



---

## 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 prioritarios<sup>1</sup>. 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 ejercitarlos.

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 diagnóstico<sup>2</sup>. 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 Cuba<sup>3</sup>. Aún siendo catalogado como un país de renta media alta (5.080 USD por habitante en 2007<sup>4</sup>), 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 0,561<sup>5</sup>.

#### Datos Geográficos y Demográficos.

La República de Panamá cuenta con una extensión de 75.517km<sup>2</sup>, de los que 16.777km<sup>2</sup> 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 cuadrado<sup>6</sup>.

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 mujeres<sup>7</sup>). 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 mujer<sup>8</sup>.

#### 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 básicos<sup>9</sup>.

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 derechos<sup>10</sup>.

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 nacional<sup>11</sup>.

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 urbanas<sup>12</sup>. 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 1<sup>13</sup>.

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.<sup>14</sup>

#### 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 Veraguas<sup>15</sup>, 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%<sup>16</sup>. 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 urbanos<sup>17</sup>. 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 pobreza<sup>18</sup>. 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 abierto<sup>19</sup>, 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 desempleo<sup>20</sup>. 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. <sup>21</sup>

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%<sup>22</sup> 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 disponen<sup>23</sup>.

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 familiar<sup>24</sup>.

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)<sup>25</sup>.

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 Nacional<sup>26</sup>.

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 ambiente<sup>27</sup>.

#### 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 0,57<sup>28</sup>. 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

#### 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.

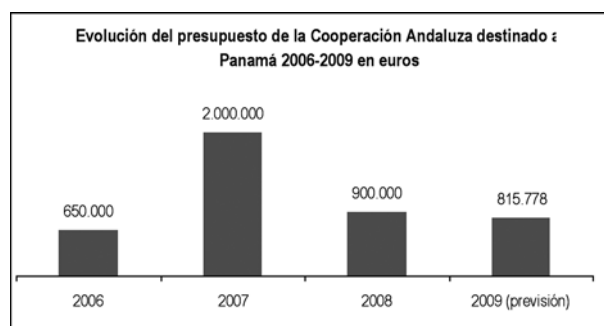
El marco general de trabajo de la Cooperación Andaluza en la República de Panamá lo constituye el Convenio Básico de Cooperación Científico-Técnica entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de España de 1983, y las disposiciones emanadas de las Comisiones Mixtas de Cooperación.

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 período 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 ANAM<sup>31</sup>, 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 2008-2013<sup>32</sup>, 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 institucionalización 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 Ambiente<sup>33</sup>.

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 CO<sub>2</sub>, 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 diagnóstico<sup>1</sup>. 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 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.

Bolivia es un país de renta media<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>. El coeficiente de Gini, 0,563<sup>4</sup>, 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 Km<sup>2</sup>, 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

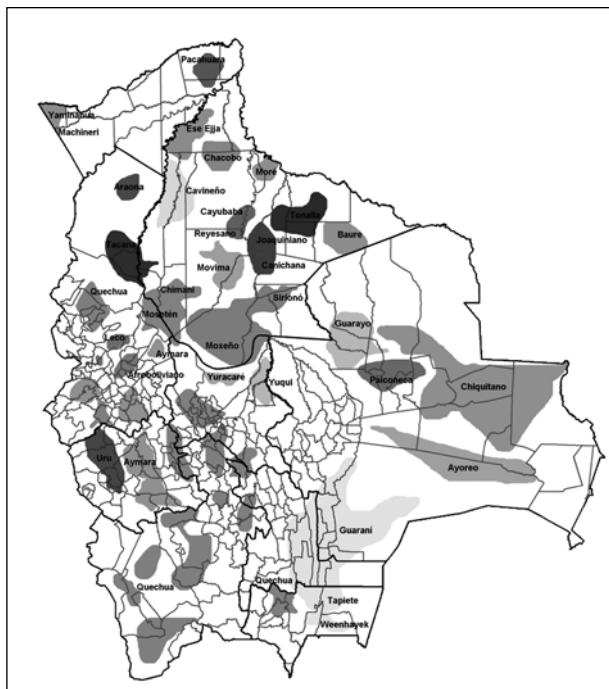
2. Comité de Ayuda al Desarrollo. OCDE 2006
3. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido.
4. Ídem nota 2.

