

***PLAN DIRECTOR
DE LA
COOPERACIÓN ARAGONESA
PARA EL DESARROLLO
2012-2015***

INDICE

- Introducción.	1
- Nuevo contexto internacional, nuevos desafíos.	5
- La cooperación aragonesa para el desarrollo: evolución.	9
- La nueva cooperación aragonesa para el desarrollo.	14
• Hacia una mayor concentración geográfica.	17
• Priorizar sectorialmente de acuerdo con la experiencia y las ventajas comparativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.	21
- La coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas.	29
- Marco presupuestario indicativo de los actores de la cooperación aragonesa para el desarrollo.	31
- Seguimiento y evaluación: enfoque hacia la gestión orientada a resultados.	33
Glosario de siglas.	35

INTRODUCCIÓN

Este Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo se presenta como un instrumento tan continuista como novedoso: Continuista en cuanto que se construye a partir de las sólidas bases sobre las que la cooperación aragonesa ha venido asentándose en los pasados años —de los que se hace un breve repaso en uno de los primeros apartados de este documento—; novedoso porque, a pesar de estar plenamente enraizado en la anterior trayectoria de la cooperación aragonesa, introduce cambios en su enfoque, partiendo del convencimiento de que la cooperación aragonesa puede afrontar los desafíos que actualmente plantea el contexto internacional —objeto de atención del siguiente apartado— con una actitud positiva y de búsqueda de una mayor calidad e impacto de las actuaciones.

Pasamos en esta introducción a subrayar algunas de las cuestiones que se enmarcan dentro de ese carácter continuista. En primer lugar, reiteramos la idea de que cuando hablamos de **actores de la cooperación aragonesa** lo hacemos en un sentido amplio, incluyéndose en este concepto, como no podía ser de otro modo, a los actores aragoneses junto con sus contrapartes ubicadas en los países en desarrollo y, por supuesto, al conjunto de organizaciones públicas y privadas que, por los fines que desarrollan, por sus principios y los valores que representan, tienen algo que aportar al desarrollo de los países más desfavorecidos. En este punto no podemos dejar de mencionar la encomiable labor de voluntarios y cooperantes, que con su dedicación y compromiso desempeñan un papel insustituible en la cooperación aragonesa para el desarrollo.

Desde el primer Plan Director se ha venido considerando que los principales socios de la cooperación aragonesa son: las Administraciones Públicas, ONGD, sindicatos, empresas, la Universidad de Zaragoza —que ha venido consolidando su compromiso con la cooperación y en la que se inscribe la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo—, así como organismos internacionales; junto a ellos no podemos olvidar a los colectivos de solidaridad, las organizaciones empresariales y las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Aragón, quienes también están presentes en el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo. Todos ellos desempeñan roles complementarios que resultan de trascendental importancia en una verdadera relación de “asociación para el desarrollo”. Pero ello sin olvidar que el primer actor de la cooperación es y debe ser la sociedad civil, motivo por el cual este Plan Director sigue otorgando prioridad a la **sensibilización y educación para el desarrollo**. Estamos convencidos de que: “Más información, Más sensibilización y Más educación para la Cooperación al Desarrollo es Más Cooperación al Desarrollo”. Apostamos por este lema en este Plan Director.

En cuanto a las cuestiones más novedosas, debemos mencionar que el documento gira en torno a dos **objetivos estratégicos**, que dan título a dos de

sus apartados, recogidos bajo el título “La nueva cooperación aragonesa para el desarrollo”: “Hacia una mayor concentración geográfica” y “Priorizar sectorialmente de acuerdo con la experiencia y las ventajas comparativas de la Comunidad Autónoma de Aragón”.

Desde la OCDE se ha aconsejado que debe reducirse el listado de países receptores de fondos, al objeto de conseguir un mejor impacto, “dando dinero a menos países y centrándose en la gente más pobre”. El Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo no puede ser ajeno a estas y otras recomendaciones que se hacen en torno a la cooperación y que persiguen la eficacia de los proyectos. En definitiva, se trata de centrar los fondos económicos en proyectos e iniciativas más efectivas. Por ello, la información previa sobre el impacto de los proyectos en los lugares de destino también se considera en este Plan Director que debe ser tomada en cuenta.

Si bien prioridad no significa exclusividad, se trata de reducir la dispersión de las actuaciones de la cooperación aragonesa para maximizar su impacto, reforzando nuestra presencia en donde podemos ser más eficaces. De ese modo, se persigue una mayor concreción de las prioridades geográficas buscando explicitar, a lo largo del período 2012-2015, los ámbitos sectoriales prioritarios en cada uno de los países o territorios priorizados.

Asimismo, hay que indicar que todas las áreas geográficas y los ámbitos sectoriales priorizados suponen una continuación del trabajo ya iniciado en el pasado por la cooperación aragonesa, salvo en un caso: el ámbito de la Innovación y el Desarrollo. Ello responde al hecho de que en los últimos años se ha reforzado la idea de que las iniciativas de **Innovación y Desarrollo** constituyen una importante fuerza impulsora del crecimiento y el desarrollo social; y a que en momentos de cambio es necesario, en ocasiones, aplicar nuevos enfoques.

Este desafío es común a todos los países, del Norte y del Sur, y atañe a todos los ámbitos sectoriales. Asimismo, se presenta como una oportunidad bilateral, tanto para los países en desarrollo, que pueden encontrar en la innovación una fuente de desarrollo y aprendizaje, como para los actores que trabajan en la innovación, estudiando alternativas innovadoras para el desarrollo, en sectores como la energía por ejemplo. En este sentido, el nuevo Plan Director quiere establecer un marco de oportunidades, de intercambio de conocimiento entre lo que los actores aragoneses saben y pueden hacer a favor del desarrollo, junto con lo que sus contrapartes pueden aprender y desarrollar la innovación en su territorio como fuente del desarrollo.

Otro de los apartados de este Plan Director aborda la **coordinación y colaboración** entre las Administraciones Públicas, requisito tanto para avanzar en la armonización de procedimientos, como en la mejora de la calidad de nuestra cooperación. Y si bien ello resulta fundamental, no lo es menos el impulso decidido de una coordinación eficaz entre todos los actores y socios de la cooperación aragonesa y el logro de sinergias en el terreno, objetivo formulado repetidamente por la cooperación aragonesa y que se considera imprescindible que en este período sea alcanzado de forma generalizada.

Los dos restantes apartados de este documento se refieren al marco presupuestario indicativo de algunos actores de la cooperación aragonesa — aquellos que han deseado, en aras de la transparencia, que aquí quedase constancia de sus previsiones presupuestarias— y al seguimiento y evaluación.

En este último apartado se dibuja otra novedad: la introducción del **enfoque hacia la gestión orientada a resultados**. En realidad no se trata tanto de una novedad propiamente dicha, como de una nueva mirada con el foco de atención en los resultados de desarrollo, reforzando el trabajo en asociación de todos los actores, del Norte y del Sur, resultando necesario el estudio *a priori* sobre el impacto del proyecto una vez analizada la información sobre los lugares de destino.

En definitiva, lo que se pretende es asegurar logros en la mejora de las condiciones de vida de las personas de los países en los que está presente la cooperación aragonesa, realizando una cooperación que promueva las posibilidades endógenas de desarrollo y que llegue a ser innecesaria.

Los sucesivos Planes Anuales desarrollarán los objetivos, prioridades y recursos contenidos en este Plan Director, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo. Así los Planes Anuales concretarán todas aquellas cuestiones que se recogen en este Plan Director y que han sido identificadas por los socios de la cooperación aragonesa como dotadas de una especial trascendencia: concentración geográfica y sectorial de la cooperación aragonesa, coordinación de todos los actores, logro de sinergias en el terreno, sensibilización y Educación para el Desarrollo o gestión para resultados.

Finalmente, como en anteriores documentos, cabe advertir que los instrumentos de planificación son útiles en cuanto ofrecen racionalidad y previsión, pero siempre y cuando permitan cierta **flexibilidad** para adaptarse a los cambios del contexto en el que deben llevarse a cabo. Ello es más cierto, si cabe, en la cooperación para el desarrollo, materia que se ve notablemente influida por las más diversas circunstancias tanto de carácter internacional como nacional. Por ello, este Plan Director se entiende como una guía básica para la acción que no incapacita a los socios de la cooperación aragonesa para llevar a cabo, mediante los Planes Anuales, las adaptaciones que en su período de vigencia exija; especialmente teniendo en cuenta que la cooperación española deberá dotarse de un nuevo Plan Director en 2013 y que, en cumplimiento de los principios de la Declaración de París, en los próximos años previsiblemente España firmará Marcos de Asociación con algunos de los países prioritarios para la cooperación aragonesa.

Por lo que a la **elaboración** de este documento se refiere, a través de todo el proceso se ha perseguido, como en las anteriores ocasiones, la formulación de una planificación que sea reconocida como propia por todos los socios de la cooperación aragonesa para el desarrollo.

En primer lugar hay que indicar que en una reunión previa a la que fueron convocados representantes de la Federación Aragonesa de Solidaridad y de las principales Administraciones Públicas aragonesas, el Gobierno de Aragón propuso que el borrador inicial se impulsara conjuntamente con la Federación Aragonesa de Solidaridad, pero sus representantes rechazaron esta opción en favor del Gobierno de Aragón, por lo que a través del Servicio de Cooperación se preparó un borrador que se fue enriqueciendo y complementando con aportaciones de distintas entidades y con los consensos alcanzados en los talleres de participación que desde la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación se organizaron y se lideraron con gran responsabilidad e ilusión. Posteriormente, se celebró una sesión de retorno en la que los principales socios de la cooperación aragonesa tuvieron de nuevo la oportunidad de reflexionar sobre el documento.

En segundo lugar, el texto fue tomado en consideración en el seno de la Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo, órgano de coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón que ejecutan gastos computables como cooperación para el desarrollo y al que la ley aragonesa de cooperación atribuye funciones tales como la de planificar e impulsar acciones conjuntas o debatir la programación con el fin de garantizar la coherencia y complementariedad de las acciones de desarrollo. Además, el texto resultante fue sometido al informe preceptivo del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo, órgano de consulta y asesoramiento que en su reunión del día 20 de marzo de 2012 lo informó favorablemente. A continuación, de conformidad con lo previsto por la Ley 10/2000, el Gobierno de Aragón tomó en consideración el texto informado y aprobó el texto definitivo en el Consejo de Gobierno del día 3 de abril de 2012, remitiéndolo a las Cortes de Aragón.

NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL, NUEVOS DESAFIOS

Este Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2012-2015 se elabora en un contexto muy diferente al de sus precedentes. No estamos en el **escenario** de estabilidad y crecimiento económico en el que se adoptó la Declaración del Milenio, y la crisis financiera iniciada en el 2008 ha traído consigo un agravamiento de la crisis alimentaria que padecen muchos países en desarrollo. A ello hay que añadir que nos encontraríamos en el período cuyo término lo marca el año fijado como referente para el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**.

Como se señala en el apartado 1 de la Resolución 63/303 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 9 de julio de 2009, que hizo suyo el documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo:

Esta crisis está afectando negativamente a todos los países, en particular a los países en desarrollo, y poniendo en peligro los medios de vida, el bienestar y las oportunidades de desarrollo de millones de personas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en un Informe difundido en noviembre de 2011¹ ha señalado que cerca de 23 millones de personas más podrían pasar a vivir bajo el umbral de la pobreza², especialmente en la región asiática y el África subsahariana, si la recesión se instala en los países avanzados y produce una desaceleración mundial de 1,3 y 1,6 puntos en el Producto Interior Bruto (PIB) mundial en 2011 y 2012. Los países de bajos ingresos se verían afectados principalmente a través de una reducción de la demanda de sus exportaciones, descenso de los flujos de inversión y de las remesas. Un incremento del 25% en los precios de los alimentos y un 21% en el del petróleo en el 2011 afectaría principalmente a la estabilidad de precios y sería mucho más asimétrico, lo que ampliaría la brecha entre ricos y pobres dentro de los propios países. Si se diera este repunte de precios, el FMI estima que cerca de 31 millones de personas más vivirían bajo el umbral de la pobreza.

Este contexto internacional nos marca nuevos desafíos que hay que afrontar con el convencimiento expresado en palabras del Director del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD):

Debemos considerar la cooperación para el desarrollo una inversión estratégica en un futuro común. En un mundo globalizado, es un instrumento clave para

¹ Se trata de un informe entregado a sus Estados miembros en septiembre de 2011, titulado "Administrar los riesgos para el crecimiento y los *shocks* de precios de las materias primas mundiales: vulnerabilidades y desafíos políticos para los países de bajo ingreso".

² El umbral de la pobreza está definido por el Banco Mundial como vivir con menos de 1,25 dólares por persona al día y estima que existen unos 1.200 millones de personas en el mundo que viven por debajo de este umbral.

lograr estabilidad, integración económica, seguridad humana y oportunidades para todos.

Esta perspectiva se refuerza en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 21 de abril de 2010, denominada “Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”:

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) es esencial para el desarrollo. La crisis ha demostrado que a menudo la ayuda funcionó como una red de seguridad, proporcionando una fuente estable de financiación en un momento en que los flujos privados disminuyeron. Esto permitió a países en desarrollo mantener los servicios sociales básicos y el funcionamiento general del Estado y generar una actividad económica básica. Como tal, es una buena inversión en estabilidad regional y global.

El Informe de 2011 de Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio³ señala que, si bien queda mucho trabajo por hacer, se ha experimentado un continuado crecimiento económico por alguno de los países en desarrollo y por las intervenciones específicas realizadas en áreas cruciales:

- Pobreza: Se espera que para 2015 la tasa mundial de pobreza del mundo sea menor del 15%, muy por debajo del objetivo del 23%. Sin embargo, esta tendencia global refleja principalmente el rápido crecimiento ocurrido en Asia Oriental, especialmente en China.
- Educación: Algunos de los países más pobres han logrado los avances más notables en educación. África subsahariana es la región con mejores resultados, donde países como Burundi, Madagascar, Tanzania, Rwanda o Togo han alcanzado el objetivo de lograr la enseñanza primaria universal o están a punto de ello.
- Salud: La cantidad de muertes de niños menores de 5 años ha caído de 12,4 millones en 1990 a 8,1 en 2009; se ha producido una caída del 78% en muertes por sarampión en todo el mundo; las muertes mundiales por paludismo han disminuido un 20%; la cantidad de muertes por SIDA han disminuido un 19%; en todo el mundo, las muertes atribuidas a la tuberculosis han caído en más de un tercio desde 1990.
- Agua: Se estima que en el período 1990-2008, 1.100 millones de personas en áreas urbanas y 723 millones en áreas rurales obtuvieron acceso a fuentes de agua potable mejoradas. En África subsahariana casi se duplicó la cantidad de personas que dispone de una fuente de agua mejorada, pasando de 252 millones en 1990 a 492 millones en 2008.

³ Disponible en http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2011_SP

No obstante, en ese Informe también se señala que, a pesar del progreso logrado, no se está socorriendo a los más vulnerables:

- Los niños más pobres han sido los menos beneficiados en cuanto a la mejora de la alimentación: en 2009 casi un 25% de los niños de los países en desarrollo tenían un peso inferior al normal, siendo los más pobres los más afectados.
- Las oportunidades de tener un empleo productivo y a tiempo completo siguen siendo escasas, particularmente para las mujeres.
- Ser pobre, mujer o vivir en una zona de conflicto aumenta la probabilidad de no ir a la escuela. Recientemente los avances se han ralentizado, mermando las posibilidades de cumplir con el ODM de lograr la enseñanza primaria universal en 2015.
- Los avances en el saneamiento a menudo no llegan a los pobres ni a los que viven en áreas rurales: más de 2.600 millones de personas carecen de inodoros con descarga de agua o de otro tipo de servicios de saneamiento mejorados.
- Sigue siendo un reto mejorar las vidas de la creciente cantidad de pobres en zonas urbanas: en las regiones en desarrollo, la población urbana que vive en tugurios se estima que asciende a unos 828 millones, cifra que era de 657 en 1990 y de 767 en el año 2000.
- El mayor acceso a fuentes mejoradas de agua potable no ha sido uniforme: este acceso es inferior en las áreas rurales que en las urbanas.

Asimismo, no podemos obviar el impacto que está teniendo la crisis, que ha llevado a la adopción de políticas de contención presupuestaria en los países desarrollados, políticas que también se han extendido a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En el caso de España y de acuerdo con el *Seguimiento PACI 2010*, en este año se interrumpe la senda de crecimiento ratio de AOD/RNB en España; no obstante, la financiación de la política de desarrollo no se redujo más allá de la disminución general media del presupuesto de la Administración del Estado, dato éste que ilustra el compromiso de mantener la política de cooperación al desarrollo como política pública priorizada. Los principales datos que se pueden extraer de este Avance son los siguientes:

- El volumen en términos absolutos de la AOD neta española descendió un 5% respecto al 2009. Esta disminución ha llevado a perder una posición dentro del grupo de los principales donantes en el CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pasando de la sexta posición de 2009 a la séptima.
- La ratio AOD/RNB pasó del 0,46% de 2009 a un 0,43%.

- La distribución geográfica de la AOD se mantuvo muy similar a la de 2009: el continente africano es el principal receptor concentrando el 41,9%, seguido de América Latina con un 34,6%, y Asia con un 17,5%. Asimismo se ha destinado un 33,35% a los Países Menos Avanzados (PMA), superando el 25% previsto para el 2015.
- Sectorialmente, el sector de las infraestructuras y servicios sociales sigue siendo el de mayor peso (53,2%), seguido del sector de las infraestructuras y servicios económicos (18,9%), el de sectores productivos (16,8%) y multisectorial con el 11,2%.

Por lo que respecta a la cooperación descentralizada, de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, ésta disminuyó su peso relativo dentro de la AOD al 11,4%, un punto menos respecto al 2009. La Comunidad Autónoma de Aragón ocupó el puesto número 11 en AOD destinada respecto al resto de Comunidades Autónomas españolas. No obstante, el presupuesto destinado fue el mismo que en el año 2009, con lo que no hubo disminución en esta política en el año 2010 al que se refiere el Informe citado (aunque sí lo hizo en el año 2011).

La cooperación descentralizada, como se reconoce desde la Administración General del Estado, no es solamente una fuente adicional de recursos económicos, sino que tiene un potencial estratégico a través de la relación activa entre territorios y niveles de la administración pública, con un importante conocimiento de la realidad de los procesos de descentralización y gobernanza local. Tiene instrumentos propios como el intercambio de experiencias y la asistencia técnica como prácticas habituales, siendo necesario avanzar en las fórmulas existentes y nuevos instrumentos que promuevan una política de aprendizaje, el apoyo a los gobiernos de ámbito regional o local y la facilitación de la coordinación entre donantes. Además, tiene un papel fundamental en la sensibilización de la sociedad en su apoyo a la cooperación al desarrollo.

Los Encuentros de Comunidades Autónomas, reconocidos por el Estado como fórmulas de coordinación y complementariedad, fueron impulsados por la Comunidad Autónoma de Aragón en el año 2008. Cuando, en el contexto de la crisis, se habla de la necesidad de evitar duplicidades entre las Administraciones Públicas, debe señalarse la particularidad de esta Comunidad Autónoma, que tiene un único Plan Director y unos únicos órganos de participación que engloban a todas las Administraciones Públicas y a la sociedad civil.

Ante la evidencia del desafío que supone la crisis y el horizonte próximo del año 2015 es necesario reforzar la coordinación de la cooperación aragonesa y la eficacia de los proyectos respecto a su impacto y resultado, potenciando las sinergias y promoviendo propuestas innovadoras que permitan contribuir a alcanzar los ODM y a que tanto esta Comunidad Autónoma como los países con los que se coopera salgan reforzados de esta crisis.

LA COOPERACIÓN ARAGONESA PARA EL DESARROLLO: EVOLUCIÓN

La cooperación aragonesa para el desarrollo tiene ya un recorrido considerable, con casi dos décadas a sus espaldas. En ese tiempo ha contado con dos Planes Directores⁴ que no sólo venían a dar cumplimiento a las previsiones contenidas en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo, sino que, además, han permitido consolidar e intensificar el diálogo entre los actores implicados, al tratarse de planes, no del Gobierno de Aragón, sino de todos los actores públicos y privados de la cooperación aragonesa, rasgo distintivo frente a las restantes Comunidades Autónomas.

