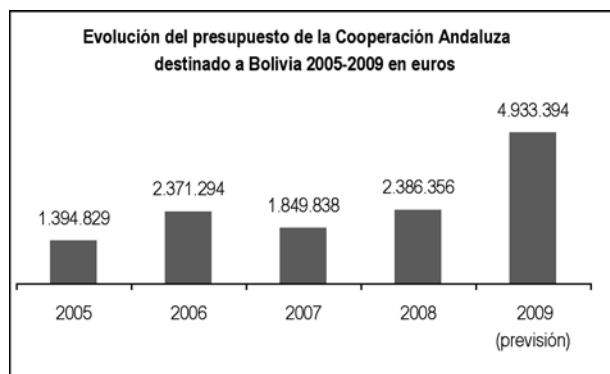
- Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD): Desarrollan su trabajo en todo el territorio nacional y en todos los sectores.

Agentes de cooperación andaluces. ²⁷

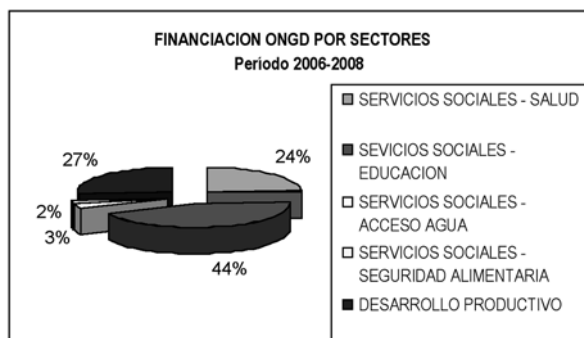
El marco general de la Cooperación Andaluza en la República de Bolivia lo constituyen el Convenio Básico de Cooperación Técnica entre España y Bolivia, firmado el 3 de julio de 1971; el Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica para el Desarrollo de un Plan de Cooperación Integral, firmado el 13 de mayo de 1986 y las disposiciones emanadas de las Comisiones Mixtas de Cooperación.

Los agentes andaluces con mayor experiencia en Bolivia son las ONGD, cuya presencia en el país se remonta al año 1995. Las organizaciones de desarrollo han sido financiadas por la Junta de Andalucía durante estos años y su experiencia en la ejecución de los proyectos y programas y su conocimiento del país constituyen un valor añadido para el desarrollo del POPP.

En los gráficos siguientes se muestra la evolución de la cooperación andaluza para el periodo 2005-2009 y su distribución por agentes.



El 70% de estos recursos se ha dirigido a la cobertura de servicios sociales, salud y educación mayoritariamente, y a la promoción del desarrollo productivo, en el que se incluye la formación y capacitación de recursos humanos. La distribución sectorial de los recursos queda representada en el siguiente gráfico:



2.3. Áreas de mejora seleccionadas.

De los problemas, necesidades y áreas de mejora detectados en el diagnóstico se han seleccionado aquellos coherentes con las líneas estratégicas de Bolivia y con las prioridades sectoriales del PACODE en los que la cooperación andaluza tiene experiencia previa y mayores posibilidades de generar valor añadido.

Estas áreas de mejora son: el acceso a los servicios sociales básicos, con especial incidencia en educación, salud, vivienda digna, saneamiento y acceso a agua potable y seguridad alimentaria, y la dotación, mejora o ampliación de infraestructuras de base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular de las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

Las principales causas de los problemas identificados se relacionan con la consideración de que la pobreza es un fenómeno multicausal y complejo, y como tal, determinar todas las variables que influyen en la misma es una tarea complicada, más aún en un país tan extenso y diverso como Bolivia. Sin embargo, se identifica claramente la existencia de un modelo económico que no es capaz de resolver los problemas de exclusión, pobreza y marginación. La población indígena ha vivido en condiciones de precariedad sin encontrar soluciones a sus problemas de acceso a la tierra, a los medios de producción ni al control de los recursos naturales, que han sido explotados sin que ello haya repercutido en una mejora del bienestar social de la población.

Las condiciones de vida de las mujeres en Bolivia se encuentran entre las más deprimidas de América Latina. El acceso a la educación ha mejorado lentamente, pero se sitúa todavía por debajo del de los hombres, a diferencia de lo ocurrido en la gran mayoría de los países latinoamericanos en los que se ha logrado mayor equilibrio. Los indicadores de salud

27. Se adjunta en anexo tabla con actores locales, andaluces e internacionales en Bolivia.

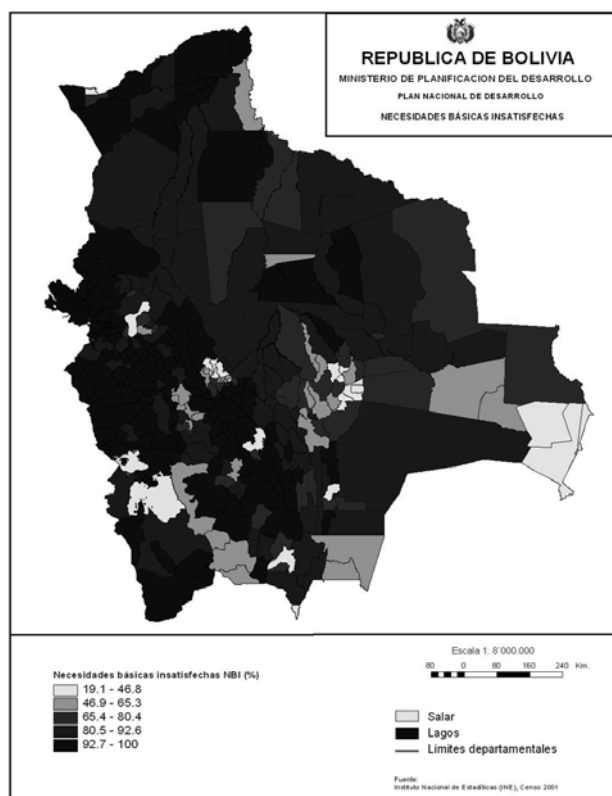
también se encuentran entre los peores de la región. La alta mortalidad infantil y materna se corresponde con una escasa cobertura del sistema de salud reproductiva, en un país donde destaca el bajo uso de medios eficaces de control de la fecundidad y el alto nivel de natalidad no deseada²⁸.

Para la identificación de zonas geográficas, y conforme a los criterios establecidos en el PACODE, se ha considerado la experiencia previa de actores andaluces, el mapa de pobreza y las prioridades nacionales y la concentración geográfica de otras agencias de cooperación. Por tanto, la cooperación andaluza se centrará prioritariamente en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Beni, Pando y Potosí, que tal y como se identifica en el diagnóstico por el propio Gobierno Boliviano en su Plan Nacional de Desarrollo, son municipios prioritarios por sus elevados porcentajes de pobreza.

Adicionalmente, se podría considerar en un segundo nivel el Departamento de Santa Cruz en el que la presencia de la cooperación andaluza en los últimos tres años ha sido significativa, intentando buscar la complementariedad con las acciones ya financiadas a las ONGD y el resto de intervenciones presentes de la cooperación española.

En los Departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz la AECID mantiene oficinas que pueden servir de soporte para la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el marco del convenio de colaboración firmado entre ambas instituciones.

Mapa de necesidades básicas insatisfechas



3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas prioritarias.

La estrategia de actuación de la Cooperación andaluza en Bolivia tiene como objetivo general mejorar las condiciones de vida de poblaciones identificadas donde el Estado Plurinacional de Bolivia requiera y acepte iniciativas de desarrollo que

contribuyan a reducir las condiciones de pobreza extrema, exclusión y marginación, enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo. De las líneas prioritarias del PACODE se han seleccionado las siguientes:

- Línea prioritaria 1. Servicios sociales básicos, con especial incidencia en educación, salud, vivienda digna, saneamiento, acceso a agua potable y seguridad alimentaria.
- Línea prioritaria 2. Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras de base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular de las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.

Línea prioritaria 1: Servicios sociales básicos.

La Cooperación Andaluza se inserta en el consenso internacional existente sobre la erradicación de la pobreza en el mundo. En este sentido hay que destacar que cuatro de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio están directamente relacionados con el acceso a los servicios sociales básicos: reducir a la mitad las personas que padecen hambre en el mundo, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna.

Promover la mejora en las condiciones de vida pasa por abordar la situación de habitabilidad y el acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento. Es por tanto interés de la Junta de Andalucía impulsar actuaciones que contribuyan a atender las necesidades de habitabilidad de la población más vulnerable.

Se entiende por Seguridad Alimentaria el hecho de ejercer, todas las personas, en todo momento su derecho al acceso a los alimentos en cantidad y calidad suficientes, para su consumo y utilización biológica, teniendo en cuenta valores culturales y de sostenibilidad destinados a lograr el bienestar.

Por tanto, la seguridad alimentaria se atenderá en función de la experiencia de las ONGD en Bolivia, entendiendo, en su enfoque amplio, que es fundamental para el desarrollo de la infancia y por tanto está vinculada estrechamente a la salud materno infantil, desnutrición y al rendimiento escolar.

Se identifican tres Objetivos específicos:

OE1. Contribuir a la mejora del acceso de la población, de forma equitativa y en condiciones de calidad, a los servicios sociales básicos de educación y salud para incidir en la mejora de la calidad de vida.

OE2. Atender las necesidades de agua y saneamiento y habitabilidad de la población más vulnerable para favorecer su desarrollo en condiciones de dignidad.

OE3. Contribuir en la atención de las necesidades vinculadas a la nutrición y la seguridad alimentaria, la existencia de alimentos de manera sostenible, en calidad y cantidad suficientes, para cubrir las necesidades de toda la población seleccionada.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Contribuir a la mejora del acceso de la población beneficiaria a los servicios de educación, salud, nutrición, habitabilidad básica, agua y saneamiento.
- Mejorar las condiciones en las que se prestan los servicios de salud y educación, especialmente, en zonas rurales.
- Ayudar a mejorar los ingresos a través del incremento de producción agropecuaria y así mejorar la alimentación.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Salud primaria y reproductiva.

En el Plan Nacional de Desarrollo se establece como prioridad en el sector salud la eliminación de la exclusión social a

partir de la implementación del Sistema Único, Intercultural y Comunitario de Salud, que asume la medicina tradicional. Se enfoca en la dimensión multisectorial que afecta al logro de una vida en condiciones de calidad. En este marco, se abordarán proyectos que contribuyan a: i) fortalecimiento de las capacidades institucionales en la puesta en marcha de la descentralización; ii) mejorar las condiciones en que se prestan los servicios de salud, prioritariamente en zonas rurales; iii) contribuir a la adecuada gestión de los servicios de salud, y iv) desarrollo de programas de salud materno infantil en un marco intercultural y donde se reconoce el importante papel de la medicina tradicional.

Para ello, se adoptarán las medidas siguientes:

- Medida 1. Apoyo en la mejora de la capacidad institucional del Ministerio de Salud y Deporte en el proceso de descentralización (Sistema Único, Intercultural y Comunitario/Gestión pública de salud).

- Medida 2. Apoyo a programas de construcción, rehabilitación y equipamiento de centros de atención primaria, o dispensarios rurales, incluyendo la formación de recursos humanos.

- Medida 3. Apoyo a programas de salud materno infantil (nutrición, salud sexual y reproductiva).

- Medida 4. Apoyo a programas de aplicación de la salud intercultural y tradicional (medicina tradicional).

- Medida 5. Apoyo a programas de lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria y demás enfermedades transmisibles con actuaciones de prevención, diagnóstico, tratamiento, acceso a medicamentos y apoyo psicológico.

- Medida 6. Asistencia técnica, intercambio de experiencias y formación de recursos humanos en materia de gestión pública de salud con enfoque descentralizado

- Medida 7. Apoyo a programas de especialización de profesionales sanitarios.

Educación Básica.

La inversión en educación se vincula a la mejora de las condiciones en que los niños y niñas reciben su formación, así como al medio en que los profesores y profesoras imparten las enseñanzas. Todo ello se orienta a dignificar las condiciones de los centros públicos de enseñanza que se seleccionen, mejorando la infraestructura y el equipamiento, la formación de los docentes y la interrelación entre la comunidad educativa para incidir en una educación de calidad, incluyente y con respeto a la diversidad.

El acceso al mercado de trabajo es uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la juventud. La falta de oportunidades está muy vinculada con la escasa preparación con la que cuentan, por no existir centro donde obtenerla o tener limitaciones para acceder a ella. Por tanto, la formación de jóvenes para su incorporación al mercado de trabajo, en función del triple efecto que genera: personal, al elevar la autoestima; económico, por el acceso al ingreso, y social, al apartarse de riesgos vinculados al entorno de vida y la falta de actividad, es una de las prioridades dentro de esta línea estratégica.

Se adoptarán las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción de escuelas cercanas, física y culturalmente a los destinatarios de sus servicios.

- Medida 2. Apoyo a programas de equipamiento de las escuelas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, de bibliotecas, instalaciones deportivas y para fines culturales.

- Medida 3. Apoyo a programas de formación profesional y cualificación para jóvenes y adultos de ambos sexos que les permitan acceder al mercado de trabajo.

- Medida 4. Promoción de la interlocución entre la escuela, los padres de familia, la comunidad y los estudiantes para

conocer las necesidades de la educación, prever los instrumentos necesarios para su cobertura, hacer un seguimiento y conocer los resultados.

- Medida 5. Apoyo a la mejora de la formación inicial y de la capacitación permanente del profesorado, y dotación de recursos a las redes de apoyo a la acción docente.

Seguridad alimentaria.

El gobierno boliviano propone en el Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática (2006-2010), promover la soberanía alimentaria y la reducción de la desnutrición, como parte de sus políticas de lucha contra la pobreza.

Se adoptarán las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a programas de seguridad alimentaria que vinculen la producción local con el mayor consumo de alimentos, partiendo de la agricultura familiar y comunitaria en el sentido de incentivarla, mediante una remuneración adecuada de la producción, de forma anticipada y constituyendo bancos de alimentos territoriales para su distribución si fuera necesario entre la población más vulnerable. Considerando no solo remuneración, sino también promover y mejorar la producción de alimentos básicos, otorgando incentivos técnicos y económicos a la producción, de forma anticipada y constituyendo bancos de alimentos territoriales para su distribución si fuera necesario entre la población más vulnerable.

- Medida 2. Apoyo a programas de acceso a riego, mejorar e incrementar la eficiencia del uso de agua para riego, considerándose que los mayores volúmenes de agua son utilizados precisamente para riego.

- Medida 3. En zonas especialmente pobres, y donde no existe protección alguna a los grupos más vulnerables, apoyo a programas de seguridad alimentaria en escuelas y guarderías, centros de salud materno-infantil y hospitales y lugares de trabajo, ligando la transferencia de alimentos al cumplimiento de condiciones por parte de la población beneficiaria relativas a la salud, educación y nutrición.

Vivienda digna.

El Plan Nacional de Desarrollo establece que atender las necesidades de acceso a una vivienda parte por asumir un proceso de cambio que promueva la participación de los beneficiarios a partir de la organización comunitaria. Para ello plantea la complementariedad entre la comunidad urbana y rural con el sector privado y el Estado, de tal manera que las políticas públicas retomen la acción solidaria de los necesitados.

La Cooperación Andaluza tiene una amplia experiencia en el desarrollo de proyectos de habitabilidad en Centroamérica y Caribe, lo que se considera un valor añadido a la hora de contribuir a paliar estas carencias en Bolivia.

Se adoptarán las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos afectados por desastres naturales o en situaciones de especial vulnerabilidad e incorporación de mecanismos de prevención de riesgos.

- Medida 2. Apoyo en la construcción de viviendas dignas en dimensiones y prestaciones para la familia, con servicios comunes adecuados de abastecimiento de agua, saneamiento, tratamiento de desechos, zonas de ocio y deporte, zonas comunes de gestión pública y actividades privadas.

Saneamiento y acceso a agua potable.

Para Bolivia la mejora y ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento es una prioridad que tiene su marco legal en la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. La administración de la Junta de Andalucía tiene experiencias en estos ámbitos en países de Centroamérica y Caribe. Además, otros agentes de cooperación anda-

luces han realizado proyectos en Bolivia vinculados al agua y saneamiento. Ello supone un valor añadido en este sector. Por tanto, en función de la relación directa que el acceso al agua de calidad y al saneamiento básico tiene con la mejora de las condiciones de vida y generación de desarrollo, se abordarán actuaciones en coordinación con los lineamientos de la política nacional.

Se adoptarán las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción y gestión de pequeños sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en comunidades locales, adaptados a sus necesidades y peculiaridades, con la plena participación de la comunidad y especialmente de las mujeres.

- Medida 2. Apoyo a programas de construcción de sistemas de depuración de aguas residuales para uso agrícola con tecnologías de bajo coste para comunidades rurales.

- Medida 3. Asistencia técnica y formación y capacitación de recursos humanos en materias relacionadas con la gestión del ciclo completo del agua.

- Medida 4. Apoyo a campañas de educación de la ciudadanía para el uso adecuado del agua.

Línea prioritaria 2: Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo a los sectores más desfavorecidos.

Bolivia presenta enormes desigualdades en el acceso a la tierra y a los medios de producción, muy vinculadas con el área rural y la población indígena. La política del Gobierno tiene entre sus prioridades el fomento de las iniciativas productivas agrícolas y no agrícolas, a partir de procesos de capacitación que permitan asumir a las familias los nuevos retos de gestionar una actividad productiva adecuadamente, además de promover la diversificación de ingresos.

El enfoque del Plan Nacional de Desarrollo recoge la transformación de la estructura agraria en términos de superar, de manera permanente y sostenible, los problemas de pobreza de las poblaciones originarias e indígenas. La expansión y desarrollo agrario pasa por transformar la estructura de tenencia y de acceso a la tierra, favorecer el desarrollo de innovaciones tecnológicas y del conocimiento, aumentar las coberturas de riego, ampliar el acceso al financiamiento, dinamizar los mercados de productos agropecuarios e inserción en nuevos mercados y cambiar la matriz energética de la producción agroindustrial.

Desde la cooperación andaluza se apoyarán iniciativas vinculadas a unidades productivas pequeñas (constituyen el 68% de las unidades de producción²⁹), y a organizaciones de productores para que puedan mejorar el rendimiento de la producción mediante el uso de tecnologías apropiadas con respeto al medioambiente y acorde a la cosmovisión andina.

Para poner en marcha esta línea prioritaria se establecen dos objetivos:

OE1. Mejorar las capacidades de producción de las organizaciones comunitarias y de las cooperativas mediante la adecuada gestión de los recursos y la formación de capital humano.

OE2. Promover la participación de las mujeres y jóvenes en iniciativas productivas y de formación que les permita desarrollar actividades de generación de ingresos.

OE3. Mejorar las capacidades de interlocución social.

Los resultados esperados son los siguientes:

- Organizadas y fortalecidas cooperativas y agrupaciones comunitarias de producción agrícola para su mejora productiva y la diversificación de ingresos.

- Fomento de programas de formación ocupacional para la empleabilidad y promoción de microempresas para jóvenes y mujeres.

- Mejoradas las capacidades de interlocución y diálogo social.

El subsector en que se enmarcan las actuaciones es el siguiente:

Empleo, productividad y tejido empresarial básico.

Las medidas que se pondrán en marcha son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo y asistencia técnica para la implantación de programas de jóvenes emprendedores con medidas de formación, asesoramiento y acompañamiento empresarial.

- Medida 2. Apoyo a programas para favorecer las iniciativas empresariales de mujeres.

- Medida 3. Apoyo a programas de impulso del cooperativismo, especialmente en actividades que contribuyen a la satisfacción de necesidades esenciales: consumo, vivienda, agricultura, empresas en la economía rural, aprovechamiento de recursos endógenos para la industria y la energía.

- Medida 4. Apoyo y Asistencia técnica para la creación de redes para el intercambio de experiencias relativas al fomento de la creación de pequeñas y medianas empresas en entornos locales partiendo de recursos endógenos.

- Medida 5. Apoyo a programas para el fomento del comercio como medio de poner en valor los recursos endógenos y propiciar su incardinación en los sistemas productivos locales.

- Medida 6. Acciones de apoyo al diálogo social en las relaciones laborales.

3.2. Prevención y gestión de riesgos.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR)

29. PND 2006-2010

existentes; junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenamiento territorial si existiesen) y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

Planes de contingencia.

Planes de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

Gestión medioambiental y cambio climático.

Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el periodo 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuercen la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

- Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadores en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer

las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluza se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con

los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza, contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinan a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).
- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).
- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).
- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.
- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.
- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

Género.

Cada intervención considerará el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su auto-

nomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista ofreciendo los datos desagregados por sexo.

Asimismo, se ha de tener en cuenta el análisis de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres, para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades por sexo mediante el análisis del uso del tiempo por parte de hombres y mujeres. Esto es así puesto que hay que tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción que no se reconocen ni se remuneran y son invisibilizadas.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral mediante: i) la actuación desde el enfoque de derechos humanos, ii) la sensibilización, iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, mediante la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con las actuaciones de cooperación; v) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género, y vi) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en este área.

Se buscarán las alianzas y articulaciones, en su caso, con otros agentes que trabajen en este sentido, promoviendo cambios de compartimiento, e impulsando políticas públicas en esta dirección, y aprovechando el marco que el Consenso de Quito nos ofrece como hoja de ruta para el trabajo desde la perspectiva de género en la región Latinoamericana y el Caribe.

Es importante aprovechar todo el acervo acumulado en políticas de equidad, así como los avances que se han dado desde los foros de las mujeres indígenas en Latinoamérica y el Caribe. Se aprovecharán los espacios de encuentro para trabajar sensibilización y promover los cambios de comportamiento.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medio ambiente.

Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar. De esta forma, se podrán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos sobre el medio, considerando el cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos, entre los que están las declaraciones anuales del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente³⁰.

Se deberá incluir la consideración de los riesgos ambientales en las intervenciones, acompañándose de medidas para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona.

Es de suma importancia el respeto y la visibilidad de las prácticas tradicionales de uso y gestión de los recursos naturales que los Pueblos Indígenas han venido desarrollando. Por

tanto, se deberá promover la participación y cosmovisión de los Pueblos Indígenas en las actuaciones que se desarrollen en su territorio.

Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser utilizados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello, se deberá tender en las intervenciones, en la medida de lo posible, a transitar del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. De igual forma, será importante recoger criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

Se recogerá la promoción del derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además, se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre éstos y otros aspectos ambientales.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio. También deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas preventivas del impacto, de mitigación del impacto, modificación de la actuación, etc.).

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones sociedad civil.

La cooperación andaluza en Bolivia apoyará la implementación de actuaciones dirigidas a fortalecer el buen Gobierno, la participación social, todo ello con un enfoque de servicio a la ciudadanía, promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, fortaleciendo y profesionalizando los poderes públicos de Bolivia de forma que la población en su conjunto cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica y fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones locales y de los agentes sociales, en aras de contribuir a la consolidación de un Estado democrático y de Derecho.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, debemos contemplar intervenciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo de las áreas de actuación prioritarias, de forma que se incorpore la participación de las organizaciones ciudadanas en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública.

En cuanto a los espacios de participación y concertación, se apoyará al gobierno boliviano en la promoción de la participación ciudadana en los ámbitos locales y rurales, integrando de este modo una visión desde las distintas realidades y cosmovisiones de la población, haciendo especial incidencia de la incorporación de organizaciones de mujeres e indígenas a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal de Bolivia.

Los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento llevarán la sensibilización a la ciudadanía sobre su adecuado uso y el pago por servicios, en aras de favorecer la eficiencia

30. <http://www.segib.org/>

en la gestión y de promover los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.

Diversidad Cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en los diagnósticos de las intervenciones, los cuales deberán elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor añadido que pueden aportar a las intervenciones.

Se promoverá la participación activa de los pueblos indígenas en todas las fases de la intervención, y se recogerán sus necesidades específicas en el marco de su cosmovisión.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación.

4.3. Financiación indicativa

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 12,4 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en Bolivia durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PA-CODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.

- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.

- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.

- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.

- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.

- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de infor-

mación con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).

- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.

- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.

- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

- Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2012 (PACODE).

- BOLIVIA (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. República de Bolivia.

- AECID (2005). Documento Estrategia País Bolivia 2005-2008. Agencia Española de cooperación Internacional al Desarrollo.

- UE (2007). Documento de Estrategia País Bolivia 2007-2013. Comisión Europea.

- PNUD (2007):

PNUD (2007) a. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007 Bolivia.

PNUD (2007) b. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido.

- INE (2006-2008). Instituto Nacional de Estadística. INE. República de Bolivia.

- EBRP (2001). Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2001-2003.

- Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007.

- Portal Oficial del Gobierno de la República de Bolivia www.presidencia.gob.bo

- Portal oficial del Programa de Naciones Unidas (PNUD) en Bolivia www.pnud.bo

- Listado de países de intervención definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) 2006. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE.

- CELADE-División de Población de la CEPAL. <http://www.sisppi.org/redatam/PRYESP/SISPPI/>

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO

PARAGUAY 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.
 - 2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.
 - 2.3. Áreas de mejora seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

La República de El Paraguay, es uno de estos países prioritarios¹. Ocupa el lugar 95 en el IDH. Sus principales problemas están relacionados con la precariedad social, la limitada cobertura de servicios sociales básicos (especialmente en materia de educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda, acceso a agua potable y saneamiento), el deterioro ambiental, el bajo nivel de confianza en las instituciones, la insuficiencia de iniciativas de desarrollo económico generadoras de empleo y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en la República de El Paraguay de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el período 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración, con un claro enfoque de derechos.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los programas y proyectos en el ámbito de los Programas Operativos, recogerán las orientaciones de Derechos humanos vinculados al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer una violación de éstos. Compartirán los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, preservar la integridad de la persona y contribuir a su bienestar personal y familiar.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el capítulo 1 destinado a la presentación, en el capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socio económico del país y propone una selección de áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este Capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la

1. Son países prioritarios de la cooperación andaluza: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay, en Iberoamérica; Marruecos, Mauritania, Población Saharaui y Territorios Palestinos, en Norte de África y Oriente Medio, y Mali, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Faso, Togo, República del Congo y Mozambique, en África Subsahariana.

pertinencia y relevancia del diagnóstico². Con la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el Capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el Capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el Capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su período de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos, pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El Capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha

sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo: Administración Autonómica, ONGD, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.

El Informe nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2008 de Naciones Unidas indica que, aunque la economía creció en un 6,8% en el año 2007, el porcentaje de población en extrema pobreza sigue siendo considerable, cifrándose en el 19,4%, así como la desigualdad en la distribución de los ingresos, con un coeficiente de GINI de 0,50. El 10% más rico de la población concentra el 40% de los ingresos del país, mientras que el 40% más pobre concentra solo el 12% del total de ingresos. Paraguay ocupa el puesto 95 entre 177 países, en el Índice de Desarrollo Humano de 2007-2008.

Datos geográficos y demográficos.

Paraguay, también conocido como el corazón de América, cuenta con 406.752 km² de superficie, sin salida al mar, limita al Norte y Noroeste con Bolivia, al Este con Brasil, al Sur y Suroeste con Argentina. El Río Paraguay divide al país

2. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

en dos regiones naturales bien diferenciadas: al Oeste el Gran Chaco o Paraguay occidental, con tres departamentos, ocupa el 60% del territorio pero está escasamente poblado (sólo habita el 5% de la población), y al Este, el Paraguay oriental, con 14 departamentos, y el 40% del territorio, formado por la meseta del Paraná, una elevación de 305 a 610 m. de altitud que forma una cuenca donde se originan numerosos afluentes de los ríos Paraguay y Paraná, en los que se concentra el 95 % de la población.

La densidad media del país es de 16,79 hab/km², existiendo una alta concentración en la región oriental (31,5 hab/km²) y muy escasa en la región occidental o Chaco (5 hab/km²). La capital, Asunción, y el departamento Central concentran el 36,3% de la población en menos del 1% del territorio nacional.

A julio de 2008 la población de Paraguay alcanzaba los 6.163.913 habitantes³. De dicha población, el 58,1% vive en áreas urbanas y el 41,9% en áreas rurales. La distribución por sexo a nivel nacional muestra una proporción de 49,6% hombres y 50,4% mujeres.

Un alto porcentaje de habitantes de Paraguay hablan tanto el español como el guaraní (con cinco ramas lingüísticas diferentes), siendo ambos idiomas oficiales. La población indígena es de aproximadamente 108.308 guaraníes⁴, el 1,78 % del total, siendo el grupo más vulnerable, tanto por su limitado acceso a las necesidades sociales básicas como a sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales⁵.

Situación política e institucional.

Paraguay se divide en departamentos que a su vez están conformados por distritos. Los Departamentos cuentan con Gobernaciones Departamentales que sirven de nexo con el Gobierno Central. Los distritos están administrados por las Municipalidades, que gozan de cierta autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses. Son 17 departamentos, 237 municipios y el Distrito capital Asunción.

La Constitución vigente de 1992 adoptó un sistema Republicano Presidencialista de democracia representativa, participativa y pluralista. El Presidente es elegido por cinco años en la primera vuelta y sin posibilidad de reelección. El Poder Legislativo es bicameral; el Senado está compuesto por 45 miembros elegidos por sufragio y la Cámara de Diputados tiene 80 escaños que se cubren por departamentos de acuerdo con el número de habitantes. La máxima instancia judicial es la Corte Suprema de Justicia de 9 miembros, que son magistrados con rango de ministros, nombrados cada uno por el Senado con acuerdo del Poder Ejecutivo, sobre la base de ternas elegidas por el Consejo de la Magistratura.

Tras seis décadas de presidencia del gobierno por parte del Partido Asociación Nacional Republicana, conocido como Partido Colorado, las elecciones generales de abril de 2008 culminaron con la victoria de Fernando Lugo, de la Alianza Patriótica para el Cambio, que ha despertado la esperanza para un país en el que como ejemplo el acceso a la salud está muy por debajo de índices aceptables, con un porcentaje de desempleo cercano al 11%, donde la concentración del 80% de la tierra está en manos del 2,5% de la población y donde la pobreza alcanza al menos a la mitad de su población.

En la Ley núm. 426/94 de creación del Gobierno Departamental y su ampliación en Ley 2826/06, se establece el sistema de elección de cargos, estructura, atribuciones y financiación.

En el ámbito municipal, la Ley 1294/87 establece categorías en función de población e ingresos, sistema de elección de cargos municipales, competencias, financiación, régimen

impositivo, sistema de administración de bienes municipales, contratación, capacidad reglamentaria, planificación y ejecución presupuestaria, entre otras cuestiones. Actualmente está en debate un nuevo Proyecto de Ley Orgánica Municipal.

También se avanzó en un Anteproyecto de Ley Marco de Descentralización, impulsado y aprobado por el Congreso de la República en marzo de 2009, que fue rechazado por el Senado y que no contaba con el aval del Poder Ejecutivo. Tras lo cual se ha iniciado un proceso de debate nacional más amplio para definir el modelo de descentralización y su financiación.

Tanto en el ámbito central y sub-nacional la mayoría de las instituciones públicas paraguayas destinan un alto porcentaje de los presupuestos a gastos de personal, no se han desarrollado totalmente las competencias, y la prestación de servicios a los ciudadanos es deficitaria, siendo la baja recaudación fiscal una de las principales trabas para avanzar en la modernización institucional, mejorar la cobertura y atender a la población más vulnerable.

El gobierno del ex Obispo católico Fernando Lugo, está formado por un grupo heterogéneo de profesionales de diferentes partidos, con especial peso en el Partido Liberal. Actualmente, en Paraguay existen condiciones para alcanzar la consolidación de la democracia, destacando el avance que supone la alternancia para la consolidación del Estado de Derecho y el hecho de que las Fuerzas Armadas parecen asumir su rol constitucional. La fragilidad existe, pero los peligros de desestabilización más palpables son debidos a la resistencia al cambio de la élite político-económica tradicional y del frágil respaldo que el gobierno tiene en el Legislativo. Otros grupos de presión a tener en cuenta son los campesinos sin tierras y las comunidades indígenas que reclaman avanzar de manera firme y más rápida en la reforma agraria y en la regularización de la propiedad de la tierra, respectivamente.

Economía.

Paraguay tiene una economía de libre mercado de pequeño tamaño e intercambios comerciales reducidos, destacando la generalización de la economía sumergida de la que buena parte de la población sobrevive, pero que causa grandes estragos al desarrollo del país, ya que no realiza aportaciones a los servicios comunes y está alentada por la incertidumbre política, la corrupción, la falta de reformas económicas, la deuda tanto interna como externa y la falta de infraestructuras.

Paraguay es un país de servicios, ya que éstos mueven el 60% del PIB, aunque es uno de los pocos países del mundo en el que la agricultura, con el 21%, aporta más que la industria (19%). Además, aunque representa el 21% del PIB, la agricultura es el sector primario de mayor ocupación en la actividad económica en Paraguay, ya que da trabajo al 45% de la población activa y muchos de los hogares dependen de este sector y de las actividades relacionadas con él, como la ganadería y la agroindustria. El cultivo de la soja es el más importante y viene creciendo en siembra año tras año, siendo la meta a alcanzar cuatro millones de hectáreas en los próximos años. Este rubro es el que mayor divisa ingresa al país, pero sólo beneficia a un pequeño grupo de empresarios, que en amplio número son descendientes de inmigrantes extranjeros y brasileños en algunas áreas de frontera. Asimismo, la explotación forestal es una actividad importante para la economía de Paraguay, entre ellos, la madera, los taninos y los aceites aromáticos que se utilizan en la elaboración de perfumes.