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 10,23<sup>5</sup> millones de habitantes<sup>6</sup>, el crecimiento de la población es del 1,97%<sup>7</sup> y la tasa de fecundidad de 3,4. El 62,2 % de la población es indígena<sup>8</sup> 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 indígenas<sup>9</sup>.

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 ejecución<sup>10</sup>.

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 USD<sup>11</sup>.

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 2008<sup>12</sup>, 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 2007<sup>13</sup>; 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 económica<sup>14</sup>. 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.<sup>15</sup>

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 vivos<sup>16</sup> 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](http://www.hacienda.gov.bo)).

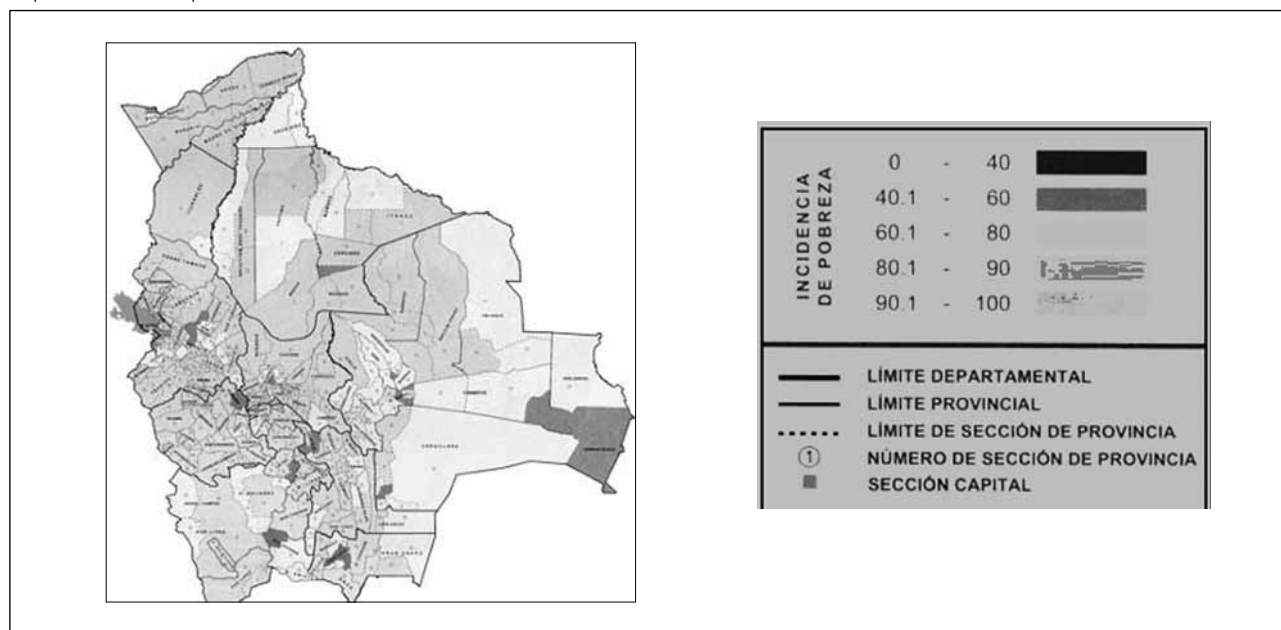
13. INE actualización estadística, diciembre 2008 ([www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)).

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 cualitativos<sup>17</sup>. El 58,6% de los hogares no tienen satisfechas sus necesidades básicas<sup>18</sup>.

#### 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 Potosí<sup>19</sup>.

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»<sup>20</sup>.