El primer Plan Director (2004-2007), inspirado en los principios, criterios y objetivos establecidos legalmente, fijó los **criterios básicos** de la política aragonesa de cooperación para el desarrollo:

1. El desarrollo humano es un proceso complejo y multidimensional.
2. Es necesario adoptar la “estrategia de asociación” diseñada por el CAD.
3. Es indispensable una planificación orientada a la consecución de resultados.
4. Se aprovecharán la experiencia de la Comunidad Autónoma y sus ventajas comparativas.

Además marcó unas **prioridades horizontales**, mantenidas en los siguientes planes, para ser integradas en todas las actuaciones promovidas o llevadas a cabo en materia de cooperación para el desarrollo o para, al menos, garantizar que actuaciones no centradas en ellas no las perjudiquen. Junto a todo ello, los Planes de la Cooperación Aragonesa han venido fijando una serie de **prioridades geográficas y sectoriales**, nunca excluyentes del trabajo en otros ámbitos. Además, a partir del Plan Anual de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2009 se incluyeron unas líneas destacadas de actividad en relación con la calidad, agrupadas en tres bloques: impulso de mecanismos de coordinación, iniciativas, y sensibilización y evaluación.

En cuanto a las prioridades sectoriales, los anteriores Planes Directores establecieron un orden de prelación entre las ocho previstas por la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, y, como resultado, cuatro se elevaron sobre las restantes: 1) el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la participación de los pueblos y de sus organizaciones, así como el fomento del respeto y protección a los derechos humanos; 2) los servicios sociales básicos (vivienda, salud, alimentación y educación); 3) la dotación y mejora de las infraestructuras económicas, prestando especial atención al desarrollo de proyectos de economía social que permitan el desarrollo de los pueblos; 4) la

⁴ Aragón fue una de las Comunidades Autónomas pioneras en materia de planificación: el Plan Director 2004-2007 fue uno de los primeros que se aprobaron en la cooperación descentralizada española.

educación y sensibilización de la sociedad aragonesa en materia de cooperación para el desarrollo. Los Planes Anuales trataron de concretar un poco más los ámbitos de actuación dentro de estas cuatro prioridades sectoriales destacadas, pero siempre se mantuvo un amplio abanico de estrategias de intervención.

Asimismo, hay que recordar que a partir del Plan Anual 2010 la cooperación aragonesa decidió hacer un especial esfuerzo en torno a dos cuestiones interrelacionadas, consideradas fundamentales y ya presentes en los planes anteriores: el acceso al agua potable y la soberanía alimentaria.

Desde los primeros momentos, y tal y como se refleja en el Plan Director 2004-2007, la diversidad de actores, públicos y privados, ha sido considerada como un factor enriquecedor, puesto que todos ellos aportan su experiencia y las perspectivas desde las que abordar las actuaciones se diversifican. No obstante, con ello nunca se ha pretendido impulsar ni una dispersión geográfica ni sectorial. Todo lo contrario: la búsqueda de una mayor concentración y coordinación de las actuaciones de la cooperación aragonesa ha sido una constante en los distintos instrumentos de planificación⁵, con el objetivo de maximizar el impacto de la ayuda y propiciar la complementariedad de las acciones de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y entidades aragonesas implicadas, pero los resultados obtenidos, a la luz de las conclusiones de los distintos informes de evaluación llevados a cabo, son claramente mejorables.

El Informe de evaluación del Plan Director de la Cooperación Aragonesa 2004-2007 pone de manifiesto la existencia de una elevada dispersión de prioridades y de un excesivo número de objetivos, poco operativos y alcanzables. Además, se observaba una amplia dispersión de microacciones —que no siempre responden a estrategias de desarrollo local a medio o largo plazo— e insuficiente cooperación de actores sobre un mismo territorio, lo que no resulta coherente con los objetivos señalados en el Plan Director ni en los Planes Anuales, en los que de forma permanente se promueve la estrategia de asociación. De ahí que el informe de evaluación del primer Plan Director recomendara medidas tales como impulsar actuaciones destinadas a fortalecer la coordinación y cooperación entre los diversos actores de la cooperación aragonesa en un determinado espacio, país, comunidad; y apostar por proyectos cuya realización genere sinergias entre actores y valor añadido de la cooperación aragonesa; o la realización de evaluaciones compartidas; o la potenciación del Comité Autonómico de Emergencias.

Junto a todo ello, en el citado informe de evaluación se señala que el importante crecimiento de la cooperación aragonesa experimentado en estos años no implica un aumento de su visibilidad, por lo que se recomienda realizar sesiones formativas e informativas tanto con medios de comunicación como

⁵ A este respecto debemos recordar que la búsqueda de una mayor concentración de las actuaciones de la cooperación aragonesa se basaba en las recomendaciones realizadas a la cooperación española por el CAD en el examen de pares y en el Código de Conducta de la Unión Europea sobre complementariedad y división del trabajo.

con los denominados líderes de la sociedad civil, con el fin de interiorizar en su seno los temas de la cooperación al desarrollo. Además, se aconseja fomentar la realización de actuaciones de sensibilización y educación para el desarrollo en todo el territorio aragonés, especialmente en el entorno rural, evitando la concentración de las actividades en la ciudad de Zaragoza.

Otro de los documentos que hemos de tener en cuenta a la hora de abordar la planificación de la cooperación aragonesa para el período 2012-2015 es el **Informe de evaluación de la cooperación aragonesa para el desarrollo en Nicaragua**, realizado en 2010 y nuestra primera experiencia de evaluación sobre la cooperación aragonesa en un país. En él se ponen en valor varias características de la cooperación aragonesa: buena coordinación con las municipalidades, contrapartes confiables, extraordinario trabajo de dinamización con las comunidades de base y las actuaciones llevadas a cabo en igualdad de género. Pero también se pone el acento en la dispersión de las iniciativas —lo que ha reducido el impacto de las actuaciones— y en la existencia de un amplio margen de mejora para optimizar la coordinación de las acciones en el territorio, tanto por parte de AECID Nicaragua como por la tendencia de las ONGD aragonesas a trabajar de manera aislada en el territorio. Asimismo el citado Informe sostiene que uno de los grandes retos de la cooperación aragonesa al desarrollo en Nicaragua es ir progresivamente mejorando la sostenibilidad de las actuaciones, logrando mayor implicación (económica y en otros medios) tanto por parte de las Administraciones Públicas nicaragüenses como por parte de los beneficiarios. Y otra cuestión que debe hacernos reflexionar a todos los actores de la cooperación aragonesa es que, de acuerdo con ese informe de evaluación, salvo algunas excepciones en las que determinadas ONGD están dando pasos sólidos en esa dirección, no existe una estrategia de retirada de la cooperación aragonesa en Nicaragua.

Ante esas conclusiones, el informe de evaluación sobre Nicaragua hace una serie de recomendaciones. En primer lugar, apunta hacia la necesidad de una mayor priorización territorial y en áreas de actuación para facilitar la complementariedad de los diferentes actores de la cooperación aragonesa y aumentar el impacto de las actuaciones. Además, se sugiere: la búsqueda de fórmulas para una mejor coordinación; la unificación para todas las instituciones aragonesas donantes de los formatos de solicitud, seguimiento y justificación de los proyectos; reforzar la transferencia de tecnologías y conocimientos en cuestiones en las que Aragón tiene una *expertise* especial que exportar; buscar fórmulas para fomentar una mayor autonomía económica de las ONGD aragonesas que operan en Nicaragua, a fin de minimizar el riesgo ante eventuales vaivenes presupuestarios de los fondos públicos; introducir fórmulas para ir paulatinamente aumentando las aportaciones económicas realizadas en los proyectos por parte de los beneficiarios y por las Administraciones Públicas nicaragüenses; generar una reflexión amplia sobre las razones del relativamente bajo impacto en reducción de la pobreza por parte de la cooperación aragonesa al desarrollo en Nicaragua, y búsqueda de fórmulas consensuadas en los actores para mejorar la eficacia y la sostenibilidad de las iniciativas.

Por otro lado, contamos con las conclusiones de la **Evaluación intermedia del Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2008-2011**. Esta evaluación, prevista por el propio Plan Director, se llevó a cabo sobre los datos de los años 2008 y 2009, y está especialmente orientada a obtener información útil para los futuros instrumentos de planificación, en la búsqueda de una mayor concentración geográfica y sectorial de la cooperación aragonesa, con el objetivo último de lograr una mejora de la calidad. Las principales conclusiones del informe de esta evaluación son las siguientes:

- Será necesario impulsar mayores esfuerzos en la consecución de la meta fijada por el Plan Director a propósito de que las distintas prioridades geográficas tienen que concentrar en 2011, al menos, el 90% de los recursos de la cooperación aragonesa (una vez descontadas las cantidades destinadas tanto a ayudas de emergencia y humanitaria como a educación y sensibilización), ya que los datos disponibles ponen de manifiesto que todavía suponen un poco más del 80%.
- En cuanto a los recursos destinados a los Países Menos Adelantados (PMA), constatamos que la cooperación aragonesa se halla mejor posicionada. El Plan Director establece como objetivo que al final de su período de vigencia el 20% de la cooperación aragonesa se destine a los PMA. A la vista de los datos disponibles, la cooperación aragonesa 2008-2009 ha destinado el 19% de sus recursos a los PMA, dejando fuera del cómputo total la sensibilización y la educación para el desarrollo; si además descontamos las ayudas de emergencia y humanitarias, entonces resulta que los PMA aglutinan algo más del 23%. En cualquier caso, se considera necesario reflexionar sobre cuáles han de ser los países prioritarios de África subsahariana y concentrar en ellos el trabajo de la cooperación aragonesa.
- Se impone la necesidad de que los actores de la cooperación aragonesa reflexionen sobre las estrategias de intervención, de manera que exista una mayor coherencia entre lo planificado y lo ejecutado⁶.
- Por lo que a la coordinación se refiere, en estos años ha funcionado el Comité Autonómico de Emergencias y desde la Comunidad Autónoma se impulsó un importante instrumento de coordinación entre Comunidades Autónomas —los llamados “encuentros”— que han probado su utilidad y eficacia.
- Se han realizado esfuerzos por incluir en los medios de comunicación espacios de difusión de la cooperación aragonesa para el desarrollo. La sensibilización y educación para el desarrollo sigue siendo un

⁶ Resulta sintomático que aún contando con un amplio abanico de estrategias de intervención, existan numerosas intervenciones de la cooperación aragonesa que no se ajustan a ninguna de ellas.

tema que preocupa especialmente a todos los actores de la cooperación aragonesa.