La economía paraguaya es dependiente del sector primario (en gran medida de las agro-exportaciones tradicionales: soja, vacuno, aceites vegetales y algodón) y presenta un incipiente proceso de diversificación por parte de algunos sectores productivos.

El salario mínimo ha sido incrementado en un 5% durante el mes de mayo de 2009, y actualmente asciende a 1.408.863 de guaraníes, que equivalen aproximadamente a 200,55 euros.

3. DGEEC, 2008. (a)

4. DGEEC, 2008 (b)

5. Comisión Europea 2007.

El PIB per cápita se estima en 2.116 USD⁶ para el 2009, habiendo seguido la siguiente evolución, según Informe Preliminar del Banco Central de Paraguay 2005-2007. 2005: 1.272 USD, 2006: 1.546 USD, y 2007: 1.928 USD.

La tasa de desempleo nacional es del 11%. Sin embargo el subempleo llega al 26,5% y la tasa de subutilización juvenil es del 55,6%. La inflación interanual en el presente año se ubica en un 5,9%, menor al 7,5% observado en diciembre de 2008⁷.

El país se enfrenta a limitantes para la mejora de la competitividad, vinculados a la débil institucionalidad pública, infraestructura física poco desarrollada e insuficiente, poca inversión en recursos humanos y la casi inexistente inversión en innovación tecnológica.

En los últimos años se ha observado una reducción significativa de la pobreza, pasando del 46,4% en el año 2000 al 35,7% en 2007. Aunque existe una tendencia a la reducción de la pobreza, todavía un 19,4%, se encuentra en situación de extrema pobreza, dato éste que refleja las enormes carencias de un alto porcentaje de la población y las dificultades para alcanzar niveles de satisfacción de las necesidades básicas.⁹

El 58% es población económicamente activa, presentando grandes disparidades según el sexo (73,4% entre los hombres y 35% entre las mujeres).

El patrón de crecimiento, basado en un modelo agroexportador, con un uso extensivo de tierra y poco demandante de mano de obra, no impacta de manera importante en el mercado local, generando escaso empleo de calidad y elevado subempleo. Se trata de una economía poco diversificada, con desigualdad de acceso a medios de producción (pequeñas explotaciones y microempresas), con baja productividad, en la que la economía informal ocupa a buena parte de la población activa, y solamente permite una subsistencia que no genera ahorro interno, ingresos para el país ni inversión.

Es pertinente mencionar el abordaje de la construcción de una política de empleo, orientada hacia uno de los sectores más vulnerables del país, los Jóvenes. Para ello, el Gobierno Nacional, a través del Decreto núm. 197/08, conforma la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil cuya Secretaría Ejecutiva se encuentra a cargo del Director del Servicio Nacional de Empleo y cuenta con la asistencia de la OIT. En ella se hallan representadas 22 instituciones públicas, Fundaciones, Gremios y Sindicatos, quienes trabajan en el diseño y ejecución de la Política de Empleo Juvenil mediante la consolidación de espacios tripartitos de debate.

Paraguay pertenece al MERCOSUR. Es uno de los países fundadores desde que se creó en 1991 y ha ejercido la Presidencia Pro-Tempore en el primer semestre de 2009. En su agenda de trabajo plantea como eje central el enfoque social, recogiendo, entre otros asuntos, trabajar en la elaboración de políticas comunes en las áreas de desarrollo social.

Ámbito social.

Existen políticas y planes del Estado para combatir la pobreza e impulsar la equidad; entre ellos destaca la «Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza» (ENL) y el «Plan Estratégico Económico Social 2008-2013», que tiene como Objetivos Estratégicos: i) La generación de empleo y mejor distribución de ingresos; ii) Fortalecer las instituciones del Estado; iii) Mejorar la inversión social (educación y salud) y focalizar el gasto público en la lucha contra la pobreza extrema; iv) Impulsar el

desarrollo económico con la participación de la sociedad civil y el sector privado.¹⁰

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza de Paraguay contiene una línea específica que hace referencia a la Protección social, cuyo objetivo es asegurar las condiciones mínimas de vida a las familias en extrema pobreza con la Red de Protección Social, a través del «Programa de Transferencias Condicionadas», sujetas a acciones de co-responsabilidad en materia de salud, educación, nutrición, convivencia familiar y habitabilidad; como el Proyecto TEKOPORA en la zona rural y el Proyecto ABRAZO, en la zona urbana. Así mismo, en el Plan Nacional de Soberanía Alimentaria 2009-2013, el Gobierno incluye unos programas enfocados a la soberanía y seguridad alimentarias y desarrollo de la agricultura, fortaleciendo los programas de nutrición y educación existentes.

Algunos de los indicadores sociales básicos (año 2005) son inferiores a los de los países vecinos: La tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria es el 69.1%; el porcentaje de partos atendidos por personal sanitario especializado el 77%; la población analfabeta de 15 y más años el 5,6% o la población que utiliza una fuente de agua mejorada el 86%¹¹.

Algunos de estos indicadores nacionales empeoran drásticamente en las áreas rurales y colectivos vulnerables. Según la Encuesta de Hogares Indígenas 2008, esta población, eminentemente joven, sólo completó 3 años de estudios y el 38,9% de la población mayor de 15 años es analfabeta. Apenas el 12,2% de esta población tiene un seguro médico. Solamente el 1,4% de sus hogares tiene acceso a agua potable de la red de abastecimiento y un 4,5% a redes comunitarias.

El modelo de desarrollo de Paraguay ha generado crecimiento sin equidad social y necesidades sociales básicas insatisfechas, creando grupos de población especialmente vulnerable, entre ellos: la población indígena, la niñez, la mujer, las personas discapacitadas y la tercera edad, especialmente en el medio rural. Aunque ha habido una tendencia desde 2003 al incremento del gasto social, no ha logrado equipararse al porcentaje que destinan otros países de la Región como Uruguay, que en el año 2005 invirtió el 20,9% del PIB, mientras que en Paraguay no se llegaba al 9% del PIB¹². En el año 2007, el gasto social alcanzó el 8,52% del PIB, distribuyéndose el 4,03% en educación y cultura, 2,10% en seguridad social, 1,6% en salud (sin el Instituto de Previsión Social), 0,63% a promoción social y 0,16% a otros.

La actual estructura del sistema educativo es el resultado de la reforma educativa que tuvo su origen a comienzos de la década de los noventa. Entre los cambios que introdujo la Reforma Educativa destacan: la escolarización gratuita, la implementación de la educación bilingüe, la incorporación sistemática del preescolar a la educación básica obligatoria, ampliación de los años de escolarización gratuita y obligatoria de 6 a 9 años, la erradicación del analfabetismo mediante la alfabetización de jóvenes y adultos y la capacitación laboral.

Los datos y estadísticas oficiales, desagregados principalmente entre población urbana y rural, reflejan una evolución positiva y avances en los principales indicadores de educación, debido a la concentración y continuidad, por más de 10 años, de las políticas educativas, de los presupuestos nacionales y del apoyo de la cooperación internacional. Aún así, se está por debajo de la media de los países de MERCOSUR y con importantes retos en materia de calidad de la educación. Los desafíos tras un año de gestión son la formación de docentes, la mejora de las infraestructuras y recursos didácticos, la introducción de las TIC, recuperar la soberanía educativa y una

6. STP (2007)

7. PEES, 2008-2013.

8. BCP, 2009.

9. DGEEC 2007

10. PEES 2008-2013

11. PNUD, Paraguay 2008

12. PNUD 2008

mayor participación efectiva de la comunidad y transparencia en la gestión.

En cuanto a la situación de la salud, la Constitución Nacional promulgada en el año 1992 establece que el Estado protegerá y promoverá la salud como un Derecho Fundamental de la persona y el interés de la comunidad.

La salud en la nueva coyuntura política tiene el enfoque de derecho, y se rige por los principios de universalidad, integralidad, equidad y participación ciudadana. El Sistema de Salud tiene como eje la estrategia de Atención Primaria, con el fin de universalizar el acceso y la cobertura, el carácter integral, con enfoque de ciclo de vida, y escenarios de intervención de individuo, familia y sociedad, y garantizar la igualdad en las prestaciones de salud y la responsabilidad social.

La red de servicios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, para el año 2007, estaba conformada por 984 instituciones, entre las que 117 son centros de salud en la red primaria y 730 puestos de salud. El Instituto de Previsión Social cuenta con 93 servicios organizados en tres niveles de atención y 8 niveles de complejidad¹³.

La salud pública cubre apenas la quinta parte de la población más necesitada. El principal factor de desigualdad responde a la existencia de una infraestructura insuficiente y centralizada, con centros poco especializados e infradotados de recursos humanos, equipos, medicamentos e insumos. Esta estructura debe atender al 80% de la población que carece de previsión social o seguros privados, es decir, a los sectores más pobres y vulnerables del pueblo paraguayo.

Los indicadores de salud son desfavorables y sensiblemente peores que en los países de su entorno; la tasa de desnutrición aguda es del 5% en menores de 5 años, el riesgo de desnutrición infantil es del 20,5% y la mortalidad infantil es 20 por mil nacidos vivos.

La elevada mortalidad materna (170 por cada cien mil nacidos vivos¹⁴) y la precariedad en las condiciones en que viven la población indígena la hace más vulnerable a enfermedades y epidemias, en especial al mal de chagas, la tuberculosis y la malaria, perfilando una sociedad con limitado acceso a servicios de salud, con brechas importantes entre las áreas rurales y urbanas.

Aunque el sistema de salud avanza progresivamente en la gratuidad de los servicios, para garantizar su sostenibilidad es necesaria la definición de un modelo de financiación viable y coherente con el modelo de salud propuesto.

La cobertura por alcantarillado sanitario es bastante baja, concentrada básicamente en áreas urbanas. La capital Asunción tiene una cobertura del 70,5%; como contraste, en diez departamentos la cobertura es inferior al 5%. El 49,2% del total de los hogares eliminan sus excretas a través de pozo ciego (un 62,5% en el área urbana y un 30% en el área rural). Utilizan letrina común un 35,5% del total de los hogares (15,2% del área urbana y 64,8% del área rural). Utilizan otro sistema, el 2,8%, y no tienen baño, el 1,1% de la población¹⁵. Solo el 10% de las aguas residuales recolectadas son tratadas en el país, a través de lagunas facultativas.

El nivel de cobertura de agua potable es uno de los más bajos de América Latina. Esta cobertura se ha ido deteriorando debido a la degradación de la calidad del agua y a la limitación de acceso al recurso, por las malas prácticas en el manejo del agua, cuyo resultado se ve reflejado en un deterioro en la salud de la población por la alta incidencia de enfermedades de origen hídrico.

En materia de Derechos Humanos, si bien han existido avances, los ciudadanos sienten desconfianza en las institu-

ciones y en la aplicación real y efectiva de la Constitución Nacional, la Ley y los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Fundamentales, máxime cuando existen grupos de población con un índice de vulnerabilidad bastante acentuado: mujeres, infancia, juventud, población indígena.

Diversidad Cultural.

En Paraguay sobreviven 17 etnias, la mayoría en estado de miseria, debido a la desaparición de los bosques de donde obtenían sus alimentos. Cada grupo posee un sistema integrado de valores, costumbres, instituciones, tradiciones y lengua. Alrededor del 20% de las Comunidades Indígenas tienen su territorio legalmente asegurado, pero a la vez solo una pequeña fracción de esos territorios tiene características adecuadas para el sostenimiento de los modos de vida tradicionales. Es una constante en Paraguay la explotación de mano de obra indígena, las malas condiciones de trabajo, los bajos salarios y la ausencia de seguridad social.

Aun cuando la legislación nacional ampara los Derechos de los Pueblos Indígenas, recogidos en la Constitución Nacional y en la Ley 904/81 sobre el Estatuto de las Comunidades Indígenas, y ha ratificado el Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Comunidades Indígenas y Tribales, su aplicación ha sido ineficaz y sin incidencia para la mejora de sus condiciones de vida y reconocimiento de su territorio, su cultura y el respeto a sus tradiciones (relación con el territorio y los recursos naturales, medicina tradicional, educación en su idioma, entre otros). Los pueblos Yakye Axa y los Sawhoyamaya tienen desde hace años serios problemas para que les restituyan sus tierras. El Presidente Lugo ha dado algunos pasos, como la presentación de un proyecto de ley de expropiación de las tierras que reclaman los Yakye Axa, que está actualmente en espera de su aprobación en el Congreso. Sin embargo, quedan enormes retos por abordar en el marco de la agenda de los pueblos indígenas.

En el año 2000, se agudizó la tendencia a reducir los gastos sociales del Estado, particularmente en lo que respecta a los Pueblos Indígenas; se recortó el presupuesto del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), principal órgano ejecutor de la restitución de los territorios indígenas. En definitiva, las iniciativas tomadas por los distintos poderes van encaminadas a pasar de una política indigenista deficitaria a una política indigenista casi inexistente.

En la actualidad, las Comunidades Indígenas intentan organizarse mediante iniciativas nacionales como son la Federación de Asociaciones de Comunidades Indígenas Guaraníes de la región Oriental del Paraguay (de la que dependen dos organizaciones regionales: la Asociación Mba'epu Porã que comprende a 19 comunidades del departamento de Itapúa y la Asociación Mbaya Guaraní Opy Porã Maraetevera) y la Coordinadora por la Determinación de los Pueblos Indígenas – CAPI. Sin embargo, estas organizaciones no encuentran espacio de interlocución ni reconocimiento estatal y sus reivindicaciones no han tenido logros muy concretos¹⁶.

Medio ambiente.

Paraguay es un país con dos grandes arterias navegables: los ríos Paraguay, que le da el nombre al país, y el Paraná y su afluente, que sirve como frontera con Brasil y Argentina, dando al país un potencial hidroenergético muy importante. La mayor parte de la población se concentra entre estos dos ríos. Así mismo, se encuentran lagos como el Ypacarai, el Ypoá y Verá, que son las principales masas de agua interiores.

Tiene una alta biodiversidad, que va desde las selvas tropicales a los desiertos semiáridos. Existen tres zonas de vegetación diferenciadas que se distribuyen en bandas dispuestas en el sentido de los meridianos: la selva que cubre el 20% del

13. OPS-USAID 2008.

14. PNUD 2008

15. OPS-USAID, 2008.

16. AECID Paraguay 2009.

país, el campo que cubre otro 20% y el Chaco que configura el 60% del país. Cuenta con suelos muy fértiles y bosques vírgenes de los que grandes extensiones han sido destinados a uso agrícola promoviendo su destrucción. En el periodo 1990-2000 se destruyó anualmente el 0,51% de los bosques del país. Esta situación genera un deterioro en los activos ambientales originado por problemas como la excesiva concentración de la población en las áreas metropolitanas, el aumento desmedido del parque automotor, la tala indiscriminada de árboles, la degradación del suelo debido al inadecuado uso de las tierras, el uso excesivo de agroquímicos y fertilizantes, así como el avance de la producción de soja transgénica.

Por lo que se refiere a la biodiversidad, Paraguay firmó el Protocolo de Cartagena y el Protocolo de Kyoto, así como los Tratados Internacionales relativos a la Biodiversidad, cambio climático, especies en peligro de extinción, desechos peligrosos y humedales. El Estado ha hecho frente a la problemática del medio ambiente creando instancias dotadas de competencias específicas en la materia, pero la fragilidad institucional de alguna de estas entidades pueden dificultar la debida coherencia de la política medioambiental.

Los problemas medioambientales a los que se enfrenta Paraguay son principalmente la deforestación y la pérdida de biodiversidad, con reducción alarmante de la fauna silvestre y de la contaminación de las aguas y de los suelos, debido a los vertidos de residuos no tratados y al escaso control de las corrientes agrícolas, la construcción de presas y la tala indiscriminada de árboles. Paraguay aprobó en el año 2004 la utilización de tecnologías transgénicas. Cálculos no oficiales indican que se ha sembrado al menos el 70% de la superficie de los cultivos de soja (1.900.000 Has.), con variedades transgénicas. El uso intensivo de los suelos para la producción de soja requiere grandes cantidades de productos agroquímicos, con la consecuente contaminación.

Situación de las Mujeres.

En cuanto a la situación de las mujeres y la equidad de género, a pesar de que la Constitución Nacional, las Leyes y las Convenciones hablan de la igualdad y de la no discriminación, todavía no se ha avanzado lo suficiente en el cumplimiento a estas normas. En el año 2000 se constituye la Comisión Asesora Permanente de equidad de género y desarrollo social de la Cámara de Senadores, en su carácter transversal. Desde 2003 pasa a llamarse Comisión de Equidad Social y Género.

Esta Comisión tiene como objetivo instalar la perspectiva de género y equidad en el tratamiento de las Leyes de la nación. La existencia de esta Comisión ha permitido la interlocución entre las mujeres parlamentarias y organizaciones de mujeres, facilitando el acceso de sus demandas e inquietudes al ámbito parlamentario.

En septiembre de 1992 fue creada la Secretaría Nacional de la Mujer (SM), lo cual marcó el comienzo del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado Paraguayo. Tal iniciativa estuvo basada en la necesidad de contar con un organismo al más alto nivel que asumiera la tarea de romper el desequilibrio histórico en la situación de mujeres y hombres, y pusiera en práctica la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Desde 1993, la Secretaría ha desarrollado estrategias de transversalización que fueron evolucionando en sus métodos de trabajo, en coordinación con el movimiento de mujeres y las instituciones del Estado. Actualmente, está en ejecución el III Plan de Igualdad de Oportunidades entre las Mujeres y Hombres, 2008-2017.

Asunción cuenta con siete Centros Municipales de la Mujer funcionando, un subcentro y otro centro en creación. En cada Centro Municipal hay un equipo de género, supervisado por la Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad.

En Paraguay se están llevando a cabo importantes iniciativas para erradicar la discriminación. La discriminación de

las mujeres en el ámbito laboral se vincula principalmente al salario. Esta diferencia en la remuneración se debe a la desvalorización del trabajo femenino fuera del hogar, considerado apenas como un complemento de lo que realizan los hombres. Las mujeres paraguayas ganan en promedio un 31% menos que los hombres, por iguales trabajos realizados¹⁷, existiendo sectores como el industrial donde esa diferencia llega al 55%. El país ha ratificado los Convenios 100 sobre igualdad de remuneración y 111 sobre no discriminación en el empleo y la ocupación. En la actualidad se está discutiendo el proyecto de Ley para la ratificación del Convenio 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares. En abril de 2007, el Ministerio de Justicia y Trabajo firmó el Programa de Trabajo Decente para Paraguay, el cual transversaliza la dimensión de género en tres áreas de Intervención priorizadas: i) creación de empleo de calidad, ii) fortalecimiento institucional y iii) mejoramiento en el cumplimiento de la normativa laboral.

En cuanto a la participación política de las mujeres, Paraguay tiene una de las tasas de representación parlamentaria más bajas de América Latina y El Caribe. Pero a pesar de ello, la participación de las mujeres en la vida pública y en cargos de decisión ha sido determinante para el avance de las políticas de género. Esa participación sociopolítica se está produciendo a un ritmo y forma que todavía presenta grandes desequilibrios en comparación con la participación de los hombres en determinados sectores y ámbitos. Esto supone que hay que seguir trabajando para impulsar la presencia activa de las mujeres e impulsarlas a la participación en todas las instituciones, organizaciones, entidades, ámbitos y en todos los puestos, vertical y horizontalmente. Si bien la participación femenina en los tres poderes del Estado se incrementa en algunos años, otros muestran una preeminencia masculina. En el Poder Legislativo, la participación como diputadas y senadoras elegidas fluctuó entre apenas el 5,6% para el periodo 1993-1998, al 8% (1998-2003), al 10,4% (2003-2008) y al 13,6% (2008-2013).

El más alto nivel del Poder Ejecutivo, integrado por el presidente y vicepresidente, está constituido por hombres, desde la vigencia de la democracia. De 17 gobernadores departamentales, solo uno de ellos es mujer. En el periodo gubernamental 2003-2008, el año 2005 se considera como un hito histórico porque ocho mujeres ocuparon diferentes ministerios y secretarías de Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría de la Mujer, Secretaría de Turismo, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría Técnica de Planificación y de Acción Social).

En el Poder Judicial, en la Corte Suprema de Justicia hay por primera vez una mujer y hay una creciente participación de las mujeres en los juzgados de paz, los juzgados del menor, las fiscalías y las defensorías públicas. Con el objetivo de lograr que las mujeres tengan la misma igualdad de oportunidades que los hombres para ocupar cargos de poder y tomar decisiones que beneficien al país, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, en el año 2005, crea el Centro de Liderazgo Femenino, con el apoyo del Tribunal Superior de Justicia Electoral y el financiamiento de UNIFEM. El Centro de Liderazgo Femenino está orientado a la capacitación de las mujeres contribuyendo a ampliar las posibilidades de participación activa en la defensa de los derechos políticos de las mismas. Este centro, desde el año 2005 hasta el año 2007, llegó a capacitar a 5.250 mujeres líderes provenientes de diferentes organizaciones, con lo se contribuyó a que muchas de ellas participaran en el proceso de negociación para su inclusión en las listas electorales en sus respectivos partidos políticos para las elecciones generales de autoridades nacionales (2008-2013)¹⁸.

17. PNUD 2008.

18. SM, 2008.

En violencia de género, los patrones culturales tradicionales provocan, y a la vez enmascaran, una realidad dramática en violencia de género, ante la cual la capacidad de respuesta institucional es insuficiente. Las estadísticas reflejan que en el año 2004 el 20,8% de las mujeres de 15 a 44 años indicaba la existencia de violencia física entre sus padres. El 14% de las mujeres señala haber recibido castigo físico antes de los 15 años. En cuanto a las mujeres casadas, el 33,4% fue víctima de violencia verbal por parte de su pareja o ex pareja, el 19,3% violencia física y el 7,6% abuso sexual¹⁹.

2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.

La política de la Cooperación Internacional en Paraguay se basa en las estrategias de reducción de la pobreza para la consecución de las Metas y Objetivos del Milenio a 2015, plasmadas en los siguientes planes nacionales:

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, ENLP, que elaborada en 2006, con propuestas de metas intermedias a 2008, ha sido continuada por el actual gobierno. Es la política social para combatir la pobreza extrema, la cual se focaliza en los 66 distritos con indicadores más desfavorables, ubicados en los departamentos de San Pedro, Cordillera, Concepción, Guairá, Caaguazá, Caazapa, Itapúa, Misiones, Alto Paraná, Neembucú, Amambay, Canindey, Presidente Hayes, que en su conjunto engloba un total de 73.000 familias en extrema pobreza. Esta estrategia cuenta con 3 líneas de intervención: Protección social, Promoción social e Inclusión económica.

El Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013. Este plan basa sus objetivos estratégicos en los siguientes pilares:

- Política macroeconómica pro-crecimiento.
- Sistema financiero incluyente, con énfasis en MPYMES.
- Empresas públicas eficientes para mejorar el bienestar y la competitividad.
- Modernización de la Administración Pública para mejorar los servicios.
- Desarrollo productivo y competitividad para ampliar mercados y generar empleos.
- Reforma agraria integral y reactivación de la agricultura familiar.
- Generación de empleo y lucha contra la pobreza.

El III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017, que contempla trabajar en pro de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres; el acceso a los recursos económicos y al trabajo; la equidad en la educación y salud integral; la promoción de una vida sin violencia; la participación social y política en igualdad de oportunidades y una descentralización efectiva y sostenible.

El Plan Nacional de Soberanía Alimentaria, 2009-2013, que incluye programas de Soberanía y seguridad alimentaria para la agricultura familiar; Desarrollo de la agricultura y economía indígena; Fomento de la agricultura orgánica y agroecológica; Nutrición e Inclusión social.

Cabe destacar la existencia del Gabinete Social del Gobierno, formado en su Pleno por los titulares de 14 Ministerios y Secretarías. Está presidido por el Presidente de la República y su equipo ejecutivo está constituido por los Ministros/as de Educación y Cultura, Agricultura y Ganadería; Salud Pública y Bienestar Social; la Secretaría Ejecutiva de Acción Social, y el Director Ejecutivo de la Dirección del Plan Nacional de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), cuya coordinación corresponde al Ministro de la Presidencia. En la actualidad se está reorganizando para cumplir su cometido de delinear los planes y programas del área social a realizarse en el marco de un plan estratégico con un presupuesto social que permita una

ejecución coordinada con las diferentes instituciones, que será denominado «Plan Nacional de Desarrollo Social».

Los actores consultados son las instituciones rectoras, competentes en la formulación y la ejecución de las políticas públicas vinculadas a la planificación del desarrollo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y la modernización del Estado. Además son actores importantes en la ejecución de planes de desarrollo territorial, pues coordinadamente con los municipios y asociaciones de la sociedad civil, deben proveer de servicios descentralizados a los ciudadanos y canalizar la inversión pública en el territorio.

Otros actores locales relevantes identificados son: la Secretaría de la Función Pública (SFP); la Secretaría de la Mujer (SM); la Secretaría del Ambiente (SEAM); la Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR); Secretaría de Acción Social (SAS), Servicio Nacional de Empleo (SNE), Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), Ministerio de Salud y Bienestar Social (MSPyBS), entre otros.

También se han tenido en cuenta las políticas sectoriales y planes estratégicos, que durante la elaboración del POPP se vienen formulando por parte de algunas de estas instituciones mencionadas, como parte de un proceso de renovación institucional orientado hacia el futuro Plan Nacional de Desarrollo Social mencionado.

Entre los Organismos Internacionales presentes en la zona se encuentran: PNUD, OEI, FAO, UNICEF, BID, Banco Mundial, GEF, MERCOSUR, GTZ, UE, USAID, JICA.

Por otra parte, entre los agentes de desarrollo en Paraguay no podemos dejar de hacer mención a la Sociedad Civil organizada que está impulsando procesos de consolidación democrática y de desarrollo del País.

La cooperación española.

El Convenio Básico de Cooperación España-Paraguay, ratificado mediante la Ley 50/90 por el Congreso de la República, establece un marco amplio de cooperación en los ámbitos científico, técnico y cultural entre ambos países.

El papel de la Cooperación Española en Paraguay ha sido y es muy relevante y ha estado encaminado al acompañamiento de las principales políticas públicas y la estrategia de reducción de la pobreza, con una fuerte apuesta por la educación. Actualmente se encuentra vigente la V Comisión Mixta.

En el Documento Estrategia País 2005-2008 de la Cooperación Española en Paraguay (en fase de revisión y actualización) se menciona que se han realizado algunos esfuerzos de coordinación entre los distintos actores españoles en el país que, no obstante, pueden ser mejorados, puesto que la cooperación española puede tener en el futuro próximo un papel más relevante, liderando el trabajo coordinado en algunos sectores como la educación, soberanía alimentaria, acceso al agua potable y saneamiento básico.

Las zonas geográficas prioritarias de la cooperación española se encuentran en:

- Zona Nororiental: Departamentos de Concepción, Amambay, San Pedro y Canindeyú.
- Zona Suroccidental: en los Departamentos de: Guairá, Caazapá e Itapúa, que se trata de un área geográfica de gran interés para la preservación medioambiental.
- Departamento Central y en la Región occidental: el Chaco Paraguayo, para actuaciones especialmente dirigidas a las poblaciones Indígenas.

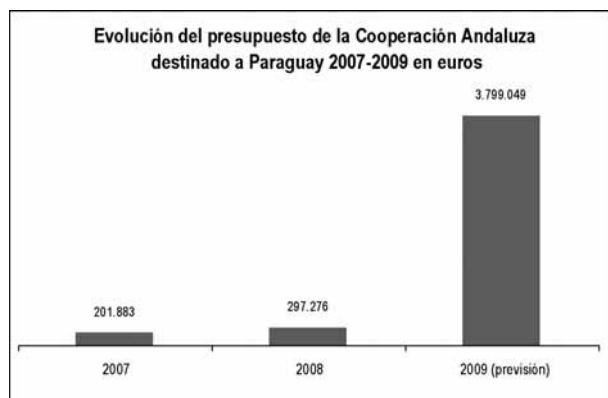
El número de agentes españoles de cooperación ha ido incrementándose en los últimos años. Entre los agentes de la Cooperación españoles se encuentran: la AECID, la Junta de Extremadura, la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio del Interior, Acción contra el Hambre, Intermón

19. ENDSSR 2004.

Oxfam, Fe y Alegría, Proyecto Local, Cruz Roja Española, Fundación Once, CIDEAL, Entre Culturas, Fundación de Ayuda contra la Drogadicción.

La cooperación andaluza.

No se cuenta con experiencias previas en cooperación por parte de la Administración de la Junta de Andalucía. En el gráfico siguiente se recoge la evolución de la cooperación financiada, por la Junta de Andalucía en 2007 y 2008, presupuesto que ha sido ejecutado exclusivamente por ONGD, y las previsiones del presupuesto andaluz de cooperación para 2009



Actualmente, los agentes de la cooperación andaluzes presentes en Paraguay son: Fundación Diagrama- Intervención Psicosocial, Paz y Desarrollo, Ayuda en Acción y Crecer con Futuro.

Las ONGD andaluzas presentes en el país se dirigen hacia los siguientes sectores: educación inicial, infancia, mujer, juventud, manejo de residuos sólidos y promoción de microempresas, localizadas en los departamentos de Amambay y la ciudad de Encarnación.

En el último trimestre del año 2008, se establecieron vínculos directos con la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Paraguay y la Secretaría Técnica de Planificación, con la intermediación de la Embajada de España en Paraguay, que cumplió un papel trascendental como canalizador de los contactos institucionales entre el Gobierno de Paraguay y la Junta de Andalucía y posteriormente como catalizador del proceso.

Para la elaboración del POPP, en marzo del 2009 se inició un proceso de análisis sobre las posibles áreas de trabajo conjuntas en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y el Plan estratégico económico-social 2008-2013, siguiendo los Principios y Prioridades Horizontales recogidas en el PACODE, las orientaciones del DEP 2005-2008 de la Cooperación Española para Paraguay y la V Comisión Mixta Hispano-Paraguaya de Cooperación.

2.3. Áreas de mejora seleccionadas.

La identificación de problemas y necesidades sobre los cuales podría intervenir la cooperación andaluza, se ha realizado tras el análisis de las fuentes disponibles en el país: estadísticas y censos oficiales, informes de organismos internacionales de cooperación, estrategias y planes de combate a la pobreza, documentos de estrategia de los organismos cooperantes, interlocución directa con las instituciones identificadas y en complementariedad con las actuaciones de la cooperación española en Paraguay para la Comisión Mixta 2007-2011.

Así, de los problemas, necesidades y áreas de mejora detectados en el diagnóstico, se han seleccionado aquellos coherentes con las líneas estratégicas del Gobierno de Paraguay y con las prioridades sectoriales establecidas en el PACODE, en los que la cooperación andaluza tiene experiencia previa y mayores posibilidades de generar valor añadido.

Como señala el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano de Paraguay 2008, los principales problemas del país están vinculados a las inequidades y desigualdades, cuyas raíces históricas se han perpetuado y forman parte de la vida de los paraguayos y paraguayas, de la cultura, sociedad, economía y política, los servicios sociales y que afectan a la calidad del crecimiento económico²⁰. Esta brecha persiste y determina la diferencia de acceso a oportunidades de la población en función de su origen: rural o urbano, guaraní hablante o hispano hablante, indígena o descendiente de extranjeros.

Los problemas más importantes que contribuyen a la permanencia de las inequidades, y sobre los que la Cooperación Andaluza puede actuar, por su mayor experiencia y valor añadido, tienen que ver con una Administración del Estado poco eficiente y centralizada, que presta servicios de baja calidad e insuficiente cobertura a los ciudadanos, especialmente en las áreas rurales, con escasas oportunidades para la generación de empleos dignos, falta de experiencia en servicios descentralizados para la aplicación de políticas que favorezcan la cohesión social y modelos de desarrollo territorial basados en las capacidades y oportunidades de los territorios, con la participación de todos los actores.

Existen importantes retos relacionados con la modernización del Estado, la función pública y la descentralización. La prestación de servicios públicos a la población y la mejora de los procesos de participación ciudadana son ámbitos en los que el Estado paraguayo necesita fortalecerse para consolidar la democracia y contribuir al desarrollo equitativo de la sociedad paraguaya.

La brecha de inequidad se manifiesta en los problemas asociados al escaso acceso a la educación, salud, tierras y economía formal y a la debilidad institucional que atiendan estas carencias.

Uno de los principales orígenes de la inequidad en Paraguay es la desigualdad en el reparto de la tierra y de los medios de producción, y puede ser uno de los factores generadores de inestabilidad social y protesta. De igual forma, se plantea como necesario abordar una política de promoción del empleo y favorecer el acceso al trabajo de los grupos más vulnerables (población indígena, mujer, juventud), así como la diversificación de la agricultura y la promoción de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

Ante esta realidad, se han revisado las principales políticas y estrategias de reducción de la pobreza para identificar los ámbitos en los que, de acuerdo a las prioridades horizontales y líneas sectoriales y el resto de criterios de calidad establecidos en el PACODE, la cooperación andaluza puede alinearse y aportar el máximo valor añadido.

