



Plan de Actuación Especial 2006-2008

Cooperación Española

**SIRIA**



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y  
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO



## ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>11</b>
1.1. Resumen del Diagnóstico.....	11
1.2. Resumen de la Estrategia de la Cooperación Española en Siria 2006-2008 ....	13
<b>2. ESTRATEGIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SIRIA (2006-2008).....</b>	<b>16</b>
2.1. Justificación de la estrategia.....	16
2.2. Objetivo Estratégico Global de la Cooperación Española en Siria.....	18
2.3. Marco temporal previsto de la Cooperación Española en Siria.....	18
2.4. Objetivos y Líneas Estratégicas de la Cooperación Española en Siria.....	19
2.5. Mecanismos para la coherencia, coordinación y complementariedad entre los actores de la Cooperación Española.....	32
2.6. Mecanismos para la coordinación y armonización con otros donantes y actores internacionales.....	32
2.7. Mecanismos para la comunicación, coordinación y alineamiento con el país socio.....	33
2.8. Mapa de prioridades.....	33
<b>3. PROCESO REALIZADO PARA LA ELABORACIÓN Y CONCERTACIÓN DEL PAE.....</b>	<b>35</b>
<b>4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACTUACIÓN ESPECIAL.....</b>	<b>36</b>
<b>5. CUADRO RESUMEN DE PRIORIDADES .....</b>	<b>38</b>
<b>6. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES CONSULTADAS.....</b>	<b>39</b>

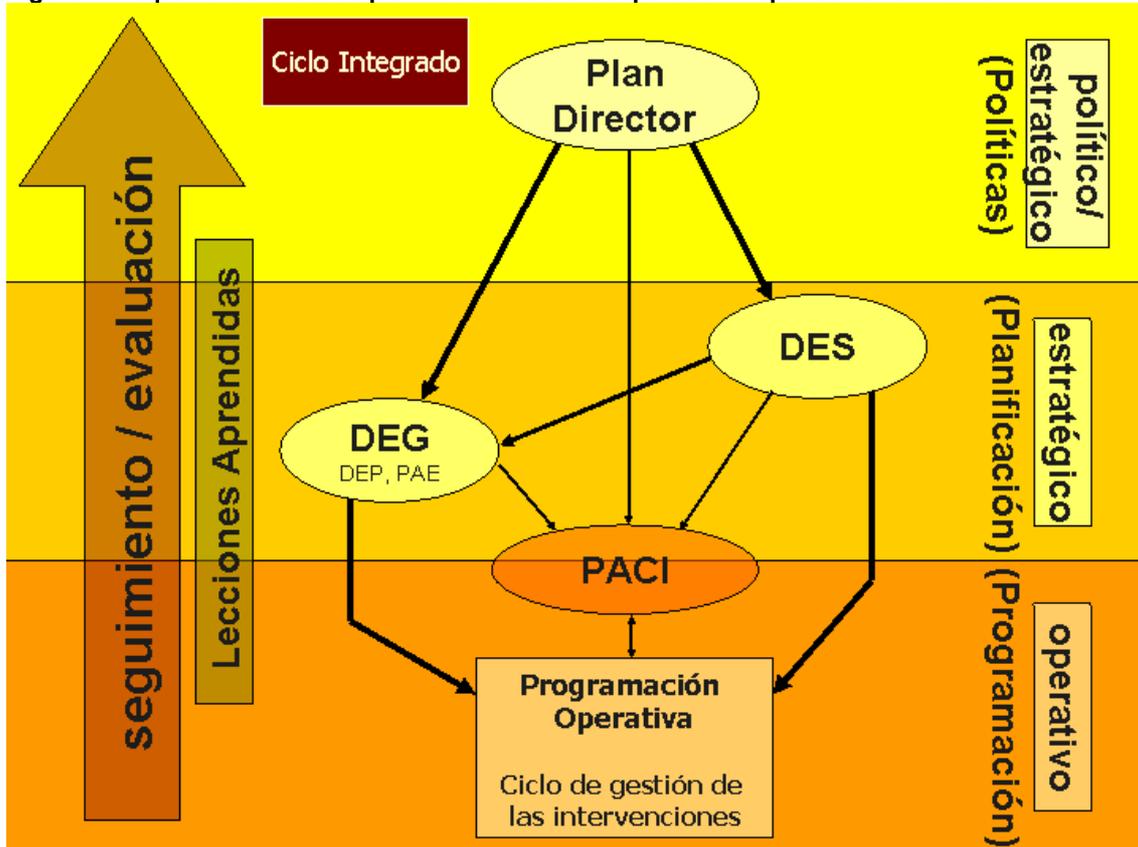
## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>CEP</b>	Comisión Estatal de Planificación
<b>NNUU</b>	Naciones Unidas
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>FAO</b>	Organización de Alimentos y Agricultura, Naciones Unidas
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos, Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNESCO</b>	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNRWA</b>	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud, Naciones Unidas
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>BEI</b>	Banco Europeo de Inversiones
<b>JICA</b>	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
<b>GTZ</b>	Cooperación Alemana
<b>FIRDOS</b>	Fondo para el Desarrollo Rural Integrado en Siria
<b>AFESD</b>	Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social
<b>KFAED</b>	Fondo Kuwaití para el Desarrollo Árabe
<b>SFD</b>	Fondo Social para el Desarrollo
<b>INAP</b>	Instituto Nacional de Administración Pública
<b>CSIC</b>	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
<b>RTVE</b>	Radio Televisión Española
<b>FPSC</b>	Fundación Promoción Social de la Cultura
<b>FIIAPP</b>	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OE</b>	Objetivo Estratégico
<b>LE</b>	Línea Estratégica
<b>DAFO</b>	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
<b>RRHH</b>	Recursos Humanos
<b>PYME</b>	Pequeña y Mediana Empresa
<b>Créditos FAD</b>	Fondo de Ayuda al Desarrollo
<b>NE</b>	Noreste
<b>CAP</b>	Convocatoria Abierta Permanente
<b>USD</b>	Dólar Estados Unidos
<b>PAE</b>	Plan de Actuación Especial
<b>GAFTA</b>	Área Árabe de Libre Comercio
<b>POGAR</b>	Programa de Gobernanza en los Países Árabes, NNUU

## INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resultado de un nuevo proceso de planificación que comienza con la publicación del Plan Director 2005-2008. El Ciclo de Planificación de la Política de Cooperación Española al Desarrollo 2005-2008, que desarrolla el mandato de la LCID 23/98, tiene una duración cuatrienal, bajo el siguiente esquema:

Figura 1: Esquema del ciclo de planificación de la Cooperación Española. SECI-DGPOLDE



Garantizar la oportunidad, coherencia, eficacia y eficiencia de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, exige el establecimiento de mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación adecuados. Estos tres elementos han de ser considerados integradamente en un mismo ciclo, que se retroalimenta permanentemente.

Fruto de la puesta en marcha de estos mecanismos, la política de cooperación se ve desarrollada en función de las orientaciones del PD para cada sector y país, y se concreta en cada intervención y en el nivel operativo en coherencia con los niveles estratégicos, con el consiguiente seguimiento y evaluación a los diferentes niveles (estratégico y operativo) del sistema.

De esta manera, el ciclo de planificación se inicia con la elaboración de un **Plan Director**, que se configura como el instrumento de definición de la política pública de cooperación en su periodo de vigencia. Es el elemento básico de planificación cuatrienal, y determina los fundamentos, principios, objetivos, las líneas generales y directrices básicas de la Cooperación Española, señalando prioridades sectoriales y geográficas.

El siguiente nivel en el ciclo de planificación son los **Documentos de Estrategia Sectorial (DES)**. Los DES se sitúan en un nivel estratégico, desarrollan conceptualmente las prioridades sectoriales definidas en el Plan Director y ofrecen orientaciones precisas y buenas prácticas para alimentar el resto del ciclo de planificación, desde los Documentos de Estrategia Geográfica hasta cada una de las actuaciones de la Cooperación Española en cada sector. Los Documentos de Estrategia Sectorial, están concebidos en su elaboración con una proyección de largo plazo a fin de poder desarrollar bien su aplicación y alimentar con lecciones aprendidas los siguientes procesos de elaboración/actualización de Estrategias Sectoriales.

Todavía en el ámbito de la planificación estratégica, los **Documentos de Estrategia Geográfica (DEG)** son aquellos que concretan el marco estratégico **para el conjunto de actores de la Cooperación Española** en un país, zona o región determinada y en ellos se aplican los postulados, principios y prioridades del Plan Director. Estos documentos constituyen un marco de cooperación estable, predecible, flexible y de largo plazo, y pretenden evitar dispersión y desconexión en las actuaciones de la Cooperación Española, aportando criterios estratégicos bien definidos y restrictivos para la concentración geográfica y sectorial, y para la coordinación de las acciones de los diferentes actores de la Cooperación Española al Desarrollo.

En el actual **PD 2005-2008** el compromiso de la planificación estratégica geográfica se adopta como uno de los ejes fundamentales para la mejora de calidad y eficacia de la ayuda, y establece que para cada uno de los países prioritarios de la Cooperación Española se elaborará un **Documento de Estrategia País (DEP)**, y para los países preferentes y de atención especial, un **Plan de Actuación Especial (PAE)**. Las **Comisiones Mixtas** entre España y los países socios, así como la **programación operativa**, que asigna los recursos técnicos y financieros de la Cooperación Española, deberán tender a coincidir con su período cuatrienal de vigencia y ser congruentes con su definición de prioridades de actuación, respondiendo a una orientación estratégica de medio plazo, en un marco del alineamiento con las políticas del país y armonización con otros donantes, siguiendo los principios para la eficacia de la ayuda de la Declaración de París.

El método para la elaboración de los Documentos de Estrategia Geográfica (DEP y PAE) es fruto de un proceso iniciado en 2005 de reflexión, consulta y revisión entre la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE-SECI), las Direcciones y Subdirecciones Generales de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y los demás actores de la Cooperación Española al Desarrollo a través, fundamental aunque no exclusivamente, del Consejo de Cooperación, la Comisión Interterritorial de Cooperación, y la Comisión Interministerial de Cooperación.

De esta manera, en los años 2005 y 2006 se elaboraron sendas herramientas metodológicas en las que se detallan los principios, contenidos y proceso que se ha de seguir para la elaboración de los documentos DEP y PAE<sup>1</sup> (incorporando las lecciones aprendidas obtenidas del proceso previo de elaboración de los DEP). Durante 2005 se acometió el proceso participativo de elaboración de los DEP, proceso presentado formalmente por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional ante el

---

<sup>1</sup> Un proceso de planificación estratégica de estas dimensiones tenía como criterio fundamental el de promover y consolidar cambios en el sistema de la Cooperación Española al desarrollo que la orienten hacia una mayor calidad y eficacia. La planificación se realizaba a través de las capacidades y recursos internos de la propia Cooperación Española, de manera que el esfuerzo de planificación redundaba en medir, potenciar y reforzar las capacidades analíticas, propositivas y de planificación de nuestro sistema

Congreso de los Diputados el 1 de marzo de 2006. En 2006 se acometió el proceso participativo de elaboración de los PAE, y el 22 de febrero de 2007 la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional ha presentado formalmente su resultado ante el Congreso de los Diputados.