LA NUEVA COOPERACION ARAGONESA PARA EL DESARROLLO

El Plan Director muestra una decidida apuesta por la planificación en la cooperación al desarrollo, tanto a medio como a largo plazo, con el objetivo de que redunde en un proyecto de futuro para los países receptores de la cooperación. La cooperación al desarrollo se enfoca de manera dinámica, en busca de un desarrollo permanente que permita el crecimiento económico, sin dejar de lado las situaciones humanitarias de pobreza y hambruna.

El contexto internacional requiere una fuerte apuesta por el desarrollo de las políticas activas basadas en una reordenación de los agentes públicos que intervienen en la cooperación al desarrollo, con una visión coherente y de conjunto, planificada y orientada al desarrollo de iniciativas que permitan asociar puntos de interés común, sectores de intercambio de conocimiento que asiente las bases de un crecimiento sostenible, inteligente e integrador.

Asimismo, esta cooperación integral, tanto en el ámbito objetivo como subjetivo, requiere la reformulación de la cooperación al desarrollo, a fin de orientarla hacia un desarrollo económico y social duradero en los países en vías de desarrollo, una cooperación al desarrollo duradera en el tiempo, coherente con las demandas de Naciones Unidas y más participativa y directa con la sociedad civil.

Precisamente, por ello, en el ámbito de la **cooperación descentralizada** el papel de las entidades de la sociedad civil se antoja indispensable en una decidida apuesta por el tejido social y empresarial, para optimizar los limitados recursos disponibles en un contexto marcado por una apuesta de cambio, basada en el impulso de actuaciones estratégicas tendentes a maximizar la eficacia en la consecución de objetivos, la eficiencia en los medios empleados y la efectividad del servicio público prestado.

Resulta imprescindible dejar constancia de la importancia de afianzar vínculos e intensificar las relaciones bilaterales, regionales o multilaterales, a fin de crear un entorno favorable y transparente en la nueva ejecución de la cooperación al desarrollo, fundamentada en una planificación, programación, estudio de estrategias para los países de actuación y aplicación de las medidas.

En este sentido, siguiendo la reformulación de las áreas de actuación en la cooperación al desarrollo, ésta debe ir vinculada, entre otros, a los siguientes aspectos:

- Promoción de la cooperación, asociaciones y empresas conjuntas entre agentes económicos, sociales, culturales, académicos y científicos de los países socios.
- Fomento del comercio bilateral, flujos de inversión y asociacionismo económico.
- Promoción del diálogo entre los agentes políticos, económicos, sociales y culturales.

- Fomento de actuaciones que faciliten la creación de tejido empresarial para un desarrollo sostenible e integrador.
- Impulso de proyectos cooperativos de *Know-How* en el ámbito de la innovación y desarrollo.
- Incremento de iniciativas específicas destinadas al estudio, de planes pilotos, programas conjuntos destinados a responder de forma eficaz y flexible a los objetivos de cooperación.

La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, por la que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y que, por primera vez, recoge como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la cooperación para el desarrollo, contempla en su Preámbulo lo siguiente:

El presente Estatuto sitúa a Aragón en el lugar que, como nacionalidad histórica, le corresponde dentro de España y, a través de ella, su pertenencia a la Unión Europea y dota a la Comunidad Autónoma de los instrumentos precisos para seguir haciendo realidad el progreso social, cultural y económico de hombres y mujeres que viven y trabajan en Aragón, comprometiendo a sus poderes públicos en la promoción y defensa de la democracia.

Precisamente, el art. 30 del Estatuto de Autonomía, incluido dentro del Capítulo II-Título I, reza, bajo la rúbrica “Principios rectores de las políticas públicas”, que:

Los poderes públicos aragoneses promoverán la cultura de paz, mediante la incorporación de valores de no violencia, tolerancia, participación, solidaridad y justicia, especialmente en el sistema educativo. Asimismo, facilitarán la protección social de las víctimas de la violencia y, en especial, la de género y la de actos terroristas.

Constituye, por lo tanto, este principio rector de la política pública aragonesa piedra angular en la formulación del Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2012-2015, manifestando la convicción de que los países objeto de cooperación al desarrollo deben aspirar a dotarse de estructuras democráticas consolidadas, asentadas en el consenso de la sociedad civil. Buen ejemplo de esta participación de la sociedad civil la encontramos en los cooperantes y voluntarios aragoneses, que han venido contribuyendo con su trabajo, no solo a liderar los proyectos de cooperación al desarrollo, sino también a difundir entre la sociedad la sensibilización y formación en este ámbito.

En este apartado vamos a abordar las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación aragonesa para los próximos cuatro años. Pero antes conviene aludir a las **prioridades horizontales**, o transversales, que deben inspirar todas las intervenciones y que siguen siendo las recogidas en los anteriores Planes Directores:

- Lucha contra la pobreza.
- Promoción de la igualdad entre mujeres y hombres
- Medio ambiente
- Defensa de los derechos humanos

En los próximos cuatro años se impulsará una mayor profundización en el cumplimiento de las prioridades horizontales.

Por lo que se refiere a la defensa de los derechos humanos, no podemos olvidar que ya nuestro primer Plan Director sitúa a la cooperación aragonesa en una referencia a nivel estatal por su inclusión de los derechos humanos entre las prioridades horizontales y sectoriales⁷. A este respecto, debemos enfatizar la importancia de aspectos tales como la gobernabilidad y el crecimiento democrático.

Es necesario fomentar la democracia como forma de vida de los países receptores de ayuda al desarrollo, cooperar para que sus estructuras políticas cultiven y se desarrollen en valores democráticos. Estamos convencidos de que más democracia es más desarrollo para los pueblos y debe tenerse en cuenta a los países receptores que apuestan por políticas democráticas.

Asimismo, resulta trascendental el respeto a los derechos fundamentales y el desarrollo personal y colectivo de los individuos que integran la sociedad civil, para que progresivamente la ciudadanía tenga una participación real y efectiva en la toma de decisiones públicas. Ello implica la reforma y mejora de las instituciones democráticas, así como la organización democrática de la sociedad civil.

La gobernabilidad y el crecimiento democrático, la cooperación en el modelo de organización territorial del poder y el fortalecimiento de las Administraciones Públicas son sectores en los que el nuevo Plan Director debe actuar como instrumento que canalice las necesidades democráticas de los proyectos de cooperación al desarrollo.

En consecuencia, los actores de la cooperación aragonesa consideramos que la mejor garantía del cumplimiento de esta prioridad horizontal y sectorial es la adopción del denominado “enfoque de derechos”. Dejando de lado las cuestiones éticas y jurídicas, hay que subrayar que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano. Tanto los datos objetivos como la práctica demuestran la importancia decisiva que tienen para el desarrollo muchos resultados de derechos humanos, como el acceso de la mujer a la educación o a la tierra —que no debe ser patrimonio exclusivo de

⁷ Se trata de la siguiente prioridad sectorial, tal y como fue formulada en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo: “El fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la participación de los pueblos y de sus organizaciones, así como el fomento del respeto y protección a los derechos humanos”.

hombres, sino también de mujeres—, así como la importancia de los derechos civiles y políticos para la buena gobernanza.

En un enfoque de derechos humanos la formulación de políticas y programas de desarrollo ha de estar orientada hacia la realización de los derechos humanos; ha de identificarse a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben; y debe procurarse fortalecer la capacidad de los titulares de derechos, especialmente de los grupos más marginados, para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones⁸.

No obstante, en estos años sigue haciéndose evidente que las mujeres tienen mayores dificultades para salir de la pobreza. Por sólo citar dos ejemplos y como ya hemos señalado anteriormente, los datos arrojados por el Informe de 2011 de Naciones Unidas sobre los ODM indican que las oportunidades de tener un empleo productivo y a tiempo completo siguen siendo escasas para las mujeres, y que para ellas también aumenta la probabilidad de no ir a la escuela.

En palabras de Ban Ki-moon:

*Juntos, las mujeres y los jóvenes representan más de dos terceras partes de la población mundial. En todos los sentidos, son la próxima economía emergente del mundo. Debemos escucharlos. Debemos hacer todo lo que esté de nuestra mano para satisfacer sus necesidades y crear oportunidades, desde la prestación de servicios de salud materna hasta la creación de puestos de trabajo.*⁹

En consecuencia en los próximos cuatro años deberá seguir siendo impulsada la inclusión del enfoque de género en la definición y desarrollo de las estrategias para la lucha contra la pobreza, tal y como ya se recogía en el primer Plan Director de la Cooperación Aragonesa conforme a lo establecido en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo. La aplicación del enfoque de género a todas las actuaciones de la cooperación aragonesa es fundamental para luchar contra la pobreza y para colaborar en el desarrollo sostenible de los pueblos más desfavorecidos.

Hacia una mayor concentración geográfica

Este Plan Director, tomando en consideración la evolución de la cooperación aragonesa al desarrollo y el contexto internacional, se plantea como uno de sus objetivos estratégicos ir hacia una mayor concentración

⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006. (Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>)

⁹ Ban Ki-Moon, “El tiempo corre”, *International Herald Tribune*, 2 de noviembre de 2011 (disponible en www.un.org/spanish/sg/op-ed_g20_2011.shtml).

geográfica de esta cooperación. A tal fin se establecen en él una serie de países, territorios y poblaciones prioritarios, que pueden reducirse a lo largo de su período de vigencia en función de la implementación de este instrumento de planificación. **No obstante, tal y como ha venido ocurriendo en los anteriores Planes, esta priorización no significa exclusividad.**

Países prioritarios:

- Iberoamérica:
 - o Centroamérica: Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y República Dominicana.
 - o América del Sur: Bolivia, Ecuador y Perú.
- África subsahariana: Chad, Senegal, Etiopía, Malawi y República Democrática del Congo.
- Otros territorios y poblaciones: Territorios Administrados por la Autoridad Palestina y campamentos de refugiados saharauis.