Aunque no han podido valorarse las actuaciones previas de la Cooperación Andaluza, puesto que se inicia una primera etapa de cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, y la cooperación a través de otros agentes andaluzes ha sido limitada, puede decirse sin embargo que existe gran interés por parte del Gobierno de la República del Paraguay por conocer de cerca el modelo político-institucional-administrativo que ha propiciado el nivel de desarrollo con inclusión social alcanzado por Andalucía en los últimos 25 años, y tomar como referencia algunas de las experiencias vinculadas a la generación de capacidades, cohesión social, modernización institucional y descentralización, su aplicación directa en el territorio y al fortalecimiento del tejido social. Es en estos sectores donde se vislumbra el trabajo de la cooperación andaluza para alinearse con las prioridades nacionales, colaborando coordinadamente con la cooperación española en el país.

La cooperación andaluza puede contribuir a la construcción de esta nueva Estatalidad, a través del Fortalecimiento Institucional y apoyo al proceso de Descentralización del Esta-

20. PNUD 2008.

do. Existen importantes retos como la modernización del Estado y la función pública, la mejora de la prestación de servicios públicos a la población, el incremento de la recaudación vía tributaria, la descentralización efectiva de la administración pública a nivel municipal y departamental ligado a la capacitación e incorporación de sistemas de información, recogida de datos y ordenación territorial.

Es importante el apoyo a los procesos de mejora de la equidad social y satisfacción de necesidades básicas en el área geográfica de intervención, que de manera transversal y focalizada concentre acciones en los grupos de población más vulnerables.

La cooperación andaluza puede contribuir a la promoción de oportunidades de empleo digno y generación de ingresos para la población vulnerable en el área geográfica de intervención, es decir, impulsar un crecimiento económico que promueva el Desarrollo Humano, genere empleo, potencie a las personas, promueva la cohesión social y sea sostenible.

La cooperación andaluza puede contribuir con el apoyo a la gestión de los recursos ambientales en las áreas geográficas de desarrollo territorial, fortaleciendo las capacidades de las instituciones locales y departamentales en la ordenación, gestión e inspección, y en la promoción con las organizaciones de base y pequeños productores de la protección de suelos, fuentes de agua, y difusión de las buenas prácticas.

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

El modelo de intervención seleccionado para contribuir a la reducción de la pobreza y la mejora de la equidad social, principal objetivo trazado, en consonancia con el PACODE, de forma armonizada con los esfuerzos de la cooperación internacional presente en el país, especialmente la española, se basa en dos tipos de intervención:

- La modernización y fortalecimiento institucional en las siguientes áreas de gobierno: Función Pública, Género, Políticas Públicas de Empleo y Salud, vinculando la intervención en estas áreas con el proceso de descentralización de las mismas, como un eje vertebrador de toda la cooperación andaluza en el país, dados de una parte, el proceso político histórico actual, y de otra, el valor añadido de esta cooperación por la trayectoria autonómica de Andalucía.

- El segundo pilar es el «Desarrollo Territorial Integral», fortaleciendo el papel del Estado y las capacidades de las instituciones locales en la aplicación de las políticas públicas de desarrollo y combate a la pobreza en un área geográfica definida, concretamente en algunos de los distritos priorizados por el Gobierno de Paraguay y la Cooperación Española. La cooperación andaluza contribuirá a la generación de procesos de desarrollo y progreso, dentro del marco de la solidaridad internacional para influir positivamente en el desarrollo humano integral, en coherencia con la Política española de cooperación internacional.

La estrategia de actuación de la cooperación andaluza en Paraguay tiene como Objetivo General Contribuir a disminuir las desigualdades existentes en la sociedad paraguaya y a incrementar la cohesión social mediante la promoción del fortalecimiento institucional y el desarrollo humano integral sostenible.

Para la identificación de las áreas geográficas y conforme a los criterios establecidos en el PACODE, se ha recopilado información relativa a mapas de pobreza y prioridades nacionales, experiencias previas de la AECID, actores españoles y andaluces, en aras de la consecución de un impacto razonable. Por tanto, la cooperación andaluza se centrará prioritariamente en los departamentos de la Zona Suroriental: Guairá, Caazapá e Itapúa.

3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.

Línea Prioritaria 1. Servicios Sociales Básicos.

La cooperación andaluza se inserta en el consenso internacional sobre la erradicación de la pobreza. En este sentido, se destaca que cuatro de los ocho objetivos de Desarrollo del Milenio y sus Metas están directamente relacionados con el acceso de los servicios sociales básicos: Reducir a la mitad las personas que padecen hambre en el mundo, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna.

Se identifican dos Objetivos Específicos:

OE1. Contribuir a mejorar el acceso de la población, de forma equitativa y en condiciones de calidad a la educación y a la salud propiciando la mejora de la calidad de vida atendiendo a las necesidades vinculadas a la nutrición y la seguridad alimentaria.

OE2. Atender las necesidades de agua y saneamiento básico de la población más vulnerable en las áreas geográficas de Intervención.

Los resultados esperados son los siguientes:

- Contribuido a la mejora del acceso de la población beneficiaria a los servicios sociales básicos de educación, salud, seguridad alimentaria y agua y saneamiento.

- Fortalecidas las capacidades institucionales en el proceso de descentralización y gestión de los servicios sociales básicos.

Se trabajará en los siguientes Subsectores:

Educación Básica.

Se estima que actualmente un porcentaje equivalente al 5,6% de personas mayores de 15 años no saben leer ni escribir, mientras que el 15% del total de la población solo tiene cursados los primeros años de primaria y por ello solo poseen conocimientos mínimos, consecuencia del alto índice de repetición y deserción escolar, principalmente en zonas rurales, por razones económicas, problemas familiares, distancia de los centros educativos, entre otros.

Las mujeres analfabetas son más que los hombres. Esta discriminación es más acentuada en las zonas rurales que en las urbanas, debido a fuertes pautas culturales que alientan la exclusión femenina. Su acceso al mercado de trabajo es en condiciones retributivas muy inferior a las de los hombres ante la misma responsabilidad.

Las Medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción de escuelas cercanas, física y culturalmente, a los destinatarios de sus servicios.

- Medida 2. Apoyo a programas de formación profesional y cualificación para jóvenes y adultos de ambos sexos que les permitan acceder al mercado de trabajo.

- Medida 3. Apoyo a programas de alfabetización de adultos de ambos sexos.

Salud.

Ante el desafío del nuevo gobierno de generar procesos de cambio en el sector de la salud, con enfoque de derecho, universalidad y calidad de vida con equidad, la problemática de los recursos humanos en salud es una limitante para los procesos de transformación en el sector, por lo que debe ser una prioridad política. A la luz de los indicadores socio sanitarios, el diseño de políticas y planes para el Sector Salud tiene un componente transversal, que debe ser abordado con una nueva visión estratégica: el fortalecimiento de la capacidad de rectoría del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para desarrollar políticas de calidad de vida y salud con equidad.

Las Medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Asistencia técnica, intercambio de experiencias y formación de recursos humanos en materia de gestión pública de salud con enfoque descentralizado.

- Medida 2. Apoyo al Ministerio para mejorar su capacidad institucional.

- Medida 3. Apoyo a programas de aplicación de la salud intercultural y tradicional para mejorar el tratamiento de enfermedades en áreas rurales.

- Medida 4. Apoyo a los programas de construcción, rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de servicios de salud.

- Medida 5. Apoyo a programas de nutrición.

- Medida 6. Apoyo a programas de salud sexual reproductiva con actuaciones en educación sexual, planificación familiar, servicios de control prenatal, atención a la madre, partos sin riesgos, atención después del parto, atención médica en caso de interrupción del embarazo, tratamiento de las infecciones del apartado reproductivo, de las enfermedades de transmisión sexual y de otras afecciones de la salud reproductiva.

- Medida 7. Apoyo a los gobiernos locales para mejorar su capacidad institucional en el ámbito de los servicios sociales básicos.

Agua y Saneamiento Básico.

El nivel de cobertura de agua potable y alcantarillado sanitario en Paraguay es uno de los más bajos de América Latina. Esta cobertura se ha ido deteriorando debido a la degradación de la calidad del agua y a su escasez, como consecuencia de las prácticas inadecuadas en su gestión. A pesar del avance en los últimos años, hay baja cobertura de agua y saneamiento básico, con una enorme brecha urbano-rural y especialmente para la población Indígena. Es de gran relevancia para el país la actuación de la cooperación española en este sector a través del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento del Gobierno de España, con el que existirá una complementariedad de acciones muy importante, por parte de la cooperación andaluza en el área geográfica priorizada para actuaciones de desarrollo territorial.

Las Medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción y gestión de pequeños sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en comunidades locales, adaptados a sus necesidades y peculiaridades, con la plena participación de la comunidad y especialmente de las mujeres.

- Medida 2. Apoyo al fortalecimiento institucional local para la gestión eficaz del agua y el saneamiento público.

Soberanía Alimentaria.

Las dificultades que presenta la población rural y especialmente la indígena de acceso a la tierra y medios de producción, pone en riesgo la seguridad alimentaria. Por tanto, en el marco del Programa de seguridad alimentaria que está desarrollando el Gobierno, se impulsarán las siguientes medidas:

- Medida 1. Apoyo a programas de seguridad alimentaria que vinculen la producción local con el mayor consumo de alimentos, partiendo de la agricultura familiar y comunitaria en el sentido de incentivarla, mediante una remuneración adecuada de la producción, de forma anticipada y constituyendo bancos de alimentos territoriales para su distribución si fuera necesario entre la población más vulnerable.

- Medida 2. Apoyo a programas de educación alimentaria y educación para el consumo promoviendo hábitos alimentarios sanos con el consumo de productos regionales/locales diversificados.

Línea Prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones más próximas al ciudadano.

El Gobierno de Paraguay establece como Línea 2 del Plan de Lucha contra la pobreza, la Promoción social, que apoya a las familias en extrema pobreza para lograr su integración en la sociedad, promoviendo la participación comunitaria y ciudadana y la mejora de capacidades de las organizaciones existentes, infraestructura comunitaria, los servicios básicos y el fortalecimiento de los Gobiernos Locales.

El Gobierno del Presidente Lugo debe afrontar serios retos en el ámbito institucional, contribuyendo a hacer efectiva una descentralización de la administración para la articulación de políticas sectoriales en el territorio y la autogestión de los municipios.

En el ámbito público se han identificado áreas vinculadas a la administración y a la función pública, descentralización y gestión municipal, los sistemas de información para la elaboración de políticas públicas y toma de decisiones, como aquellas en las que la experiencia de la cooperación andaluza y de las instituciones de la Junta de Andalucía suponen un valor añadido para la cooperación.

Se identifican dos Objetivos específicos:

OE1. Apoyar el fortalecimiento de las estructuras democráticas, de la sociedad civil y de sus organizaciones.

OE2. Promover programas de formación y capacitación de recursos humanos en los ámbitos administrativos y técnicos.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Fortalecidas las capacidades institucionales locales en el desarrollo de sus competencias.

- Mejoradas las capacidades de gestión de los servicios en los municipios de la zona geográfica de intervención.

- Fortalecidas las capacidades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y de las Organizaciones Indígenas y su participación activa en la toma de decisiones.

Las Medidas previstas son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de formación en los ámbitos administrativo (finanzas, tributación, catastro, planificación estratégica, entre otras) y técnico.

- Medida 2. Apoyo a programas de formación en el ámbito político (negociación y resolución de conflictos, rendición de cuentas, participación, pluralidad, liderazgo, habilidades directivas...) orientado a una mejor gestión por parte de las estructuras democráticas de los territorios y facilitar el desarrollo de un «buen gobierno», transparente, participativo, efectivo e incluyente.

- Medida 3. Apoyo a los procesos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Línea Prioritaria 3: Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo a los sectores más desfavorecidos.

El Gobierno paraguayo propone en el Plan estratégico de lucha contra la pobreza, en la Línea 3, la Inclusión económica, que pretende el logro de la independencia económica de las familias en extrema pobreza a partir de la promoción del empleo y la mejora de los ingresos; el establecimiento e incremento de activos (tenencia de tierras, equipos, etc.), la capacitación laboral y planes de negocios; la diversificación productiva, la identificación de mercados y el mejoramiento tecnológico (investigación y asistencia técnica).

Una intervención de la cooperación andaluza en la mejora del tejido productivo local y de las políticas para la generación de empleo en el territorio, además de contribuir a la reducción de las desigualdades y pobreza, puede favorecer la reducción del fenómeno migratorio a las grandes ciudades, donde la pobreza se convierte en miseria.

La elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo Integral, a través de Consejos de Desarrollo Territorial, con el liderazgo de los municipios, constituye un espacio donde la cooperación andaluza presenta un valor añadido. En Andalucía, el proceso vivido en los últimos 25 años ha sido muy importante para la transformación de la pobreza rural en prosperidad, aprovechando las potencialidades y la puesta en valor del territorio y de sus productos, la modernización de las infraestructuras y la capacidad emprendedora de los grupos de acción local.

El desafío actual de Paraguay es generar 161.000 nuevos puestos de trabajo para absorber la cantidad de trabajadores nuevos que se incorporan por primera vez al mercado laboral²¹. Si bien, el mercado laboral ha absorbido una parte importante de los trabajadores producto del crecimiento de la población, por la decreciente productividad y la recesión económica, se condena a gran parte de la población, especialmente a las mujeres y a los indígenas a trabajar en precarias condiciones y por una remuneración muy baja, con el resultado de pobreza y desigualdad, por lo que las intervenciones deberán tener en cuenta el acceso y control de las mujeres de los recursos productivos y el aprovechamiento y gestión sostenible de las tierras y recursos por parte de los Pueblos Indígenas.

Se identifican dos Objetivos específicos:

OE1. Promover iniciativas productivas y el fortalecimiento del tejido empresarial básico como elementos dinamizadores del desarrollo.

OE2. Favorecer la participación de las mujeres y de los jóvenes en actividades económicas para la generación de ingresos que mejoren sus condiciones de vida.

Los Resultados esperados son los siguientes:

- Mejorado el nivel de competitividad de PYMES e incremento de iniciativas empresariales.
- Mejorada la participación de las mujeres y jóvenes en iniciativas productivas y desarrollo de microempresas productivas.

Se tomarán las siguientes Medidas:

Medida 1. Apoyo y asistencia técnica para la implantación de programas de jóvenes emprendedores con medidas de formación, asesoramiento y acompañamiento empresarial.

Medida 2. Apoyo a programas para favorecer las iniciativas empresariales de mujeres.

Medida 3. Apoyo a programas de impulso del cooperativismo, especialmente en actividades que contribuyen a la satisfacción de necesidades esenciales: consumo, vivienda, agricultura, empresas en la economía rural, aprovechamiento de recursos endógenos para la industria y la energía.

Línea Prioritaria 4: Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

Existen debilidades institucionales, nacionales y locales, para la gestión de los recursos naturales de forma sostenible, así como una deficiente formación de los recursos humanos. En este marco, la cooperación andaluza cuenta con experiencia en gestión medioambiental y de espacios naturales, así

como en el tratamiento de residuos sólidos que pueden ser un referente para paliar la presión que se está ejerciendo sobre los recursos naturales en Paraguay.

Se identifican dos Objetivos Específicos:

OE1. Contribuir a la protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

OE2. Contribuir a la integración de aspectos medioambientales en las distintas políticas y programas sectoriales.

Los Resultados Esperados son los siguientes:

- Mejorada la protección y la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.
- Se ha contribuido al fortalecimiento de las administraciones públicas para la integración de los aspectos medioambientales en sus distintas políticas y programas sectoriales.

Se tomarán las siguientes Medidas:

- Medida 1. Apoyo a la elaboración y gestión de programas de protección de la biodiversidad y de ordenación de recursos naturales en ámbitos locales, incidiendo en la participación activa de la mujer.
- Medida 2. Asistencia técnica a las administraciones públicas para la integración de los aspectos medioambientales en sus distintas políticas y programas sectoriales.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP:

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) existentes; junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

21. Informe PNUD 2008.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenamiento territorial si existiesen) y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

Planes de contingencia.

Planes de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

Gestión medioambiental y cambio climático.

Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el período 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuerce la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

- Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadores en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un

lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación anda-

luz con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluz se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Univer-

sidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza, contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinan a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).
- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).
- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).
- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.
- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.
- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

La equidad de género.

Al afrontar el trabajo en Paraguay es conveniente tener presente el incipiente desarrollo democrático y la desigualdad e inequidad reinantes²², factores que precarizan más las condiciones de vida de las mujeres, al tiempo que agrava las dificultades en el ejercicio de sus derechos, dificultando el acceso a los bienes y recursos y aumentando su carga de trabajo diaria.

Cada intervención considerará el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su auto-

22. IDH 2007-2008.

nomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista ofreciendo los datos desagregados por sexo.

Asimismo, se ha de tener en cuenta el análisis de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres, para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades por sexo mediante el análisis del uso del tiempo por parte de hombres y mujeres. Esto es así puesto que hay que tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción que no se reconocen ni se remuneran y son invisibilizadas.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral mediante: i) la actuación desde el enfoque de derechos humanos, ii) la sensibilización, iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, mediante la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con las actuaciones de cooperación, v) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género, y vi) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en este área.

Se buscarán las alianzas y articulaciones, en su caso, con otros agentes que trabajen en este sentido, promoviendo cambios de compartimiento, e impulsando políticas públicas en esta dirección, y aprovechando el marco que el Consenso de Quito nos ofrece como hoja de ruta para el trabajo desde la perspectiva de género en la región América Latina y Caribe (LAC).

Para la Línea prioritaria 1: Servicios sociales básicos, es importante identificar las necesidades de hombres y mujeres por separado, y favorecer la participación de calidad de las mujeres y trabajar hacia su empoderamiento.

Para la Línea Prioritaria 2: Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones más próximas a la ciudadanía, se favorecerán los espacios de comunicación y trabajo conjunto de las instituciones y las organizaciones pro-equidad de la sociedad civil y, para fortalecer su sostenibilidad, se apoyarán las iniciativas de economía del cuidado.

Para la Línea Prioritaria 3: Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular, pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo a los sectores más desfavorecidos, se apoyarán las medidas tendentes a corregir la marcada diferencia de remuneración entre mujeres y hombres por trabajos de igual valor.

Para la Línea Prioritaria 4: Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Se potenciará la participación de calidad de las mujeres, así como la gestión del conocimiento, a través del intercambio de experiencias y lecciones aprendidas en este ámbito.

Y para todos ellos, se aprovecharán los espacios de encuentro para trabajar sensibilización y promover los cambios de comportamiento.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de con-

servación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medio ambiente.

Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar. De esta forma, se deberán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos sobre el medio, considerando el cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos, entre los que están las declaraciones anuales del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente²³.

Se deberá incluir la consideración de los riesgos ambientales en las intervenciones, acompañándose de medidas para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona.

Es de suma importancia el respeto y la visibilidad de las prácticas tradicionales de uso y gestión de los recursos naturales que los Pueblos Indígenas han venido desarrollando. Por tanto, se deberá promover la participación y cosmovisión de los Pueblos Indígenas en las actuaciones que se desarrollen en su territorio.

Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser utilizados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello, se deberá tender en las intervenciones, en la medida de lo posible, a transitar del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. De igual forma, será importante recoger criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

Se recogerá la promoción del derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además, se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre éstos y otros aspectos ambientales.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio. También deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas preventivas del impacto, de mitigación del impacto, modificación de la actuación, etc.).

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones sociedad civil.

La cooperación andaluza considerará impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, propugnando Administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía, promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, fortaleciendo y profesionalizando

23. <http://www.segib.org/>

los poderes públicos de forma que la población en su conjunto cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica y fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, en aras de contribuir a la consolidación de un Estado democrático y de Derecho.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, se deben contemplar intervenciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo de las áreas de actuación prioritarias, de forma que se incorpore la participación de las organizaciones ciudadanas en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública.

Los proyectos y programas que se desarrollen deberán recoger expresamente la vinculación de las actuaciones financiadas con las entidades públicas que tengan las competencias en la materia, de forma que se favorezca su fortalecimiento y la sostenibilidad. De igual manera, se promoverá el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector de actuación, para que se favorezca su participación y se contribuya a una efectiva auditoría social.

Las actuaciones vinculadas a los servicios de educación y salud, deberán ser identificadas de forma participativa en el marco de las prioridades recogidas en los planes de desarrollo del ámbito de actuación. En caso de no contar con éstos, se desarrollarán los espacios de diálogo y concertación público-privada que favorezcan la apropiación, el impacto y la sostenibilidad.

En las iniciativas económico-productivas, se considerarán aspectos específicos de fortalecimiento organizativo en pro de su autonomía, y la formación que les facilite afrontar todas las fases del ciclo productivo, y que les permita obtener las capacidades para ser competitivos y generar riqueza.

En relación con las instituciones locales se incidirá en el fortalecimiento del sistema municipal tanto en sus formas de asociacionismo como a nivel individual, consolidando el buen Gobierno y la gestión eficiente y transparente y, sobre todo, considerando la promoción y creación de ciudadanía en las zonas prioritarias. Se identificarán los ámbitos concretos de desarrollo mancomunado de iniciativas locales, buscando la generación de un verdadero desarrollo local y la prestación universal de los servicios básicos principales en cada comunidad.

En cuanto a los espacios de participación y concertación, se identificarán y potenciarán formas de apoyo para la constitución de foros locales que integren las visiones de los sectores públicos, empresariales y sindicales, con especial incidencia de la incorporación de organizaciones de mujeres e indígenas a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal.

Los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento llevarán la sensibilización a la ciudadanía sobre su adecuado uso y el pago por servicios, en aras de favorecer la eficiencia en la gestión y de promover los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.

Diversidad Cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en los diagnósticos de las intervenciones, los cuales deberán elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y

manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor añadido que pueden aportar a las intervenciones.

Se promoverá la participación activa de los pueblos indígenas en todas las fases de la intervención, y se recogerán sus necesidades específicas en el marco de su cosmovisión.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa.

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 10,9 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en Paraguay durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PACODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.
- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.
- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.
- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.
- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.
- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).
- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.
- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.
- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orienta-

da a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

- Junta de Andalucía (2008). Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo. PACODE 2008-2011.
- MAEC (2005). Documento Estrategia País de la Cooperación Española en Paraguay 2005-2008.
- AECID (2007). Acta de la V Comisión Mixta Hispano-Paraguaya de Cooperación Científica, Técnica y Cultural 2007-2011.
- AECID (2009). Informe «Actuaciones de la Cooperación Española en los Departamentos de Guairá, Caazapá e Itapúa, Paraguay». Ed. AECID.
- PNUD (2008). «Equidad para el Desarrollo Paraguay». Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano.

http://www.undp.org.py/dh/?page=enlaces_det&id=2

- PNUD (2007) Atlas de Desarrollo Humano para Paraguay. Disponible en:

<http://www.undp.org.py/dh/?page=atlas>

- Comisión Europea (2007). Documento Estrategia País Comisión Europea en Paraguay 2007-2013. Disponible en:

http://ec.europa.eu/external_relations/paraguay/csp/07_13_es.pdf

- DGEEC (2007)a. Principales Resultados de la Encuesta de Hogares, Ed. Dirección General de Estadísticas y Censos.

<http://www.dgeec.gov.py/>

- DGEEC (2007)b. Estadísticas Recientes sobre Pobreza EPH, Ed. DGEEC.

<http://www.dgeec.gov.py/>

- DGEEC (2008) c. Boletín Principales Resultados Encuesta de Hogares Indígenas, Ed. DGEEC.

- DGEEC (2007) d. Indicadores del Mercado Laboral en Paraguay, Encuesta de hogares. Ed. DGEEC.

- DGEEC:(2002) e. Atlas Censal Necesidades Básicas Insatisfechas 2002. Ed. DGEEC.

- DEGEEC(2002) f. indicadores por Distritos, 2002. Censo 2002. Ed. DGEEC.

- STP (2006) Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, ed. Secretaría Técnica de Planificación. Disponible en:

<http://www.stp.gov.py/DGPPP/ENREP.pdf>

- SAS (2008). Los Objetivos del Milenio y la Lucha contra la Pobreza, ed. Secretaria de Acción Social.

- Ministerio de Hacienda (2008). Plan Estratégico Económico Social 2008-2013. Disponible en:

<http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=436>

- DGEEC, 2009 g. Integración del Enfoque de Género en la ENREP. Ed. Dirección General de Estadísticas y Censos.

- DGEEC (2004) h. Informe Resumido de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, ed.

- PNUD (2005): Informe Objetivos del Milenio Paraguay.

- OPS (2008). Perfil de los Sistemas de Salud de Paraguay, Monitoreo y Análisis de los Procesos de Cambio y Reforma. Ed. OPS.- USAID. Disponible en:

http://www.mspbs.gov.py/archivos/varios/documentos/Perfil_Sistema_Salud-Paraguay_2008.pdf

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO
MOZAMBIQUE 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Í N D I C E

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del Contexto y Diagnóstico de Necesidades.
 - 2.2. Marco Institucional y Agentes de la Cooperación para el Desarrollo.
 - 2.3. Áreas de Mejora Seleccionadas.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas Prioritarias, Objetivos, Resultados y Medidas.
 - 3.2. Prevención y gestión de riesgos.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

Mozambique es uno de estos países prioritarios¹. Ocupa el lugar 172 en el IDH. Sus principales problemas están relacionados con la precariedad social, la limitada cobertura de servicios sociales básicos (especialmente en materia de educación, salud, seguridad alimentaria, acceso a agua potable y saneamiento), el bajo nivel de confianza en las instituciones y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en Mozambique de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el periodo 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la complementa-

riedad entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración, con un claro enfoque de derechos.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los programas y proyectos en el ámbito de los Programas Operativos, recogerán las orientaciones de Derechos humanos vinculados al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer una violación de éstos. Compartirán los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, preservar la integridad de la persona y contribuir a su bienestar personal y familiar.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el Capítulo 1, destinado a la presentación, el Capítulo 2 incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socio económico del país y propone una selección de áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico². Con la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter

1. Son países prioritarios de la cooperación andaluza: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay, en Iberoamérica; Marruecos, Mauritania, Población Saharai y Territorios Palestinos, en Norte de África y Oriente Medio, y Mali, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Fasso, Togo, República del Congo y Mozambique, en África Subsahariana.

2. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el Capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha propuesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, la evaluabilidad del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el Capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar durante su período de vigencia por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el Capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El Capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha sido objeto de consulta y consenso con los agentes de la cooperación andaluza que operan en el país o tienen intención de hacerlo: ONGD, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

Para canalizar dicha participación se están utilizando los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los y las participantes están contribuyendo, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el país. Y por otra, está facilitando el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito es recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta que se ha considerado abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al período de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza, sobre todo en Acción Humanitaria y en el ámbito regional y sectorial que se plasman en los respectivos Programas operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.



2. DIAGNÓSTICO

2.1. Análisis del Contexto y Diagnóstico de Necesidades.

Mozambique es el sexto país más pobre del mundo. Con un IDH de 0,384, ocupa el puesto 172³ de la lista de 177 países elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El índice de Gini⁴ alcanza un valor de 47,3, reflejando la inequidad a nivel nacional en la distribución de ingresos⁵ entre los hogares. El país se encuentra en el séptimo lugar en cuanto a desigualdad de género, al ocupar el puesto 150 de una clasificación de 157 países y territorios realizada en base al Índice de Desarrollo relativo de Género (IDG).

Datos Geográficos y Demográficos.

Con una extensión de 799.380 Km², Mozambique se divide en 10 provincias y 1 ciudad (la capital) con status provincial. La región Norte se compone de 3 provincias: Niassa, Cabo Delgado y Nampula; la región Central comprende las provincias de Sofala, Zambezia, Tete y Manica, y la región Sur la provincia de Maputo, Gaza e Inhambane. El país está dividido por el río Zambeze.

Cada provincia se divide en distritos y municipalidades. Existen en total 128 distritos y 33 municipalidades⁶. Los distritos están formados por una capital distrital (sede ciudad) desde donde se gobierna el distrito y diversos Puestos Administrativos (localidades). Los Puestos Administrativos agrupan a varias comunidades.

La población de Mozambique se estima en 20,5 millones⁷ de habitantes, con lo cual la densidad poblacional es de 25,6 hab/km². El 52% son mujeres. El país posee una pirámide poblacional típica⁸ de los países en desarrollo: aproximadamente el 44,2% de la población es menor de 15 años, y sólo el 3,2% es mayor de 65, debido principalmente a las altas tasas de fertilidad y mortalidad. La media de edad es de 17,7 años. En efecto, con una tasa de fecundidad de 5,5, el crecimiento anual de la población ha sido de 2,2% hasta el año 2005, si bien se estima que para el año 2015 se reduzca a 1,8%. Asimismo, la población menor de 15 años experimentará un ligero aumento (43,2%) para el año 2015, según estimaciones. Zambezia y Nampula son las más habitadas del país, abarcando un 45% del total de la población. Aproximadamente el 75% de la población es rural.

La esperanza de vida al nacer⁹ (2005) es mayor para las mujeres, 43,6 años, que para los hombres, 42 años, siendo mayor en las zonas urbanas (48,8 años)¹⁰ que en las áreas rurales (40,2 años), lo que refleja el patrón poblacional esperado: La mortalidad masculina es mayor que la femenina en los grupos de edad de más de 30 años.

Según el censo de 1997 había 90.847 personas extranjeras viviendo en Mozambique. El país acoge un número significativo de personal expatriado así como personas con pasaporte portugués que tienen residencia permanente. En los últimos años, inmigrantes clandestinos están llegando a Mozambique a través de las fronteras con Tanzania, Malawi y Zimbabwe, algunos de los cuales proceden de países vecinos (incluido Kenya) y otros de más lejos (Nigeria). Posiblemente la razón más importante sea la situación política de Zimbabwe, pero el

impacto ha sido relativamente silenciado debido a la proximidad étnica histórica y los lazos sociales de ambos pueblos. La población inmigrante zimbabwen posee mejor formación que la mozambiqueña y por tanto compiten con ésta en el acceso a los puestos de trabajo. Mozambique acoge 8.000 refugiados de República Democrática del Congo, principalmente en Nampula¹¹.

Es importante resaltar que mientras algunos inmigrantes buscan oportunidades en Mozambique, el destino final para muchos mozambiqueños es Sudáfrica.

Situación Política e Institucional.

El Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) fue el movimiento que luchó por la liberación desde el inicio de la década de los sesenta. Después de la independencia, el 25 de junio de 1975, FRELIMO accede al poder. En 1978 FRELIMO se convierte en un partido político marxista-leninista y Samora Machel ocupa la presidencia del país, en un régimen unipartista, de acuerdo con la Constitución de 1975, hasta su muerte en 1986.

Tras la independencia comienza una guerra civil entre FRELIMO, apoyado por la Unión Soviética y Cuba, y la opositora Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), apoyada por Sudáfrica. Los 16 años de guerra civil concluyeron en 1992 con la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno y los ejércitos rebeldes, pero la población quedó sumida en un tremendo retraso, ya que la guerra destruyó mucha de la infraestructura del país, ocasionó 1 millón de muertes y desplazó a unos 6 millones de personas.

En noviembre de 1990 se estableció una nueva Constitución que proporcionaba un sistema multipartidista y RENAMO consigue en 1992 reconocimiento legal. Tras el final de la guerra civil en 1992 se crearon condiciones de estabilidad política para celebrar elecciones generales en 1994, 1999 y 2004, y dos elecciones locales, en 1998 y 2003, ganadas, todas ellas, por FRELIMO. En las elecciones de 2004 y 2009 ha continuado ganando FRELIMO, con Armando Guebuza como candidato electo. La oposición consiste en RENAMO y varios pequeños partidos.

El presidente de la República, elegido por sufragio universal para un mandato de cinco años, es también el jefe del gobierno. El poder legislativo recae en la Asamblea de la República, integrada por 250 miembros elegidos por sufragio universal. El poder judicial recae en el Tribunal Supremo, encabezado por un presidente elegido.

En el año 2001 se inició la Estrategia de Reforma del Sector Público con el objeto de fortalecer el sistema público administrativo, los sistemas de gestión financiera y el sector legal. Esta reforma se considera como un elemento crucial de cara a consolidar un gobierno eficiente y democrático en el marco de la reducción de la pobreza absoluta y constituye el principal vehículo del Gobierno para combatir la corrupción. La reforma se implementa en dos fases: la primera en 2001/2005 y la segunda, aprobada en 2006, finalizará en 2011.

El Gobierno del presidente Guebuza aprobó en 2005 el Plan Quinquenal del Gobierno para el periodo 2005-2009, como el principal instrumento político de planificación a medio plazo. La reducción de la pobreza continúa siendo el objetivo prioritario de la acción gubernamental. El Plan Quinquenal incluye compromisos explícitos para mejorar el sistema judicial y reformar el Estado. Prueba de ello es que el segundo Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA), diseñado por el Gobierno para el periodo 2006-2009, integra un enfoque de desconcentración (provincias y distritos) y descentralización (municipios), concediendo a los distritos un papel preponderante en la reducción de pobreza y en el desarrollo del país.

3. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido.
4. PNUD 2008.
5. El valor 0 representa igualdad absoluta y 100 desigualdad absoluta.
6. SIDA, Towards Gender Equality in Mozambique. A Profile on Gender Relations, 2007.
7. PNUD 2008.
8. PNUD 2008.
9. PNUD 2008.
10. ILO. Women and Poverty in Mozambique 2001.

11. European Community: Country Strategy Paper and National Indicative Programme, 2008-2013.

Es de destacar que Mozambique es uno de los países que han aumentado de forma progresiva el número de mujeres en la esfera pública¹²; en particular ha cumplido el sistema de cuotas adoptado en los acuerdos internacionales por el cual, al menos el 30% de los puestos de decisión han de ser mujeres, como lo demuestra el número de escaños parlamentarios ocupados por mujeres (34,8%) y el porcentaje de mujeres con cargos a nivel ministerial en el Gobierno (13%)¹³.