El desarrollo de una herramienta metodológica común a estos documentos ha permitido, por un lado, homogeneizar la estructura y unificar el proceso de elaboración, facilitando que se abordara simultáneamente la elaboración de todos los DEP en 2005 y de todos los PAE en 2006. A su vez, ha permitido trasladar y aplicar de manera práctica los principios contemplados en el PD 2005-2008 en cada ámbito geográfico concreto. En particular el proceso de elaboración de los DEG contempla los siguientes principios:

- a. Facilitar la COHERENCIA de políticas de la Administración General del Estado (AGE), así como la CONCERTACIÓN, COORDINACIÓN y la COMPLEMENTARIEDAD con las Administraciones Autonómicas y Locales y demás actores de la Cooperación Española, tal y como están definidos en el Plan Director.
- b. Aumentar la EFICACIA en la gestión de la Cooperación para el Desarrollo siguiendo los mandatos y recomendaciones sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda aprobados en las Declaraciones de Roma, Marrakech y París: Estrategia de Asociación, Apropiación, Alineamiento, Armonización, y Gestión para resultados, así como la incorporación de lecciones aprendidas sobre la que planificar los nuevos y sucesivos ciclos de nuestra Cooperación
- c. Máxima concentración y focalización en los Objetivos Estratégicos, para tratar de conseguir un máximo impacto en la lucha contra la pobreza, y para mejorar la asignación de la ayuda
- d. Selección (en función de su máxima IDONEIDAD) de los Instrumentos y Modalidades de Cooperación para el logro de los objetivos definidos
- e. Facilitar la integración en una AGENDA INTERNACIONAL Común para el Desarrollo, promoviendo una política multilateral activa, selectiva y estratégica.

Por tanto, y en aplicación de estos principios, la propuesta estratégica contenida en los DEG es el resultado de una secuencia lógica de planificación que nace de un estudio-diagnóstico configurado de la siguiente manera:

Diagnóstico	
1. Análisis de la situación de desarrollo del país	<p>El análisis de la situación de desarrollo del país se realiza siguiendo todos los sectores definidos en el Plan Director, además de incorporar la contextualización de cualquier coyuntura institucional, política, económica, social o medioambiental interna o externa al país que se esté produciendo, o que existan indicios de que se vaya a producir, a fin de conocer si supone una oportunidad o una amenaza en términos de desarrollo del país.</p> <p>En la <b>herramienta DEP</b> se cuenta con una batería de indicadores (de contexto) sector a sector del Plan Director, que todos los países prioritarios deben cumplimentar y que sirve de base para el desarrollo narrativo del análisis de la situación de desarrollo. Después se elabora una Matriz de Perfil Estratégico (PEST) que refleja de 1 a 4 el nivel de vulnerabilidad del país socio en cada uno de los sectores y líneas estratégicas definidos en el Plan Director.</p> <p>En el caso del proceso de elaboración de los <b>PAE</b>, la secuencia lógica del análisis de la situación de desarrollo del país parte de la elaboración de la matriz de perfil estratégico (PEST), donde se debe valorar la vulnerabilidad en cada uno de los sectores prioritarios del Plan Director en el país socio, basando esa valoración o bien en la misma batería de indicadores desarrollada en la HDEP (opción recomendada por su exhaustividad y profundidad a la hora de diagnosticar la situación de desarrollo del país socio), o bien a partir de documentación relevante para adjudicar el nivel de</p>

	vulnerabilidad adecuado a cada sector (información que esté disponible procedente de organismos internacionales - CE/UE, Agencias de NNUU, etc. - u otros <sup>2</sup> ). En el caso PAE es la propia matriz PEST la que contiene los indicadores de contexto más relevantes (frente al DEP, que están contenidos en la batería de indicadores)
2. Análisis de las políticas de Desarrollo del País: Apropriación y Alineamiento.	En este apartado se describe y analiza si existe una Estrategia de Desarrollo del país socio u otros documentos programáticos generales y/o sectoriales, y una serie de elementos relacionados con su calidad, aplicación y grado de ejecución, participación en la elaboración de los diferentes actores del país socio, aspectos relativos al seguimiento y evaluación, dependencia de la AOD, entre otros elementos <sup>3</sup> .
3. Análisis de la presencia, coordinación y grado de armonización entre donantes en el país socio.	En este apartado deben describirse y analizarse aspectos como quiénes son los principales donantes bilaterales y multilaterales (financieros y no financieros), volumen total de la ayuda general, distribución de la ayuda por donantes (por volumen y sectorial), concentración geográfica, mecanismos de coordinación entre donantes y su funcionamiento, existencia y operatividad de iniciativas de armonización y la participación de España en ellas, entre otros aspectos <sup>4</sup>
4. Análisis de los Actores e Instrumentos de la Política de la Cooperación al Desarrollo Española en el país socio.	En este apartado deben describirse y analizarse aspectos como qué actores, en qué sectores, en qué áreas geográficas, y con qué volumen de AOD están presentes en el país socio, los instrumentos, mecanismos de coordinación existente y su funcionamiento, evaluaciones y lecciones aprendidas de la experiencia de la Cooperación Española en el país, y la coherencia de políticas, entre otros elementos. <sup>5</sup>
5. Análisis DAFO y Conclusión Diagnóstica	Con estas 4 acciones previas (análisis de los apartados 1 al 4) se deben argumentar las Vulnerabilidades, Fortalezas, Amenazas y Oportunidades que – a modo de conclusión - en términos de Desarrollo presenta el país socio, y cuál es el valor agregado o ventaja comparativa <sup>6</sup> de que dispone la Cooperación al Desarrollo Española en este contexto.