Centroamérica ha sido desde los inicios de la cooperación aragonesa un área geográfica en la cual los actores de esta cooperación han trabajado intensamente, creando sólidos vínculos de acuerdo **con los lazos históricos y culturales que nos unen.**

Guatemala es uno de los países sobre los que la cooperación aragonesa ha estado trabajando en los últimos meses al haberse constituido un grupo de trabajo, de acuerdo con lo previsto en el Plan Anual 2010, integrado por representantes del Gobierno de Aragón, Diputación Provincial de Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza y las ONGD con mayor presencia en este país. Los objetivos del grupo han sido: por un lado, iniciar un análisis y una reflexión seria sobre el trabajo desarrollado y la planificación a futuro; por otro, reforzar la coordinación de los actores aragoneses en el terreno, garantizando sinergias e impulsando programas integrales a largo plazo; y todo ello, teniendo como punto de referencia la necesidad de concentrar esfuerzos y maximizar el impacto.

Del trabajo de este grupo se pueden extraer las siguientes recomendaciones para las futuras intervenciones en Guatemala: la cooperación aragonesa se concentrará en la zona noroeste, concretamente en los Departamentos de Alta Verapaz, El Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, Quetzaltenango, Sololá y Chimaltenango. Sin embargo, en cuanto a los ámbitos sectoriales, se considera conveniente priorizar los sectores de agua y saneamiento, salud, educación, soberanía alimentaria, fortalecimiento de las estructuras democráticas y derechos humanos. Además, hay dos cuestiones que aparecen de forma recurrente en la cooperación aragonesa en Guatemala: población indígena y mujer, colectivos que deberán seguir focalizando los esfuerzos de nuestra cooperación, teniendo en cuenta la limitación señalada en el Informe de 2011 de Naciones Unidas sobre los ODM,

en el sentido de que, a pesar de los progresos logrados, no se está socorriendo a los más vulnerables.

Nicaragua fue objeto de la primera evaluación país que se llevó a cabo en la cooperación aragonesa para el desarrollo. Esta evaluación, llevada a cabo en el año 2010, puso de manifiesto una serie de debilidades y fortalezas a las que ya se ha hecho referencia en el anterior apartado. En el informe de esta evaluación se señalaba, con carácter general, que la cooperación aragonesa realizada en Nicaragua tenía un enfoque muy amplio, con una notable amplitud geográfica y temática de actuación. Del trabajo analítico realizado se deducía que Aragón no cuenta hasta la fecha con ningún área específica de actividad que lo diferencie de otras entidades que trabajan en el país.

De las conclusiones y recomendaciones señaladas en el citado informe se extrae que la puesta en práctica de una sólida “estrategia de asociación” de la cooperación aragonesa en Nicaragua presenta todavía un amplio margen de mejora, por lo que se puede decir que continúa siendo una asignatura pendiente. Dados los esfuerzos que de una forma tan relevante se han volcado en este país y el gran número de actores que trabajan en su territorio, se hace necesario que desde este Plan Director se le dé un mayor impulso a esta “estrategia de asociación”. Para ello, sólo se entenderá que un proyecto o programa en Nicaragua cumple la prioridad geográfica, cuando su ejecución descansa sobre la citada “estrategia de asociación”, debiendo quedar claramente reflejado ya desde su formulación el trabajo en red y, en particular, las sinergias con los actores de la cooperación aragonesa al desarrollo aportando diferentes saberes o experiencias complementarios que permitan intervenciones más integrales y con un mayor impacto, que, precisamente, es otro de los ámbitos de mejora a los que apunta el citado informe de evaluación. En este marco puede resultar de utilidad la conformación de un grupo de trabajo integrado y liderado por los principales actores de la cooperación aragonesa presentes en el terreno.

Asimismo, de acuerdo con la evaluación realizada, una importante debilidad de la cooperación aragonesa en Nicaragua tiene que ver con la sostenibilidad y con la falta de una estrategia de retirada. Por tanto, sólo serán prioritarias las actuaciones en las que la sostenibilidad quede debidamente garantizada.

Se considera que la “estrategia de asociación”, las sinergias y la sostenibilidad son siempre, en todos los lugares y no sólo en Nicaragua, necesarias e importantes, y por eso han tenido y seguirán teniendo su reflejo en la valoración de cualquier proyecto de cooperación para el desarrollo. Pero es sintomático que en el caso de Nicaragua, país que tanto peso tiene en la cooperación aragonesa desde sus inicios —razón por la que fue seleccionado por todos los actores como el primero sobre el que llevar a cabo una evaluación país— se hayan constatado esas debilidades, y no olvidemos que en este Plan Director estamos apostando por todas esas cuestiones. No obstante, la prioridad geográfica de Nicaragua podrá ser reorientada en función de las sinergias que se logren y de los avances obtenidos en el seno del grupo de trabajo que se propone.

Ecuador también ha sido objeto de atención en un grupo de trabajo conformado por actores de la cooperación aragonesa; por ello, aunque es un país de Desarrollo Humano Alto (de acuerdo con la clasificación según el IDH) se considera prioritario en este Plan Director. En este caso y dado que este país ha aprobado un “Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013”, es preciso, a la hora de priorizar actuaciones, tomar en consideración el principio de alineamiento. Este principio, uno de los cinco de eficacia de la ayuda consagrados en París y Accra, sostiene que el alineamiento con las prioridades de los países socios y la utilización de los sistemas nacionales son importantes de cara a fomentar la apropiación y favorecer la dirección por parte de dichos países. Mediante la aplicación de este principio se fomenta el desarrollo global de las capacidades de los países socios para suministrar servicios eficaces. Por ello, uno de los Marcos de Asociación firmados por España es el relativo a este país para el período 2011-2013.

Teniendo en cuenta ese Marco de Asociación (que, a su vez, se basa en el mencionado Plan Nacional del Buen Vivir y en la Estrategia de Desarrollo Endógeno 2009-2025) y la experiencia de la Comunidad Autónoma, se priorizarán: el acceso al agua potable en la zona rural de la Amazonía y la costa; la defensa de los derechos de la mujer; el apoyo a los sectores productivos (agricultura y turismo sostenibles), así como la capacitación y formación de sus recursos humanos.

Perú, tras un Índice de Desarrollo Humano Alto, esconde grandes desigualdades económicas y sociales. La incidencia de la pobreza es del 39,8% en el área urbana, mientras que en el área rural se eleva al 60,2%¹⁰. Sobre la base de dicha información, Perú sigue siendo considerado un país prioritario en este Plan Director, si bien los actuales términos en los que se circunscribe la cooperación al desarrollo aragonesa quedan limitados por un periodo de dos años, a fin de ir permutando los objetivos y medios dispuestos a tal fin sin que, en ningún caso, suponga una disminución en el grado de compromiso, sino una modificación estratégica que revierta en los intereses recíprocos de ambos territorios dentro de la nueva orientación aragonesa de la cooperación al desarrollo.

Con **respecto a los demás países del área iberoamericana**, los sucesivos Planes Anuales irán concretando las prioridades, extendiendo la experiencia de los grupos de trabajo iniciada en los últimos años **y siempre desde la perspectiva de la coordinación de la cooperación aragonesa, potenciando las sinergias.**

Por lo que respecta a **África subsahariana**, los Planes de la cooperación aragonesa han hecho un esfuerzo de concentración geográfica, pasando de contemplar todos sus países con menor IDH en el Plan Director 2004-2007, a relacionar países concretos en el Plan Director 2008-2011, reduciéndose nuevamente a partir del Plan Anual 2009. Esta sucesiva

¹⁰ Datos procedentes del informe: *Evolución de la pobreza en el Perú al 2010*, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

(Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/documentosPublicos/Pobreza2010/InformeTecnico.pdf>)

concreción obedeció al objetivo consensuado de maximizar el impacto de la cooperación aragonesa y propiciar la complementariedad de las acciones de los actores de esta cooperación.

En este Plan Director, tomando en consideración los menores avances en la consecución de los ODM en esta área geográfica y el esfuerzo de concentración realizado en los citados Planes, se mantienen como prioritarios los países especificados en los últimos Planes Anuales, en los que la cooperación aragonesa trabajará prioritariamente en los ámbitos sectoriales de agua, educación, salud y soberanía alimentaria, incluyendo la capacitación y formación de recursos humanos ligada a esos ámbitos sectoriales.

Las especiales circunstancias que afectan a los **Territorios Administrados por la Autoridad Palestina** y a la **población saharauí** hacen que se sigan manteniendo estos territorios y poblaciones como prioridad en este Plan Director. A este respecto cabe subrayar la necesidad de incrementar y mejorar la coordinación de las actuaciones llevadas a cabo por los distintos actores dirigidas a la población saharauí.

Por último, conviene tener en cuenta que la cooperación Sur-Sur puede incidir en el desarrollo de capacidades, y trasladar experiencias muy útiles para estos países, territorios y poblaciones priorizados; y en este sentido, cobra especial relevancia la cooperación impulsada desde países que habiendo sido prioritarios en anteriores Planes Directores ahora ya no lo son, pero con los que actores de la cooperación aragonesa siguen teniendo vínculos; ello viene a reforzar la estrategia de asociación impulsada por este Plan Director.

Priorizar sectorialmente de acuerdo con la experiencia y las ventajas comparativas de la Comunidad Autónoma de Aragón

En cuanto a las **prioridades sectoriales** y siempre teniendo en cuenta las señaladas en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo, se profundiza en uno de los criterios básicos de la cooperación aragonesa para el desarrollo, recogido en el primer Plan Director: aprovechar la experiencia de la Comunidad Autónoma y sus ventajas comparativas.

La actuación mediante prioridades sectoriales se ha demostrado válida dado que los progresos realizados en el logro de los ODM se deben, en parte, a las intervenciones específicas realizadas en áreas cruciales. No obstante, y como se ha puesto de manifiesto en los datos e informes mencionados en el apartado de la evolución de la cooperación aragonesa, ha habido un excesivo número de estrategias de intervención y un incumplimiento de las mismas por la mayoría de los actores. Con objeto de evitar esta doble deficiencia, no se relacionan estrategias de intervención, sino ámbitos sectoriales de actuación concretos, siempre en el marco del enfoque de derechos:

1º.- La amplia experiencia de la Comunidad Autónoma en la gestión de sus recursos hídricos y la importancia que se le ha dado al uso eficiente del **agua** hace que este sector continúe considerándose como prioritario en todos los países mencionados en el anterior apartado.