Mozambique es un respetado y activo miembro fundador de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC), de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y de la Unión Africana (UA).

Economía.

El país ha experimentado una importante recuperación económica desde el término de la guerra civil, con un crecimiento medio del PIB del 8% entre 1995 y 2005¹⁴. A pesar de las dificultades de los últimos años (variaciones del precio del petróleo, desastres naturales, etc.) la economía mozambiqueña continúa creciendo a buen ritmo y las estimaciones se mantienen en el 7%.

Se estima que el 54% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. Se destaca la desigualdad en el reparto de la riqueza reflejada en el coeficiente de Gini que tiene un valor de 0.473: el 10% más rico gana un 18,8 veces más que el 10% más pobre, y el 20% más rico gana un 9,9 veces más que el 20% más pobre¹⁵. Entre 1997 y 2003 se redujo el nivel de pobreza en 15,3 puntos porcentuales¹⁶, pasando del 69% al 54%, lo que implica que casi tres millones de personas salieron de la pobreza extrema en el curso de seis años.

El valor actual neto de la deuda externa pública de Mozambique se ha reducido a la mitad: del 25% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2003 y 2004 al 12% del PIB en 2006. Estas mejoras se sustentan en un saludable crecimiento de la agricultura, reformas políticas, inversiones en infraestructuras y tecnología, sólido apoyo de los donantes y proyectos e inversiones extranjeras. Ahora bien, mientras que las estadísticas de desarrollo económico han mejorado en los últimos años, los indicadores de género se han mantenido muy bajos, lo cual muestra que la mitad de la población no se ha beneficiado de las políticas sociales y económicas puestas en marcha durante la última década.

La principal fuente de alimentación es la producción propia, de la cual depende gran parte de las familias, sobre todo en las zonas rurales. La agricultura representa la principal fuente de ingresos para el 85% de la población y registró un aumento medio de su peso en el PIB de 5,2% entre 1997 y 2003. Sufre fuertes variaciones de la producción y un crecimiento insuficiente de la productividad, lo que afecta a la seguridad alimentaria. Alrededor del 90% de las mujeres trabajan en la agricultura, frente al 66% de los hombres. El 12% de la superficie del país se destina a la agricultura y el 97% de la producción agrícola se considera de subsistencia. No obstante, Mozambique presenta un elevado potencial agrícola y se estima que el 45% de la superficie es apta para la agricultura. El principal cultivo es el maíz seguido por la mandioca y otros cereales como arroz o sorgo. Como cultivo de renta destaca el crecimiento en los últimos años del azúcar y el anacardo.

Por sectores productivos, la industria -principalmente minas, electricidad, agua, manufacturas y construcción- ocupa el 27% del PIB¹⁷ (2004), la agricultura el 23% y el sector servicios -transporte, comunicaciones, turismo, comercio y finanzas- tiene un peso del 48%. El volumen de la ayuda internacional supone más del 15% del PIB.

Ámbito Social.

El crecimiento del peso de la educación en el PIB entre 1997 y 2003 ha sido de 8,6%¹⁸. Los avances logrados en la alfabetización y la enseñanza básica reflejan mejores resultados en la población masculina que en la femenina. En efecto, la tasa de alfabetización pasó de una estimación del 40% en 2001, al 46,4% en 2005, siendo el 67% para los hombres y el 37,5% para las mujeres¹⁹. El volumen del gasto público en educación supone el 3,7%²⁰ del PIB (2002-2005).

La educación primaria en Mozambique comprende dos niveles: el primer nivel (grados 1 al 5) y el segundo nivel (grados 6 al 7). El abandono escolar es más frecuente en el segundo nivel, ya que es menos común que exista un centro de segundo ciclo de primaria (grados 6 y 7) en las comunidades, por lo que la mayoría de personas jóvenes están obligadas a desplazarse a otro distrito y frecuentemente deben residir en éste, con la necesidad adicional de recursos financieros que ello conlleva.

La tasa neta de matriculación en la escuela primaria pasó del 43% en 1991 al 77% en 2005²¹, aunque continúan las diferencias entre niños (80%) y niñas (65,1%). Según datos de encuestas, la tasa de permanencia hasta el último grado de primaria es del 68%²². La tasa de asistencia a la escuela primaria (años 2000-2007) también presenta diferencias: 63% en el caso de niños y 57% en el caso de niñas. Las causas hay que buscarlas en la escuela misma: la carencia de profesorado femenino, las tensiones entre las formas tradicionales y formales de educación y las escasas facilidades de internado para las chicas, obstaculizan la escolarización de las mujeres principalmente a partir del segundo nivel de educación primaria y en la educación profesional.

Es importante destacar el proceso de descentralización de las universidades como parte de la descentralización gubernamental. Se han constituido recientemente nuevas universidades en las regiones norte y centro del país. Estas instituciones requieren apoyo para la formación de sus recursos humanos así como profesorado especializado y enfrentan limitaciones de recursos, siendo actualmente asistidas por profesorado de la Universidad Eduardo Mondlane de Maputo. En educación superior el porcentaje de mujeres se reduce significativamente: de 17.223 alumnos/as matriculados/as en estudios universitarios públicos y privados del curso 2002/03, el 32% son mujeres. Destaca una mayor participación en áreas sociales, jurídicas y ciencias naturales así como una reducida ratio de matriculación en ingenierías e industria²³. Con respecto al profesorado universitario, de 3.009 efectivos, sólo el 21% son mujeres (UNESCO, 2005).

El volumen del gasto público en salud supone el 2,7%²⁴ del PIB (2002-2005). Si bien el peso del sector de la salud res-

12. Actualmente hay 6 ministras, 4 vice-ministras, 6 secretarías permanentes, la primera ministra es una mujer, 2 gobernadoras provinciales, 6 secretarías generales provinciales y 33 directoras provinciales, fruto de los esfuerzos multisectoriales para incluir la igualdad de género en la Reforma del Sector Público (SIDA 2006).

13. PNUD 2008.

14. European Community 2008-2013.

15. PNUD 2008.

16. República de Moçambique, Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), 2006-2009.

17. European Community 2008-2013.

18. PARPA II.

19. Republic of Mozambique, Report on the Millennium Development Goals, 2008.

20. PNUD 2008.

21. PNUD 2008.

22. European Community 2008-2013.

23. http://www.ine.gov.mz/sectorias_dir/educacao9804/gpsac

24. PNUD 2008.

pecto al total del PIB ha crecido un 9,4%²⁵ entre 1997 y 2003, la situación continúa siendo preocupante. La guerra civil destruyó una buena parte de las infraestructuras de salud sobre todo en las zonas rurales.

La malaria es endémica en todo el país y constituye la primera causa de mortalidad en niños-as menores de 5 años. Se estima que el 40% de las hospitalizaciones (60% en el caso de las pediátricas) son debidas a la malaria²⁶. La mortalidad infantil es de 115²⁷ y la tasa de mortalidad de menores de 5 años es de 168 por cada mil nacidos vivos. Predominan las enfermedades infecciosas y otras de gran prevalencia como las diarreicas y respiratorias y la tuberculosis. Aunque la mortalidad materna se ha reducido más de la mitad (de 1.100²⁸ por cada 100.000 nacidos vivos en 1999 se ha pasado a 520²⁹ por cada 100.000 nacidos vivos en 2005), todavía la mitad de los partos no son atendidos por personal sanitario especializado. Las principales causas de la mortalidad materna son distocias, hemorragias e infecciones.

El VIH/SIDA es una de las cuestiones de mayor preocupación en Mozambique debido a que presenta la 10ª tasa de infección más alta a nivel mundial. El 16,2% de la población adulta entre 15-49 años es seropositiva. Las mujeres son las más afectadas, en particular las jóvenes entre 15-24 años, cuya probabilidad de infección es tres veces más alta que los hombres. A la vulnerabilidad femenina se añaden otros factores como las actitudes patriarcales hacia la virginidad y sexualidad femenina, el poder de decisión masculino con respecto al comportamiento sexual de la mujer y las prácticas tradicionales de riesgo (poligamia, infidelidad, levirato, purificación y deseo de concebir un gran número de hijos/as).

La cobertura de vacunación aún no alcanza a la totalidad de la población infantil con valores de 72% para las vacunas de hepatitis y DPT (difteria, tétanos y tos ferina), 70% para polio y 77% para sarampión (datos de UNICEF).

En lo que respecta al agua, según datos de UNICEF, solo el 42% de la población tiene acceso a fuentes mejoradas de agua potable (71% para áreas urbanas y 26% para rurales), y únicamente el 31% (53% y 19%, respectivamente) usa instalaciones adecuadas de saneamiento.

Según la encuesta de 2008 de la Secretaría Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutrición, el 35% de las familias de Mozambique se encuentran en situación de inseguridad alimentaria³⁰. La inseguridad alimentaria es, en general, consecuencia de varios factores persistentes como la poca educación nutricional, el difícil acceso a agua, el empleo de prácticas y cultivos poco productivos, la escasez de apoyos y medios técnicos, la escasa mecanización y empleo de abonos y la baja fertilidad de los suelos. El 24% de los niños y niñas menores de 5 años padecen deficiencia de peso y el 41% deficiencia de talla³¹.

La tierra, a pesar de ser propiedad del Estado, constituye un origen constante de enfrentamientos entre la población. Mozambique posee una Ley de Tierras progresista y sensible al género, pero existen tensiones entre el derecho legal y el consuetudinario que impiden la aplicación efectiva de la Ley a la hora de obtener el título de propiedad o la prueba legal de derecho y uso de la tierra. En efecto, una gran mayoría de

agricultores, especialmente mujeres agricultoras, carecen de reconocimientos legales de las tierras que cultivan.

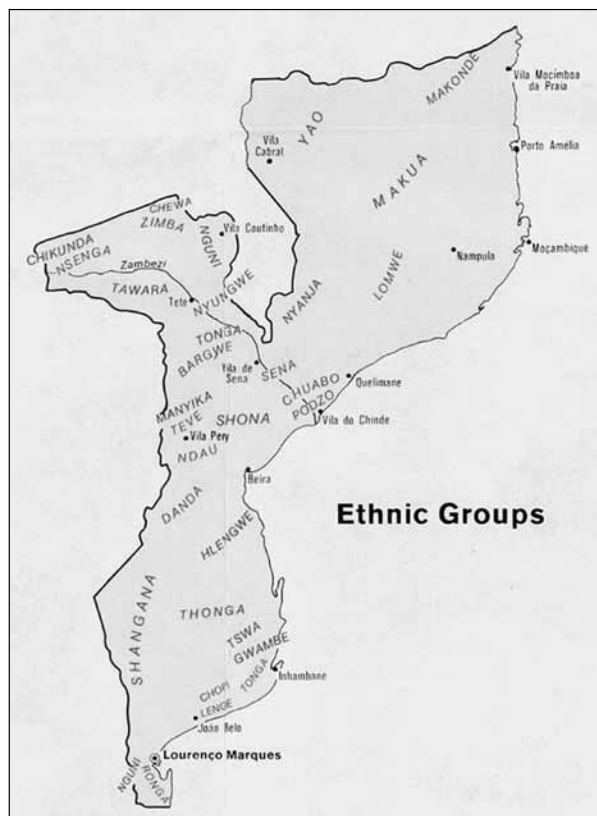
En Mozambique las condiciones de pobreza determinan la precariedad de la vivienda, tanto en el medio rural (93%) como urbano (60%). El país presenta una variabilidad de la vivienda caracterizada por asentamientos de construcción duradera en áreas urbanas, por la coexistencia de infraestructuras permanentes, aunque precarias, y otras de material perecedero en las periferias urbanas y en el área rural. Es en las zonas rurales donde se registran las mayores necesidades: según el material predominante, el 37,9% de las casas tiene las paredes de palos y barro, el 75,8% el pavimento de tierra batida, y el 74,3% el techo de hojas de palmera o paja.

Diversidad Cultural.

La compleja y variada diversidad lingüístico-cultural de Mozambique comprende varios grupos étnicos con diferentes lenguas, dialectos, culturas e historias. Muchos de ellos están relacionados con grupos culturales similares que viven en países vecinos. Los Makua son el grupo etnolingüístico mayoritario en el norte, los Sena y los Ndau ocupan gran parte del valle Zambezia, y los Shanganas (Tsonga) dominan la parte sur del país. Otros grupos incluyen los Makonde, Yao, Chopi, Shona, Ronga e Nguni. Mozambique se caracteriza por una rica diversidad lingüística-cultural.

La organización sociopolítica a nivel familiar y comunitario se rige por el principio del parentesco y difiere según el grupo étnico cultural. Así, el Sur de Mozambique se caracteriza por sociedades patrilineales, en las cuales la herencia y la descendencia se transmiten por vía masculina. El padre transmite la propiedad a sus hijos pero no a sus hijas, las cuales no poseen ningún derecho sobre los bienes y recursos de su familia, pero tampoco sobre los bienes y recursos del marido que a su vez pertenece a un grupo familiar diferente.

Figura 1³². Diversidad étnico-cultural



25. PARPA II.
 26. European Community 2008-2013.
 27. UNICEF 2007.
 28. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2002.
 29. PNUD 2008.
 30. Informe de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Mozambique. Secretariado Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SETSAN), mayo 2008.
 31. Estadísticas de UNICEF: http://www.unicef.org/spanish/infocountry/mozambique_statistics.html

32. <http://webcarta.net/carta>

Por el contrario, las sociedades del Norte y Centro de Mozambique siguen un patrón de descendencia matrilineal, mediante el cual la descendencia se transmite de madres a hijas y la riqueza familiar, incluidos los hijos, es propiedad del grupo de la madre. En este caso la mujer está más protegida y ostenta más derechos a nivel familiar que en las sociedades del Sur, pero la figura de cabeza de familia recae en el tío materno (hermano de la madre), guardián y distribuidor de las tierras de linaje, que es quien toma las decisiones sobre el grupo familiar, los ritos colectivos y controla los recursos productivos.

Aunque el portugués es el idioma oficial del país, especialmente predominante en las ciudades, existe una enorme diversidad de idiomas, de origen bantú, que para la mayoría de la población constituyen su lengua materna y la más utilizada en la comunicación diaria.

Existe un pequeño grupo de europeos, la mayoría de ascendencia portuguesa y una minoría mulata. Una pequeña comunidad de ascendencia asiática, en su mayoría de origen paquistaní, se estableció en Mozambique especializándose en la práctica de comercio y la pesca. A pesar de que en áreas costeras hubo influencia de comerciantes islámicos y colonizadores portugueses, los grupos sociales del interior han mantenido su cultura tradicional basada en el culto a los antepasados y en la práctica de agricultura de pequeña escala. El arte predominante ha consistido hasta hoy en formas basadas en la escultura de la madera. Las clases media y alta de las ciudades continúan teniendo una fuerte influencia de la cultura y lengua portuguesas.

Medio Ambiente.

Mozambique posee una importante riqueza de recursos naturales: agua, tierra, bosques y minerales, y la mayor parte de la población, principalmente rural, depende de ellos para su subsistencia³³. El 78% de la superficie del país está cubierta por vegetación natural, distribuida de la siguiente forma³⁴: 14,5% bosques densos y abiertos, 43,5% matorral, 19,5% sabana, y 0,5% manglares. Los espacios protegidos ocupan el 12,6% de la superficie del país, que cuentan con una importante diversidad de flora y fauna en buen estado de conservación. No obstante, sufre una continua degradación de los recursos naturales.

A pesar de la aparente abundancia de agua, la elevada variabilidad de las precipitaciones y las escasas infraestructuras hidrológicas hacen que el país enfrente serias dificultades para suministrar agua para la agricultura, el uso doméstico y el industrial. La deforestación constituye otro serio problema en todo el país, y es debida principalmente al uso de leña como principal fuente de energía que abastece el 85% de las necesidades energéticas familiares. Se agrava aún más con las cortas ilegales para extracción de madera, los incendios tanto naturales como provocados y la eliminación de la cubierta forestal para implantación de agricultura.

Las inundaciones del año 2000 o la sequía del 2005 recuerdan que Mozambique ha sido regularmente afectado por catástrofes naturales. Sequías, inundaciones y ciclones han castigado al país con dureza haciendo más vulnerable a una población que sobrevive con una agricultura de subsistencia. Los mecanismos de prevención y defensa ante estas adversidades son escasos y la capacidad de respuesta de la población ante el anunciado cambio climático es muy débil.

Por último, Mozambique ratificó el 18 de enero de 2005 el Protocolo de Kyoto y ha firmado el Protocolo de Montreal.

Situación de las Mujeres.

El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) del país es de 0,373, inferior al IDH, lo cual refleja el acceso diferencial a recursos y beneficios entre mujeres y hombres. La inequidad de género se refleja en todos los sectores como se ha visto en

anteriores apartados, debido fundamentalmente al escaso valor social que se asigna a la mujer, que condiciona la preferencia de los padres de invertir en la educación de los varones, en detrimento de las oportunidades de las chicas.

Las mujeres en Mozambique, al igual que en muchos países africanos, son las guardianas de la tradición y transmisoras de la cultura. Además, constituyen la principal fuerza de trabajo de la economía, si bien son las protagonistas del sector informal.

En efecto, las mujeres mozambiqueñas dedican una media de 14 horas a su jornada de trabajo diaria que comprende las labores agrícolas, el cuidado del pequeño ganado, abastecimiento de agua, leña, y los quehaceres domésticos. Su cargada jornada les impide participar de otras actividades de desarrollo personal y/o profesional tales como la alfabetización de adultos, escolarización, educación cívica o creación de microempresas, pero son las responsables de la alimentación, cuidado y salud de sus familias. Sin embargo, las familias prefieren invertir sus recursos escasos en la escolarización y desarrollo de los hijos varones.

Existen variaciones en el ingreso percibido estimado entre mujeres y hombres. Debido a la falta de información estadística, se estima el ingreso a partir de datos sobre la relación salario no agrícola de la mujer-salario no agrícola del hombre, de la población económicamente activa, siendo el primero de 1.115 dólares³⁵ y el segundo de 1.378 dólares.

En Mozambique el 84,6% de todas las personas que trabajan pertenecen al sector informal. Las mujeres representan el 59,1% del total, 75,8% en el medio rural y el 24,2% en el medio urbano³⁶. El empresariado femenino está caracterizado por bajos niveles de capitalización, autoempleo, transacciones informales y entrada fácil en el sector. Las mujeres enfrentan dificultades en el acceso al préstamo por las condiciones impuestas por las instituciones de crédito y la necesidad de obtener autorización del marido. Ejemplo de feminización de la precariedad es que el 62,5% de los hogares con una mujer cabeza de familia son pobres, frente al 51,9 % en el caso de hogares encabezados por hombres³⁷.

Como resultado de las campañas de presión de la sociedad civil, la lucha contra la violencia de género es cada vez más reconocida como una prioridad nacional, aunque existe una ausencia de toma de conciencia y desconocimiento de los derechos de las mujeres y por lo tanto un desajuste entre la igualdad legal y la igualdad real.

2.2. Marco Institucional y Agentes de la Cooperación para el Desarrollo.

El Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA) es el marco del Gobierno mozambiqueño para la lucha contra la pobreza y constituye la base para la elaboración y puesta en marcha de todas las estrategias sectoriales, programas operativos anuales, planes y políticas sectoriales y provinciales. El PARPA define la estrategia nacional de reducción de la pobreza a partir del crecimiento económico y del desarrollo del capital humano, unidos a una mejora de la gobernanza pública. Elaborada con la participación de la sociedad civil y los socios internacionales, su objetivo principal es disminuir la incidencia de la pobreza del 54% en 2003 al 45% en 2009, dentro de un objetivo más amplio de mejora del nivel de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

El PARPA II 2006-2009 se elabora sobre la experiencia del PARPA I 2001-2005, definiendo los tres pilares fundamentales a partir de los cuales se dibuja la estrategia:

33. PARPA II.

34. FAO: www.fao.org.

35. PNUD 2008.

36. UNDP, National Human Development Report 2001: Mozambique: gender, women and human development; an agenda for the future.

37. PARPA II.

Gobernanza. La mejora del sistema de gobierno es objeto del esfuerzo del Estado y sus socios. El Estado es el encargado de preservar la paz, consolidar la democracia, garantizar la seguridad y transmitir confianza a los ciudadanos y ciudadanas.

Desarrollo del Capital humano. Consiste en conseguir una educación primaria para todos y todas, el desarrollo de la enseñanza técnico-profesional orientada a crear capacidades en el mercado de trabajo y la expansión de la enseñanza superior, con especial atención en la escolarización de las niñas. El PARPA se orienta igualmente a satisfacer las necesidades del sector productivo, a la mejora del sistema sanitario y del acceso al agua potable y a un adecuado servicio de saneamiento.

El tratamiento y la prevención de las principales enfermedades como el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis es objeto de esfuerzo permanente por parte del Estado y la sociedad civil. Las principales dificultades identificadas por el Gobierno hacen referencia a la carencia de infraestructuras y recursos tanto materiales como humanos, falta de equipamiento y la mala calidad de los servicios.

El PARPA II estima que la cobertura actual de los servicios de salud en Mozambique es del 40%. Prioriza los cuidados de salud primaria con el objeto de aumentar la eficiencia de los recursos y mejorar el acceso a los centros de salud y la calidad de los servicios prestados. También es prioridad el fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de salud y la capacitación del personal en términos de gestión y administración.

Desarrollo económico. Centrado en las condiciones básicas de la actividad productiva, como la mejora de las infraestructuras, la reducción de las cargas burocráticas y el establecimiento de una legislación que garantice los derechos de propiedad e incentive la productividad y la innovación. También prioriza el crecimiento de la productividad en la agricultura y en los sectores ligados a ella.

El PARPA identifica 9 prioridades transversales para complementar la estrategia nacional, que son desminaje, medio ambiente, reducción del impacto de las catástrofes naturales, VIH/SIDA, género, seguridad alimentaria y nutricional, ciencia y tecnología, desarrollo rural y demografía. La no consideración de estos factores puede limitar el éxito de toda la estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza. Sin perjuicio de que los asuntos transversales se integren en todos los programas sectoriales derivados de la Estrategia, estos factores también pueden ser objeto de actuaciones específicas para lo cual se define un marco estratégico de objetivos de cada prioridad transversal.

Los programas destinados al empoderamiento de las mujeres contemplan acciones directas e indirectas. Acciones de carácter indirecto se refieren a abordar el proceso de crecimiento económico con una reducción equitativa de la pobreza, al crecimiento del sector productivo y del empleo y a la priorización y distribución de los recursos públicos entre los diversos sectores económicos y sociales con enfoque de género. Acciones de carácter indirecto se refieren a programas dirigidos a minimizar la sobrecarga de la mujer y crear mecanismos para que las mujeres salgan del círculo de la pobreza, incluyendo la protección contra la violencia.

No obstante la estrategia nacional, el Gobierno mozambiqueño continúa dependiente de la comunidad internacional para financiar anualmente cerca del 45% de su presupuesto estatal.

Agentes Nacionales de Desarrollo.

El Gobierno.

La institución gubernamental competente en materia de cooperación internacional es el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD). Creado en febrero de 2005, el MPD es el

órgano central del Estado que dirige y coordina el proceso de planificación y orienta el desarrollo económico y social equilibrado del país.

A nivel central las actividades de seguimiento y evaluación del PARPA son asumidas por las diferentes Direcciones Generales del MPD, fundamentalmente por la Dirección Nacional de Planificación y la Dirección Nacional de Estudios y Análisis de Políticas. Entre estas dos Direcciones se posiciona el Secretariado Técnico del Observatorio de Desarrollo.

El buen funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación del PARPA II depende de la red de comunicación y cooperación con el resto de instancias ministeriales, principalmente las Direcciones Nacionales y Provinciales sectoriales, incluyendo en primer lugar a las Direcciones provinciales de Planificación y Finanzas.

En efecto, el Ministerio de Planificación y Finanzas y sus Direcciones provinciales desempeñan un papel clave en términos de coordinación sectorial. En cada una de estas Direcciones provinciales se han creado los Observatorios de Desarrollo Provinciales, que juegan el rol de coordinar las relaciones con el resto de entidades sectoriales así como con las instituciones participativas locales. A nivel distrital, la gestión del sistema de seguimiento y evaluación recae en las instituciones participativas locales (Consejos Consultivos Distritales), estando prevista la creación de los Observatorios de Desarrollo Distritales.

El Gobierno de Mozambique cuenta con un Ministerio para la Coordinación de la Acción Ambiental (MICOA) y un Ministerio para la Mujer y Asuntos Sociales (MMAS) -con una Dirección Nacional para la Mujer y el Consejo Nacional para el Avance de la Mujer-, lo cual muestra la importancia que el Gobierno concede a los temas de género y medio ambiente como asuntos transversales a integrar en todos los programas de desarrollo. Se resalta el hecho de que diversos Ministerios han desarrollado sus propias políticas de género sectoriales. Los Ministerios de Salud (MISAU), Agricultura (MINAG) y el propio MICOA, entre otros, han creado sus propias unidades de género para integrar esta prioridad en sus políticas sectoriales. Las cuestiones de diversidad cultural entran dentro de las competencias del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

La Sociedad Civil.

Con la entrada en vigor de la nueva Constitución de la República de Mozambique, en la que se optó por el sistema multipartidista, se inicia en el país, a principios de los años 90, un proceso de libertad asociativa (artículo 34 de la nueva Constitución) por el cual la sociedad civil comienza a desarrollarse y las ONGD a crecer.

Mozambique se caracteriza por un asociacionismo joven pero dinámico. La libertad de expresión se encuentra protegida por una Ley de Prensa considerada una de las más avanzadas de África Austral. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil están afiliadas a LINK, una red de organizaciones civiles activas que funciona como plataforma. LINK cuenta actualmente con más de 155 miembros (90 organizaciones nacionales, 55 internacionales y 10 observadoras³⁸).

El surgimiento de las asociaciones de mujeres se desarrolla algo más tarde, en el año 1973, con la creación de la Organización de la Mujer Mozambiqueña (OMM), la mejor implantada organización de mujeres, que constituye en última instancia el brazo femenino de FRELIMO. La coordinación de todas las organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres se realiza a través del Fórum Mulher³⁹, nacido en 1992, que actúa como una red de trabajo a favor del empoderamiento de la mujer. El número de organizaciones integrantes

38. SIDA 2007.

39. Organizaciones como el Fórum Mulher o la União Nacional de Camponeses (UNAC) participan en los debates con Gobierno y donantes y opinan sobre las políticas de desarrollo del país.

se eleva a 71, incluyendo instituciones nacionales, organismos internacionales y agencias de cooperación bilateral.

La sociedad civil mozambiqueña ha sido protagonista de grandes victorias en defensa de los más pobres, tales como la Campaña Terra⁴⁰, en la medida que la nueva Ley⁴¹ de Tierras (1997) refleja las demandas que se exigieron durante su proceso de elaboración.

Agentes de Cooperación Internacional.

Mozambique se caracteriza, en términos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibe, por una amplia presencia de agencias de cooperación internacionales.

La Unión Europea (UE) es el donante más importante en la actualidad en Mozambique. Su contribución asciende a más del 75% del total de ayuda⁴² que recibe el país si se suman los porcentajes individuales de todos los países miembros presentes en Mozambique. La UE destina al presupuesto general del país el 48% de su ayuda, siguiéndole a continuación el sector de infraestructuras de transporte, al cual destina el 21% de la ayuda, la agricultura y desarrollo rural que recibe el 15%, salud y VIH/SIDA con el 8% y los programas de gobernanza con un 6%.

El Banco Mundial es otro de los donantes que destina un elevado volumen de recursos, cerca de los 100 millones de euros por año, a la ayuda oficial en Mozambique. Agencias bilaterales de cooperación con gran peso en el país son las de Reino Unido, EEUU, Países Bajos, Suecia, Noruega y Dinamarca. Por otro lado, Francia, Canadá, Italia, Alemania, Bélgica, Japón, Finlandia, Suiza e Irlanda también se posicionan como actores influyentes. España ocuparía el decimoctavo lugar en la lista de los donantes⁴³. También desarrollan programas de cooperación entidades internacionales como el Banco Africano de Desarrollo y el NEPAD (con base en Johannesburgo).

Organismos multilaterales tales como diferentes agencias y programas de Naciones Unidas presentes en el país desarrollan una labor de gran envergadura en sus respectivas áreas de actuación. PNUD, FNUAP, UNICEF, UNIFEM, PAM, FAO, OMS y OMC han fortalecido la capacidad institucional de diferentes instancias gubernamentales en pro de una mejor gobernanza y coordinación de la AOD.

El grupo de donantes que proporcionan apoyo presupuestario directo a Mozambique, denominado Grupo de Socios de Ayuda Programática o de Apoyo al PARPA, son diecinueve en este momento (G-19), incluyendo a España que se incorporó en mayo de 2005. El G-19 ha desarrollado un proceso estructurado de diálogo político con el Gobierno sobre la base de indicadores de evaluación de la ejecución de la estrategia de lucha contra la pobreza. Los miembros de este Grupo son: Alemania, Austria, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Mundial, Bélgica, Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

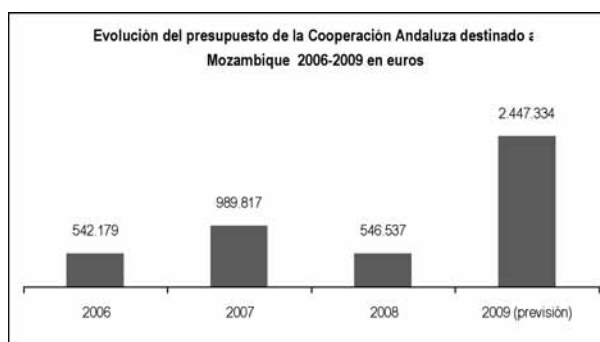
El papel de la Cooperación Española en Mozambique ha sido y es muy relevante. El Documento de Estrategia País

2005-2008 de la AECID establece dos niveles de prioridad. El primero incluye el apoyo a la gobernanza democrática y al sector de la salud y se centra principalmente en la provincia de Cabo Delgado. El segundo incluye la educación, el desarrollo rural, las microfinanzas y el aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres, y se centra, fundamentalmente, en las provincias de Gaza y Maputo. Como prioridades horizontales contempla la lucha contra el VIH/SIDA, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y la diversidad cultural.

Agentes de la Cooperación Andaluza.

Las ONGD son las entidades que han liderado la cooperación andaluza en Mozambique. En todo este proceso de consolidación, la Junta de Andalucía ha encontrado en este colectivo a un dinamizador de su política de cooperación con Mozambique. La totalidad de la ayuda financiera de la cooperación andaluza en Mozambique en el período 2006-2008 ha sido ejecutada por las ONGD.

La evolución de la cooperación andaluza para el período 2006-2009 se puede observar en el siguiente gráfico:



Las intervenciones que, desde 1996, han contado con el apoyo de la Junta de Andalucía se han concentrado en sectores como la seguridad alimentaria, agricultura y desarrollo rural, género, formación y capacitación, fortalecimiento institucional, desarrollo integral y saneamiento, salud y VIH/SIDA. Destacan las actuaciones destinadas al fortalecimiento de las capacidades productivas y organizativas de las organizaciones de base y uniones campesinas, con especial atención en las cooperativas agrícolas de mujeres.

La AACID apuesta por la cantidad y calidad de su cooperación con África Subsahariana, para lo cual se ha previsto en un futuro a corto plazo la ampliación del abanico de actores andaluces de cooperación en Mozambique y en otros países de África Subsahariana, así como el restablecimiento de un mecanismo de seguimiento más eficaz de cara a afianzar una planificación conjunta de actividades y resultados entre todos los actores de cooperación andaluces presentes en Mozambique. Además de las ONGD, protagonistas en Mozambique, las universidades andaluzas serán en este Programa Operativo un agente activo para el desarrollo de las intervenciones de fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del país, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos y la docencia e investigación. Asimismo, la Confederación de Empresarios de Andalucía jugará un papel clave en el fortalecimiento del tejido empresarial mozambiqueño.

Mozambique, como país prioritario contemplado en el PA-CODE 2008-2011, concentra especial atención en la política de cooperación de la AACID. El Programa Operativo 2009-2011 de Mozambique acompaña los esfuerzos del Gobierno mozambiqueño para reducir la pobreza y la desigualdad y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este Programa se elabora en función de los criterios de calidad definidos a partir de los objetivos, principios y prioridades establecidos en

40. Constituida por una base muy amplia, incluye cerca de 200 organizaciones que trabajan a varios niveles -nacional, provincial y comunitario- y con diferentes filiaciones tanto políticas como sociales y religiosas.

41. La Ley de Tierras 19/97 establece el derecho de uso y aprovechamiento de la tierra adquirido por ocupación de personas singulares y por las comunidades locales según establecen las normas y prácticas consuetudinarias. También proporciona ventajas comparativas para el sector familiar y en particular para las mujeres, a quien le es otorgado el derecho de control del recurso como ciudadanas de pleno derecho.

42. Cooperación Española, Documento Estrategia País 2005-2008, Mozambique.

43. Extraído de DEP 2005-2008, Mozambique.

el PACODE, buscando la participación, la concertación, el consenso y la complementariedad entre los agentes de cooperación andaluces y, sobre todo, estableciendo plataformas para la asociación estable con los agentes locales que garanticen la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus necesidades y prioridades fundamentales.

2.3. Áreas de Mejora Seleccionadas.