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 México<sup>21</sup>.

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 0,691<sup>22</sup>. 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 mujeres<sup>23</sup>. 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 pública<sup>24</sup>.

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 país<sup>25</sup>.

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. M<sup>o</sup> 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 instrumentos<sup>26</sup> (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.

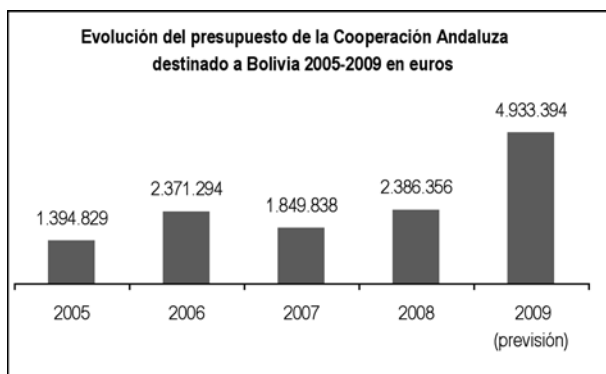
- Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD): Desarrollan su trabajo en todo el territorio nacional y en todos los sectores.

Agentes de cooperación andaluces. <sup>27</sup>

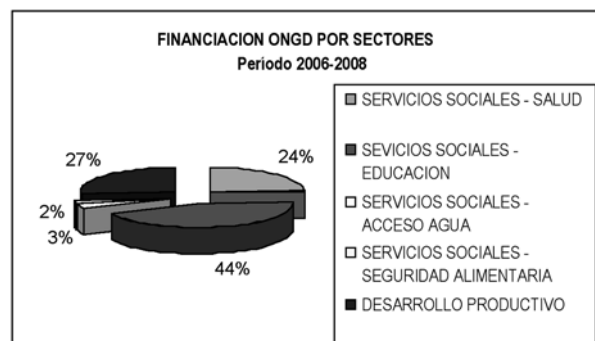
El marco general de la Cooperación Andaluza en la República de Bolivia lo constituyen el Convenio Básico de Cooperación Técnica entre España y Bolivia, firmado el 3 de julio de 1971; el Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica para el Desarrollo de un Plan de Cooperación Integral, firmado el 13 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.



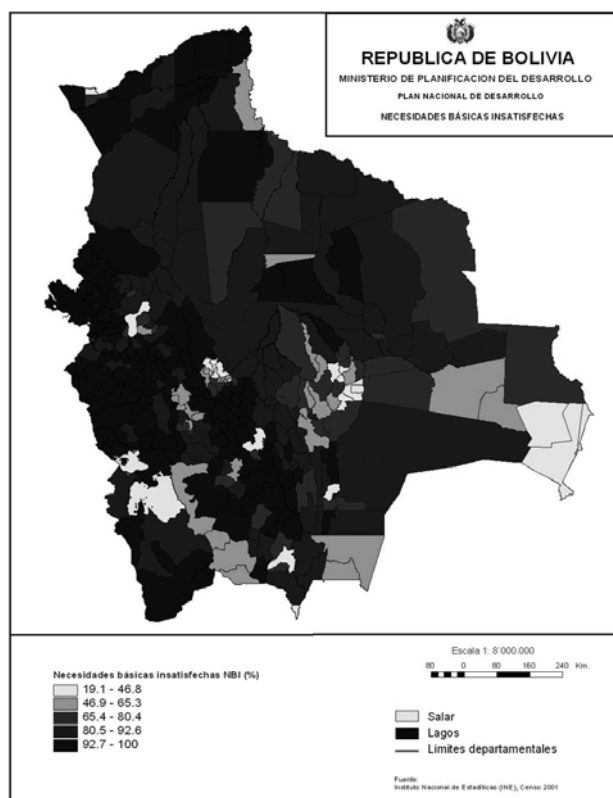
también se encuentran entre los peores de la región. La alta mortalidad infantil y materna se corresponde con una escasa cobertura del sistema de salud reproductiva, en un país donde destaca el bajo uso de medios eficaces de control de la fecundidad y el alto nivel de natalidad no deseada<sup>28</sup>.