La relación existente entre agua y el cumplimiento de los ODM viene poniéndose de relieve desde su formulación. El séptimo ODM (“Garantizar la sostenibilidad ambiental”) está directamente relacionado con la reducción de la explotación no sostenible de los recursos hídricos y el acceso al agua potable y al saneamiento básico. Pero los restantes Objetivos también guardan relación con el agua: se ha demostrado que la igualdad de género se halla asociada a una mejor gestión de los servicios de suministro de agua y saneamiento (Objetivo 3); hay numerosas enfermedades relacionadas con el agua, por lo que las mejoras en la salud (Objetivos 4, 5 y 6) exigen trabajar para reducir la incidencia de aquéllas; el ahorro potencial de tiempo a partir de unos servicios mejorados para mujeres y niños —quienes por lo general se dedican a acarrear el agua y a cuidar de los familiares enfermos— puede contribuir no sólo al logro del objetivo relacionado con la educación (Objetivo 2), sino también al incremento de las oportunidades de empleo en actividades que reportan ingresos (Objetivo 1).

Hay que indicar que los últimos datos disponibles evidencian que los avances obtenidos en el acceso a fuentes mejoradas de agua potable y en saneamiento han sido inferiores en el caso de las áreas rurales de los países en desarrollo.

Por todo ello, serán prioritarias todas aquellas actuaciones que incidan en el acceso al agua potable y al saneamiento básico en los países, territorios y poblaciones priorizados.

2º.- La **soberanía alimentaria**, íntimamente relacionada con el recurso agua, ha sido otra de las líneas preferentes de actuación en los últimos años de la cooperación aragonesa. No hay que olvidar que ya el primer Plan Director consideraba la experiencia en el sector primario como una de las ventajas comparativas de nuestra Comunidad Autónoma y que esta experiencia podía desempeñar un papel relevante en la producción de alimentos y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo rural sostenibles en los países de actuación de la cooperación aragonesa.

Según *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011*¹¹, la volatilidad y los precios elevados de los alimentos continuarán y posiblemente se incrementarán haciendo que los agricultores, consumidores y países pobres sean más vulnerables a la inseguridad alimentaria y la pobreza. El cambio climático y la mayor frecuencia de las perturbaciones meteorológicas, el aumento de los vínculos entre los mercados energéticos y agrícolas debido a la creciente demanda de biocombustibles y el aumento de la “financierización” de los productos alimenticios y agrícolas básicos apuntan a que la volatilidad de

¹¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 2011. (Disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s00.htm>)

los precios será una realidad perdurable. Las oscilaciones de los precios afectan a los países, poblaciones y familias de formas muy diferentes; los más expuestos son los pobres y vulnerables, en particular en África, en donde el número de personas desnutridas se incrementó en un 8% entre 2007 y 2008, en plena crisis económica y alimentaria mundial. El cálculo realizado por la FAO del número de personas hambrientas para 2010 permanece en 925 millones, cuando para el período 2006-2008 la cifra se estimaba en 850 millones. Todo ello está dificultando el logro de primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: “Reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre en el mundo para 2015”. Pero incluso aunque se alcanzase este ODM, en los países en desarrollo seguiría habiendo unos 600 millones de personas subnutridas, algo de todo punto inaceptable.

Este Informe propone, como áreas clave en las que invertir para combatir esa situación, sistemas de riego eficaces y eficientes, y prácticas mejoradas de gestión de la tierra. Estas inversiones deben tener en cuenta y respetar los derechos de los actuales usuarios de las tierras y los recursos naturales conexos, beneficiar a las comunidades locales, promover la soberanía alimentaria y la sostenibilidad medioambiental, contribuyendo además a la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos.

Por tanto, serán prioritarias todas aquellas actuaciones que incidan en el logro de la soberanía alimentaria de las comunidades de las áreas geográficas priorizadas.

3º.- Asimismo, en el Plan Director 2004-2007 se señalaba también, como una de nuestras ventajas comparativas, la asunción de la sanidad y la educación como competencias directamente relacionadas con los servicios sociales básicos que necesitan los países más desfavorecidos e integrantes de las metas internacionales de desarrollo social. En estos años la Administración de la Comunidad Autónoma ha puesto al servicio de los países en desarrollo las lecciones aprendidas en la gestión de esas competencias.

La **salud** está intrínsecamente relacionada tanto con el acceso al agua potable y saneamiento básico, como con una nutrición adecuada. No obstante, ha de abordarse desde una perspectiva integral debiendo priorizarse algunas áreas especialmente sensibles y adaptarse a las diferentes realidades de los países prioritarios.

La salud ha formado parte de una de las prioridades sectoriales de la cooperación aragonesa para el desarrollo desde sus inicios. Fruto de esta importancia se impulsó en este sector la primera manifestación de la cooperación directa del Gobierno de Aragón. Asimismo, ha sido objeto de reflexión y debate en el seno de otro grupo de trabajo de actores de la cooperación aragonesa. El estado de salud de la población mundial ha mejorado de forma considerable en los últimos decenios, pero siguen manteniéndose, y en algunos casos agravándose, las graves desigualdades e inequidades en materia de salud existentes en el mundo, que provocan que haya tres millones de muertes de menores de 5 años que son evitables, o que

la tercera parte de todos los casos de VIH-SIDA estén en África. Ante esta situación, la comunidad internacional ha tomado la decisión, rubricada en acuerdos internacionales, de revertir esta situación. Los ODM son el compromiso más importante y, entre ellos, hay tres específicos para el sector de la salud. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que el acceso universal a servicios de salud de base amplia permitiría alcanzar entre el 60-70% del Objetivo de mortalidad infantil y el 70-80% del de reducción de la mortalidad materna. De hecho, la OMS ha establecido la Atención Primaria de Salud (APS) y el fortalecimiento de los sistemas de salud, como las dos principales estrategias que deben mejorarse para alcanzar los ODM.

Durante los años de vigencia de este Plan Director, tomando en consideración el trabajo realizado, la importancia de la prioridad horizontal de la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la especial incidencia del VIH-SIDA en África, serán ámbitos prioritarios de actuación: la atención primaria de salud, la salud reproductiva y materno-infantil, el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud y la lucha contra el SIDA y enfermedades prevalentes y olvidadas. Se priorizará la atención a colectivos especialmente vulnerables como la infancia: basta recordar que 800.000 niños mueren anualmente por la malaria.

4º.- El trabajo necesario para la puesta en marcha y ejecución de las actuaciones relativas a las áreas geográficas y sectores prioritarios mencionados no se puede realizar sin el concurso de unos recursos humanos educados y formados que posibiliten un desarrollo humano y sostenible en el futuro. La **educación** es un derecho consagrado en los textos internacionales y su ejercicio efectivo permite el cumplimiento de otros derechos humanos. La ausencia de educación encierra en sí misma pobreza, dado que priva a la persona de un elemento fundamental de bienestar que no sólo incide sobre el resto de factores asociados a la pobreza, relativos a la salud, el nivel de ingresos, la movilidad social, la igualdad entre hombres y mujeres, o la conservación del medio ambiente, sino que impide el ejercicio pleno de la ciudadanía y la formación para la participación en los asuntos públicos.¹²

La cooperación aragonesa enfatiza la capacidad transformadora de la educación, teniendo en cuenta que se trata de un proceso que se prolonga a lo largo de toda la vida del ser humano. Todavía se evidencian grandes disparidades en algunas regiones del mundo en el acceso a la educación de niños y niñas, y por parte de colectivos más vulnerables como la población indígena. Por ello, en este Plan Director se priorizan la educación básica y la alfabetización de adultos, otorgando especial atención a la educación para los colectivos más vulnerables, como mujeres e infancia en general.

5º.- Junto a ello, la cooperación aragonesa sigue priorizando la **formación y capacitación de recursos humanos** en ámbitos que tanta incidencia tienen en el desarrollo humano como: agua, soberanía alimentaria,

¹² Entreculturas, *Atlas de la educación en el mundo*, Ediciones SM, 2010, pp. 8 y ss.

salud, educación, buen gobierno y mejora del acceso al empleo. La cooperación directa tiene en este ámbito un importante papel a desempeñar en la transferencia de sus conocimientos y el intercambio de experiencias.

6º.- A ese respecto no podemos olvidar que uno de los objetivos que la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo establece para nuestra cooperación es el de: “potenciar los recursos humanos de los pueblos, reforzando su estructura productiva y favoreciendo su desarrollo no dependiente”. Por ello, la cooperación aragonesa no sólo contribuirá de forma prioritaria a la formación y capacitación de los recursos humanos, sino que también priorizará el **fortalecimiento de los sectores productivos**, impulsando la creación de tejido empresarial y posibilitando el acceso al empleo y el desarrollo socioeconómico de los pueblos.

Tanto en el ámbito del fortalecimiento de los sectores productivos como en el de la capacitación y formación de recursos humanos, los países de Desarrollo Humano Alto, como Ecuador o Perú, y los de Desarrollo Humano Medio (República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guatemala) son los que están especialmente bien situados para aprovechar las potencialidades que representa esta priorización.

El logro de la soberanía alimentaria está ligado al desarrollo del sector primario. La producción de alimentos sigue siendo la principal actividad económica de una gran parte de la población rural y el crecimiento económico rural constituye un requisito previo indispensable para el crecimiento económico general. En este Plan Director se priorizará la dotación de infraestructuras, la formación y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo rural sostenibles que sean capaces, a su vez, de generar empleo para esta población.

Tanto en la línea de favorecer un desarrollo no dependiente, como, nuevamente, de aprovechar la experiencia y ventajas comparativas de esta Comunidad Autónoma, se priorizará el turismo como motor de desarrollo. Resulta patente el potencial que este sector tiene para crear empleo tanto directo como indirecto. Aragón, como región interior que es, ha enfocado su oferta en los últimos años a un turismo ligado al medio ambiente, a la naturaleza, a la aventura y al patrimonio cultural, histórico y artístico, aspectos cada vez más valorados por los turistas. Muchos de los países priorizados en este Plan Director cuentan con este tipo de recursos de interés turístico y, por ello, la transferencia de conocimientos y la asistencia técnica que puede prestarse desde esta Comunidad Autónoma representa una gran oportunidad de fomentar el turismo como fuente de ingresos y empleo. En todo caso se trata de fomentar un turismo responsable, aprovechando los recursos endógenos, respetando el medio ambiente y garantizando una repercusión positiva en la población local.