Tras la fase de diagnóstico e identificación de problemas en base a un análisis de género, el desafío para la Cooperación Andaluza es garantizar una actuación integrada que responda en todo momento y lugar a las necesidades e intereses estratégicos de mujeres y hombres, variables en intensidad y en previsibilidad, y a las prioridades de carácter nacional definidas por el Gobierno mozambiqueño. En consecuencia, orientada en base a los principios operativos de alineación, apropiación, gestión orientada a resultados, y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes, la Estrategia de la cooperación andaluza en Mozambique girará en torno a una serie de áreas de mejora seleccionadas.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión pública del Estado a nivel de Gobierno central es imprescindible para enfrentar los desafíos del desarrollo nacional y la competencia internacional, así como la descentralización de las finanzas públicas hasta el nivel distrital, de cara a fomentar el desarrollo local. En esta línea, la administración pública de Mozambique presenta debilidades que deben corregirse para poder responder adecuadamente a las necesidades del país y crear las condiciones propicias de desarrollo de la actividad privada y el capital humano.

Es prioridad del Gobierno que las inversiones y los fondos públicos tengan una distribución nacional más equilibrada y realista, dotando de mayores capacidades y presupuesto a los gobiernos locales, especialmente distritos y municipios.

Parece improbable que Mozambique alcance para el 2015 el objetivo 2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Lograr la Enseñanza Primaria Universal. Las principales dificultades identificadas por el Gobierno se refieren a la insuficiencia de la red de infraestructuras escolares, a la ausencia de calidad y eficiencia en la enseñanza, así como a la carencia de recursos humanos formados (74 alumnos-as por 1 profesor-a en el año 2005⁴⁴). El desafío para el Gobierno es garantizar una educación primaria de calidad y el desarrollo de la formación profesional, con equidad de género.

Asimismo, la Eliminación de la Desigualdad de Género en la Enseñanza Primaria y Secundaria, meta 4 para alcanzar el objetivo 3 del milenio, parece igual de improbable que se alcance a medio plazo. También es prioridad nacional el refuerzo de la capacidad institucional del Ministerio de Educación, con especial énfasis en los niveles provinciales y distritales.

Según el último informe oficial de evaluación del progreso del país hacia la consecución de los ODM⁴⁵, las expectativas no son muy desfavorables en lo que se refiere a la Reducción de la Mortalidad Infantil en $\frac{2}{3}$ partes y la Reducción de la Mortalidad Materna en $\frac{3}{4}$ partes, si bien ambos objetivos deben seguir en el centro de la agenda global del desarrollo con el respaldo de nuevos compromisos de ayuda internacional.

El impacto del VIH/SIDA sobre la economía comienza a manifestarse a través de pérdidas del capital humano con posibles efectos en la reducción de los niveles de productividad nacional. Por ello, el objetivo central del segundo Plan Estratégico Nacional de Combate al VIH/SIDA es controlar su propagación. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que el riesgo de muerte de las mujeres mozambiqueñas

debido a una mala salud sexual y reproductiva es de una entre dieciséis. Este número figura entre los más elevados del mundo⁴⁶. Parece improbable que Mozambique alcance para el 2015 el Acceso Universal a la Salud Reproductiva.

El Gobierno de Mozambique reconoce en el PARPA II que el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento es vital para la salud pública y el bienestar de las poblaciones menos favorecidas y explicita que el bajo nivel de cobertura de los servicios de agua y saneamiento afecta al desarrollo económico y social del país.

Así, los desafíos gubernamentales en esta línea son: fortalecer la capacidad del sector en la provisión de servicios adecuados; asegurar la sostenibilidad de las infraestructuras de abastecimiento de agua y saneamiento; promover proyectos integrados; reforzar la educación comunitaria en agua, salud e higiene y asegurar la disponibilidad de agua en la producción agrícola.

El desarrollo de la agricultura a corto y medio plazo continúa siendo relevante en el PARPA II para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La prioridad gubernamental en este sentido es estimular la transformación estructural de la agricultura, implicando el aumento de la productividad en este sector así como su integración en el sector rural y en el resto de la economía, de cara a generar una competitividad en el mercado internacional.

Es importante resaltar que el Gobierno de Mozambique considera la prevención de desastres como un asunto transversal que involucra a varios sectores, actores de cooperación y a la sociedad civil. En este sentido destacan las malas prácticas agrícolas, quemadas descontroladas, deforestación, sobreexplotación, escasez de infraestructuras hidrológicas y medioambientales, ausencia de educación ambiental y deficiencia de recursos humanos formados en técnicas agrícolas como factores que intervienen en la frecuencia y agresividad de los desastres y sobre los cuales es necesario actuar de forma integral.

Dentro de los grandes desequilibrios de desarrollo, el empoderamiento de las mujeres es reconocido por el Programa del Gobierno 2005/2009 como un factor decisivo para la erradicación de la pobreza. El objetivo de Género del PARPA se dirige a la reducción de las desigualdades de género de tal forma que mujeres y hombres participen y se beneficien equitativamente del proceso de desarrollo, y que ninguna asignación presupuestaria adicional contribuya al deterioro de las condiciones de vida de la mujer.

Existe un ambiente nacional favorable en términos de una estructura jurídica, política e institucional a la promoción de la igualdad de género y el avance de la mujer. Son varias las leyes que han sido revisadas, renovadas, y nuevamente aprobadas como por ejemplo la Ley de Tierras (1997), el Código Comercial (2005) y la Ley de la Familia (2004). El principio de equidad de género y derechos ha sido adoptado por la Constitución de la República de Mozambique. A nivel de estrategias y políticas públicas, existe un conjunto de instrumentos tales como el Programa Quinquenal del Gobierno, el PARPA II, la Política Nacional de Género, la Estrategia de Implementación de la Política de Género y el Plan Nacional para el Avance de la Mujer, entre otros.

Una de las demandas más constantes de las administraciones de los países objeto de la cooperación andaluza es la capacitación de los recursos humanos.

El capital humano constituye uno de los 3 pilares de la estrategia de crecimiento definidos en el PARPA II. El desarrollo del capital humano se considera así un elemento imprescindible para alcanzar los objetivos del Gobierno, y debe estar orientado a satisfacer las necesidades de solución de problemas en todos los sectores de la sociedad.

44. EC: Country Strategy Paper 2008-2013.

45. Report on the Millenium Development Goals, Mozambique 2008.

46. SIDA, Um Perfil das Relações de Género. Edição Actualizada de 2006, enero 2007.

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas Prioritarias, Objetivos, Resultados y Medidas.

La estrategia de actuación de la cooperación andaluza en Mozambique se desarrolla en base al Objetivo General de Mejorar las condiciones de vida de la población mozambiqueña mediante el desarrollo de iniciativas que contribuyan a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible. Este Objetivo se enmarca dentro del Objetivo Específico 1 del PACODE, «Generar procesos de desarrollo en áreas prioritarias».

De acuerdo a los principios operativos que marca el PACODE de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes, se han establecido 4 líneas prioritarias sectoriales con sus correspondientes subsectores. Las líneas prioritarias se acompañan de resultados orientativos enfocados en las zonas de intervención. Estos resultados se concretarán y formalizarán posteriormente en las fases de identificación, relacionándolos con indicadores de su consecución, una vez se planteen los programas y proyectos que hagan operativa la Estrategia.

La selección de las zonas geográficas de intervención responde a criterios de complementariedad con los actores de cooperación internacional, criterios de desigualdad regional y criterios geográficos de experiencia previa de la cooperación andaluza en determinadas regiones mozambiqueñas:

1. Por un lado, la AECID focaliza su intervención en las provincias de Cabo Delgado y Maputo. Gaza es provincia prioritaria en el DEP 2005-2008 aún en vigor. La cooperación descentralizada se concentra geográficamente de la siguiente manera: Cooperación Catalana en Inhambane, Cooperación Valenciana en Nampula, Cooperación Vasca en Niassa y Cooperación Gallega en Niassa y Cabo Delgado.

2. Por otro lado, la aplicación de criterios comparativos de desigualdad regional revela que el norte de Mozambique presenta la ratio de matriculación más desfavorable en el primer nivel del ciclo de educación primaria y en salud materna. Las provincias que presentan una incidencia de pobreza más alta son Inhambane, Cabo Delgado, Maputo y, en cuarto lugar, Gaza (Ministerio de Planificación y Finanzas, Encuesta Nacional de Pobreza a los Agregados Familiares 2002-03). La tasa de prevalencia del VIH/SIDA afecta sobre todo a Sofala, Maputo y Gaza. Por otro lado según PNUD, Informe Anual de Desarrollo Humano 2005, las tres provincias con IDH más bajo son Cabo Delgado, Nampula y Niassa.

3. Finalmente, la experiencia de la cooperación andaluza en Mozambique no es muy extensa, pero ha desarrollado actuaciones por medio de ONGD andaluzas en las provincias de Maputo, Nampula, Sofala y Gaza:

- Proyectos de formación y capacitación profesional y técnica en Maputo, Nampula y Gaza;
- Salud y VIH/SIDA en Sofala;
- Género y seguridad alimentaria en Maputo;
- Fortalecimiento institucional de la sociedad civil, seguridad alimentaria y desarrollo agrícola en Maputo y recientemente en Gaza.

En consecuencia, la AACID establece las provincias de Maputo y Gaza en el sur de Mozambique, y Cabo Delgado y Nampula en el norte del país, como zonas prioritarias de intervención para su Programa Operativo 2009-2011.

Las líneas prioritarias de la Estrategia de la cooperación andaluza en Mozambique son las siguientes:

1. Servicios Sociales Básicos: Educación, Salud, Seguridad Alimentaria y Saneamiento y acceso a Agua Potable.

2. Fortalecimiento de las Estructuras Democráticas y de la Sociedad Civil y de sus Organizaciones, apoyando especialmente a las más próximas a la Ciudadanía.

3. Respeto a los Derechos Humanos y Promoción de la Igualdad de Oportunidades: Igualdad de Género.

4. Formación y Capacitación de los Recursos Humanos, apoyando la profesionalización y especialización del Profesorado Universitario y el fortalecimiento del Tejido Empresarial.

Línea prioritaria 1: Servicios Sociales Básicos.

La cooperación andaluza se inserta en el consenso internacional existente sobre la erradicación de la pobreza en el mundo. En este sentido, hay que destacar que cuatro de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus Metas, están directamente relacionados con el acceso a los servicios sociales básicos: reducir la pobreza y el hambre, garantizar la educación primaria para todos y todas, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna. En Mozambique, el PARPA II marca las prioridades sectoriales.

Se identifican dos Objetivos Específicos para la línea prioritaria 1:

OE1. Mejorar el acceso de la población beneficiaria, de forma equitativa, a los servicios sociales básicos de educación, salud, y agua y saneamiento, propiciando la mejora de la calidad de vida.

OE2. Contribuir al desarrollo agrícola del norte y sur de Mozambique.

Se han identificado los siguientes Resultados Esperados sobre la población beneficiaria en las zonas de actuación:

- Facilitadas las condiciones para favorecer el acceso y permanencia en la educación de niños y niñas, principalmente de las niñas.
- Promovido el acceso a la información sobre buenas prácticas en salud y derechos sexuales y reproductivos.
- Facilitadas las condiciones para mejorar el acceso de la población a los servicios de salud primaria, sexual y reproductiva y a los servicios de agua y saneamiento.
- Contribuido a mejorar la formación y capacidades del profesorado y personal sanitario.
- Facilitadas las condiciones para mejorar las capacidades productivas y/o organizativas de la población campesina.

Los subsectores que establece la cooperación andaluza en esta línea prioritaria son los siguientes:

Educación Básica.

La cooperación andaluza fundamenta esta actuación en las prioridades del PARPA II (educación primaria y educación técnica profesional), en el objetivo 2 de los ODM relacionado con el Logro de la enseñanza primaria universal que aplicado a Mozambique implica que todos los niños y niñas terminen el 7.º grado del segundo nivel de primaria y en las prioridades de la cooperación española en Mozambique.

Las actuaciones prioritarias contemplarán el apoyo a los planes estratégicos de educación del Gobierno en lo referente al ciclo de educación primaria, con equidad de género, así como el apoyo a la educación técnico-profesional en el sentido de generar auto-empleo o emprendimiento de actividades generadoras de ingreso. Esta intervención no puede concebirse sin el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Educación y sus delegaciones territoriales⁴⁷.

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año

47. Direcciones Provinciales y/o Distritales de Educación y/o Núcleos de coordinación provinciales.

2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015 es la meta del objetivo 3 de los ODM, improbable de alcanzar en el actual marco programático nacional. La cooperación andaluza contempla además esta prioridad para lograr la enseñanza primaria universal. Efectivamente, la equidad de género en el acceso y finalización de la educación conforma en el PACODE la condición para universalizar la educación para todos y todas.

De otra parte, el Gobierno de Mozambique ha efectuado un considerable esfuerzo hacia la reducción de la brecha de género en educación. Prueba de ello es que el Ministerio de Educación y Cultura prioriza los temas de género en su Plan Estratégico (2006-2010/11). La Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza apuesta por la educación de las mujeres y niñas como condición integral del proceso de desarrollo económico, esto es, factor imprescindible para aumentar la productividad agrícola, reducir la malnutrición infantil, controlar la pandemia del VIH/SIDA y para la supervivencia de los valores positivos de la comunidad.

Las Medidas propuestas para consecución de los resultados previstos son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción, rehabilitación y equipamiento de escuelas de educación primaria, física y culturalmente cercanas a los beneficiarios y beneficiarias.

- Medida 2. Apoyo a la mejora de la formación inicial y de la capacidad permanente del profesorado, así como al incremento de profesorado femenino.

- Medida 3. Apoyo a iniciativas enfocadas al acceso y permanencia de las niñas en la escuela.

- Medida 4. Apoyo a centros y/o programas de formación y cualificación para jóvenes y adultos/as que les permitan acceder al mercado de trabajo o emprender una actividad profesional.

Salud Primaria y Reproductiva.

El PACODE reafirma el derecho de toda persona a la salud en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Cumbre Mundial de la Salud que adoptó la declaración de Alma-Ata, Salud para Todos, en 1978. El concepto de atención primaria recogido en el Plan se aborda en el sentido de educar «sobre los problemas sanitarios más relevantes y los métodos para prevenirlos y controlarlos; asegurar el suministro de alimentación y de correcta nutrición; tener un adecuado suministro de agua potable y saneamiento básico; promover la asistencia materno-infantil, incluyendo la planificación familiar; inmunizar a la población contra las principales enfermedades infecciosas y prevenir y controlar las enfermedades locales» (PACODE, p. núm. 144, BOJA núm. 11).

El concepto de atención primaria de salud que incluye el PACODE recoge el definido por el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en 1994 en El Cairo, que incorpora la salud sexual y reproductiva así como las garantías de los derechos de las mujeres, los hombres y los adolescentes a una buena salud sexual y reproductiva. También la AECID recoge en su «Estrategia de Género y Desarrollo» la difusión y promoción del pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos como parte integrante de los derechos humanos y establece esta prioridad para África Subsahariana.

El Gobierno de Mozambique ha marcado este aspecto como prioritario. En el sentido de fomentar la alineación con las prioridades nacionales mozambiqueñas de desarrollo y la complementariedad con los agentes de cooperación para reducir la pobreza, la intervención en salud de la cooperación andaluza se sumará a los esfuerzos de la comunidad internacional en pro de mejorar la cobertura de los servicios de salud primaria.

Por otro lado, la salud es uno de los sectores en los que la cooperación andaluza viene interviniendo en el país a través

de ONGD. Si bien la experiencia andaluza en salud primaria en Mozambique debe consolidarse, los proyectos y/o programas en este sector permitirán aumentar el impacto de la ayuda española en el país. En efecto, el ámbito de la salud conforma la prioridad 1 de la AECID en Mozambique.

Las actuaciones prioritarias contemplarán el apoyo a los planes estratégicos de salud del Gobierno en lo referente a salud primaria, sexual y reproductiva.

Las Medidas propuestas para consecución de los resultados previstos son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción, rehabilitación y equipamiento de centros de atención primaria y maternal de salud y dispensarios en entornos rurales, incluyendo la formación de recursos humanos.

- Medida 2. Apoyo a programas de salud sexual y reproductiva.

- Medida 3. Apoyo a programas de educación e información para la salud y/o de difusión de los derechos sexuales y reproductivos.

Seguridad Alimentaria.

De acuerdo con lo establecido en el PACODE, la cooperación andaluza interviene en la consecución del derecho a la alimentación mediante intervenciones destinadas al desarrollo rural integrado, resaltando la participación de la mujer en dichos procesos. Esta intervención es prioritaria en el caso de Mozambique, donde la gran mayoría de la población depende de la agricultura como principal medio de subsistencia.

Se sustenta la intervención en la experiencia previa de la cooperación andaluza, en su totalidad a través de ONGD especializadas en desarrollo agrícola y fortalecimiento de las organizaciones campesinas, así como en la búsqueda de la articulación e intercambio de experiencias entre los programas de otros agentes de cooperación.

Esta intervención se incardina dentro de los objetivos de desarrollo económico del PARPA II, orientados a favorecer que el crecimiento económico tenga mayor contribución a la economía rural. Es interés de desarrollo nacional romper el círculo vicioso de la pobreza rural a través de mejoras de la productividad, competitividad, eficiencia y calidad del capital humano en estas áreas.

En consecuencia, la cooperación andaluza pretende consolidar los procesos de fortalecimiento de capacidades de la población campesina con base en la pequeña o mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos rurales y tradicionales de producción, comercialización y de gestión de espacios rurales en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. Para ello apuesta por proyectos y programas que permitan generar una base productiva estable y sostenible y diversificar la producción y comercialización.

Es importante destacar que todas las intervenciones de la cooperación andaluza en este sector integrarán acciones de prevención de la acción humanitaria. La prevención se refiere a la incorporación de medidas destinadas a incrementar la capacidad de respuesta de las explotaciones agrícolas a la variabilidad climática, debido a que estos sistemas son fuertemente dependientes de la climatología sin apenas habilidad de adaptación.

Las Medidas propuestas para consecución de los resultados previstos son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a la agricultura familiar y comunitaria y la producción para el autoconsumo, incluidos los programas de mejora de las prácticas agrícolas y la calidad de las semillas, tenencia de tierra y comercialización local de productos de la zona.

- Medida 2. Apoyo a programas de diversificación de cultivos adaptados a las condiciones y necesidades de la población, que permitan obtener una renta más variada y disminuya la dependencia y fragilidad de las explotaciones.

- Medida 3. Apoyo a programas destinados a fomentar el acceso y control de la mujer a los medios de producción, a puestos de liderazgo y a la formación y capacitación que les habilite para el ejercicio de dichas actividades.

- Medida 4. Apoyo a las organizaciones de agricultores y agricultoras, fomentando el asociacionismo y el cooperativismo, incluida la formación y capacitación en nuevas técnicas mejoradas que permitan disminuir los impactos negativos en el medio ambiente.

Saneamiento y Acceso a Agua Potable.

Para el Gobierno de Mozambique la mejora y ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento es una prioridad de su marco estratégico nacional (PARPA II). La Política Nacional de Aguas, aprobada en 1995, transformó el enfoque de agua y saneamiento centrado en la oferta en un nuevo modelo centrado en la demanda.

En función de la relación directa que el acceso al agua de calidad y al saneamiento básico tiene con la mejora de las condiciones de vida y generación de desarrollo, la cooperación andaluza abordará actuaciones en coordinación con los lineamientos de la política nacional.

Las Medidas propuestas para consecución de los resultados previstos son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de construcción y gestión de pequeños sistemas sostenibles de abastecimiento de agua potable y saneamiento en comunidades locales, adaptados a sus necesidades y especificidad medioambiental, con la plena participación de la comunidad y especialmente con el liderazgo de las mujeres

- Medida 2. Apoyo a campañas de educación de la ciudadanía para el uso adecuado del agua y de los servicios sanitarios.

Línea prioritaria 2: Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas a la ciudadanía.

La cooperación andaluza comparte el enfoque de las políticas públicas vinculadas al proceso de descentralización que ha quedado recogido en el PARPA II. Por ello, apuesta por apoyar las líneas de trabajo gubernamentales en lo relativo a la capacitación de los gobiernos locales y construcción de procesos de planificación local participativa. De esta forma se propicia la generación de sinergias e intercambio de experiencias entre los programas de fortalecimiento de procesos democráticos llevados a cabo por la AACID en otros países.

Para poner en marcha esta línea prioritaria, se establece el siguiente objetivo específico:

OE1. Mejorar las capacidades locales para desarrollar de forma eficiente sus competencias, a partir del apoyo para la gestión adecuada de los asuntos públicos y de los servicios básicos y la promoción de un desarrollo local que incida en la mejora de las oportunidades.

Se ha identificado el siguiente Resultado Esperado sobre la población beneficiaria en las zonas de actuación:

- Facilitadas las condiciones para aumentar las capacidades institucionales locales, facultando que las autoridades y líderes locales se conviertan en actores en los procesos de planificación.

El subsector que establece la cooperación andaluza en esta línea prioritaria es el siguiente:

Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática a Nivel Local.

La progresiva estabilidad política y social que conoce el país desde el fin de la guerra civil requiere todavía de un

esfuerzo para su consolidación democrática. El proceso de descentralización iniciado por el gobierno hace algunos años debe solidificarse; los organismos de decisión se encuentran, principalmente, a nivel estatal y provincial. Existe un incipiente proceso de municipalización que conforma la puerta para conseguir una mayor participación ciudadana, mejorar el acceso a los servicios públicos y fortalecer las instituciones a este nivel.

La aplicación de criterios de complementariedad hace viable esta intervención al sumarse a las líneas estratégicas de la cooperación española en el país. El desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y de la buena gestión de los asuntos públicos se enmarca dentro de la prioridad 1 de la cooperación española en Mozambique. Dadas las características del actual proceso de descentralización, se considera prioritario mejorar las capacidades municipales y distritales y el fomentar sinergias entre ellas.

Las Medidas propuestas para consecución del resultado previsto son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de formación, sensibilización y desarrollo de capacidades del personal técnico, administrador y gestor con capacidad para gestionar los recursos, incluyendo la construcción, instalación y/o el equipamiento necesario para el desarrollo adecuado de dichas competencias.

- Medida 2. Apoyo a programas de formación en el ámbito político (negociación y resolución de conflictos, rendición de cuentas, participación, género, pluralidad, liderazgo, habilidades directivas...) orientado a una mejor gestión por parte de las estructuras democráticas de los territorios y facilitar el desarrollo de un «buen gobierno» equitativo, transparente, participativo, efectivo e incluyente.

Línea prioritaria 3: Respeto a los derechos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables.

Tal como establece el PACODE, la exclusión social es un fenómeno multicausal y complejo que varía según el país e incluso en el interior de cada uno de ellos. Guarda relación con la pobreza, la desigualdad, la discriminación racial, el desempleo, la insuficiencia de políticas públicas y de redes sociales para cubrir el sistema de protección, la violencia estructural y el debilitamiento de las familias.

Dadas estas realidades, la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha previsto como uno de los sectores prioritarios la integración social de la mujer.

La equidad de género, además de prioridad horizontal en todos los proyectos y programas de la cooperación andaluza, constituye una prioridad sectorial, alineada con las prioridades del Gobierno Mozambiqueño. Lo anterior implica trabajar con análisis de género en cada zona de intervención y sector que refleje las necesidades básicas y estratégicas de mujeres y hombres así como la inclusión de medidas tendentes a cubrir los intereses estratégicos de las mujeres.

Se identifica un Objetivo Específico para esta línea prioritaria:

OE1. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer mozambiqueña.

Se ha identificado el siguiente Resultado Esperado sobre la población beneficiaria en las zonas de actuación:

- Contribuido a difundir el respeto, protección y disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por parte de las mujeres.

Por ello, la intervención que establece la cooperación andaluza en esta línea prioritaria es la siguiente:

Género.

Mozambique ha sido escenario de diferentes congresos dedicados a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Más de 200 mujeres procedentes de una veintena de países (19 africanos) se encontraron los días 7 y 8 de marzo de 2006 en el I Encuentro por un Mundo Mejor (Red de Mujeres por un Mundo Mejor⁴⁸) celebrado en Maputo, para debatir sobre la situación de la mujer en el mundo y sus perspectivas, y abordar cuestiones tan relevantes como el empoderamiento de las mujeres, el desarrollo económico, la educación, la salud y el papel de los medios de comunicación. Las mujeres africanas y españolas reunidas adoptaron un compromiso en la lucha por el empoderamiento de las mujeres, a través de la Declaración de Maputo.

Un acontecimiento importante en el avance de los derechos de la mujer, tras cuatro años de discusión e interlocución entre las organizaciones de mujeres y el Gobierno de Mozambique, fue la aprobación en abril de 2006 del proyecto de ley sobre la Violencia Doméstica. Este proyecto ha sido consecuencia de la iniciativa de las organizaciones de mujeres que luchan por los derechos humanos de la mujer y la participación de varios representantes de organismos del Estado, como el Ministerio de la Función Pública, el Tribunal Supremo y los Gabinetes que atienden los casos de violencia contra la mujer dentro de las comisarías y unidades policiales. También participaron miembros del Parlamento, entre otras instancias, en particular del Grupo de la Mujer.

A este respecto se destaca la brecha existente entre la igualdad formal y la igualdad de oportunidades y resultados en la práctica cotidiana. Causa de ello es un desconocimiento generalizado entre mujeres y hombres de las diferentes leyes que protegen a la mujer y sobre todo de las prácticas que se traducen en el ejercicio de la violencia contra las mujeres.

El reto actual es contribuir a la difusión de los derechos de las mujeres para fortalecer su autonomía personal y generar una toma de conciencia entre la población y un cambio de comportamiento hacia una sociedad más justa e igualitaria.

Las Medidas propuestas para consecución del resultado previsto son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de sensibilización, difusión, formación y educación dirigidos a la ciudadanía sobre la igualdad de género y la eliminación de comportamientos y esquemas sexistas en todos los diferentes ámbitos.

- Medida 2. Apoyo a programas para la prevención y erradicación de la violencia de género, y protección de las víctimas.

- Medida 3. Apoyo a encuentros formativos, a fin de articular estrategias de empoderamiento de la mujer y de avance en la conquista de derechos.

Línea prioritaria 4: Formación y capacitación de los recursos humanos.

La cooperación andaluza comparte la estrategia gubernamental mozambiqueña referente a la necesidad de capacitación de los recursos humanos. La Declaración de París establece que los países ejercerán su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional y para conseguir este objetivo es necesario contar con unos recursos humanos capacitados global y sectorialmente.

Se identifica un Objetivo Específico para esta línea prioritaria:

OE1. Mejorar la profesionalización y la capacitación del capital humano.

Se han identificado los siguientes Resultados Esperados sobre la población beneficiaria en las zonas de actuación:

- Contribuido a la especialización del profesorado universitario y al fortalecimiento de los sistemas de educación superior.
- Contribuido a la mejora y fortalecimiento del tejido empresarial básico, especialmente del empresariado femenino.

Los subsectores que establece la cooperación andaluza en esta línea prioritaria son los siguientes:

Profesionalización y Especialización de los Recursos Humanos de Centros Universitarios.

La cooperación andaluza reconoce la importancia de la formación y profesionalización de los responsables y técnicos, tanto de la administración pública como del resto de organismos y agentes de desarrollo, de forma que puedan conseguir una mayor autonomía e independencia de la asistencia técnica externa. El PACODE destaca el papel fundamental de la Universidad Andaluza en la formación y capacitación de las poblaciones más desfavorecidas para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo en los países menos desarrollados a través del fortalecimiento de los sistemas universitarios y el aumento de las capacidades humanas.

En este sentido se iniciarán programas de colaboración universitaria con centros andaluces para dotar a las universidades, recientemente constituidas, con recursos humanos especializados de calidad y acompañar el proceso de descentralización universitaria que ha iniciado el país. El fortalecimiento de las instituciones universitarias descentralizadas será la base del proceso de formación y capacitación de esta línea de intervención.

Las Medidas propuestas para consecución de los resultados previstos son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de fortalecimiento de las capacidades de los centros de educación superior mozambiqueños, con especial atención al profesorado femenino.

- Medida 2. Apoyo a programas de cooperación inter-universitaria, investigación y/o de postgrado.

Capacitación técnica de empresas, trabajadores/as y emprendedores/as.

Las empresas están adquiriendo una responsabilidad cada vez mayor en la generación de procesos de desarrollo en Mozambique. La existencia de un sector privado económico fuerte constituye un elemento relevante para la generación de un desarrollo sostenible, y en este objetivo juegan un papel fundamental las pequeñas y medianas empresas y, en particular, las microempresas, empresas artesanales y empresas de economía social.

En este sentido, la capacitación de los recursos humanos y futuros profesionales del sector empresarial adquiere cada vez más importancia en el actual contexto de desarrollo y crecimiento económico, fundamentalmente las actuaciones dirigidas a la creación de empresas y formación de emprendedores y emprendedoras. Por otro lado, en un país donde el sector emprendedor informal está compuesto en su mayoría por mujeres, el apoyo a los pequeños negocios y microempresas de mujeres contribuirá a la generación de empleo de calidad, al fortalecimiento del tejido empresarial y en último término a la reducción de la pobreza absoluta.

Las Medidas propuestas para consecución de los resultados previstos son las siguientes:

- Medida 1. Apoyo a programas de formación y capacitación de trabajadores y trabajadoras en habilidades técnicas, gestión y dirección.

48. Red creada para el intercambio de experiencias, la colaboración y el hermanamiento de las mujeres españolas y africanas, con el objetivo de poner en común y así reforzar el trabajo de todas aquellas instituciones, entidades, organizaciones, asociaciones, grupos, colectivos, hombres y mujeres que se esfuerzan por hacer avanzar los derechos de las mujeres (www.mujeresporunmundomejor.org).

- Medida 2. Apoyo y asistencia técnica a programas y proyectos de personas emprendedoras con acciones de formación, asesoramiento y acompañamiento empresarial, especialmente a iniciativas empresariales de mujeres.

3.2. Prevención y gestión de riesgos.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales.

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, se considerará:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de actuación, los riesgos y necesidades en el sector y área específica así como las capacidades locales y nacionales.

- El conocimiento de las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres.

- La identificación de necesidades de fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos: i) planes de contingencia; ii) planes de reducción de riesgos; identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros; iii) incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados; iv) gestión medioambiental y cambio climático, y v) creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el período 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuerzan la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

- Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadores en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un mayor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo

tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluza se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluza.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general

y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza, contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinen a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).
- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).
- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).
- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.
- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.
- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluza. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

Equidad de Género.

Se utilizará un diagnóstico de género previo para cada intervención, y se considerará el impacto del proyecto diferenciado entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su autonomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones.

Para el trabajo de la AACID en Mozambique se ha de tener presente que la sociedad mozambiqueña, en todas sus instancias, ha sido muy receptiva con las iniciativas de fortalecimiento institucional desde una perspectiva de género promovidas por los agentes de la cooperación internacional, así, de forma sobresaliente en el contexto africano, se encuentra un importante grado de institucionalización de la equidad de género: presencia de Unidades de Género en un número de Ministerios, centros académicos de investigación de género, promoción de líneas de investigación en equidad de género, organismos especializados de la cooperación internacional, y un marco normativo y operativo muy favorable, todo ello promovido y sostenido por un importante asociacionismo de mujeres que acumula un acervo de conocimientos y experiencias.

En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista y los datos se ofrecerán desagregados por sexo, esto dará una aproximación al acceso diferenciado que tienen las mujeres y los hombres a los beneficios y recursos potenciados por la intervención, y prestando atención a los factores de influencia⁴⁹ que pueden facilitar o dificultar la incorporación efectiva de la perspectiva de género.

Asimismo, se ha de tener en cuenta: el análisis diferenciado de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres; para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades diferenciado por sexo a través del análisis del uso del tiempo de hombres y mujeres.

Se debe tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables últimas de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción, que si bien son fundamentales para el sostenimiento de la vida humana, no se reconocen, no se

remuneran y son invisibilizadas, a pesar de que ocupan gran parte de su tiempo.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral, a través de i) actuar desde el enfoque de derechos humanos; ii) la sensibilización; iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género; iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, a través de la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo; v) contribuir al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género, y vi) propiciando una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en esta área.

En la línea prioritaria 1: servicios sociales básicos, se promoverá la conciliación de los programas de desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y desarrollo local con la agenda de trabajo de las organizaciones proequidad. Para la línea prioritaria 2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones más próximas a la ciudadanía, se favorecerán los espacios de comunicación y trabajo conjunto de las instituciones y las organizaciones proequidad de la sociedad civil y, para fortalecer su sostenibilidad, se considerarán las iniciativas de economía del cuidado. En la línea prioritaria 4: Formación y capacitación de los recursos humanos se tratará de promover las investigaciones en materia de Economía de los cuidados y de Violencia contra las mujeres. En el ámbito del OE1. Mejorar la profesionalización y la capacitación del capital humano, se integrará el enfoque de economía social.

Aprovechando entre otros, los espacios de encuentro para sensibilizar y promover los cambios de comportamiento.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza contribuirán a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medioambiente. Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar al medio ambiente. De esta forma, se deberán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos que las actuaciones van a generar en el medio. Todo ello, acompañado del cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos.

La reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales así como la lucha contra el cambio climático deben estar integradas en todas las estrategias de reducción de la pobreza, así como en las intervenciones más concretas. Además de considerar los riesgos ambientales en las formulaciones, los proyectos deben estar adaptados para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona, así como los efectos del cambio climático, especialmente los que se refieren a revertir el desarrollo humano (descenso de la producción agrícola y problemas de seguridad alimentaria; falta de agua; aumento del nivel del mar y exposición a desastres meteorológicos; destrucción a ecosistemas y biodiversidad; afección a la salud humana). Además de la prevención y la adaptación, también hay que trabajar en mitigación de las causas del cambio climático, como las emisiones de gases de efecto invernadero (CO₂) o la destrucción de sumideros naturales (bosques y algas).

Las actuaciones que se lleven a cabo sobre el territorio deben adecuarse a la ordenación territorial, promoviendo pro-

49. Acuerdos internacionales ratificados por el País. Las leyes nacionales y la agenda de las organizaciones e instituciones Proequidad.

cesos participativos de ordenación del territorio donde primen criterios de sostenibilidad ambiental. Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser usados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello deberá haber un tránsito del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. Deben atenderse también criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos. Además, se promoverá el derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energías renovables, como la solar, eólica o biomasa. En capacitaciones y actividades formativas y de información, se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre estos y otros aspectos ambientales.

En las actuaciones en zonas áridas, se debe promover la lucha contra la desertificación. Hay que tratar de minimizar y revertir la degradación de los ecosistemas de tierra seca, ya que los procesos de desertificación son reversibles sólo en sus etapas iniciales o medias.

En las intervenciones que se lleven a cabo en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico, deben primarse criterios de conservación de biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio. Deben contemplarse las alternativas menos lesivas y en caso de que previsiblemente se generasen impactos negativos, se deberían considerar medidas especiales para su salvaguarda (medidas compensatorias, preventivas o de mitigación del impacto).

Fortalecimiento institucional y de las Organizaciones de la sociedad civil.

La cooperación andaluza se dirige a impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, promoviendo Administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía; facilitando el impulso y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables; fortaleciendo y profesionalizando las instituciones públicas de forma que toda la población cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica; fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, en fin, con la consolidación de un Estado democrático y de Derecho.

Enmarcadas en los objetivos específicos del PACODE y en las líneas prioritarias de trabajo indicadas en este POPP, en la prioridad horizontal de Fortalecimiento Institucional Público y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en Mozambique se contemplarán intervenciones que contribuyan a apoyar una educación básica de calidad y el proceso de desarrollo del sistema de formación técnica y profesional.

Para fortalecer el proceso específico de descentralización de la Educación Superior que se está llevando a cabo como parte de la estrategia nacional de reducción de la pobreza, la línea de formación y capacitación de los recursos humanos se dirige a la especialización del profesorado universitario al objeto de mejorar la calidad de la enseñanza superior a través del fortalecimiento de las instituciones universitarias.

Serán contempladas también intervenciones que contribuyan a fortalecer las capacidades de los Gobiernos municipales y distritales y de las organizaciones de la sociedad civil local como actores y agentes activos del desarrollo local especialmente a través de los Consejos Consultivos, y así contribuir a la reducción de la pobreza brindando servicios básicos de calidad

a la ciudadanía mozambiqueña de manera equitativa y posibilitando el acceso a estos servicios a las mujeres propiciando una mayor participación de este colectivo en el ámbito político local. De cara a focalizar las intervenciones en los agregados familiares más desfavorecidos, se considera prioritario fortalecer instituciones como los Secretariados Provinciales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Dirección Provincial de la Mujer y Acción Social en los niveles locales (provincia y distrito).

Se considerarán actuaciones que contribuyan a democratizar los espacios locales de planificación del desarrollo en las áreas de actuación prioritarias de Mozambique, resultando fundamental la incorporación y participación de las organizaciones de la sociedad civil en el fortalecimiento de las capacidades municipales para mejorar la gestión de los recursos públicos, en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública.

En las iniciativas de salud, se considerará vincular el apoyo a zonas aisladas y prioritarias de Mozambique a través de las ONGD, con las estructuras públicas, en aras de mejorar la salud sexual y reproductiva, reducir la mortalidad materna, así como mejorar la salud infantil.

Por otro lado, se fortalecerá el tejido empresarial de base con especial atención al fomento de las iniciativas de mujeres emprendedoras de cara a promover la participación del sector privado en el desarrollo económico del país.

También las actuaciones de la cooperación andaluza han de permitir fomentar la recuperación de sistemas de abastecimiento de agua y la creación de sistemas adecuados a las particularidades de la zona, como actuaciones integradas tanto en los proyectos de salud como de desarrollo rural, de desarrollo municipal y de seguridad alimentaria.

Diversidad cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en el diagnóstico, el cual deberá elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes lenguas y culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor agregado que pueden aportar a las intervenciones.

Se promoverá la participación activa de los pueblos en todas las fases de la intervención, y se recogerán sus necesidades específicas en el marco de su cultura e interrelación con el medio ambiente, social y físico.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán observarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa.

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 8,4 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en Mozambique durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PACODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las orga-

nizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.

- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.

- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.

- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.

- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.

- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).

- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.

- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del

POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.

- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Documento Estrategia País Mozambique 2005-2008.

- ASDI: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Para a Igualdade de Género em Mozambique, Enero 2007.

- European Community: Country Strategy Paper and National Indicative Programme, 2008-2013.

- FAO: <http://www.fao.org/world/mozambique/index.html>

- Gobierno de Mozambique: <http://www.mozambique.mz/>

- http://www.ine.gov.mz/sectorias_dir/educacao9804/gpsac

- <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1027>

- Instituto Nacional de Estadística de Mozambique: INE: <http://www.ine.gov.mz/>

- OMS: <http://www.who.int/countries/moz/es/>

- Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2012. (PACODE)

- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido.

- PNUD: <http://www.undp.org.mz/>

- Republic of Mozambique, Report on the Millennium Development Goals, 2005.

- Republic of Mozambique. Ministry of Planning and Development, Report on the Millennium Development Goals, 2008.

- Republica de Moçambique, Ministerio da Mulher e da Acção Social, Inquérito sobre Violência contra a Mulher, 2004.

- República de Moçambique, Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), 2006-2009.

- Republica de Moçambique. Autoridade Nacional da Função Pública, Estudo sobre os Aspectos relativos a Equida-

de do Género nos Processos de Gestão de Recursos Humanos no Sector Público, Maputo 2007.

- Secretariado Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SETSAN), Informe de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Mozambique, Mayo 2008.

- SIDA, Towards Gender Equality in Mozambique. A Profile on Gender Relations, 2007.

- UNDP, Nacional Human Development Report 2001: «Mozambique: Gender, women and human development: an agenda for the future».

- UNICEF: <http://www.unicef.org/mozambique/>

- WFP: <http://www.wfp.org/countries/mozambique>

- World Bank, Report No. 40048-MZ. Beating the Odds: Sustaining Inclusion in A Growing Economy. A Mozambique Poverty, Gender and Social Assessment. July 2007.

PROGRAMA OPERATIVO POR PAÍS PRIORITARIO
TERRITORIOS PALESTINOS 2009-2011

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Í N D I C E

1. PRESENTACIÓN
2. DIAGNÓSTICO
 - 2.1. Análisis del contexto y Diagnóstico de necesidades.
 - 2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.
 - 2.3. Principales necesidades y áreas de mejora.
3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN
 - 3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.
4. EJECUCIÓN
 - 4.1. Cumplimiento de los principios operativos.
 - 4.2. Integración de las prioridades horizontales.
 - 4.3. Financiación indicativa.
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

1. PRESENTACIÓN

Tras la aprobación del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE), la Junta de Andalucía continúa consolidando el proceso de revisión del ciclo de planificación, gestión y evaluación de su política de cooperación, concretando y adaptando a cada contexto los objetivos, principios y prioridades establecidos en el Plan.

En aras de contribuir a la generación de procesos de desarrollo y progreso en los países más necesitados, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha elaborado un Programa Operativo para cada uno de los países considerados prioritarios por la cooperación andaluza.

El PACODE seleccionó 23 países prioritarios en las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (en adelante, IDH), al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que ésta pueda generar en función de sus ventajas comparativas y la complementariedad de acciones con la cooperación española y otros actores de cooperación, entre otros factores.

Los Territorios Palestinos son considerados como área prioritaria¹ de intervención. Ocupa el puesto 106 a nivel mundial en el IDH. Sus principales problemas están relacionados con la ocupación militar israelí y tienen que ver con la limitada cobertura de servicios sociales básicos (especialmente en materia de educación básica, salud, la vivienda digna, seguridad alimentaria y desarrollo rural), el deterioro ambiental, la debilidad de las instituciones democráticas y de la sociedad civil, la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El presente Programa Operativo constituye el marco de actuación en Territorios Palestinos de los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz para el periodo 2009-2011. Por ello, al igual que en el PACODE, la participación, la concertación, el consenso y la com-

plementariedad entre los agentes de desarrollo andaluces han presidido su elaboración, con un claro enfoque de derechos.

Criterios de calidad de la planificación andaluza: principios operativos, prioridades horizontales, valor añadido, concentración y coherencia.

En este POPP, al igual que en el resto de la planificación estratégica y operativa, se ha hecho especial énfasis en el respeto de los Criterios de Calidad de la cooperación andaluza definidos en el PACODE, tanto en la fase de diagnóstico como en las de formulación de la estrategia, implementación, seguimiento y evaluación. Tales criterios son:

- Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.

- Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

Estos Criterios de Calidad son los pilares sobre los que se basa el modelo de planificación de la cooperación andaluza, fundamentado en la asociación con los actores de los países receptores de la ayuda como medio para garantizar la apropiación de los procesos de desarrollo a poner en marcha y el alineamiento con sus prioridades de desarrollo, principios de la Declaración de París reforzados en la Agenda de Acción de Accra.

Estructura del POPP.

Tras el Capítulo 1, destinado a la presentación, en el Capítulo 2 se incorpora un resumen del diagnóstico y del contexto socioeconómico del país y propone una selección de áreas sectoriales de mejora en zonas concretas del territorio. En este Capítulo, se han tomado como referencia los estudios y diagnósticos realizados por los actores locales y por otros agentes de desarrollo presentes en el país, lo que garantiza la pertinencia y relevancia del diagnóstico². Con la sistematización de los trabajos ya existentes en el país se ha pretendido contar con un diagnóstico de carácter general, reflejo de la amplia realidad del país, resaltando aquellos elementos más característicos de su situación política e institucional, de su economía, de la situación de los servicios sociales básicos, de la diversidad cultural existente, de las condiciones de su medio ambiente y de la situación de las mujeres.

Este análisis ha sido estructurado priorizando las áreas de mejora sobre las que actuar e identificando las relaciones causa-efecto existentes, sin pretender realizar un diagnóstico por cada sector de intervención.

En el Capítulo 3, destinado a la estrategia de intervención, se presentan los objetivos, resultados, líneas prioritarias y medidas formuladas en coherencia con los problemas y áreas de mejora seleccionados. Así, la transformación de las relaciones causa-efecto de los problemas en relaciones fines-medios constituye la base utilizada en el diseño del POPP; sobre el análisis del contexto y diagnóstico de las áreas de mejora, se ha pro-

1. Son prioritarios: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay, en Iberoamérica; Marruecos, Mauritania, Población Saharaui y Territorios Palestinos, en Norte de África y Oriente Medio, y Mali, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Faso, Togo, República del Congo y Mozambique, en África Subsahariana

2. Para obtener el valor de los indicadores de situación que han permitido caracterizar el contexto socioeconómico del país y diagnosticar las áreas de mejora se ha recurrido a fuentes de información de carácter secundario, afrontando la dificultad de encontrar datos actualizados (debido a los retrasos en la publicación de estadísticas) e información relevante a una escala geográfica apropiada.

puesto una estrategia de actuación para superar aquellas seleccionadas por la cooperación andaluza, definiendo para ello los objetivos, general y específicos a alcanzar, y determinando los principales cambios que han de acometerse a corto, medio y largo plazo, buscando la coherencia interna de la estrategia. Esta articulación, basada en una gestión orientada a resultados, garantiza, a priori, una mejor evaluación del POPP.

Adicionalmente, se han incluido aquellas orientaciones para la formulación de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgos y prevención, actuaciones que si bien son propias de la Acción Humanitaria, deben guardar una estrecha coherencia con las medidas de desarrollo a poner en marcha en el país.

En el Capítulo 4 se recogen las especificaciones que serán consideradas durante la fase de ejecución del POPP. Las líneas prioritarias y medidas propuestas en el Capítulo anterior son orientaciones para la programación operativa a desarrollar, durante su periodo de vigencia, por los distintos agentes andaluces de cooperación, mediante programas y proyectos de cooperación. Estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos, pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país o actuaciones sectoriales en el territorio nacional.

Entre las especificaciones recogidas se indican aquellos elementos que deben considerarse en los proyectos y programas en relación con el cumplimiento de los principios operativos y la integración de las prioridades horizontales.

Por último, en el capítulo 4 se incluye la financiación indicativa que la Junta de Andalucía destinará a la ejecución del programa operativo.

El Capítulo 5 se destina a presentar el modelo de seguimiento y evaluación del POPP, concibiendo ambos aspectos como herramientas al servicio de la mejora de la política andaluza de cooperación. Finalmente, se incluyen las principales fuentes de información consultadas.

Proceso de elaboración del POPP.

En concordancia con lo establecido en el PACODE y con la filosofía de trabajo de la cooperación andaluza, el POPP ha sido objeto de consulta y consenso con el país socio y con los agentes de la cooperación andaluza que allí operan o tienen intención de hacerlo: Administración Autonómica, ONGD, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales.

Para canalizar la participación de los agentes andaluces se han utilizado los Grupos de Trabajo creados en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las reflexiones y aportaciones de los participantes han contribuido, por una parte, a analizar la realidad de manera más plural y contrastada, compartiendo las áreas de mejora que cada agente haya detectado en su experiencia previa de trabajo en el país. Y por otra, han facilitado el establecimiento de los objetivos a alcanzar y la definición de líneas prioritarias y medidas.

El propósito ha sido recoger el valor añadido que cada grupo de agentes puede aportar en el país sobre la base de su experiencia, en una propuesta abierta y sumadora, lo que sin duda facilitará el planteamiento de programas y proyectos de desarrollo concretos.

En definitiva, como esfuerzo de planificación y programación coordinado con los agentes andaluces, recoge en su espíritu la diversidad, reconoce su experiencia y capacidades y, por tanto, supone un ejercicio en pro de la coordinación y complementariedad de acciones, sometido al seguimiento y la evaluación necesaria que facilite mantener un proceso de aprendizaje continuo en la definición y aplicación de las intervenciones andaluzas de cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha realizado una planificación plurianual, acompañándola al periodo de ejecución del PACODE, se han incluido elementos de flexibilidad con objeto de permitir la adaptación de la estrategia durante su aplicación, en el caso de que varíen las necesidades detectadas en el diagnóstico, o que por cambios en el contexto en el que se desarrollará el Programa se considere

pertinente modificar lo planificado, siempre que esto se justifique adecuadamente como consecuencia de las recomendaciones propuestas durante su seguimiento. El objetivo es asegurar la calidad de la cooperación y el impacto en la población en función de las necesidades reales en el marco de un enfoque de derechos.

En la elaboración del POPP se ha velado por la coherencia externa y complementariedad de las medidas propuestas con otros marcos de planificación estratégica que sean de aplicación en el país, definidos por otros agentes de cooperación y, especialmente, por la propia cooperación andaluza en los respectivos Programas Operativos. Por ello, el POPP es un instrumento que contribuirá a la consecución de retos para el desarrollo del país, buscando complementariedad y sinergias propias de una intervención coordinada con el resto de actuaciones.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Análisis del contexto y diagnóstico de necesidades.

Desde su ocupación en 1967, los Territorios Palestinos se hallan inmersos en un proceso de transición hacia la creación de un Estado Palestino soberano y viable con el apoyo económico y político de la comunidad internacional. Entre tanto, la situación es de colapso económico y social dentro de un contexto de incremento de la fragmentación y de aislamiento de su población.

El conflicto árabe-israelí ha venido causando frecuentes crisis humanitarias en el pueblo palestino que han imposibilitado su recuperación económica y social. Como consecuencia, se ha producido una vertiginosa subida de los niveles de pobreza, con una tasa de pobreza superior al 66% (49% en Cisjordania y un 79% en la Franja de Gaza), donde el 47% de estas personas sufre de pobreza extrema (OMS, 2008). Según el Banco Mundial, el número de personas que viven con menos de 2 USD al día alcanza la cifra de 2,8 millones en el año 2007. En 2005, más del 53,7% de los hogares vivían por debajo de la línea de pobreza, frente al 23,3% en 1998 (PNUD, 2005), lo que proporciona una idea de la evolución que está tomando el proceso de empobrecimiento en los Territorios Palestinos.



Fuente. Naciones Unidas

Datos geográficos y demográficos

Resulta difícil ubicar territorialmente al pueblo palestino debido a su dispersión geográfica por motivos del conflicto árabe-israelí. Dentro de esta entidad se integran palestinos de los Territorios Ocupados de Cisjordania, Franja de Gaza y Jerusalén Oriental, Israel y los refugiados en diversos países de Oriente Próximo, como en el resto del mundo.

La presente planificación se sitúa en el espacio geográfico de los Territorios Ocupados de Cisjordania, Gaza y Jerusalén Oriental. Cisjordania es un territorio interior que limita al este con el río Jordán y el Mar Muerto y al oeste con la denominada Línea Verde con Israel. La Franja de Gaza se encuentra en la costa mediterránea y limita al noreste con Israel y al suroeste con la península del Sinaí de Egipto.



Además de la población palestina, en los Territorios Ocupados existen numerosos de asentamientos de colonos israelíes. Según el PNUD (2008), la población de los Territorios Ocupados es de 3.800.000 habitantes, con una tasa anual de crecimiento demográfico del 3% y una tasa de fecundidad de 5,6 (nacimientos por mujer). La mayoría de la población vive en las zonas urbanas, 71,6%, siendo menos del 30% rural. Como dato demográfico significativo destaca que los jóvenes por debajo de la edad de 15 años representan casi la mitad de la población (un 45,9%) y los de edad comprendida entre 15-24 años representan aproximadamente a un tercio (32,4%). La población menor de 15 años (según datos de IDH en 2008) asciende al 45,9% y la población menor de 15 años estimada según IDH para el 2015 asciende a 41,9%. El índice de la esperanza de vida según el Informe de Desarrollo Humano 2007/2008 del PNUD es de 0,799.

Situación política e institucional.

Tras la firma de los Acuerdos de Oslo en 1993 entre el Gobierno de Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), se estableció la llamada Autoridad Palestina o Autoridad Nacional Palestina (ANP) como una organización autónoma para gobernar transitoriamente en partes de Cisjordania y la Franja de Gaza. Con base en estos acuerdos, la Autoridad Palestina fue designada para controlar tanto la seguridad como la administración civil en las áreas urbanas palesti-

nas (designadas como «Área A»), y sólo control civil sobre las áreas rurales palestinas («Área B»). Los territorios restantes, incluyendo los asentamientos israelíes, la región del valle del Jordán y las conexiones por carretera entre comunidades palestinas permanecen bajo control exclusivo israelí («Área C»).

El estallido de la segunda Intifada en el año 2000 y el aumento de las acciones militares israelíes, junto a sus políticas expansionistas, han hecho que Cisjordania y la Franja de Gaza sufran de una importante desconexión territorial. De hecho, las fronteras de la franja de Gaza se encuentran en la actualidad totalmente cerradas a excepción del paso de alguna ayuda humanitaria. La situación de ocupación militar y la política de bloqueos dificultan el trabajo de las ONGDs y los organismos internacionales que prestan ayuda a la población palestina. Todas estas limitaciones han terminado incidiendo en la autonomía real de los palestinos y han profundizado en sus diferencias políticas. En 2006, la Autoridad Nacional Palestina se enfrentó a una crisis política interna sin precedentes que la llevó al borde del colapso institucional y que fue agravada en 2007 por la toma del control de Gaza por Hamas. Esta situación, unida al déficit de la Autoridad Palestina, que asciende a 100 millones de dólares por mes (OMS, 2008), ha provocado inestabilidad en el gobierno de los Territorios Ocupados y ha debilitado sus instituciones (CE, 2008).

Economía.

La política de ocupación practicada por las Autoridades israelíes desde 1967 ha provocado el desmantelamiento estructural e institucional de la economía de los Territorios Ocupados, haciéndola dependiente de fuentes externas de ingresos, principalmente en forma de remesas de trabajadores en el exterior, de la ayuda financiera internacional y de unas relaciones comerciales asimétricas con Israel.

La situación ventajosa de Israel frente a las relaciones comerciales se ha visto favorecida con medidas tales como la confiscación de recursos productivos palestinos, las restricciones a la movilidad de personas y mercancías en el Territorio Ocupado y la dificultad en la obtención de permisos para el ejercicio de actividades económicas³. La aplicación de estas medidas, unida a las consecuencias de los conflictos, ha provocado un incremento de los precios de los alimentos básicos (CE, 2006). Desde junio de 2007 a junio de 2008, el precio medio de productos alimenticios se ha incrementado en un 28% en Gaza y en un 21% en Cisjordania. De esta forma, se entiende que prácticamente la mitad de los hogares Palestinos dependen de la ayuda internacional para conseguir alimentos, lo que da una idea de la importancia relativa de la financiación externa. Según UNICEF (2007), los flujos de AOD en porcentaje del PIB de los Territorios Palestinos era del 33% en 2007.

Durante la etapa de Oslo (1993-2000), y ante las expectativas de paz, se tuvo un cierto periodo de crecimiento económico y optimismo de la economía palestina que entró en declive a partir de la segunda Intifada (CE, 2007). La nueva tendencia negativa se refleja en una disminución de la media de PIB per cápita en un 40% por debajo de su nivel de 1999 (IMF, 2007). Las tasas de desempleo en los Territorios Palestinos han sido persistentemente altas desde entonces, con un aumento del 14,1% en 2000 al 29,1% en 2007 (PNUD, 2008), aumentando hasta una tasa de desempleo del 45% en Gaza y un 16% en Cisjordania, en el segundo cuatrimestre del 2008.

El mercado laboral palestino se encuentra muy segregado por sexos. Las trabajadoras se concentran principalmente en los sectores de servicios y la agricultura, que representan al 44,9% y al 37,4%, respectivamente. También existen desigualdades de género vinculadas a las diferencias en la naturaleza de los trabajos realizados, que dejan a las mujeres más desfa-

3. Xavier Martí (2005). «La dependencia estructural de la economía palestina». Universidad de Barcelona

vorecidas que los hombres: el 35,6% de las mujeres trabajan como familiares no remunerados, mientras que sólo el 7,4% de los hombres lo hacen. Además, el 13,2% son trabajadoras por cuenta propia, frente a 25,8% de los hombres; casi el 60% de los hombres tienen un empleo remunerado, frente al 48% de las mujeres, y el 5,1% de los hombres son empleadores frente a sólo el 0,5% mujeres (PNUD, 2008).

La población activa tiende a incrementarse, de modo que existe cada vez más presión sobre la generación de empleo en una economía en declive que cada vez proporciona menos fuentes de trabajo. Como consecuencia, en 2008 el 40,2% de la población entre 20-24 años de edad no tenía empleo (33,7% en Cisjordania y 52,0% en Franja de Gaza) ni el 36,2% de las personas de 15-19 años (29,3% en Cisjordania y 53,8% en Gaza). Entre los jóvenes, las mujeres dentro del grupo de edad 20-24 son las más afectadas con una tasa de desempleo de 56,4%, frente al 36,5% de los hombres en el mismo grupo de edad (PNUD, 2008). En noviembre de 2008 la Organización Internacional del Trabajo expresó su preocupación sobre la situación de la población trabajadora palestina, cuyos derechos fundamentales a la igualdad de oportunidades y trato en el empleo, así como sus derechos a organizarse, se ven severamente limitados por las restricciones de movimiento impuestas en la zona.

Ante esta situación, el gasto público ha jugado un papel fundamental en la frágil economía palestina, ya que, frente a este excepcional crecimiento de la población activa palestina, el empleo en el sector público ha proporcionado una cierta seguridad para disminuir el paro que se intensifica cada vez más. De este modo, el sector público palestino se ha convertido, junto a la ayuda internacional, en la fuente principal de empleo y generación de ingresos. La crisis de liquidez, precipitada por las sanciones económicas de Israel y por una mala gestión financiera en el año 2006, provocó grandes retrasos en el pago de los salarios de los empleados del sector público. La acumulación de estos retrasos, que alcanzaron la cifra de 1,3 millones de dólares durante el 2007, ha afectado a la confianza en la viabilidad financiera del Gobierno palestino.

A pesar de ello, y gracias a la intervención de la Autoridad Palestina, que ha introducido una serie de reformas fiscales para hacer el pago de los salarios, Cisjordania parece que empieza a experimentar un leve crecimiento en su PIB (PNUD, 2009), disminuyendo el déficit fiscal a un 23,6% del PIB, frente al 28,7% en 2007. De seguir esta tendencia se prevé una reducción del déficit al 17% de PIB en el presupuesto del 2009, aunque esta previsión positiva se puede ver truncada por un aumento de los gastos de emergencia producto de los bombardeos en la Franja de Gaza.

En la Franja de Gaza la situación económica es bien diferente. El empleo del sector privado venía representando más de la mitad del mercado laboral en la Franja, que se ha visto seriamente afectado como consecuencia de las restricciones de Israel y se ha disparado el desempleo mucho más que en Cisjordania. Dado que la mayoría de las actividades del sector privado se han paralizado, el mercado negro se ha expandido. Esta situación se ha visto agravada a partir de la última ocupación militar de Israel, donde el mercado negro ha supuesto la única vía de vencer la restricción a la entrada de comida, combustible y toda clase de bienes de primera necesidad. Actualmente, el 80% de las familias residentes en la Franja de Gaza dependen de la ayuda humanitaria, lo que supone un aumento del 20% con respecto a datos del año 2006. Todo esto provoca que la Franja de Gaza sea casi completamente dependiente de la ayuda internacional (CE, 2009).

La disminución del sector privado y, en consecuencia, el aumento de la dependencia del gasto público y la ayuda internacional han creado problemas estructurales dentro del Gobierno palestino que impiden que pueda gobernar con eficacia, provocando una desconfianza cada vez mayor en la población palestina. Por ello, y de acuerdo con las conclusio-

nes obtenidas en la Conferencia de donantes para el Estado Palestino celebrada en París en diciembre de 2007, el desarrollo del sector privado juega un papel importante tanto en la economía palestina como en la estabilización política de la región. El crecimiento sostenible del sector privado permitiría absorber mayor mano de obra y mejorar el desarrollo endógeno de la zona reduciendo la dependencia de los ingresos externos. Pero, para ello, deben terminar las restricciones de movimiento a personas y mercancías, al desarrollo de la actividad comercial y al acceso a los recursos productivos (sobre todo tierra y agua).

La agricultura ha sido uno de los principales sectores que ha impulsado la economía palestina en los periodos más estables (ANP, 2007) y, actualmente, es una importante fuente de empleo que contribuye un 8% al PIB (Banco Mundial, 2009). El actual conflicto ha dañado enormemente al sector, afectando la agricultura de exportación de Gaza, pues es un sector que depende totalmente del mercado de exportación y de las importaciones de fertilizantes, pesticidas, materiales de embalaje y otros insumos. En la actualidad, el sector agrario se encuentra poco desarrollado, con una alta fragmentación de la producción local, baja tecnificación y poca calificación de la mano de obra (CE, 2009). Según FAO (2006), el total de la población económicamente activa en agricultura es de 111 (1000 inhab) y la tierra cultivada es de 222 hectáreas por cada 1.000, lo que deja margen para expandir el sector. Así mismo, el potencial de superficie agrícola para irrigación es de 80 hectáreas (de cada 1.000) y solo se llega a cultivar 20 ha (FAO, 2007). No obstante, el acceso a ciertas zonas agrícolas, como las del valle del Jordán, sigue siendo restringido y los productores palestinos encuentran numerosas dificultades para acceder a los mercados de las grandes ciudades (Banco Mundial, 2008).

Ámbito social.

Los derechos humanos en el Territorio Palestino vienen sufriendo continuos reveses, en particular en lo referente al derecho a la vida, a la seguridad personal y al derecho a la libertad (en particular en relación con el arresto, la detención, los procedimientos de búsqueda, y la tortura y los malos tratos durante interrogatorio). Del mismo modo, no se cumplen las garantías jurídicas que respaldan las libertades fundamentales (libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de reunión y de asociación) y el avance de los derechos civiles básicos se ve truncado por el auge de la cultura de violencia como consecuencia de los conflictos (CE, 2008).

Las dificultades económicas, la incertidumbre política y los conflictos han tenido efectos psicológicos perjudiciales sobre los palestinos. En las consultas realizadas por el servicio de datos estadísticos de la Autoridad Palestina (2008), más del 75% de la población aseguraba estar deprimida, hecho que perjudica la creación de tejido social y mina la cohesión social. Así mismo, la inestabilidad del gobierno y la debilidad de sus instituciones han aumentado el desinterés de la sociedad civil por participar en los procesos democráticos.

Destaca el efecto que tiene sobre la población el importante stock de hogares dañados y destruidos, así como las malas condiciones en las que se encuentran las infraestructuras públicas como consecuencia de los conflictos. El ritmo al que se construyen no es el mismo al que aumenta el número de hogares y se incrementa el hacinamiento. Esta situación dificulta el acceso de la población que tiene ingresos bajos y medianos.

A pesar de la gran afluencia de ayuda, una encuesta reciente del PMA reveló que la inseguridad alimentaria sigue aumentando en los territorios palestinos, y se estima que ha pasado del 34% en 2006 al 38% en 2007. La inseguridad alimentaria es aún más pronunciada en Gaza, alcanzando al 56% de los hogares. Casi el 66% de los ingresos obtenidos en Gaza se gastan en alimentos, mientras que en Cisjordania la cifra es

56% (Banco Mundial, 2009). Según dicha encuesta los palestinos han reducido gastos en alimentación, el 75% ha reducido la cantidad de alimentos y un 89% ha reducido la calidad en los últimos años. El consumo de alimentos frescos y hortalizas ha disminuido y una gran parte de palestinos no consume carnes rojas. La falta de proteínas y vitaminas ha aumentado la prevalencia de anemia y otras deficiencias nutritivas, por lo que es muy probable que se produzcan consecuencias a largo plazo sobre la salud de los niños y niñas (Banco Mundial, 2009).

Los servicios básicos no funcionan debidamente por motivo de las restricciones financieras. También, las restricciones a la circulación tanto de los empleados públicos como de la población dificultan la recepción y la prestación de estos servicios. La tasa bruta de escolarización en enseñanza primaria, tanto en hombres como en mujeres, es del 82%, incrementándose al 95% en enseñanza secundaria. Así mismo, la tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años es del 99% (UNICEF, 2007). Los problemas en educación se encuentran en la calidad de la enseñanza y en superar las dificultades que genera el conflicto, tales como daños en la infraestructura o impedimentos a la asistencia a clases. Así mismo, el acceso a la formación profesional y superior es limitado y desigual tanto entre hombres y mujeres como entre personas de diferente nivel de ingresos (ANP 2008).

Respecto al sector de la salud, al final de 2007 había 77 hospitales en el territorio palestino ocupado, con una capacidad total de 4.942 camas. La proporción de 13 camas de hospital por cada 10.000 habitantes es una de las más bajas de la Región del Mediterráneo Oriental. La tasa de ocupación es de alrededor del 72,5% en los hospitales del Ministerio de Salud, pero se reduce a menos de la mitad en los hospitales no gubernamentales y privados. El acceso a la atención secundaria y terciaria en Cisjordania se encuentra afectado por las limitaciones a la circulación, ya que la mayor parte de los hospitales están ubicados en ciudades. Existe una escasez constante de ciertos medicamentos y la población tiene grandes dificultades para pagar sus gastos de salud como consecuencia del aumento del desempleo y la pobreza. Ello impide su acceso a ciertos servicios sanitarios que sólo puede prestar el sector privado. La reducción de los ingresos al plan de seguro médico agrava los problemas creados por el incremento de los costos, lo que conduce a una carga más para el Gobierno (OMS, 2008).

Además, el sistema de Salud Palestino se enfrenta a las consecuencias sanitarias derivadas de las elevadas tasas de pobreza y el rápido crecimiento demográfico. Los efectos de este declive se notan sobre todo en la infancia con una afectación por anemia del 50% entre los menores de cinco años, donde el 10% tienen una talla inferior a la normal de forma crónica o aguda; esta cifra ha aumentado un 3% en 2004-2006. Unos 13.741 niños tienen bajo peso, y aproximadamente 38.818 tienen bajo peso al nacer (el 7% de los nacidos). La tasa de mortalidad de los menores de cinco años (por 1.000 nacidos vivos) es de 28 y la mortalidad materna entre mujeres en edad fecunda es de 33 por cada 100.000 nacidos, con un aumento considerable de la anemia entre las embarazadas como resultado del aumento de la tasa de fecundidad y el menor espaciamiento de los embarazos (OMS, 2008). Sin embargo, estos indicadores pueden ser mayores, habida cuenta de que gran parte de la población no está censada debido a la fragmentación de las zonas palestinas en varios cantones aislados por el ejército israelí, y debido a la baja tasa de inscripción de las muertes de recién nacidos. Por lo tanto, existen deficiencias en los flujos de información y en el establecimiento de procedimientos estándar para los centros que opera el Ministerio de Sanidad y los otros prestadores de asistencia sanitaria. Las restricciones de energía dificultan el funcionamiento de los servicios sanitarios. Esta situación se ve agravada sobre todo en la franja de Gaza, donde el número

de horas sin suministro eléctrico llegó a aumentar hasta las 24 horas como resultado de la falta de combustible y los daños provocados en las redes de suministro por la reciente operación militar israelí (OMS, 2008).