Por último, todos estos elementos se someten a un análisis estratégico como resultado del cual se concluye cuál es el valor añadido de la Cooperación Española en este contexto, y en qué sectores, con qué objetivos y en qué zonas del país concentraremos nuestros esfuerzos, a qué política nacional o local del país socio estamos apoyando, qué actores de la Cooperación Española van a intervenir y con qué instrumentos, cómo nos vamos a coordinar, y con qué socios locales e internacionales vamos a buscar la interlocución y alianzas para la consecución de nuestros Objetivos Estratégicos. Se pretende, además, buscar la máxima interlocución y alinear nuestras prioridades con las del país socio, y reforzar la coordinación y complementariedad con otros actores de la Cooperación Española presentes en el país y con otros donantes.

<sup>2</sup> Será imprescindible mencionar las fuentes y documentos o información utilizada.

<sup>3</sup> Todos los elementos a analizar se detallan en las herramientas. En la del DEP se solicitaba a nivel narrativo, en la de los PAE se consigna la misma información detallada en forma de indicadores de contexto o de aplicación, como parte de las mejoras y evolución de la herramienta.

<sup>4</sup> Ídem

<sup>5</sup> Ídem

<sup>6</sup> A los efectos de este documento, el término 'Ventaja Comparativa' se refiere a aquellos ámbitos de especialización sectorial de la Cooperación Española en los que la conjugación de las prioridades de nuestra Política de Cooperación al Desarrollo con nuestra experiencia y lecciones aprendidas, y el contexto de la acción de los demás donantes y del propio país socio, estimamos que tenemos la capacidad de ser más eficaces en nuestra cooperación y lograr un mayor impacto que beneficie a la población. No debe conjugarse, entonces, bajo esta ventaja comparativa elementos que tengan que ver con intereses geoestratégicos (políticos o comerciales) españoles, sino basarse en las necesidades de desarrollo del país socio.

La estrategia, por tanto, se construye de la siguiente manera:

<b>Estrategia de la Cooperación Española en PAÍS XXX (2005-2008)</b>	La Estrategia ha de estar fundamentada en los argumentos destacados en el análisis diagnóstico, teniendo – por tanto- que quedar demostrada la relación entre ambos de manera clara y explícita en la formulación estratégica.
1. Justificación de la Estrategia.	Este apartado ha de constituir una introducción a la parte estratégica, que vincule claramente el diagnóstico con nuestra elección estratégica explicando de manera clara y concisa la elección en función del diagnóstico realizado (Vulnerabilidad del país o de la zona concreta seleccionada; ocasión propicia en términos de alineamiento con estrategias, políticas o programas del país socio, que concorra en el lugar y/o sector que consideremos adecuado para nuestra intervención; ocasión propicia en términos de iniciativas de coordinación (y/o armonización) y complementariedad con otros donantes que concorra en el lugar y/o sector que hemos escogido para actuar; ocasión propicia en términos de coordinación y complementariedad de actores e instrumentos de la Cooperación Española que concorra en los lugares y sectores escogidos para la actuación de nuestra Cooperación u otros motivos significativos.
2. Objetivo Estratégico Global.	En este apartado se ha define de manera concisa cuál es el Objetivo Estratégico Global del conjunto de la Cooperación Española en el país socio.
3. Marco temporal previsto de la Cooperación Española.	Sólo en el caso de los PAE. En este apartado se describe, en función de las razones que fundamentan la presencia de nuestra Cooperación, qué previsión se hace de nuestra permanencia en el país.
4. Objetivos y líneas estratégicas de la Cooperación Española en el país.	<p>Se deberán exponer las prioridades de concentración sectorial, zonas de intervención prioritaria (concentración geográfica), y definir los objetivos estratégicos sectoriales y horizontales, así como los criterios que justifican y argumentan la selección de los sectores y zonas donde intervenir, evitando que la estrategia sea una sumatoria de las acciones y actores actuales, sino que refleje una decisión conjunta estratégica para alcanzar la máxima eficacia de las intervenciones. El guión que se desarrolla para <u>cada una</u> de las prioridades que se definen es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Objetivo estratégico sectorial</b> (seleccionado del Plan Director) / <b>Línea estratégica (LE)</b> (seleccionada del Plan Director) y <b>Actuación prioritaria</b><sup>7</sup> (seleccionada del Plan Director)</li> <li>b) <b>Objetivo específico en relación a la LE seleccionada.</b> En donde se define de una manera más precisa, descriptiva y flexible nuestro objetivo concreto en relación a esa línea estratégica en el país, abandonado la etiqueta general que nos brinda el Plan Director en el apartado anterior.</li> <li>c) <b>Objetivo horizontal en relación a la LE seleccionada.</b> En donde se define el o los objetivos que de manera más específica integran la prioridad horizontal dentro de la línea estratégica seleccionada.</li> <li>d) <b>Zona/s de intervención prioritaria para la LE seleccionada.</b> Zonas del país donde se trabajará en esa línea estratégica, pudiendo ser también una intervención de índole institucional y cobertura nacional.</li> <li>e) <b>Justificación de la alternativa elegida y definición de los valores de los indicadores básicos que determinan la selección de la LE.</b> Al igual que se hace una justificación general al introducir la Estrategia, en este apartado se desarrolla la argumentación de en qué factores más significativos del diagnóstico nos hemos basado para la selección de apoyar o realizar actuaciones en cada Línea Estratégica seleccionada. Toda justificación de la elección de una alternativa ha de acompañarse del valor base del indicador que nos justifica esa elección (ya sea cualitativo o cuantitativo), para poder dar seguimiento y tener elementos para evaluar el impacto posterior de nuestras acciones sobre esos objetivos estratégicos.</li> <li>f) <b>Previsión de actores e instrumentos de la Cooperación Española para implementar las intervenciones en cada LE seleccionada.</b></li> <li>g) <b>Política, estrategia de desarrollo nacional, local, declaración programática del país socio o estrategia regional con la que nos alinearemos,</b> para conseguir la máxima eficacia en nuestras intervenciones en la línea estratégica escogida.</li> </ul>

<sup>7</sup> Se deja abierta la opción (aunque no es estrictamente necesario) de especificar también las actuaciones prioritarias.