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 producción<sup>29</sup>), 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 Ambiente<sup>30</sup>.

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 CO<sub>2</sub>, 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](http://www.presidencia.gob.bo)

- Portal oficial del Programa de Naciones Unidas (PNUD) en Bolivia [www.pnud.bo](http://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 prioritarios<sup>1</sup>. 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 diagnóstico<sup>2</sup>. 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 km<sup>2</sup> 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/km<sup>2</sup>, existiendo una alta concentración en la región oriental (31,5 hab/km<sup>2</sup>) y muy escasa en la región occidental o Chaco (5 hab/km<sup>2</sup>). 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 habitantes<sup>3</sup>. 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 guaraníes<sup>4</sup>, 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 culturales<sup>5</sup>.

#### 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 USD<sup>6</sup> 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 2008<sup>7</sup>.

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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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%<sup>11</sup>.

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 PIB<sup>12</sup>. 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 complejidad<sup>13</sup>.

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 vivos<sup>14</sup>) 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 población<sup>15</sup>. 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 Sawhoyamaxa 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 concretos<sup>16</sup>.

#### 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 realizados<sup>17</sup>, 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)<sup>18</sup>.

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 sexual<sup>19</sup>.

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, Guair, Caaguaz, Caazap, Itapúa, Misiones, Alto Paraná, Neembucu, 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: Guaira, 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.

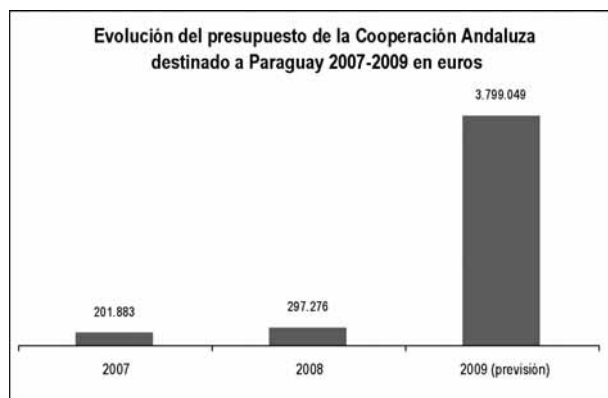
El número de agentes españoles de cooperación ha ido incrementándose en los últimos años. Entre los agentes de la Cooperación españoles se encuentran: la AECID, la Junta de Extremadura, la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio 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 económico<sup>20</sup>. 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 reproductor, 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 laboral<sup>21</sup>. 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 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.

#### La equidad de género.

Al afrontar el trabajo en Paraguay es conveniente tener presente el incipiente desarrollo democrático y la desigualdad e inequidad reinantes<sup>22</sup>, 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 Ambiente<sup>23</sup>.

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 CO<sub>2</sub>, 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](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](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](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 prioritarios<sup>1</sup>. 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 diagnóstico<sup>2</sup>. 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 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.

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 172<sup>3</sup> de la lista de 177 países elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El índice de Gini<sup>4</sup> alcanza un valor de 47,3, reflejando la inequidad a nivel nacional en la distribución de ingresos<sup>5</sup> 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 Km<sup>2</sup>, 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 municipalidades<sup>6</sup>. 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 millones<sup>7</sup> de habitantes, con lo cual la densidad poblacional es de 25,6 hab/km<sup>2</sup>. El 52% son mujeres. El país posee una pirámide poblacional típica<sup>8</sup> 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 nacer<sup>9</sup> (2005) es mayor para las mujeres, 43,6 años, que para los hombres, 42 años, siendo mayor en las zonas urbanas (48,8 años)<sup>10</sup> 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 Nampula<sup>11</sup>.

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 pública<sup>12</sup>; 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%)<sup>13</sup>.