Diversidad cultural.

La región es cuna de grandes civilizaciones y culturas. Sin embargo, esta diversidad también ha causado innumerables conflictos (ONU, 2003), presentes hasta el día de hoy. La población de los Territorios Palestinos es mayoritariamente musulmana con una minoría cristiana. En los Territorios Ocupados, los lazos de amistad y familia, así como las oportunidades para la integración social y el intercambio cultural, se han visto debilitados por la fragmentación del territorio palestino (ANP, 2007).

Medio ambiente.

El rápido crecimiento demográfico que ha experimentado la población de los Territorios Ocupados, y su elevada densidad, ha llevado a aumentar aún más la presión sobre los recursos naturales, creando impactos negativos sobre el medio ambiente, como son el aumento procesos de degradación del suelo y los numerosos vertidos de aguas residuales que existen dispersos en todo el territorio palestino.

Aunque el interés por la protección del medio ambiente y su integración en los procesos nacionales es reciente, debido a que ha estado eclipsado mucho tiempo por el conflicto, los recursos hídricos y la tierra han constituido parte del núcleo central de las negociaciones entre israelíes y palestinos, y su acceso influye sobre la capacidad de desarrollo de la región. Las escasas infraestructuras hidrológicas y las dificultades de los palestinos para acceder al recurso agua hacen que el país enfrente serias dificultades para suministrar agua para la agricultura, el uso doméstico y el industrial. Es por ello, que se ha creado la Autoridad del Agua Palestina encargada de impulsar medidas para mejorar la gestión de los recursos hídricos. No obstante, las autoridades israelíes siguen ejerciendo un control predominante en el acceso al agua, muy especialmente sobre la población que circunda los asentamientos de colonos israelíes. Según FAO (2007), el total explotable del recurso hídrico es de 0,771 (10^9 m³/año) y al uso agrícola se destina un 45,2 % del uso total de agua, siendo la reutilización de aguas residuales algo muy incipiente con una tasa de reutilización del 0,01 (10^9 m³/año).

Otro recurso de acceso limitado para la población palestina es la energía eléctrica, supeditada a las frecuentes restricciones de Israel. El desarrollo de energías alternativas renovables como la solar es aún muy bajo, si bien existe un potencial de crecimiento alto si se considera la elevada radiación solar predominante en estos territorios.

Situación de las mujeres.

En el contexto de la región, el estatus jurídico de las mujeres en el oriente medio sigue siendo discriminatorio en las leyes que rigen el matrimonio, el divorcio, la custodia de las niñas y niños y la herencia. Socialmente las mujeres son relegadas al ámbito doméstico y existe una gran desigualdad de género en la participación en los asuntos de la política y la toma de decisiones en general, así como en el mercado laboral. Las mujeres representan ya el 12,9% de miembros elegidos a nivel nacional y el 17% a nivel local, pero estos logros son frágiles y dependen de un sistema de cuotas (PNUD, 2007).

La participación femenina en el mercado laboral formal es una de las más bajas del mundo, con un 10,3% de las mujeres frente a un 66,3 % de los hombres. Aunque entre el 35% y el 50% de las matrículas universitarias en Cisjordania y Gaza corresponden a mujeres, esto no se traduce en el mercado laboral, donde hay mayores tasas de empleo de hombres que de mujeres con un mismo nivel de instrucción (CE 2009). Este

hecho se ha agravado por la aguda crisis socioeconómica vivida en los territorios palestinos, que deja a la mayoría de las mujeres fuera del mercado de trabajo o les obliga a aceptar trabajos sin protección social.

Frente a esta situación, el Ministerio de Asuntos de la Mujer palestino promueve programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Tras el último conflicto vivido en Gaza se han elevado un 48% los niveles de la violencia de género (UNIFEM, 2009). Tras la retirada de las tropas israelíes de Gaza se detectó que el 23% de las mujeres casadas habían sufrido abusos físicos de sus maridos alrededor de un año antes de la retirada de las tropas. De igual modo, se observó que el 10% sufrió de abusos sexuales en el mismo periodo, y un 50% abusos psicológicos. Los indicadores de violencia de género son mayores durante la ocupación militar, pudiendo deducirse que la violencia de género y la violencia militar están directamente relacionadas.

2.2. Marco institucional y agentes de la cooperación para el desarrollo en el país.

La mejora de la situación de la población palestina y el aumento de la eficacia de la asistencia internacional dependen del logro de una paz justa segura y duradera. El Gobierno Andaluz, comprometido con la iniciativa de la Alianza de las Civilizaciones, respalda los esfuerzos internacionales conducentes a solucionar el conflicto árabe-israelí y conseguir un acuerdo de paz basado en la legitimidad internacional y la aplicación de las resoluciones de la ONU. Además, la Junta de Andalucía ha venido apoyando durante los últimos años acciones de cooperación para el desarrollo para mejorar las condiciones de vida del pueblo palestino y contribuir así a la consecución de los Objetivos del Milenio, que constituyen el principal marco de referencia del Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo (PACODE).

Por parte de la Autoridad Nacional Palestina se establece el Plan de Reforma y Desarrollo de Palestina (PRDP) como estrategia para la implementación de su visión sobre el futuro Estado palestino basado en la buena gobernanza y la mejora de vida de su población. Complementando al PRDP, los diferentes ministerios de la Autoridad Palestina impulsan sus correspondientes estrategias específicas para introducir reformas en sus ámbitos de intervención.

Entre la AACID y las instituciones de la ANP se ha previsto una serie de reuniones de trabajo con el fin de abordar la planificación operativa de cada año como referencia para las reuniones sectoriales que se realicen con posterioridad con el Consejo Palestino Económico para el desarrollo y la reconstrucción (PECDAR) y cada uno de los Ministerios encargados de ejecutar y planificar las acciones previstas. Para ello, se crearán Comités de Seguimiento Técnico y Unidades de Gestión, en los que estarán representados tanto el personal de la AACID y la Delegación Diplomática Palestina en España como el personal técnico de cada uno de los actores locales implicados.

En la puesta en marcha y desarrollo de los proyectos, los diferentes estamentos de las administraciones locales van a jugar un papel importante, y en especial los de las provincias de Hebrón y Belén. La coordinación con estos actores se establece mediante mecanismos de coordinación propios de la administración palestina que se verán reforzados para este fin. Finalmente, y para conseguir la participación de la población en los procesos, se han identificado las organizaciones de la sociedad civil y las ONGDs palestinas. Las relaciones de estos agentes con los agentes andaluces con presencia en el terreno se verán fortalecidas siempre en estrecha coordinación con las instituciones públicas palestinas.

Con respecto a la comunidad internacional, la Cooperación Andaluza se compromete con los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y promueve la colaboración con las Agencias de Naciones Unidas con el objetivo

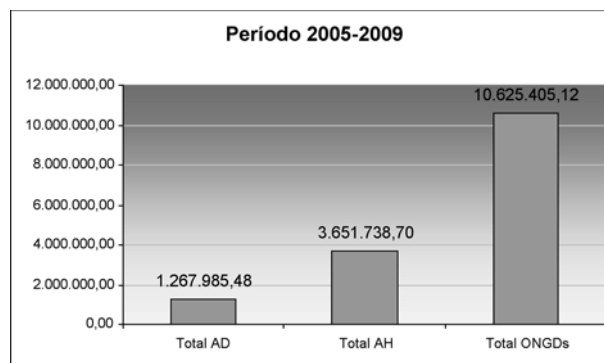
de asegurar que las intervenciones de la cooperación andaluza sean lo más eficaces y pertinentes posible. En este sentido, es importante buscar complementariedad en las acciones con la UNRWA, que es responsable de proveer de servicios básicos a una proporción significativa de la población palestina en el territorio ocupado. Así mismo, buscando la complementariedad de las acciones de desarrollo con la Acción Humanitaria se tendrá en cuenta el Procedimiento de Llamamientos Unificados de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCAH).

La Comisión Europea es el principal donante a nivel internacional de la cooperación con Palestina. En este ámbito de cooperación destacan los proyectos en los que participan los agentes andaluces dentro de los programas del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, ENPI. Por otro lado, resalta el programa PEGASE (Mecanismo Europeo-Palestino de Gestión y Ayuda Socio-Económica) con el que se apoya la implementación del PRDP para el periodo 2008-2010. España contribuye con 20 millones de euros en concepto de apoyo presupuestario a la Autoridad Nacional Palestina a través de este mecanismo europeo. Ambos gobiernos firmaron la quinta Comisión Mixta Hispano-Palestina de Cooperación Cultural, Educativa, Científica y Técnica para el periodo 2009-2012, que sirve también de marco a la cooperación andaluza. Sobre el terreno, la AACID puede apoyarse en la oficina técnica de cooperación (OTC) de la AECID, dado que existe un convenio de colaboración. También se buscará la complementariedad con otros actores de la cooperación española descentralizada como son los gobiernos regionales de Navarra, Baleares, Murcia y Cataluña, entre otros.

A nivel andaluz es necesario potenciar los mecanismos de seguimiento y coordinación establecidos hasta el momento con los agentes que trabajan en Territorios Palestinos, como son las ONGDs, sindicatos, universidades y centros directivos de la Administración Regional, entre otros. La cooperación andaluza, mediante su convocatoria reglada, financia las necesidades de las contrapartes de los agentes andaluces, principalmente ONGDs palestinas, que vienen proporcionando un apoyo primordial a los palestinos.

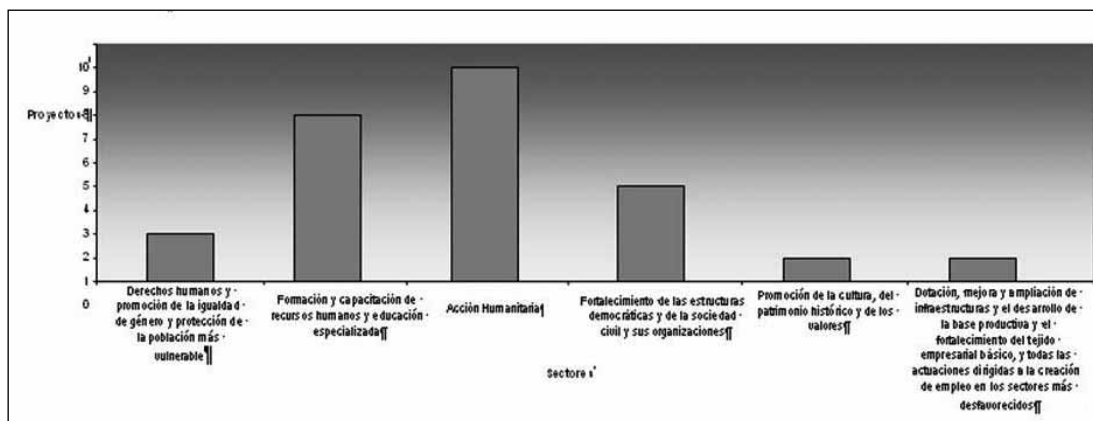
La línea de actuación más apoyada desde 2005 ha sido la Acción y Ayuda Humanitaria, a través de ONGDs con presencia en las zonas afectadas, según se recoge en la Tabla 1.

Tabla 1: Volumen de financiamiento andaluz destinado a los Territorios Palestinos periodo 2005-2009



Además de la Acción Humanitaria, se han financiado otras actuaciones y proyectos de ONGDs, entidades locales, universidades y organizaciones sindicales relacionados con el respeto a los derechos humanos, la promoción de la igualdad de género y protección de la población más vulnerable, la formación y capacitación de recursos humanos y educación especializada, y el fortalecimiento de las estructuras democráticas, de la sociedad civil y sus organizaciones. La tabla 2 recoge el número de proyectos gestionados por sectores para el periodo 2005-2009.

Tabla 2: Sectores de Actuación de la Cooperación Andaluza



2.3. Principales necesidades y áreas de mejora

La crisis fiscal, socioeconómica y humanitaria se debe a las sucesivas restricciones impuestas por Israel a los Territorios Palestinos, y sobre todo a Gaza. Ello ha generado una cantidad importante de problemas, parte de los cuales son abordados por la cooperación andaluza en los Territorios Palestinos.

Siguiendo el principio de alineación, la selección de las áreas de mejora parte de los lineamientos recogidos por la Autoridad Palestina en su Plan de Reforma y Desarrollo de Palestina (PRDP) que fue presentado ante la Conferencia de Donantes de París a finales de 2007, así como en las diversas estrategias ministeriales. En este plan se identifican cuatro sectores que son clave: gobernabilidad, desarrollo social, desarrollo económico e infraestructuras públicas. Dentro de estos sectores se han considerado, en primer lugar, y como áreas de mejora más importantes, salud y educación. Dentro de la mejora de los servicios básicos también se han considerado el acceso a la vivienda digna por medio de la reconstrucción y la mejora de la seguridad alimentaria vinculada al desarrollo rural. Finalmente se incluyen otras áreas de mejora como son: la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y la equidad de género.

Hasta hace poco, la población palestina gozaba de una calidad de atención en salud aceptable, pero las recientes tensiones en el sistema han derivado en una disminución de los indicadores de salud (ANP, 2007). Para hacer frente a esta situación, la Autoridad Nacional se plantea una reforma sanitaria sobre la base del Plan Estratégico Nacional de Salud para el periodo 2008-2012 que está en línea con los programas del sector Salud incluidos en el PRDP. Esta reforma se centra, entre otras cosas, en la mejora de la calidad de la salud de la ciudadanía, las organizaciones de salud y las instalaciones. Como los agentes andaluces han venido apoyando al Sistema de Salud Palestino en la mejora de su infraestructura, equipamiento y formación de recursos humanos y la Junta de Andalucía tiene la experiencia en la gestión de su Sistema Sanitario Público, se ha decidido apoyar en la consecución de estas mejoras sanitarias.

La Educación se ha elegido porque se trata de un sector prioritario para la Autoridad Palestina. Los servicios educativos son considerados como una herramienta esencial para el logro del desarrollo humano y socioeconómico en los Territorios Ocupados. En este sentido, el Ministerio de Educación y Enseñanza Superior ha elaborado su Plan Estratégico de Desarrollo para el periodo 2008-2012 que recoge cuatro áreas prioritarias: el acceso a la educación equitativo para todos, la mejora de la calidad de la educación, el desarrollo de programas de reforma de la gestión, la mejora del acceso y la calidad de la formación profesional y técnica y su adapta-

ción a las necesidades actuales de mano de obra del mercado palestino. A fin de aumentar la capacidad y la calidad de los servicios educativos, la Autoridad Palestina requiere del apoyo externo para hacer frente a las inversiones, sobre todo en infraestructuras y equipamiento. Con respecto a la incorporación de los jóvenes al mundo laboral palestino, el apoyo requerido parte de la mejora sustancial de la formación profesional. Los esfuerzos a nivel educativo superior se centran en lograr un acceso más equitativo, independientemente del género, localización urbana o rural, estatus de refugiado o nivel de ingresos (ANP 2008).

Una consecuencia de los conflictos sobre los territorios palestinos son los numerosos daños sufridos en las viviendas palestinas a causa de los bombardeos y las demoliciones. Abordar la labor de reconstrucción requiere de importantes inversiones y, por ello, se ha decidido incorporar el acceso a la vivienda digna como un área de mejora más. También se ha visto afectada la infraestructura asociada a las viviendas como son las redes de saneamiento. El PRDP plantea varias intervenciones específicas de reconstrucción que van a ser apoyadas como medida para volver a retomar los procesos de desarrollo económico y social. En este sentido, la Autoridad Palestina se ha comprometido a aumentar el acceso a la vivienda a familias de bajo y mediano ingreso, a través del Programa de vivienda asequible donde participa el Ministerio de Obras Públicas y Vivienda y los gobiernos locales.

Las iniciativas que se han emprendido para la reactivación del sector agrícola, y de la economía en general, han venido a topar con las restricciones administrativas impuestas por Israel que hacen inviable la comercialización de productos palestinos. Hasta que no se normalice esta situación, resulta complicado plantear el acceso a los mercados globales dado el elevado riesgo que existe de incumplir los compromisos comerciales. Por ello, el área de mejora posible es la que hace referencia al abastecimiento a la población palestina de productos agropecuarios. La mejora de esta área tiene el potencial de estimular inmediatamente la economía local, al mismo tiempo que impactar positivamente sobre la mejora de la seguridad alimentaria que se ve acentuada por la poca diversificación de los cultivos en productos agrícolas clave, la degradación del suelo y la deficiencia en la que se encuentran las infraestructuras relacionadas con el agua.

En efecto, los métodos de cultivo son muy agresivos con el medio ambiente, llegando a una rápida degradación del suelo. Además se abusa de fertilizantes y plaguicidas, siendo mejorable la forma en la que se acometen las prácticas agrícolas. El otro elemento considerado es la gestión del agua para riego. Al compartir similitudes con el clima Mediterráneo y enfrentarse a los mismos retos ante los efectos del cambio climático, los agentes andaluces pueden aportar a los procesos de desarrollo su experiencia en la aplicación de tecnolo-

gías para la promoción de prácticas agrícolas de conservación y una gestión eficiente del agua.

Otro gran problema relacionado con la gestión del agua es el saneamiento y tratamiento de aguas residuales debido al elevado coste que conlleva este tipo de infraestructura. Como se ha visto incrementada la proliferación de vertidos de aguas residuales, la Autoridad Palestina requiere del apoyo externo para disminuir la contaminación del medio ambiente que tiene graves consecuencias, no solo para el desarrollo agrícola, sino también para la salud, y la calidad de vida en general. Así mismo, al ser el acceso a los recursos naturales limitado (Banco Mundial, 2008) y estar en un contexto de escasez de recursos, se abre la posibilidad de reutilizar las aguas residuales para mejorar sectores como el agrícola. En esta área de medio ambiente cobra relevancia el intercambio de experiencias con organismos andaluces que trabajan en este campo.

El PRDP incorpora la exploración de fuentes alternativas de energía dentro de su programa de inversiones en el sector eléctrico. Es por ello que, dentro del área de mejora medioambiental se ha decidido incorporar la promoción y desarrollo de energías renovables, como la solar, para contribuir a la mitigación de los efectos que tiene sobre la población las frecuentes restricciones y disminuir la dependencia energética del exterior.

Para conformar el futuro Estado palestino se necesita consolidar antes la infraestructura institucional. Sin embargo, el peso que tienen las organizaciones internacionales y locales, unido al fuerte control administrativo que ejerce Israel, dificulta que las instituciones públicas palestinas vean ampliadas y asumidas mayores competencias. La ANP ha realizado avances en materia de gobernabilidad y fortalecimiento del sector público pero se han visto afectados por la inseguridad y la inestabilidad política y económica. La falta de participación de la sociedad civil en los procesos se debe a la falta de confianza que tiene la ciudadanía en la capacidad de las instituciones del gobierno debilitadas por la situación política interna. Como se necesita de una sociedad civil fuerte y activa para garantizar la democracia, la justicia social y los derechos humanos en los territorios ocupados, se ha decidido contribuir a los esfuerzos del Gobierno palestino para crear un ambiente interno de cohesión social. Para ello, la Junta de Andalucía dispone de la experiencia alcanzada durante el proceso de descentralización del Estado Español en el fortalecimiento de sus instituciones públicas y privadas. De igual modo, destaca la experiencia que tienen las ONGs andaluzas en la facilitación de procesos participativos («Participatory approach») como medio para incluir de forma directa a la sociedad civil en la coordinación y diseño de los planes estratégicos.

En este sentido, destaca la necesidad de tomar medidas para aumentar la participación de las mujeres palestinas en los espacios públicos y tener así una mayor incidencia en los procesos democráticos. De igual manera, es necesario potencializar su papel en el mercado laboral y en el sector privado en general a través de una mayor asistencia, formación y divulgación a la sociedad. Es, por ello, que se decide trabajar en la mejora de la situación de las mujeres dentro del marco previsto por Plan Estratégico del Ministerio de la Mujer para el periodo 2008-2010 que se encuentra en línea con el PRDP y enmarcado en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el proceso de Estambul y de las Naciones Unidas dentro de la Resolución 1325. Las prioridades que se recogen en esta estrategia son: el aumento de la eficacia de la función de las mujeres palestinas en la política y la toma de decisiones, aumentar la seguridad económica y derechos de las mujeres palestinas y la disminución de la violencia contra las mujeres.

Debido a las limitaciones de la franja de Gaza, geográficamente, la ayuda andaluza para cooperación al desarrollo se concentra en Cisjordania. Dentro de este territorio, la cooperación andaluza se centra en la zona sur de Cisjordania y más concretamente en las provincias de Hebrón y Belén, donde

hay una gran concentración de población con altos índices de pobreza. No obstante, la ayuda de emergencia y humanitaria se dirige en todo momento a la zona que se vea afectada. Más allá de la respuesta de emergencia, se pueden materializar acciones de cooperación al desarrollo a mediano plazo, siempre que las condiciones lo permitan.

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

3.1. Líneas prioritarias, objetivos, resultados y medidas.

El PACODE establece una concepción amplia de la acción humanitaria que va más allá de la respuesta de emergencia y que incluye la prevención y la reconstrucción. Es, por ello, que se busca la conexión y la coherencia entre las diferentes fases de la acción humanitaria a través de la aplicación del concepto VARD (Vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo). Para conseguir el paso entre la acción humanitaria y el desarrollo, las actuaciones previstas en esta estrategia se complementarán con el Plan Operativo de Acción Humanitaria.

Siguiendo los principios operativos que marca el PACODE de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes y, basándose en la experiencia y resultados en el anterior período de cooperación, proponemos 4 líneas prioritarias sectoriales, enmarcadas en el Objetivo Específico 1 del PACODE: «Generar procesos de desarrollo en las áreas geográficas prioritarias de la cooperación andaluza»:

- Línea prioritaria 1: Servicios sociales básicos, educación básica, salud, la vivienda digna, seguridad alimentaria y desarrollo rural.
- Línea prioritaria 2: El fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones.
- Línea prioritaria 3: El respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de las mujeres y de los grupos de población más vulnerables.
- Línea prioritaria 4: Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

La estrategia de actuación de la cooperación andaluza en Territorios Palestinos tiene como objetivo general, tal y como se establece en el Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo 2008-2011, «Contribuir desde el respeto a la legalidad internacional y la construcción de la Paz a la erradicación de la pobreza en Territorios Palestinos, a la mejora de las condiciones de vida de la población y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible».

Línea prioritaria 1. Servicios sociales básicos.

La Cooperación Andaluza se inserta en el consenso internacional existente sobre la erradicación de la pobreza en el mundo. En este sentido hay que destacar que cuatro de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus Metas están directamente relacionados con el acceso a los servicios sociales básicos: reducir a la mitad las personas que padecen hambre en el mundo, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna. Igualmente, la Autoridad Palestina centra sus esfuerzos en garantizar los servicios básicos a su población y hacer valer su derecho a un nivel de vida adecuado incluso, como sucede en el caso de la educación, promoviéndolos como una herramienta vital para su desarrollo socioeconómico, y la instalación de valores morales y responsabilidad civil.

Se identifican tres objetivos específicos para esta línea prioritaria sectorial:

OE1: Contribuir a mejorar el acceso de la población a los servicios básicos de educación y salud.

OE2: Contribuir a la reconstrucción física y social de viviendas dañadas por el conflicto, incluyendo las demoliciones, integrando la prevención como un elemento transversal y vinculándolo con la respuesta de emergencia.

OE3: Incentivar el desarrollo rural como medio para impactar positivamente sobre la mejora de la seguridad alimentaria.

Resultados esperados:

- Se ha mejorado el acceso y la calidad de la educación impartida a la población beneficiaria de los colegios que son apoyados por la cooperación andaluza.

- Se ha mejorado la oferta de la formación profesional y se ha contribuido a aumentar la tasa de matriculación y finalización de los estudios superiores en las áreas de intervención.

- En los servicios sanitarios palestinos se han implantado sistemas de información y procedimientos de actuación sobre la base del intercambio de experiencias entre empleados públicos palestinos y andaluces.

- Mejorado el acceso a los servicios sanitarios y la salud materno-infantil de la población beneficiaria de los centros de salud intervenidos.

- Se ha contribuido a reducir el stock de viviendas afectadas por los conflictos y se han establecido medidas de prevención complementarias a la acción humanitaria en las áreas de actuación

- Se ha contribuido a reducir la inseguridad alimentaria a través de la introducción de nuevos productos locales en los mercados de las provincias de Hebrón y Belén

- Se ha contribuido a mejorar la infraestructura asociada a la agricultura y se ha aumentado la contratación de profesionales del sector en las provincias de Hebrón y Belén

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Educación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a la educación. Para la Autoridad Palestina la educación es una prioridad, prueba de ello es que más del 30% de los gastos corrientes previstos en el PRDP se destinan a la Educación. El compromiso de la Autoridad Palestina con este sector queda reflejado en el plan de desarrollo estratégico de Educación puesto en marcha por el Ministerio de Educación y Enseñanza Superior en 2008 para los próximos cinco años. La Autoridad Palestina tiene como objetivo garantizar el acceso universal a un sistema integral de enseñanza equitativo y de calidad, donde las instituciones públicas sean los proveedores, coordinadores y supervisores de los servicios educativos.

Como contribución al Objetivo del Milenio para el logro de la enseñanza primaria universal en los Territorios Palestinos, las intervenciones de la cooperación andaluza se alinean con los programas de mejora de acceso y calidad de la educación incluidos en el Plan Estratégico del Ministerio de Educación y Enseñanza Superior. La formación profesional de los jóvenes para su incorporación al mundo laboral es una de las prioridades recogidas en este Plan Estratégico mediante el Programa para la Formación Profesional que se considera importante apoyar. Como tema transversal a incluir en los contenidos de los programas de educación se tendrán en cuenta las prioridades horizontales.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1: Programas de construcción, ampliación, mejora y equipamiento de escuelas de primaria y secundaria en las provincias de Hebrón y Belén.

Medida 2: Apoyo al establecimiento de programas de becas de matrícula y gastos de estudios que aseguren la matriculación y finalización de los estudios en los niveles superiores.

Medida 3: Apoyo a programas de formación profesional y cualificación para jóvenes y adultos de ambos sexos que les permitan acceder al mercado de trabajo.

Salud.

Siguiendo con el principio de alineación, se ha acordado fortalecer la política del Ministerio de Sanidad y apoyar su papel como gestor y coordinador de otros prestadores de asistencia sanitaria. El marco para ello es el Plan Estratégico Nacional de Salud y los programas recogidos en el PRDP para la mejora de la Calidad de la Salud y la Accesibilidad a la Asistencia Médica. Con ello se quiere reforzar la cobertura, la calidad y el acceso de la población palestina a la salud primaria, incluida la asistencia sanitaria de madres e hijos y poder contribuir a la consecución de los Objetivo del Milenio 4 y 5 de reducción de la mortalidad infantil y materna. Igualmente, se busca la modernización de los sistemas de información y de los estándares de procedimientos a seguir por el Ministerio de Sanidad y los otros prestadores de asistencia sanitaria. En este sentido, los agentes andaluces aportan su experiencia de trabajo sobre el terreno, así como en la propia Comunidad Autónoma.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1: Apoyo a programas de construcción, rehabilitación y equipamiento de hospitales y centros de atención primaria de salud.

Medida 2: Apoyo a programas de mejora de la asistencia materno infantil en las zonas de intervención.

Medida 3: Asistencia técnica, intercambio de experiencias y formación de recursos humanos en materia de gestión pública de salud.

Medida 4: Apoyo a la creación de sistemas de información y vigilancia sanitarios adecuados.

Vivienda digna y reconstrucción.

Debido a las graves consecuencias que tienen los conflictos sobre las edificaciones palestinas, se hace necesario emprender fases de reconstrucción y de prevención en consonancia con la respuesta de emergencia. Con la estrategia propuesta y teniendo en cuenta los principios operativos del PACODE, se pretende contribuir a apoyar los diferentes programas del Gobierno que garantizan el derecho que tiene la población palestina a una vivienda digna. Dentro del sector que el PRDP dedica a la vivienda se encuentra un proyecto que hace referencia específica a la reparación de viviendas dañadas por el conflicto en Cisjordania y Gaza. En la transversalización de las prioridades horizontales destaca la incorporación en los proyectos de ejecución de las obras de medidas de mitigación de los impactos ambientales negativos.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1: Apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de asentamientos humanos afectados por el conflicto, incluyendo el saneamiento básico.

Medida 2: Apoyo a entidades nacionales y locales para la adopción de normas y medidas dirigidas a la prevención y mitigación de los daños ocurridos por los conflictos.

Desarrollo rural y seguridad alimentaria.

El desarrollo rural y, en especial el de la agricultura, ha sido identificado por la Autoridad Palestina como medio para influir positivamente en la seguridad alimentaria y contribuir así a la consecución del primer Objetivo del Milenio de erradicar la pobreza extrema y el hambre. Además, la agricultura es considerada como un sector clave en la reactivación de la economía palestina. Para ello, el Ministerio de Agricultura promueve el programa para el desarrollo de agronegocios que, además de disminuir la dependencia de los productos externos, busca aumentar el uso sostenible de la tierra y otros

recursos naturales principalmente, el agua. Por lo tanto, y si bien se tienen en consideración todas las prioridades horizontales, es la de medio ambiente la que más destaca en este subsector. La infraestructura agrícola está muy dañada por los efectos del conflicto y, por ello, del mismo modo que ocurre en el sector de la vivienda, el PRDP también incluye un proyecto de rehabilitación para esta infraestructura.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1: Apoyo a programas de ganadería y agricultura urbana e implementación de huertos familiares.

Medida 2: Asistencia técnica para la producción agropecuaria de alimentos usando tecnologías y técnicas apropiadas en cada caso asegurando la sostenibilidad de los recursos naturales.

Medida 3: Apoyo a programas de rehabilitación y mejora de la infraestructura que soporta la producción agropecuaria.

Medida 4: Apoyo a programas de formación, investigación y extensión en materia de nuevas técnicas productivas e introducción de nuevos cultivos.

Línea prioritaria 2: el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones.

El PRDP es una estrategia encaminada a la creación del futuro Estado palestino. Este objetivo primordial pasa por la puesta en práctica de dos líneas de acción estratégicas como son, la creación de capacidades en las instituciones estatales para una buena gobernanza, y el apoyo a aquellas actividades de la sociedad civil que tiendan a promover los valores democráticos, la consolidación de la paz y la identidad cultural.

Se identifican dos objetivos específicos para esta línea prioritaria sectorial:

OE1: Contribuir a fortalecer las capacidades de las instituciones públicas locales en las áreas de intervención para que puedan desarrollar de forma eficiente sus competencias.

OE2: Impulsar las actividades de la sociedad civil que tiendan a promover los valores democráticos, la consolidación de la paz y la identidad cultural.

Resultados esperados:

Las administraciones públicas que son apoyadas tienen capacidad para prestar servicios a la población y gestionar los recursos a nivel provincial, municipal y local.

Las organizaciones de la sociedad civil de las zonas de intervención toman parte en los procesos de planificación y toma de decisiones.

Se trabajará en los siguientes subsectores:

Estructuras democráticas.

La Autoridad Palestina está comprometida a mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno a través de la modernización de la administración pública y gestión de los servicios civiles. El fortalecimiento de la administración pública y, en especial, de los gobiernos locales puede ser la puerta para conseguir impulsar los procesos de democratización y una mayor participación ciudadana. Para hacer llegar el gobierno más cerca de la población, el PRDP presenta su iniciativa para el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales locales.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1: Apoyar la formación y el desarrollo de las capacidades de técnicos, administradores y gestores a nivel local desde una perspectiva de género.

Medida 2: Apoyo a programas de reconstrucción, rehabilitación y equipamiento de centros administrativos públicos locales.

Medida 3: Programa de intercambio de experiencias entre empleados públicos palestinos y andaluces en el ámbito de los servicios a ciudadanos y asistencias técnicas a los distintos niveles de gobierno.

Sociedad civil.

Dentro del desarrollo social, el gobierno palestino quiere potenciar la participación de la ciudadanía a través del establecimiento de un proceso abierto, transparente y democrático bajo el imperio de la ley. Para ello, y para garantizar un proceso de cambio y apoyo a un verdadero proceso de democratización, las entidades públicas deben contar con un proceso consultivo y participativo donde la sociedad civil deberá jugar un papel crucial. En este sentido, el Ministerio de Asuntos de las Mujeres en 2008 focalizó parte de sus actividades para construir una fuerte asociación y coordinación con las organizaciones de la sociedad civil alrededor de su plan estratégico 2008-2010. Los agentes andaluces pueden servir de referentes en el apoyo a estos procesos locales dada su experiencia.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1: Apoyo a los procesos de participación de la ciudadanía y, en especial, de las mujeres.

Medida 2: Apoyo a la formación y capacitación de los recursos humanos de las organizaciones sociales de base.

Medida 3: Apoyo a las actividades de la sociedad civil que promueven los valores democráticos, la consolidación de la paz y la identidad cultural, con especial atención al encuentro entre la sociedad civil organizada israelí y palestina.