	<p>h) <b>Socios locales identificados como interlocutores estratégicos para garantizar la eficacia de nuestras actuaciones.</b> Aunque será en una planificación operativa donde se concreten las colaboraciones específicas y aportes, en la estrategia debemos poder determinar cuáles serían los socios locales (Estado Central, Descentralizado, Sociedad Civil u otros) que se han de considerar para maximizar el impacto de nuestras acciones en esta Línea Estratégica seleccionada, de manera que a la hora de establecer planificaciones operativas se consideren las coordinaciones y relaciones necesarias.</p> <p>i) <b>Asociación, coordinación o armonización con otros actores internacionales de cooperación.</b> De igual manera que en el apartado anterior, si en el diagnóstico hemos localizado la idoneidad de coordinarnos con otros actores internacionales para trabajar en esta Línea Estratégica, deberemos determinar cuáles son.</p>
5. Mecanismos para la coherencia, coordinación y complementariedad entre los Actores de la Cooperación Española.	Breve descripción de <b>los mecanismos concretos y específicos</b> que asegurarán la comunicación, coordinación y búsqueda de complementariedades en el país entre los actores de la Cooperación Española a lo largo de la gestión, seguimiento y evaluación de la Estrategia en el periodo de vigencia de la misma.
6. Mecanismos para la coordinación y armonización con otros donantes y actores internacionales.	Breve descripción de <b>los mecanismos concretos y específicos</b> que asegurarán la comunicación, coordinación y búsqueda de complementariedades en el país a lo largo de la gestión, seguimiento y evaluación de la Estrategia en el periodo de vigencia de la misma con la comunidad internacional.
7. Mecanismos de comunicación, coordinación y alineamiento con el país socio.	Breve descripción de <b>los mecanismos concretos y específicos</b> que asegurarán la debida comunicación, coordinación y alineamiento con el país socio a lo largo de la gestión, seguimiento y evaluación de la Estrategia en el periodo de vigencia de la misma (teniendo en cuenta especialmente que los Actores y Acciones de la Cooperación Española no se ciñen únicamente a las OTC/AECI, y han de establecerse puentes y vías de comunicación con los demás actores de manera coordinada, estructurada, integrada y coherente).
8. Mapa de prioridades.	Inclusión de un mapa geográfico que refleje de manera visual: Las zonas de actuación prioritaria y la concentración sectorial seleccionadas en la estrategia; La distribución de Actores de la Cooperación al Desarrollo Española involucrados en la estrategia (especificando los diferentes actores) + Instrumentos; La distribución de los distintos donantes y actores internacionales.
<b>Proceso realizado para la elaboración y concertación del DEG.</b>	Como último apartado del DEG, será necesario hacer una breve descripción de los diversos procesos realizados y de los actores involucrados en la definición y concertación del DEG, de cara a documentar las lecciones aprendidas en todo el proceso.
<b>Seguimiento y evaluación</b>	Los protocolos y metodologías están siendo sometidas a revisión, construcción y debate en el marco del convenio DGPOLDE / IDR.

La elaboración de estos documentos se basa en procesos de diálogo con el país socio (y el concepto de estrategia de asociación) y deben incorporar en su elaboración las principales líneas y objetivos de la estrategia de reducción de la pobreza o documento análogo establecido por el Estado destinatario y en procesos de coordinación y concertación activa entre los actores de la Cooperación Española en terreno y en España, trasladando de manera efectiva los principios descritos anteriormente, y con el resto de la comunidad donante que concurre en el país socio.

Las estrategias que se presentan en estos documentos públicos se describen en dos niveles:

⇒ Un primer nivel global, concretado en un **Resumen Ejecutivo** en el que se resume el análisis diagnóstico realizado y sus principales conclusiones<sup>8</sup>, por un lado, la

<sup>8</sup> No forma parte de los documentos públicos oficiales todo el documento de análisis diagnóstico realizado, aunque la información está disponible para el conjunto de actores de la Cooperación Española al Desarrollo tanto en la DGPOLDE como en la AECI y OTCs.

- estrategia definida, por otro. Con él se pretende una percepción rápida de cuál va a ser nuestra prioridad en el país
- ⇒ Un segundo nivel, en el que se explica en detalle la **estrategia** adoptada, con los elementos anteriormente descritos.

Todos los DEP y los PAE, además de haberse elaborado de manera participada entre los actores de la Cooperación Española que concurren en terreno, han sido sometidos a la consulta de todos los actores de la Cooperación Española a través de sus órganos consultivos: Consejo de Cooperación al Desarrollo, Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, y Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

Estos documentos se constituyen como elemento básico para profundizar, a partir de su existencia, en la mejora de la coordinación y complementariedad de todos los actores de la Cooperación al Desarrollo Española, al ser el inicio de un proceso de planificación continua y de ejecución de nuestra política de cooperación sobre las bases de una estrategia estable a medio plazo definida conjuntamente por todos los actores. Con ellos se abren líneas de trabajo y espacios comunes para todos los actores de la Cooperación Española, de manera que se estimulen y localicen las potencialidades de nuestra Cooperación mejorando los mecanismos de coordinación entre todos, así como con los actores, políticas o iniciativas internacionales y locales del país socio que así lo aconsejen.

La metodología y estructura común de estos documentos facilitará el **proceso de seguimiento** (para lo que se están elaborando unos **protocolos específicos**) y la **evaluación**.