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 2005<sup>14</sup>. 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 pobre<sup>15</sup>. Entre 1997 y 2003 se redujo el nivel de pobreza en 15,3 puntos porcentuales<sup>16</sup>, 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 PIB<sup>17</sup> (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%<sup>18</sup>. 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 mujeres<sup>19</sup>. El volumen del gasto público en educación supone el 3,7%<sup>20</sup> 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 2005<sup>21</sup>, 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%<sup>22</sup>. 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 industria<sup>23</sup>. 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%<sup>24</sup> 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](http://www.ine.gov.mz/sectorias_dir/educacao9804/gpsac)

24. PNUD 2008.

pecto al total del PIB ha crecido un 9,4%<sup>25</sup> 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 malaria<sup>26</sup>. La mortalidad infantil es de 115<sup>27</sup> 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 1.100<sup>28</sup> por cada 100.000 nacidos vivos en 1999 se ha pasado a 520<sup>29</sup> 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 alimentaria<sup>30</sup>. 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 talla<sup>31</sup>.

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.

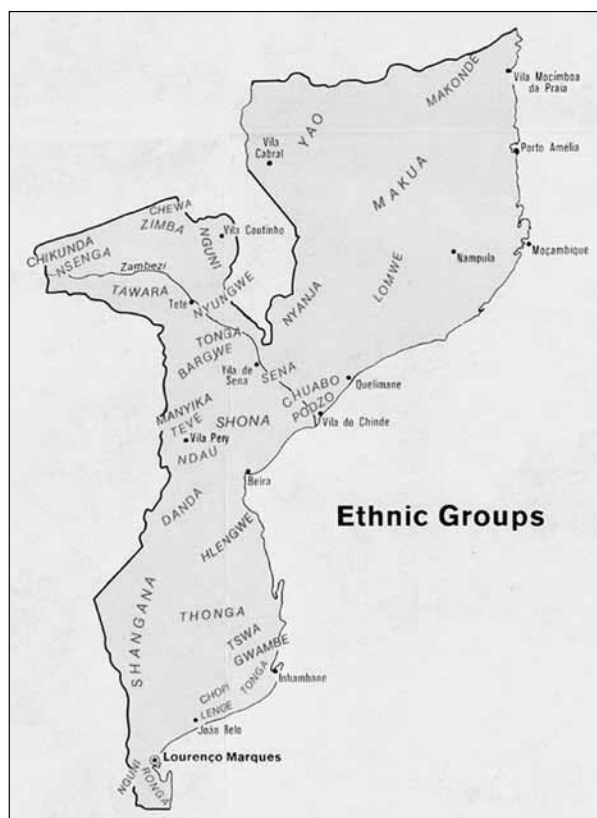
En Mozambique las condiciones de pobreza determinan la precariedad de la vivienda, tanto en el medio rural (93%) como urbano (60%). El país presenta una variabilidad de la vivienda caracterizada por asentamientos de construcción duradera en áreas urbanas, por la coexistencia de infraestructuras permanentes, 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 1<sup>32</sup>. 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](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 subsistencia<sup>33</sup>. El 78% de la superficie del país está cubierta por vegetación natural, distribuida de la siguiente forma<sup>34</sup>: 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 dólares<sup>35</sup> 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 urbano<sup>36</sup>. 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 hombres<sup>37</sup>.

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](http://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 observadoras<sup>38</sup>).

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 Mulher<sup>39</sup>, 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 Terra<sup>40</sup>, en la medida que la nueva Ley<sup>41</sup> 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 ayuda<sup>42</sup> 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 decimotercero lugar en la lista de los donantes<sup>43</sup>. 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.