7º.- En el contexto actual de crisis, de cambio estructural de los modelos de productividad y competitividad mundiales, las instituciones, el conocimiento,

la innovación, las redes y las relaciones entre diversos actores son factores clave en el desarrollo de los territorios. En los últimos años, desde diferentes organismos internacionales, se ha reconocido la importancia de la innovación y el conocimiento para el desarrollo, para avanzar en el logro de los ODM, y la necesidad del apoyo internacional a los países en desarrollo para aprovechar el adelanto tecnológico e incrementar su capacidad productiva. Ello se ha traducido en un mayor esfuerzo de algunos donantes por apoyar a los países en desarrollo en la búsqueda de cambios en sus modelos productivos hacia otros más diversificados, más avanzados tecnológicamente y más sostenibles a través de diferentes programas de intervención que pretenden potenciar los conocimientos y destrezas técnicas de los agentes públicos de estos países y fomentar el intercambio entre sus participantes.

Aragón ha apostado, de forma decidida, por la Innovación y el Desarrollo, porque es imprescindible dotar a los recursos de una nueva capacidad de producir riqueza, de innovar. Nuestra comunidad debe transferir su conocimiento y experiencia en el asesoramiento, apoyo y puesta en marcha de iniciativas de **Innovación y Desarrollo** para facilitar y promover mejoras de la competitividad, imprescindible para alcanzar un desarrollo económico sostenible. Una innovación que permitirá aprovechar mejor los propios recursos y un desarrollo tecnológico que generará el diseño de nuevos procesos, sistemas de producción o de prestación de servicios.

La Innovación y el Desarrollo constituyen una importante fuerza impulsora del crecimiento económico y el desarrollo, generando nuevos productos, procesos de negocio, cambios orgánicos que crean riqueza y bienestar social; un sector donde una pequeña inversión produce un gran impacto en el desarrollo regional, en su dimensión social y económica.

A lo largo de todos estos años se ha constatado la relevancia de las microempresas y cooperativas para la creación de empleo sostenible en los países en los que trabaja la cooperación aragonesa. Por ello, durante 2012-2015 se seguirán apoyando este tipo de iniciativas, otorgándoseles prioridad a las que supongan una puesta en práctica de las cuestiones relacionadas con Innovación y Desarrollo.

8º.- La consecución de resultados positivos en términos de desarrollo en todos los ámbitos sectoriales priorizados requiere tanto de la participación de la sociedad civil de estos países, como de la implicación de sus Administraciones Públicas. Esta Comunidad Autónoma ha venido apoyando y prestando **asistencia técnica a esas Administraciones** en aspectos tales como la gestión de sus competencias y la formación de sus recursos humanos. A lo largo del período de vigencia de este Plan Director se seguirá profundizando en estos aspectos y en aquellos otros que redunden en el apoyo a los gobiernos de ámbito regional o local, aprovechando el potencial que representa la cooperación descentralizada.

Como el Comité de las Regiones subraya en su Dictamen sobre “Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo

sostenible – Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE¹³, en el logro de las instituciones más legítimas y eficaces tienen un papel crucial los procesos de descentralización, como vía para acercar el gobierno a la ciudadanía y enraizar los valores democráticos en la sociedad; y en la promoción de esos procesos debieran tener un papel crucial los entes regionales y locales. Ha de tenerse en cuenta el importante valor añadido que aportan las regiones o territorios en ciertos ámbitos de especialización: a partir de la experiencia adquirida y sus conocimientos en ámbitos como el refuerzo administrativo, la ordenación del territorio, la educación, la protección civil, la seguridad alimentaria a través de la agricultura, las energías renovables, el agua, el medio ambiente y la I+D aplicada al desarrollo.

9º.- La educación y sensibilización de la sociedad aragonesa en materia de cooperación para el desarrollo está también recogida como prioridad sectorial en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo y, además, se dedica a ella su artículo 23:

1. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón promoverá acciones de educación para el desarrollo y de sensibilización en la problemática de los países menos desarrollados, con el objetivo de propiciar el compromiso solidario de la sociedad.

2. Dichas actividades podrán realizarse directamente o en colaboración con organizaciones e instituciones que desarrollen su trabajo en esta área.

La Educación para el Desarrollo (EpD) debe ser entendida como proceso educativo constante, tanto en el ámbito de la educación formal como no formal e informal, encaminada a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad en la sociedad aragonesa comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible. La EpD engloba cuatro dimensiones: sensibilización, formación, incidencia política e investigación.

A lo largo de estos años se ha impulsado esta prioridad sectorial de diferentes formas, entre las que destaca la creación de la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo en el seno de la Universidad de Zaragoza. Pero, en general, las actividades realizadas a lo largo de estos últimos años denotan una multiplicidad de acciones que requieren un mayor esfuerzo de coordinación entre los distintos actores implicados, una mejora sustancial en los recursos empleados, en aras de ganar eficacia y sostenibilidad en las acciones emprendidas a corto y medio plazo. Asimismo, se detecta una fuerte concentración de actividades en la ciudad de Zaragoza debido, en parte, a los recursos destinados desde el Ayuntamiento de esta ciudad.

La realización en marzo de 2011 de la I Mesa de diálogo EpD, coordinada por la FAS y en la que participaron representantes públicos y privados, es un primer paso hacia una mayor coordinación de todos los actores

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:192:0010:0014:ES:PDF>

implicados, con el objetivo de llegar a contar con una estrategia en esta materia dentro del período de vigencia de este Plan Director.

Por todo ello, este Plan Director priorizará actuaciones de EpD que impliquen la coordinación entre actores y que estén dentro de la estrategia general que se diseñe; acciones que resulten innovadoras en lenguajes, recursos y materiales empleados, así como las que tiendan a lograr un mayor impacto en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Asimismo, siguiendo con el trabajo realizado en estos años, se seguirán priorizando actuaciones en torno al comercio justo.

Por otro lado, la **acción humanitaria** de la comunidad internacional ha ido incrementándose a fin de dar respuesta a las necesidades de millones de personas que anualmente padecen crisis provocadas por desastres y conflictos de diversa índole. Los objetivos de la acción humanitaria son varios: salvar vidas, aliviar sufrimiento, mantener la dignidad humana en crisis provocadas por el hombre o por desastres naturales, así como afrontar la prevención. Requieren de respuestas eficaces, eficientes, transparentes, basadas en las necesidades de los destinatarios y responsable ante ellos.

El Comité Autonómico de Emergencias Aragón, en funcionamiento desde 2007, tiene como objetivo contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por desastres y conflictos, mediante el fortalecimiento del sistema aragonés de respuesta y la prevención de estas situaciones, así como la coordinación con la respuesta humanitaria nacional e internacional. En los próximos cuatro años seguirá impulsándose la coordinación de las actuaciones en este ámbito mediante el funcionamiento del citado Comité; y, además, se pondrá especial interés en que todas las intervenciones de cooperación para el desarrollo incluyan una adecuada gestión de riesgos.

Por último, el anterior Plan Director dedicaba un apartado específico al **codesarrollo** dada la importancia de los flujos migratorios en nuestra Comunidad Autónoma. Se trataba de unir la cooperación para el desarrollo y los flujos migratorios, contribuyendo al desarrollo humano de los países de origen, así como a reducir los efectos negativos que en ellos tiene la emigración. No tiene como objetivo “dar más cooperación para tener menos inmigración”, sino la lucha contra la pobreza.

En estos años se han impulsado diferentes iniciativas, y dando continuidad al trabajo iniciado se seguirán impulsando proyectos de codesarrollo relacionados con países de los que procede la inmigración presente en nuestra Comunidad Autónoma.

LA COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Desde los inicios de la cooperación aragonesa para el desarrollo siempre se ha buscado la coordinación y colaboración entre sus Administraciones Públicas. Además, la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, creó la Comisión Autónoma de Cooperación para el Desarrollo como un órgano de coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón que ejecutan gastos computables en esta materia.

A ello ha de añadirse la firma en 2001 de un Convenio de Colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, en atención al peso de estas Administraciones en la cooperación aragonesa. Este Convenio ha permitido un fluido intercambio de información, la financiación compartida de proyectos y programas de cooperación, la realización conjunta de acciones de sensibilización y educación para el desarrollo o la elaboración de informes de evaluación.

En este nuevo período de planificación se trataría, reconociendo los progresos realizados en esta cuestión y que se han puesto de manifiesto en el apartado correspondiente a la evolución de nuestra cooperación, avanzar en aquellos temas que tenemos pendientes, como la armonización de las convocatorias de subvenciones, la planificación e impulso de acciones conjuntas de cooperación para el desarrollo o facilitar el conocimiento de los proyectos llevados a cabo y su impacto entre los ciudadanos y ciudadanas en los distintos municipios aragoneses:

a) La armonización de las convocatorias de subvenciones. Tal y como ponía de manifiesto el Informe de evaluación del Plan Director 2004-2007, hay dificultades asociadas a la gran atomización de las Entidades Locales, la mayoría de tamaño pequeño o muy pequeño con recursos muy limitados, y a que en un buen número de ocasiones las iniciativas y las aportaciones económicas a proyectos de cooperación se hacen de modo ocasional y no siempre con continuidad o reflejo real y específico en los presupuestos anuales aprobados. No obstante, adoptando un enfoque posibilista y continuando con la relación de coordinación e intercambio de información ya iniciada entre el Gobierno de Aragón, el Ayuntamiento de Zaragoza y la Diputación Provincial de Zaragoza, se formará un grupo de trabajo con el objetivo de avanzar en esta materia, tomando en consideración las distintas normas y documentos existentes y llegando a compromisos concretos. Este grupo se configura abierto y a él podrán adherirse aquellas otras Administraciones Públicas aragonesas que en función de su interés y capacidades así lo requieran.

b) La planificación e impulso de acciones conjuntas de cooperación para el desarrollo. Como se ha señalado en el anterior apartado, las Administraciones Públicas aragonesas desempeñan y pueden desempeñar un papel importante en la prestación de asistencia

técnica a las Administraciones Públicas de los países en desarrollo. En este marco el trabajo conjunto puede potenciar el impacto en la consecución de resultados positivos tanto en la gestión de sus competencias como en la formación de sus recursos humanos.