Es importante resaltar que los DEG son documentos concebidos como flexibles, vivos y evolutivos, es decir, en periódica actualización conforme las condiciones y el entorno local e internacional así lo demanden. Esta actualización se realiza a través de los ejercicios de seguimiento. Las estrategias desarrolladas durante este periodo de vigencia serán sometidas a seguimiento (y en algunos casos, a evaluación) antes de que éste concluya, de manera que los próximos DEP y PAE serán elaborados contando con las orientaciones de las actualmente en curso Estrategias Sectoriales y sobre las lecciones aprendidas del ciclo anterior, buscando la mejora continua de nuestra cooperación. El desarrollo, aplicación, seguimiento y evaluación de estas estrategias geográficas informarán y serán elementos imprescindibles no sólo para la posterior evolución de los propios documentos de país, sino para la determinación geográfica del siguiente Plan Director 2009-2012 hacia una mayor calidad de nuestra AOD.

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

### 1.1. Resumen del Diagnóstico

En términos generales, Siria es un país de renta media-baja que mantiene a duras penas unos servicios sociales básicos (salud y educación) medianamente aceptables, que conviven con una economía inmersa en un tímido proceso de renovación y de transición desde un régimen de corte socialista a uno de libre mercado. El factor político, sin embargo, interfiere en el proceso de reforma debido a las tensiones regionales y a las presiones internacionales que bloquean el dinamismo político interno y ahuyentan las inversiones extranjeras.

El análisis de la situación de desarrollo en Siria se apoya en dos pilares que explican la situación del país, dirigen las acciones de la cooperación española y nos aportan las claves sobre las que actuar: por un lado las desigualdades geográficas y por otro las constantes sectoriales más vulnerables.

Si bien el análisis de diagnóstico desarrollado en el PAE hace un especial hincapié en los tres sectores (institucional, social y económico) que se explican más abajo, se incluirán a lo largo del documento (capítulo 3.1) un análisis de todos los sectores destacados en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. El especial énfasis hecho sobre los citados tres sectores se debe a su relevante protagonismo en el proceso de desarrollo del país y en los ejes sobre los que se apoya la cooperación española en Siria. Al mismo tiempo, la prioridad geográfica dada a la región noreste se fundamenta en el análisis de diferentes indicadores que nos demuestran la importancia de esta zona para el desarrollo general de Siria. Lógicamente, algunos de los sectores analizados deben ser entendidos como un proceso de desarrollo nacional y no delimitado exclusivamente a la región geográfica más vulnerable.

En el **ámbito geográfico**, nuestra mirada se dirige irremediabilmente a la región noreste del país, donde encontramos los núcleos e indicadores más vulnerables de toda la geografía nacional. Formando un triángulo geográfico delimitado por el río Eufrates y las fronteras turca e iraquí, el noreste sirio representa la región más subdesarrollada y empobrecida del país. Este enclavamiento estratégico particular ha ido sumiendo a toda la zona en el olvido y la marginación. Por un lado, la excesiva centralización de un gobierno que gira en torno a Damasco y las grandes ciudades del eje central del país y, por otro, la personalidad tribal que la caracteriza, han ido sistemáticamente hundiendo en la penuria a la región.

El **diagnóstico sectorial** se centra en tres sectores básicos que representan los puntos más vulnerables en materia de desarrollo. En primer lugar cabe destacar el sector de la **gobernanza democrática**, terreno en el que encontramos indicadores que nos alertan sobre el déficit de valores democráticos estables en el país. La ausencia de pluralismo político, la inexistencia de alternancia en el poder o la debilidad de la sociedad civil nos ponen en la pista de las deficiencias que Siria muestra en materia de gobernanza. Aunque en los últimos años han aparecido atisbos de reforma política, los pasos a favor de una mayor apertura democrática son lentos y costosos y las expectativas de reforma democrática generadas entre los sectores más aperturistas van siendo enterradas por la vieja guardia conservadora del régimen.

Tampoco son muy optimistas los datos sobre el aparato judicial, la libertad de prensa y la administración. En lo relativo a este último sector, observamos que los puntos más débiles de la administración Siria son la falta de transparencia, la corrupción, el solapamiento de reglas y normas, una anticuada organización, la excesiva

centralización y la ausencia de eficiencia de todo el entramado administrativo. La gestión y regulación de la administración Siria se puede definir como un laberinto burocrático que complica su comprensión y dificulta aún más la atención a la ciudadanía y la defensa de sus derechos e intereses.

El diagnóstico de la cobertura de necesidades básicas nos lleva al análisis del **sector social**. Siria tiene un sistema de servicios públicos aceptable en relación a su nivel de renta, aunque precario, ya que existen en las provincias del noreste y en los entornos de las grandes ciudades bolsas de pobreza que presentan grandes carencias en cuanto a acceso a estos servicios y a oportunidades de empleo. Varios indicadores sobre el estado de servicios sociales básicos nos presentan a la región NE con los índices más altos de analfabetismo, las mayores tasas de abandono escolar o las más marginadas en cuanto al acceso a servicios sanitarios primarios. Uno de los mayores problemas es el agua, y en especial, el tratamiento de aguas residuales. No existe, por otro lado, un sistema de protección infantil que impida el trabajo de los niños, y la atención a los discapacitados es muy deficiente.

Finalmente, y como tercer sector vulnerable y con un importante protagonismo en el proceso de desarrollo del país, incluimos las **capacidades económicas**. La lenta apertura al exterior de la economía Siria abre un horizonte optimista, aunque el proceso sigue siendo vigilado por la vertiente más conservadora y proteccionista del régimen, reacia a entregar los monopolios públicos al libre mercado. Pero este proceso de apertura se encuentra estrechamente ligado a la vulnerabilidad de algunos indicadores que amenazan la estabilidad económica nacional: el agotamiento de las reservas petrolíferas (se prevé que pase a ser de exportador de petróleo a importador neto de energía en la próxima década) puede suponer uno de los grandes desafíos para Siria en los próximos años. Siria necesita urgentemente aumentar su productividad, incrementar la competitividad de sus exportaciones y, sobre todo, diversificar su economía; si no comienza a aumentar los ingresos provenientes de los sectores económicos no-petrolíferos, promoviendo principalmente la iniciativa privada, será incapaz de sostener la renta per capita actual (de por sí muy baja) con la consecuente degradación en el gasto público, en los servicios sociales y en la calidad de vida de los ciudadanos.