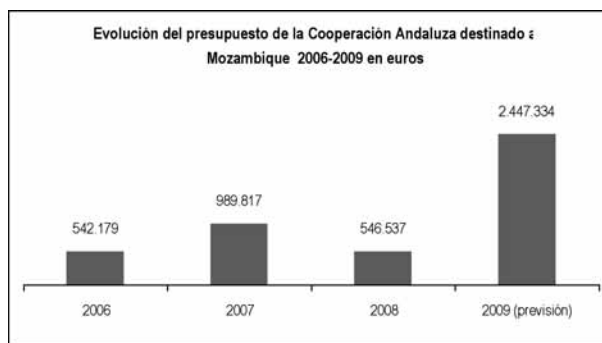
El papel de la Cooperación Española en Mozambique ha sido y es muy relevante. El Documento de Estrategia País

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 2005<sup>44</sup>). 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 ODM<sup>45</sup>, 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 mundo<sup>46</sup>. 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 territoriales<sup>47</sup>.

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 Mejor<sup>48</sup>) 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](http://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 influencia<sup>49</sup> 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 (CO<sub>2</sub>) 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 CO<sub>2</sub>, 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.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 prioritaria<sup>1</sup> 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 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 diagnóstico<sup>2</sup>. 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 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.

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 económicas<sup>3</sup>. 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 ( $10^9$  m<sup>3</sup>/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 ( $10^9$  m<sup>3</sup>/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

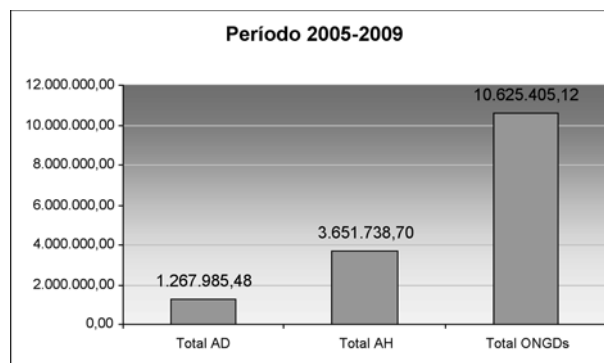
de asegurar que las intervenciones de la cooperación andaluza sean lo más eficaces y pertinentes posible. En este sentido, es importante buscar complementariedad en las acciones con la UNRWA, que es responsable de proveer de servicios básicos a una proporción significativa de la población palestina en 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.

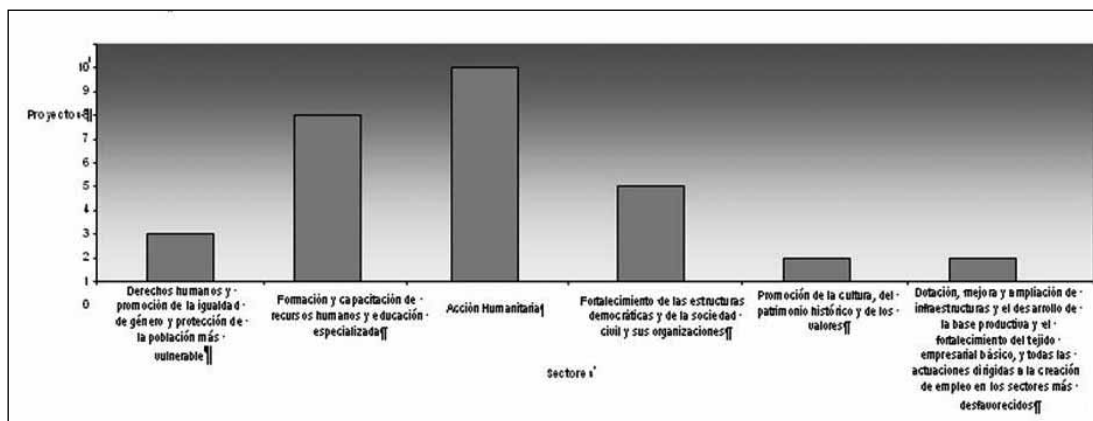
La línea de actuación más apoyada desde 2005 ha sido la Acción y Ayuda Humanitaria, a través de ONGDs con presencia en las zonas afectadas, según se recoge en la Tabla 1.