Línea prioritaria 3: el respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de las mujeres y de los grupos de población más vulnerables

El PRDP parte del principio de que el aumento de la prosperidad nacional requiere de una reducción de la brecha que existe en los procesos de desarrollo entre hombres y mujeres. Por este motivo es que se incluye en el PRDP un programa para el empoderamiento de las mujeres. En julio de 2008, el Ministerio de los Asuntos de la Mujer lanzó su propio Plan Estratégico para promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género en todos los campos de la sociedad. La Junta de Andalucía, respetando los principios del PACODE en apoyo al Objetivo del Milenio que hacen referencia a la mejora de la situación de las mujeres, apoyará a la Autoridad Palestina en el fomento de la participación de las mujeres en los diferentes ámbitos y la reducción de la violencia de género. La experiencia de la Junta de Andalucía en la puesta en marcha de políticas de igualdad e integración de las mujeres en la vida pública, así como la existencia de instituciones de apoyo a las mujeres, se pone a disposición de la Autoridad Palestina para este cometido.

Se identifica un objetivo específico para esta línea prioritaria sectorial:

OE1. Contribuir al desarrollo de la situación de las mujeres palestinas a nivel cultural, social y económico

Resultados esperados:

- Se ha visibilizado la carga de trabajo de las mujeres, y se han iniciado procesos de reorganización social de estos trabajos que contribuyen a una mayor participación de las mujeres beneficiarias en el mercado laboral.

- Se han puesto en marcha iniciativas integrales para la erradicación de la violencia de género en todas sus manifestaciones, con especial atención a la violencia sexual.

- Se ha promovido la gestión del conocimiento y la creación de espacios de intercambio de experiencias sobre la incorporación efectiva de la perspectiva de género de los actores vinculados a la cooperación andaluza.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1: Creación y difusión de programas de sensibilización, formación y educación dirigidos a la ciudadanía sobre la igualdad de género y la eliminación de comportamientos y esquemas sexistas en todos los diferentes ámbitos.

Medida 2: Apoyo para el desarrollo a iniciativas integrales para la protección de niños y la erradicación de la violencia de género en todas sus manifestaciones, con especial atención a la violencia sexual.

Medida 3: Formación y capacitación de los recursos humanos de los diferentes actores involucrados en los procesos de desarrollo para la incorporación efectiva de la perspectiva de género.

Medida 4: Apoyo a programas que fomenten la formación e integración laboral de las mujeres y acompañamiento de las iniciativas empresariales, cooperativistas y de economía social de mujeres.

Medida 5: Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y las redes de gestión de conocimiento e intercambio de experiencias para todos estos ámbitos de trabajo.

Línea prioritaria 4. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

Según el PRDP, la degradación de los suelos y, sobre todo, la gestión deficiente de los recursos hídricos son las problemáticas ambientales más cruciales que existen en los Territorios Palestinos y que hay que resolver para cumplir con el Objetivo del Milenio referente a la sostenibilidad ambiental. Para hacerles frente, el Ministerio de Agricultura ha establecido un proyecto para la conservación y regeneración de los recursos naturales en torno a la tierra y el agua. Así, el apoyo a la producción agropecuaria debe asegurarse la sostenibilidad de los recursos naturales. También, se aborda parcialmente la gestión del agua en el sector de vivienda digna a través del saneamiento básico que forma parte de las construcciones rehabilitadas con apoyo de la cooperación andaluza. Esto entra en consonancia con el programa de agua y gestión de aguas residuales que impulsa la Autoridad Palestina del Agua junto a los gobiernos locales.

Las medidas que se introducen a continuación vienen a apoyar estos esfuerzos por controlar los vertidos de aguas residuales, a la vez que se consideran como un recurso hídrico más mediante su reutilización y sobre el que no pesan las restricciones israelíes. Finalmente, la Autoridad Palestina de la Energía promueve una iniciativa para explorar las energías alternativas como la solar. Este tipo de energías no sólo ayuda a mitigar los efectos del cambio climático, sino que disminuye la dependencia energética de Israel. El uso de estas formas de gestionar los recursos naturales no son frecuentes en los Territorios Palestinos, de modo que requieren de nuevos conocimientos y herramientas para aplicarlos.

Se identifica un objetivo específico para esta línea prioritaria sectorial:

OE1.: Gestionar de manera sostenible los recursos naturales, con especial atención en los recursos hídricos y energías renovables.

Resultados esperados:

- Se ha contribuido a aumentar las tasas de reutilización de aguas residuales en el área de intervención, incluyendo su utilización para la agricultura e industria.

- Se ha contribuido a aumentar la utilización de la energía solar en las provincias de Hebrón y Belén.

- Los gestores locales en las áreas de intervención tienen instrumentos para promover la gestión sostenible de los recursos naturales.

Se adoptarán las siguientes medidas:

Medida 1: Apoyo a programas de construcción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas residuales en el área de intervención para su posterior reutilización.

Medida 2: Apoyo a programas de energías renovables, en especial la solar.

Medida 3: Asistencia técnica para el desarrollo de herramientas de análisis, conocimiento y gestión sostenible de los recursos naturales.

Medida 4: Apoyo a la elaboración y gestión de programas de protección de la biodiversidad y de ordenación de recursos naturales en ámbitos locales, incidiendo en la participación activa de la mujer.

Prevención y gestión de riesgos en los POPP.

A tenor del PACODE, la cooperación andaluza desarrollará un modelo de acción humanitaria que garantice una intervención integrada, que incluya actuaciones orientadas hacia la población vulnerable y/o víctima de catástrofes naturales o bélicas, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección en el futuro. Lo anterior, quedará recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria.

En el entendido de que la cooperación andaluza apuesta por un concepto comprensivo de Acción Humanitaria que va más allá de la emergencia y respuesta al desastre, considerando los ámbitos de prevención y preparación para desastres y de rehabilitación y reconstrucción post desastre, se deben recoger algunas consideraciones que contemplen este enfoque en las actuaciones de desarrollo en el marco de este POPP.

La prevención, reducción y gestión de riesgos y desastres naturales

Con el fin de identificar intervenciones que tengan por objetivo mitigar la incidencia de los desastres y su impacto en la población, considerando:

- El conocimiento del marco normativo e institucional vinculado a la prevención y gestión de riesgos en el ámbito de trabajo, los riesgos y necesidades en el sector y área específica de actuación así como las capacidades locales y nacionales.

- Las necesidades de fortalecimiento de capacidades que favorezcan la mitigación del riesgo y la adecuada respuesta ante desastres. Se considerará el apoyo a Sistemas internacionales/regionales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) existentes; junto con las intervenciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de los sistemas de PMR a nivel nacional.

- El fortalecimiento de la gestión para la reducción de riesgos de los agentes y comités locales de gestión del riesgo (comités de emergencia) y, en especial, las iniciativas comunitarias que partan o tengan como objetivo grupos de población en situación de vulnerabilidad o de exclusión (niños, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos marginados por etnia, origen o casta).

- Las capacidades específicas de las mujeres para afrontar el desastre, así como el mayor riesgo que pueden presentar.

- La inclusión de actividades necesarias para paliar los riesgos identificados. En particular, las intervenciones de vivienda y de servicios sociales básicos se realizarán incorporando medidas de prevención (preferiblemente en el marco de planes de ordenación territorial si existiesen) y tendrán en cuenta el efecto que se producirá sobre el medioambiente y los recursos naturales.

- Con el objetivo de mitigar el riesgo ante desastres, se valorará la participación en alguna de las medidas de gestión de riesgos:

Planes de contingencia.

Planes de reducción de riesgos: identificación de amenazas, elaboración de mapas de vulnerabilidad, entre otros.

Incidencia y mecanismos de toma de conciencia y de responsabilidades por parte de los agentes institucionales y privados.

Gestión medioambiental y cambio climático.

Creación y refuerzo de Sistemas de Alerta Temprana.

La prevención de conflictos.

Se identificarán iniciativas, agentes y capacidades existentes a nivel institucional y de la sociedad civil relativos a la prevención de conflictos.

Se propiciarán las iniciativas que pretendan reaccionar de forma temprana ante conflictos potenciales, que tengan como objetivo la reducción de tensiones o que ataquen las causas de los conflictos.

Los proyectos de desarrollo incorporarán de forma paulatina metodologías de sensibilidad al conflicto, que permitan identificar el impacto de la ayuda en el conflicto y posibiliten la introducción de medidas correctoras.

4. EJECUCIÓN

El Programa Operativo constituye el marco de actuación para los distintos agentes de cooperación financiados con fondos del Presupuesto andaluz en el país para el periodo 2009-2011, configurándose como orientaciones para la programación operativa a desarrollar mediante programas y proyectos.

Por ello, se han formulado medidas acordes a las capacidades de los agentes andaluces de cooperación que intervienen en los procesos de desarrollo en el país:

- Las ONGD, tradicionales protagonistas en la ejecución de intervenciones de desarrollo que han abordado el trabajo en diferentes sectores, con una implicación particular en el de servicios sociales básicos, contribuyendo a la creación y consolidación de contrapartes eficaces y con capacidad de interlocución en los países prioritarios de la cooperación andaluza.

- La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración Local, que aportan el valor añadido de la experiencia propia de desarrollo en una gran variedad de sectores, el acervo legislativo y reglamentario desarrollado y el potencial de sus recursos humanos, a lo que se une la experiencia en descentralización de políticas que puede ser particularmente útil.

- Las Universidades andaluzas, como agentes clave de la cooperación andaluza, tanto para el fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del Sur, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología, infraestructura y equipamientos, como en materias específicas de la Universidad tales como la docencia e investigación, formación, sensibilización, y promoción del voluntariado. Por tanto, se está incluyendo en los POPP a las Universidades andaluzas como agentes activos para el desarrollo de las intervenciones planteadas.

- Las organizaciones empresariales, como agentes económicos y sociales en procesos de desarrollo productivo y de consolidación democrática, donde juegan un papel importante en la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, colaboradores necesarios para el fomento del desarrollo económico en el país, y como promotor del Diálogo Social que refuerzan la capacidad de interlocución y participación de las asociaciones representativas del sector privado.

- Las organizaciones sindicales, por su contribución a la transformación social y económica posibilitando la defensa de los derechos humanos en el trabajo, el fortalecimiento de las estructuras asociativas de las y los trabajadores en los países del Sur, la promoción de las mujeres trabajadoras, el impulso de marcos democráticos de relaciones laborales y de sistemas públicos y universales de Seguridad Social.

Partir de este marco común de actuación para todos los agentes andaluces presentes en el país garantizará, por un lado, la concentración sectorial y geográfica y, por otro, un ma-

yor impacto de las actuaciones de la cooperación andaluza en el territorio.

Consecuentemente, estos programas y proyectos deben contener propuestas concretas coherentes con las medidas del POPP para contribuir al logro de sus resultados y objetivos pudiendo responder a una doble tipología de intervenciones: actuaciones de desarrollo integral en una zona concreta del país (en la que se actúe desde una perspectiva multisectorial sobre la población destinataria, considerándola el eje vertebrador de la intervención) o actuaciones sectoriales en el territorio objeto de actuación del POPP (donde el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes se convierte en la clave para la generación y transferencia del desarrollo sobre el territorio).

Así, para la financiación de estos programas y proyectos por parte de la Junta de Andalucía se considerará su pertinencia (en términos de eficacia, sostenibilidad e impacto) y el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para las intervenciones de la cooperación andaluza de acuerdo con la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 5) y el PACODE.

4.1. Cumplimiento de los principios operativos.

Los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes se presentan en el PACODE como bases para la acción, y toman como referencia los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios rectores de la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 14/2003. Por lo tanto, la calidad de las actuaciones de la cooperación andaluza dependerá de su observación y cumplimiento.

Apropiación.

De conformidad con lo previsto en el PACODE, la apropiación garantiza que la cooperación andaluza apoye intervenciones en las que las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil sean los protagonistas de los procesos de desarrollo puestos en marcha, reforzando sus políticas públicas y fortaleciendo sus capacidades institucionales, siendo su implicación en todo el ciclo de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, la clave del modelo de cooperación basado en el liderazgo local que se persigue.

Por todo ello, las intervenciones deben incluir elementos de participación que aseguren la implicación activa de las instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil del área de actuación en todo el ciclo de la intervención, reflejando la diversidad cultural y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Así, deben contemplar las autorizaciones y apoyos expresos de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de la población destinataria para su viabilidad, los compromisos con la sostenibilidad de las actuaciones y los mecanismos y medios previstos para asegurar la participación efectiva de las autoridades competentes, de la sociedad civil y de población destinataria en todo momento.

La implicación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil locales desde las primeras etapas de planificación de las intervenciones incrementa su pertinencia, ya que éstas se encuentran en la mejor posición para conocer las principales necesidades de desarrollo de su población e interpretarlas para fijar los objetivos generales y específicos y seleccionar el planteamiento estratégico más adecuado para su logro. Además, este criterio confiere sostenibilidad a las actuaciones, puesto que esta implicación es un requisito indispensable para la continuidad de las mismas una vez que se reduzca el flujo de la ayuda.

Alineación.

En el PACODE se define la alineación como la coherencia de los instrumentos de planificación de la cooperación anda-

luz con las estrategias de desarrollo de las áreas de intervención. Se trata de que la experiencia de desarrollo andaluz se integre en los procesos comunes de desarrollo de los territorios con los que se asocia la cooperación andaluz.

Las intervenciones, incardinándose en el POPP, garantizarán su alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países destinatarios, especialmente con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque las intervenciones deben asegurar también la alineación con los instrumentos de planificación para el desarrollo de la zona concreta en la que se actúe.

Así, para garantizar la alineación, es necesario alcanzar un acuerdo con las autoridades locales sobre sus compromisos de cofinanciación y sobre la distribución de responsabilidades durante la aplicación y ejecución de las actuaciones propuestas. De este modo, las intervenciones concentrarán sus esfuerzos en consolidar políticas de desarrollo coherentes entre sí e integradoras que promuevan procesos de cambio destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria en el plano económico, político, social, cultural y ambiental.

Gestión orientada a resultados.

La orientación a resultados de las intervenciones consiste en gestionar la ayuda de acuerdo con un modelo que tome como referencia principal de calidad la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos, buscando el mayor impacto posible en las áreas de actuación.

Para ponerlo en práctica es indispensable que desde la identificación de las intervenciones se fijen objetivos, general y específicos, claros y verificables, coherentes con los problemas y necesidades que se pretende contribuir a resolver. El diagnóstico y la identificación deben estar sustentados en datos fiables y verificables, aportando, siempre que sea posible, una línea de base que recoja los indicadores que permitan calificar y cuantificar la situación de partida.

Además, las intervenciones deben describir el procedimiento y la organización previstos para la ejecución de las actividades que muestre una correcta asignación de recursos (económicos, humanos y materiales), así como asegurar el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar una valoración continua de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación, es decir, de los logros alcanzados, identificando los procesos que determinan el éxito o fracaso de las actuaciones, basándose en indicadores por resultados y objetivos, adecuados y verificables, en términos cuantitativos y cualitativos.

Las intervenciones dispondrán de una lógica de actuación coherente, de manera que los objetivos, general y específicos, los resultados y las actividades o medidas se hayan definido de forma precisa y congruente.

La gestión de la ayuda orientada a resultados revertirá en una mayor eficacia de los fondos y en mejores resultados de la cooperación en términos de impacto, puesto que su cumplimiento ofrece información para los responsables de la planificación, gestión y evaluación de las intervenciones.

Coordinación y complementariedad.

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluz.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Univer-

sidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluz, contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinan a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).
- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).
- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).
- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.
- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.
- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluz (coherencia integral del sistema).

4.2. Integración de las prioridades horizontales.

Las prioridades horizontales fijadas en el PACODE recogen aquellos aspectos que, por su importancia para los procesos de desarrollo, deben considerarse de forma transversal en todas las actuaciones de la cooperación andaluz. Su integración es, por lo tanto, uno de los Criterios que determina su calidad, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas, y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este POPP. Esta integración de las prioridades horizontales será objeto de seguimiento y evaluación.

Género.

Se realizará en la medida de lo posible un diagnóstico de género previo para cada intervención, y considerará el impacto del proyecto diferenciado entre hombres y mujeres, incorporando la perspectiva de género a la corriente principal de las actuaciones, poniendo en marcha las medidas o acciones positivas que repercutan en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su autonomía, la redistribución equitativa de las cargas de trabajo y la participación en la toma de decisiones. En todas las fases de la intervención se utilizará un lenguaje inclusivo y no sexista ofreciendo los datos desagregados por sexo.

Asimismo, se ha de tener en cuenta el análisis de las necesidades e intereses inmediatos y estratégicos de las mujeres, para lo cual es necesario fortalecer la calidad de su participación, considerando el perfil de actividades por sexo

mediante el análisis del uso del tiempo por parte de hombres y mujeres. Esto es así puesto que hay que tener presente la existencia de una división sexual del trabajo, que, entre otras cosas, designa a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y del trabajo de reproducción que no se reconocen ni se remuneran y son invisibilizadas.

En este sentido, se tomará en consideración trabajar desde una orientación integral mediante: i) la actuación desde el enfoque de derechos humanos, ii) la sensibilización, iii) la capacitación en herramientas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género, iv) la atención a la perspectiva de la economía del cuidado, mediante la cual se visibiliza la sobrecarga de trabajo de las mujeres, para hacer propuestas para una organización más equitativa, evitando aumentar su carga de trabajo con las actuaciones de cooperación, v) la contribución al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la incorporación efectiva de la equidad de género, y vi) la generación de una cultura de gestión del conocimiento a través de la incorporación de las lecciones aprendidas en este área.

Las actuaciones en los Territorios Palestinos son intervenciones realizadas bajo el ámbito de la Acción Humanitaria, en este contexto la discriminación contra las mujeres se ve agravada y su situación de vulnerabilidad se acrecienta. Tal y como señala el PACODE: «se ha de tener muy en cuenta el enfoque de género en la definición y la ejecución de la Acción Humanitaria», centrando nuestros esfuerzos en proveer servicios de salud sexual y reproductiva siempre desde un enfoque de derechos; en luchar contra las manifestaciones de la violencia de género, especial y no únicamente, la sexual; en procurar espacios para la participación de calidad de las mujeres; en visibilizar su gran contribución a la gestión de un estado en crisis y la gran carga de trabajo que soportan, e incidir para un cambio de comportamiento hacia una cultura equitativa y respetuosa con los derechos humanos de las mujeres, aprovechando, entre otros, los espacios de encuentro para sensibilizar y promover los cambios de comportamiento.

Medio Ambiente.

Las intervenciones de la cooperación andaluza deben contribuir a la protección del medio ambiente y a su gestión sostenible. Para ello, deberán contemplar actuaciones de conservación, fortalecimiento, sensibilización y respeto al medioambiente. Es importante atender a las características del medio concreto en el que se desarrollen las actuaciones y considerar, como lo recoge el PACODE, el potencial impacto ambiental que las actividades de los programas y proyectos pueden generar al medio ambiente. De esta forma, se podrán buscar aquellas alternativas menos lesivas y adoptar medidas preventivas, correctoras o compensatorias que contribuyan a minimizar o eliminar los efectos negativos que las actuaciones van a generar en el medio. Todo ello, acompañado del cumplimiento de la legislación ambiental local y el alineamiento con los principales consensos y acuerdos internacionales suscritos.

La reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales así como la lucha contra el cambio climático deben estar integradas en todas las estrategias de reducción de la pobreza, así como en las intervenciones más concretas. Además de considerar los riesgos ambientales en las formulaciones, los proyectos deben estar adaptados para reducir los efectos (grado de destrucción, el tiempo y el coste de recuperación, entre otros) de los desastres naturales más recurrentes en la zona, así como los efectos del cambio climático, especialmente los que se refieren a revertir el desarrollo humano (descenso de la producción agrícola y problemas de seguridad alimentaria; falta de agua; aumento del nivel del mar y exposición a desastres meteorológicos; destrucción a ecosistemas y biodiversidad; afección a la salud humana). Además de la prevención y la adaptación, también hay que trabajar en mitigación de las causas del cambio climático, como las

emisiones de gases de efecto invernadero (CO₂) o la destrucción de sumideros naturales.

Las actuaciones que se lleven a cabo sobre el territorio deben adecuarse a la ordenación territorial, promoviendo procesos participativos de ordenación del territorio donde primen criterios de sostenibilidad ambiental. Los recursos naturales deben ser gestionados y usados de forma sostenible, lo que implica que éstos puedan ser usados sin comprometer el desarrollo ni su existencia en años venideros. Por ello deberá haber un tránsito del uso de los recursos no renovables a renovables, y también hacia aquellos que produzcan un bajo impacto en el medio, especialmente por contaminación, emisiones de CO₂, degradación ambiental, entre otros. Deben atenderse también criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos. Además, se promoverá el derecho humano al agua, mejorando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

La tecnología que sea utilizada será adaptada al contexto en el que se va a usar. Además se tienen que contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, y utilizar, siempre que sea posible, energía renovable, como la solar, eólica o biomasa. En este contexto, energías como la termo solar, fotovoltaica y o la eólica pueden jugar un papel interesante en evitar cortes frecuentes de energía así como reducir la dependencia del exterior. En capacitaciones y actividades formativas y de información, se incluirán contenidos sobre medio ambiente, tratando de sensibilizar sobre estos y otros aspectos ambientales.

En las actuaciones en zonas áridas, se debe promover la lucha contra la desertificación. Hay que tratar de minimizar y revertir la degradación de los ecosistemas de tierra seca, ya que los procesos de desertificación son reversibles en sus etapas iniciales o medias. Se deberá prestar especial cuidado en la agricultura, tratando que las prácticas sean menos lesivas para el suelo, con usos más racionales del agua y de los pesticidas y fertilizantes.

Fortalecimiento institucional público y de las organizaciones de la sociedad civil.

En los Territorios Palestinos la cooperación andaluza se centra en impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional. Ello se consigue propugnando Administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía; promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables; fortaleciendo y profesionalizando los poderes públicos de los Territorios Palestinos de forma que toda la población cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos independientemente de su extracción social o económica; fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales. Por lo tanto, los esfuerzos se centran en la creación y la consolidación de un estado democrático y de derecho palestino a través de la lucha contra la pobreza, el desarrollo económico y social, del fortalecimiento de las estructuras e instituciones del Estado y del apoyo a la sociedad civil en el ámbito de los valores democráticos y la construcción de la paz.

Para conseguir impulsar los procesos de democratización y una mayor participación ciudadana en los Territorios Palestinos, debemos centrar nuestras intervenciones en el fortalecimiento de las instituciones palestinas para capacitarlas en la planificación y formulación de políticas sociales (prioritariamente en los sectores de salud, derecho vivienda digna, obras públicas, educación) que garanticen los servicios básicos y se refuerce la cobertura, la calidad y el acceso de la población palestina a los mismos.

Se incidirá en iniciativas dirigidas a consolidar el buen gobierno y la gestión eficiente y transparente de los asuntos públicos y, sobre todo, considerando la promoción y creación de ciudadanía en las zonas prioritarias de los Territorios Palestinos.

En cuanto a la participación ciudadana, se incidirá en la democratización de los espacios locales de planificación del desarrollo local para que se potencie la participación de organizaciones ciudadanas palestinas mediante un proceso abierto, transparente y democrático. Para ello desde la cooperación andaluza debemos contribuir a fortalecer la gobernabilidad local mediante procesos consultivos y mecanismos institucionales de diálogo social donde la sociedad civil palestina deberá jugar un papel crucial en la promoción de los valores democráticos, la consolidación de la paz y la identidad cultural.

Las actuaciones vinculadas a la mejora de la situación de las mujeres palestinas deben abarcar desde la participación e incorporación de las mujeres, o bien de organización de mujeres, a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales palestinos, como también el apoyo a las organizaciones que velen por los derechos humanos de las mujeres.

La ordenación territorial y los servicios básicos vinculados al agua y saneamiento, llevarán implícitos la consideración del impacto ambiental, además de una planificación y gestión adecuada y sostenible de los recursos naturales.

Diversidad cultural.

El reconocimiento de la diversidad cultural debe quedar recogido en las intervenciones desde el proceso de identificación de los proyectos y programas. Se considerarán expresamente las características culturales de la población beneficiaria en el diagnóstico, el cual deberá elaborarse con un enfoque multicultural que permita reconocer las diferentes culturas en sus valores y manifestaciones organizativas, conductas sociales, económicas y tradiciones ligadas a los espacios de producción y desarrollo, y observar el valor agregado que pueden aportar a las intervenciones.

En las actividades que conlleven la construcción de edificios para uso público, deberán considerarse las particularidades culturales de relación con el entorno de la población beneficiaria, de manera que se favorezca la apropiación. De igual forma, en la prestación de servicios básicos se atenderá a la diversidad cultural de la población beneficiaria.

4.3. Financiación indicativa.

La Junta de Andalucía ha previsto, para el desarrollo del presente Programa Operativo, la cantidad de 8,9 millones de euros como recursos financieros indicativos, destinados a apoyar las intervenciones que los distintos agentes de la cooperación andaluza ejecuten en los Territorios Palestinos durante el periodo 2009-2011.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En respuesta a lo promulgado en la Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (art. 9) y en el PACODE, se confiere al seguimiento y a la evaluación un papel fundamental para:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones, contribuyendo al aprendizaje y construcción de capacidades de las organizaciones e instituciones que participan en el desarrollo del POPP.

- Garantizar la eficacia del POPP en aras de aumentar la calidad de la cooperación en el marco de una planificación y gestión orientada a resultados.

- Rendir cuentas ante los agentes y actores implicados en el diseño, gestión y ejecución del POPP, y ante los ciudadanos en general, de la aplicación de los recursos públicos destinados por la cooperación andaluza a este país.

El seguimiento del POPP: objetivos y ámbitos.

El seguimiento tiene como objeto recopilar sistemáticamente información relevante sobre el desarrollo del Programa Operativo, sobre lo realizado y sus resultados. El propósito es:

- Determinar el avance hacia la consecución de los resultados de cada una de las líneas prioritarias del POPP.

- Identificar problemas que se pueden presentar durante la ejecución e implementación de las medidas del POPP.

- Facilitar la adopción de medidas correctivas que permitan resolver dichos problemas.

- Valorar, a medio camino y una vez finalizado el plazo de ejecución del POPP, el cumplimiento de los principios operativos, la integración de las prioridades horizontales y la observancia del tercer grupo de criterios de calidad relacionados con el valor añadido de la cooperación andaluza, la concentración geográfica y sectorial y la coherencia integral del sistema andaluz de cooperación.

En definitiva, para garantizar el cumplimiento de una gestión orientada a resultados se define un sistema de información con el objetivo de verificar lo realizado y sus efectos, ofreciendo insumos para la gestión de la estrategia del POPP. Puesto que la implementación de la estrategia propuesta en el POPP se llevará a cabo mediante programas y proyectos a realizar por los agentes de cooperación andaluces, será el seguimiento de estos instrumentos el que alimente el seguimiento del desarrollo del POPP.

Para ello se ha diseñado una propuesta vertebradora de responsabilidades de seguimiento y evaluación entre los distintos niveles de planificación establecidos en el POPP (proyectos, programas, medidas y líneas prioritarias). El propósito es contar con un sistema articulado que ofrezca insumos desde los niveles más bajos de planificación para hacer un seguimiento pormenorizado de proyectos y programas que facilite el del POPP en su conjunto.

Concretamente, el sistema de seguimiento se centra en recopilar información, fundamentalmente, sobre dos ámbitos:

- La consecución de los resultados previstos para las líneas prioritarias (gestión orientada a resultados).

- El cumplimiento de los principios operativos, la integración de prioridades horizontales y el cumplimiento del resto de Criterios de Calidad.

Para ello se definirán indicadores de referencia que deben ser considerados en el seguimiento de los programas y proyectos:

- Para los programas se dispondrá de un protocolo de seguimiento anual acumulativo, cuya presentación será un requisito indispensable para acceder a la financiación prevista para la anualidad siguiente.

- Para los proyectos se definirá un protocolo de seguimiento intermedio y final, adaptado a las particularidades del nuevo ciclo de la planificación.

El seguimiento del logro de los objetivos general y específicos del POPP debe realizarse en su conjunto, considerando los problemas de atribución de los impactos a las medidas del POPP, dado que este instrumento de planificación contribuye a la superación de los retos planteados conjuntamente con otras cooperaciones y deben considerarse los efectos causados por la propia política de desarrollo del país.

Además de estos ámbitos, se llevará a cabo el seguimiento del entorno económico, político, social e institucional en el que se desarrolla el POPP, para lo que se establecerá una batería de indicadores de contexto o situación. Estos indicadores servirán para actualizar el diagnóstico de la situación de partida y la identificación de los elementos que pueden condicionar el desarrollo del POPP.

Periodicidad y responsabilidad del seguimiento.

El seguimiento, que será anual y acumulativo, se llevará a cabo por las entidades gestoras y ejecutoras de los programas y proyectos. La AACID, además de responsabilizarse de realizar el seguimiento de la cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía, coordinará el seguimiento del resto de intervenciones articuladas en el POPP.

Para ello, se establecerá un Comité de Seguimiento, que se reunirá al menos una vez al año, entre cuyas funciones se encuentran la de garantizar la realización del seguimiento. Otras de sus responsabilidades son:

- Realizar una revisión periódica del contexto y principales indicadores utilizados en el diagnóstico que permite adecuar la coherencia del POPP a los posibles cambios que puedan darse.

- Difundir y comprobar la inclusión de las recomendaciones derivadas del seguimiento.

La evaluación del POPP.

Además del seguimiento del POPP, la AACID podrá promover la realización de su evaluación ex post, que tendrá entre sus objetivos determinar el cumplimiento de los Criterios de Calidad definidos para la cooperación andaluza, incluida la eficacia de la intervención en el marco de una gestión orientada a resultados, uno de los principios operativos que conforman estos Criterios de Calidad.

El enfoque que orientará la metodología y procedimiento de evaluación seguirá el propuesto para la cooperación andaluza, basado en una aproximación integral de análisis de procesos y resultados y un enfoque participativo donde se considere a los principales implicados en el desarrollo del POPP.

Los resultados de la evaluación final ayudarán a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre futuras intervenciones de cooperación a desarrollar en el país, para lo que se exigirá que se incluya en el informe de evaluación un capítulo destinado a recoger las recomendaciones y lecciones aprendidas con la implementación del POPP.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

- AECID, 2008. Acta acordada de la quinta reunión de la comisión mixta hispano-palestina de cooperación cultural, educativa, científica y técnica.

- AECID, 2008: Dossier de la Cooperación española con los Territorios Palestinos: http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/sala_prensa/dossieres/descargas/DOSIER_AECID_EN_PALESTINA_08.pdf

- ANP, 2007. Building a Palestinian State towards peace and prosperity. Paris.

- ANP, 2007. Plan de Reforma y Desarrollo de Palestina.

- AQUASTAT DE FAO, 2006: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html>

- Banco Mundial, 2008. Implementing the Palestinian Reform and Development Agenda.

- Banco Mundial, 2009. West Bank and Gaza assessment of restrictions on palestinian water sector development.

- CE, 2006. On strengthening the european neighbourhood policy.

- CE, 2006. TIM-Final Operacional And Financial Report 2007. <http://www.delwbg.ec.europa.eu/en/tim/reports/TIMFinalOperacionalAndFinancialReport.pdf>

- CE, 2008. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007.

- CE, 2009. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008.

- CE, 2009. Middle East: Louis Michel announces further € 58 million in humanitarian aid for vulnerable Palestinian populations. IP/09/124 Gaza/Brussels.

- FAO, 2006: Evaluación de la seguridad alimentaria y situación de la nutrición a escala mundial. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3175s1.pdf>

- Junta de Andalucía. PACODE. Decreto 283/2007 de 4 de diciembre por el que se aprueba el plan andaluz para el desarrollo. BOJA núm. 11, de 16 de enero de 2008.

- Martí, 2005. La dependencia estructural de la economía palestina <http://www.fimam.org/Xavier%20Mart%ED.pdf>

- OMS, 2008: Situación sanitaria en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental, y en el Golan sirio ocupado. http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_ID4-sp.pdf

- PNUD, 2004. Millennium Development Goals. Occupied Palestinian Territory. 2005 Progress Report. <http://www.undp.ps/en/newsroom/publications/pdf/other/enmdg06.pdf>

- PNUD, 2007. Human Development Report 2007/ 2008. http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_summary_spanish.pdf

- PNUD, 2007. UNDP/PAPP Mid-Term Strategic Framework 2008-2011 <http://www.undp.ps/en/aboutundp/pappstrat.pdf>

- UNICEF, 2007 Panorama: Territorio Palestino ocupado: <http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/oPt.html>

- UNIFEM, 2009: Voicing the needs of Women and Men in Gaza http://www.unifem.org/attachments/products/UN_Gender_Needs_Survey_for_the_Gaza_Strip.pdf

Acrónimos:

- AACID: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- ANP: Autoridad Nacional Palestina.

- AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

- CE: Comisión Europea.

- CEDAW: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

- FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

- IMF: Fondo Monetario Internacional.

- OCAH: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU.

- OMS: Organización Mundial de la Salud.

- ONU: Organización de Naciones Unidas.

- OTC: Oficina técnica de cooperación de la AECID.

- PACODE: Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo.

- PEGASE: Mecanismo Europeo-Palestino de Gestión y Ayuda Socio-Económica.

- PIB: Producto Interior Bruto.

- PMA: Programa Mundial de Alimentos.

- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- POPP: Programa Operativo por País Prioritario.

- PRDP: Plan de Reforma y Desarrollo de Palestino.

- UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

- UNIFEM: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

- UNRWA: Agencia de Naciones Unidas para los refugiados de Palestina.