A esto se añade la urgente necesidad de aumentar la capacidad de creación de nuevos puestos de empleo y el desarrollo del sector privado. La tasa de desempleo oficial se sitúa en torno a un 16% y cada año entran 300.000 nuevos individuos a los que el mercado laboral actual es incapaz de absorber. El sector privado, a su vez, posee un escaso acceso a los créditos, debido a intereses prohibitivos y a la falta de mercados de capital. A ello se añade la falta de un marco regulador para microempresas o PYMES y la carencia de una banca especializada en la materia. Los únicos programas para el desarrollo del sector provienen de la UE y la ONU principalmente, aunque en ningún caso son estatales. A pesar de estas dificultades, el sector privado constituye el 60% del PIB. Las PYME emergentes de origen familiar han tenido que acudir a fuentes de financiación de muy alto coste para ampliar sus negocios o contar normalmente con financiación propia.

## 1.2. Resumen de la Estrategia de la Cooperación Española en Siria 2006-2008

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 incorpora por primera vez a Siria dentro de los países susceptibles de recibir AOD española, clasificándolo como País de Atención Especial. Esta inclusión se debe al reconocimiento de la importancia de este país, por su tamaño, peso político e influencia, en el marco de una política exterior española que trabaja a favor de la **construcción de la paz en Oriente Medio**, así como a la voluntad de contribuir, en el marco del Proceso de Barcelona, a los **esfuerzos de liberalización y de democratización** que el país está emprendiendo, y a la **mejora del nivel de bienestar de su población**. Con este marco de fondo, el objetivo principal y general de la Cooperación Española en Siria es contribuir a la estabilidad social y democratización del país mediante el apoyo a los procesos de reforma, y la mejora de la calidad y accesibilidad a los servicios públicos de las poblaciones más desfavorecidas, especialmente en la región NE de Siria y las bolsas de pobreza urbanas de las principales ciudades.

Siguiendo las premisas establecidas en el análisis de diagnóstico y las conclusiones del análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)<sup>9</sup>, las acciones de la cooperación española tendrán un mayor impacto en el proceso de desarrollo del país si se alinean con las prioridades sectoriales y geográficas apuntadas en ambos análisis.

De acuerdo con el análisis DAFO, Siria presenta un amplio abanico de oportunidades para la Cooperación Española. En primer lugar, la ruptura del aislamiento que sufre Siria por la comunidad internacional puede ser un nicho de oportunidad para la Cooperación Española de liderar un cambio en la actitud de la comunidad internacional, influenciando especialmente a otros países europeos aprovechando al mismo tiempo el buen momento de las relaciones sirio-españolas. Además, Siria es un Estado sólido por su tamaño, peso político y su influencia en la zona, imprescindible para cualquier proceso de paz en la región. Estos últimos aspectos deben complementarse con la amenaza existente de aislamiento que la máquina militar de Israel y la influencia de la política exterior de EE.UU. en toda la comunidad internacional ejercen sobre Siria (amenazas que afectan a las áreas económicas, políticas y sociales del país).

Estos últimos aspectos geoestratégicos deben ser valorados conjuntamente con los indicadores de desarrollo reflejados en el DAFO y analizados en el diagnóstico. Desde el punto de vista sectorial, las acciones de la cooperación española en el campo de la gobernanza encuentran una amplia justificación si nos atenemos a los bajos indicadores relacionados con participación democrática y buen gobierno. Trabajar en las diferentes líneas de actuación marcadas por el Plan Director, desde la promoción de la democracia representativa hasta el desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano, pasando por el fortalecimiento del Estado de Derecho, y por supuesto, la defensa de los Derechos Humanos, encuentra una amplia justificación si nos atenemos a los indicadores analizados en el diagnóstico. Sin embargo, las dificultades encontradas por algunos donantes u organizaciones que han trabajado en el sector de los derechos humanos o la promoción de la democracia representativa hacen que las acciones a realizar en la materia deban ser tomadas con cautela, previo consenso con la Comisión Estatal de Planificación y preferentemente a través de organismos multilaterales.

---

<sup>9</sup> Ver Capítulo 3.5.

Un campo de acción abierto y prioritario (y sobre el que el gobierno sirio está haciendo una especial incidencia) es el **reforzamiento de las administraciones locales** (ayuntamientos y provincias) ya que un proceso de descentralización es fundamental para garantizar los servicios sociales y municipales de los ciudadanos. En el análisis de diagnóstico se incide en la excesiva centralización como una de las principales debilidades que caracterizan a la administración Siria. España tiene, además, una gran ventaja competitiva en este sector ya que la experiencia española de democratización del país a partir de los entes locales y su distribución territorial de poder pueden ser un modelo de referencia para las reformas del gobierno sirio. A esto se añade la ventaja que tiene España de ser más ágil y menos condicionada políticamente que los donantes multilaterales actualmente líderes en la materia. La apertura del programa "Municipia" como un nuevo campo de la cooperación española puede ampliar las acciones a realizar en el sector.

Una de las principales amenazas que se ciernen sobre Siria en materia social es la alta **desigualdad regional** en índices de desarrollo humano. Las bolsas de pobreza en el NE del país necesitan urgentemente acceder con más regularidad a los servicios de salud y a oportunidades de empleo o autoempleo para aumentar sus ingresos. La fragilidad económica se transmite automáticamente a los servicios sociales de educación y salud debilitando las redes de protección social. Los indicadores de acceso a coberturas básicas en la región NE muestran claramente la especial atención que requiere esta zona. La debilidad de la sociedad civil invita a que ONGDs españolas intenten empezar a trabajar en Siria en los campos de **educación, salud y colectivos vulnerables**.