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 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 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 (CO<sub>2</sub>) 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 CO<sub>2</sub>, 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](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](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](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](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.

## PUBLICACIONES

**Título:** **Liderazgo Político de Mujeres**

Desde la Transición hacia la Democracia Paritaria

**Autora:** María F. Sánchez Hernández



**Realización y edición:** Instituto Andaluz de la Mujer

**Año de edición:** 2003

**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

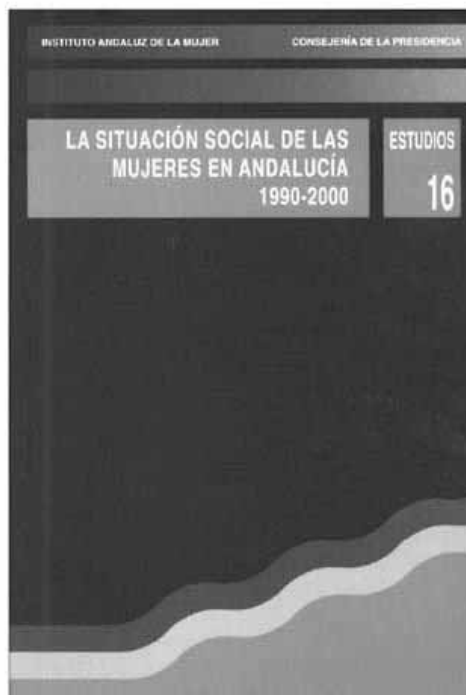
**Forma de pago:** El pago se realizará de conformidad con la liquidación que se practique por el Servicio de Publicaciones y BOJA al aceptar el pedido, lo que se comunicará a vuelta de correo

**P.V.P.:** 11,69 € (IVA incluido)

## 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

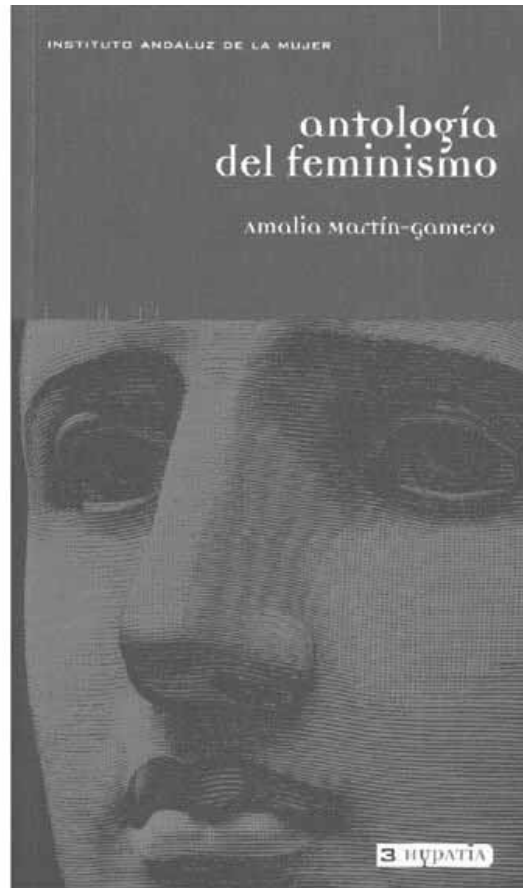
**Forma de pago:** El pago se realizará de conformidad con la liquidación que se practique por el Servicio de Publicaciones y BOJA al aceptar el pedido, lo que se comunicará a vuelta de correo

**P.V.P.:** 6,40 € (IVA incluido)

## PUBLICACIONES

**Título:** Antología del Feminismo

**Autora:** Amalia Martín Gamero



**Realización:** Amalia Martín Gamero e Instituto Andaluz de la Mujer

**Edita:** Instituto Andaluz de la Mujer

**Año de edición:** 2002

**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.:** 8,65 € (IVA incluido)

FRANQUEO CONCERTADO núm. 41/63