Aunque ya se han venido realizando colaboraciones de manera informal en el ámbito de la formación, el Gobierno de Aragón ofrece su plataforma de formación *on line* con el objetivo de poder llegar a diseñar acciones formativas que recojan la experiencia y saber hacer de las diferentes Administraciones según su ámbito competencial y que respondan a las necesidades expresadas por los gobiernos locales de los países en desarrollo. Asimismo, además de continuar con la financiación compartida de proyectos y programas presentados a las diferentes convocatorias de subvenciones, en el período de vigencia del Plan Director se explorarán actuaciones conjuntas de cooperación directa a realizar tanto en los países en desarrollo como en el territorio de la Comunidad Autónoma en el ámbito de la sensibilización y la educación para el desarrollo.

c) Facilitar el conocimiento de los proyectos llevados a cabo y su impacto entre los ciudadanos y ciudadanas en los distintos municipios aragoneses. En los últimos años se viene señalando la importancia de realizar acciones de educación para el desarrollo y sensibilización en todo el territorio aragonés, especialmente en el entorno rural, evitando la concentración de las actividades en la ciudad de Zaragoza. Esta cuestión es todavía una asignatura pendiente y a su superación pueden contribuir las diferentes Administraciones Públicas aragonesas dando a conocer a sus ciudadanos y ciudadanas las actuaciones de cooperación que apoyan y el impacto que tienen en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas de los países en desarrollo.

A este respecto, es necesario seguir profundizando en nuevas formas de llegar a la ciudadanía, aprovechando el trabajo en materia de educación para el desarrollo que se recoge en este mismo Plan Director y trabajando por la transparencia. En un momento de crisis económica tan profunda se alza como ineludible la transparencia de todos los actores implicados en la cooperación al desarrollo para que la sociedad aragonesa siga apostando por la cooperación al desarrollo y por su proyecto.

MARCO PRESUPUESTARIO INDICATIVO DE LOS ACTORES DE LA COOPERACION ARAGONESA PARA EL DESARROLLO

En el marco presupuestario indicativo de este Plan Director no se puede obviar el impacto que está teniendo la crisis y que ha llevado a adoptar políticas de contención presupuestaria que han afectado a la cooperación para el desarrollo. El Gobierno de Aragón, teniendo en cuenta el impacto negativo de este contexto, muestra su confianza en que avances en la salida de la crisis repercutan en impactos positivos en la dotación presupuestaria de esta política. El presupuesto del Fondo de Solidaridad del Gobierno de Aragón con los países más desfavorecidos en este primer año de vigencia del Plan Director es de 5.693.232,32 euros.

La distribución estimativa de este Fondo de Solidaridad durante los años 2012-2015 sigue dando importancia a la satisfacción de las necesidades básicas de sus poblaciones, pero también a la realización de programas que posibiliten su desarrollo económico y social. Se trata, en definitiva, de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas de los países donde trabaje la cooperación aragonesa, promoviendo un desarrollo que posibilite el objetivo final de que nuestra cooperación ya no sea necesaria. La distribución estimativa es la siguiente:

- 30% para la satisfacción de las necesidades básicas.
- 50% tanto para los programas de desarrollo económico y social, como para la formación y asistencia técnica previstas en las iniciativas y redes de comercio justo.
- 10% para ayudas de emergencia y humanitaria.
- 10% para la educación y sensibilización (incluida la relativa a comercio justo), y para la formación de cooperantes y voluntarios aragoneses que colaboren en programas de desarrollo.

Respecto a los esfuerzos del Ayuntamiento de Zaragoza en materia de cooperación al desarrollo y con arreglo al contenido del “Pacto contra la Pobreza para el Ayuntamiento de Zaragoza”, firmado el día 2 de abril de 2007 por todos los partidos políticos con representación en el gobierno municipal, se establecen los siguientes porcentajes:

- 10% para ayuda humanitaria y de emergencia.
- Hasta un 10% para educación para el desarrollo (sensibilización, formación para el desarrollo y movilización social)
- Hasta un máximo del 10 % para actuaciones en materia de codesarrollo.
- A la satisfacción de necesidades básicas se dedicará al menos el 20%. La suma de estas actuaciones y las orientadas al desarrollo económico y social representará el 70%.

- Al menos el 20% del esfuerzo se dirigirá a proyectos a ejecutar en los Países Menos Avanzados con especial incidencia en el África subsahariana.

En cuanto a la Diputación Provincial de Zaragoza, el importe destinado a cooperación al desarrollo en el primer año de vigencia de este Plan Director será de 811.950 €.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: ENFOQUE HACIA LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS.

Todos los planes de la cooperación aragonesa han incluido un apartado dedicado al seguimiento y la evaluación, y en todos ellos siempre se ha insistido en la trascendencia de implantar una cultura de la evaluación y en las implicaciones que esos aspectos tienen sobre la planificación y todo el ciclo del proyecto. Por ello, es aquí donde introducimos las referencias al enfoque hacia la gestión orientada a los resultados, que nos remite a los principios consagrados en la **Declaración de París** (2005), todos ellos íntimamente relacionados: apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados y rendición de cuentas mutua.

Tal y como se recoge en el trabajo del Grupo de Reflexión de Gestión para Resultados de Desarrollo de la CONGDE¹⁴, la GpRD representa más que un simple método. Es una **forma de pensar y actuar** que se articula sobre un conjunto de herramientas prácticas tendientes a mejorar la gestión de las organizaciones.

La GpRD resume los esfuerzos por alcanzar los **resultados** planteados por las iniciativas de desarrollo y su impacto en las vidas de las personas. La GpRD se centra en una fuerte noción de causalidad. Se presupone que ciertos insumos y actividades conducen, de manera lógica, a determinados resultados. La relevancia de estos resultados sigue un orden creciente: los resultados más básicos (los 'productos' o *outputs*) contribuyen al logro de resultados más complejos ('efectos' o *outcomes*) y, finalmente, a la obtención de 'impacto', que es el resultado de mayor alcance. La atención al logro de resultados debe estar, por tanto, en todas las fases del proceso de gestión, desde la planificación al seguimiento y a la evaluación, pues afecta a todos los niveles en los que cada proceso se desarrolla.

La GpRD centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos (humanos, financieros, tecnológicos y naturales, sean estos internos o externos) hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. El foco de atención ya no se encuentra en los insumos en sí (cuánto dinero se obtendrá o cuándo se puede gastar), sino en los resultados mensurables (qué se puede lograr con los fondos) en todas las fases del proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, la GpRD se centra en la entrega de información razonable que permita mejorar la toma de decisiones

Ello implica realizar un seguimiento de los avances y de la gestión basándose en información certera de un modo que ayude a maximizar la obtención de resultados. La GpRD conlleva la necesidad de contar con **metas** claras, concretas, mensurables y limitadas en número, con objetivos ligados al

¹⁴ Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, *La gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo*, 2009.

(Disponible en http://www.coordinadoraongd.org/uploads/descargas/Coordinadora_GpRD.pdf)

tiempo. De igual modo, estas metas deben expresarse en términos humanos, es decir, en términos de efectos directos del desarrollo.

El concepto de “**resultados de desarrollo**”, como refleja el *Manual de buenas prácticas sobre la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD)* del CAD, es el siguiente: “cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible, que pueden medirse a través de cambios en indicadores a largo plazo”.

El uso de modelos lógicos y teorías del cambio como bases predictivas de las cadenas de resultados tienen limitaciones, por lo que es necesario enfatizar el rol que juegan los procesos de **aprendizaje** mutuo y adaptación de las intervenciones y programas como las condiciones necesarias para conseguir resultados de desarrollo; en esta línea, es importante potenciar el rol de la participación social y los enfoques de proceso de aprendizaje.

Los resultados de desarrollo son efectos producidos por múltiples factores, pero, en todo caso, fruto de la **asociación** para el desarrollo que a nivel local, territorial o país se produce entre la sociedad civil y su gobierno local o nacional, entre éstos y la comunidad donante, y dentro de la propia comunidad donante. La GpRD propicia la creación de sinergias con los países socios y la articulación coherente de los niveles de intervención. Se trata de un enfoque que obliga a trabajar en asociación, lo que nos permitirá implantar de una forma más decidida y generalizada la “estrategia de asociación” de la cooperación aragonesa, a partir de los planteamientos recogidos en los distintos Marcos de Asociación firmados por España con los países prioritarios recogidos en este Plan Director.

El proceso de implementación y aprendizaje de la GpRD se llevará a cabo sobre los cimientos ya existentes en la cooperación aragonesa para el desarrollo, buscando la racionalización de la gestión y de las herramientas utilizadas. A este respecto debemos recordar que el anterior Plan Director contenía un apartado dedicado a la calidad de la ayuda, calidad con cuyo logro la cooperación aragonesa seguirá comprometida en los próximos cuatro años.

Los sucesivos Planes Anuales nos permitirán profundizar en el proceso de aprendizaje de este nuevo enfoque y en la construcción de los correspondientes indicadores. Pero en todo caso, se considera que los resultados fundamentales de este Plan Director deben girar en torno a las siguientes cuestiones:

1. Concentración geográfica y sectorial de la cooperación aragonesa.
2. Coordinación de todos los actores.
3. Sinergias en el terreno.
4. Sensibilización y educación para el desarrollo: la sociedad aragonesa informada, concienciada y apoyando la política de la cooperación para el desarrollo.
5. Gestión para resultados.

GLOSARIO DE SIGLAS

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

APS: Atención Primaria de Salud.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo.

CONGDE: Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España

DGPOLDE: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

EpD: Educación para el Desarrollo.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FAS: Federación Aragonesa de Solidaridad.

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GpRD: Gestión para Resultados de Desarrollo.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONGD: Organización No Gubernamental de Desarrollo.

PIB: Producto Interior Bruto.

PMA: Países Menos Avanzados.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

RNB: Renta Nacional Bruta.