En materia económica, la principal preocupación del gobierno es la generación de puestos de trabajo para la creciente masa laboral que sufre de tasas de desempleo preocupantes, y así aumentar sus ingresos y la consecuente calidad de vida de los trabajadores. Las oportunidades de la cooperación española en el sector pasan por el apoyo a la creación de nuevos puestos de trabajo y fomentar una mayor diversificación de su economía y un incremento de la productividad. La introducción de **programas de microfinanzas por expertos españoles** en un momento en el que aún hay pocas experiencias en el país es una oportunidad a tener en cuenta.

### **Alineamiento con las prioridades locales y coordinación con otros donantes**

Las preferencias sectoriales, además de seguir las directrices del Plan Director, son fruto del alineamiento de la cooperación española con el 10º Plan Quinquenal de Desarrollo elaborado por la Comisión Estatal de Planificación de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacionales. La propuesta de actuación contenida en este PAE, en cuanto a zona geográfica y sectores, ha sido acordada con la CEP, encargada de la coordinación de toda la Ayuda Oficial al Desarrollo, y realizada en estrecha coordinación con otros donantes y actores de desarrollo.

El 10º PQ es el documento por excelencia donde se definen las prioridades del país en materia de desarrollo. Inspirado profundamente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el 10º PQ es el marco de referencia para todas las reformas económicas y sociales en el país. El 10º PQ es muy amplio y aborda todos los sectores de interés nacional: Infraestructuras (Agua potable, saneamiento, vivienda, construcción, ciencia y tecnología, transportes y comunicaciones), Reforma Económica y Administrativa (políticas financieras y comerciales, inversiones, gasto público, gobernanza y derechos humanos, seguros e inmobiliaria) Sectores productivos (agricultura, turismo, sector energético, reconversión industrial) y, cómo no, el Sector Social donde toca los temas clásicos de salud, educación, medioambiente, creación de empleo y cultura. Tanto a

nivel de sectores como a nivel de objetivos, que están vinculados a los ODM, existe una gran coherencia con las líneas marcadas por el Plan Director 2005-2008.

Por ello, la estrategia de la Cooperación Española en Siria apoya plenamente los objetivos planteados en el 10º PQ y trabaja en coordinación constante con la CEP. Si bien la CEP es el referente de los planes de desarrollo, la Cooperación Española trabaja estrechamente con los ministerios o instituciones locales competentes en cada sector estratégico para que sean los actores sirios los grandes protagonistas de la ayuda.

La CEP actúa además como un foro de coordinación entre diferentes donantes, liderando y concentrando la información de las actividades de todos los donantes bilaterales y multilaterales en el país y orientándolos sobre las prioridades de desarrollo en base al 10º PQ.

Otro foro de coordinación entre donantes es el liderado por la delegación de la Comisión Europea en Siria, a través del cual la Cooperación Española, mediante reuniones mensuales y boletines electrónicos, se coordina con sus socios europeos donantes de ayuda.

En cuanto a los actores e instrumentos, la estrategia de la Cooperación Española pasa por apoyarse en los organismos multilaterales presentes en la región en una primera etapa, y atraer hacia el país a las ONGD españolas para trabajar en temas sociales. La coordinación entre actores e instrumentos de la Cooperación Española debe seguir las directrices estratégicas establecidas en este PAE y el Plan Director para garantizar un impacto más eficaz de la ayuda española en Siria. Debido a la poca presencia de actores de la Cooperación Española activos en Siria, no se pueden emitir valoraciones basadas en experiencias pasadas sino en recomendaciones para el futuro. Además de la puesta en marcha de convenios regionales con ONGD en diferentes sectores, se propone también una posible actuación con el Fondo de Concesión de Microcréditos en el sector de microfinanzas, y la participación de municipios españoles en la estrategia de refuerzo de las entidades locales, a través de la cooperación descentralizada.

## 2. ESTRATEGIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SIRIA (2006-2008)

### 2.1. Justificación de la estrategia.

El Plan Director de Cooperación Española 2005-2008 incorpora por primera vez a Siria dentro de los países susceptibles de recibir AOD española, clasificándolo, de entrada, como País de Atención Especial. Esta inclusión se debe al reconocimiento de la importancia de este país, por su tamaño, peso político e influencia, en el marco de una política exterior que trabaja a favor de la construcción de la paz en Oriente Medio. Así como a la voluntad de contribuir, en el marco del Proceso de Barcelona, a los esfuerzos de liberalización y de democratización que el país está emprendiendo, y a la mejora del nivel de bienestar de su población. Las circunstancias especiales de Siria son el carácter cerrado de su sistema político, su implicación directa o indirecta en todos los conflictos de la región y sus difíciles relaciones con Occidente que lo han convertido, a pesar suyo, en uno de los miembros del “eje del mal”. El objetivo indirecto de la acción de la Cooperación Española será contribuir a la mejora de estas relaciones y a la integración plena de Siria en el sistema económico internacional.

Este PAE se ha diseñado desde la casi inexistencia de experiencia previa de cooperación, y define líneas estratégicas, actores e instrumentos acordes con una fase de inicio, marcando distintos niveles de prioridad de las líneas de actuación de forma que se pueda ir abarcando más o menos en función de los resultados, y también en función de los medios presupuestarios y humanos que se decida asignar a la cooperación con Siria. La inexistencia actual de una OTC en el país limita bastante las posibilidades de acción.

El diagnóstico ha demostrado que las principales **vulnerabilidades** del país en materia de desarrollo humano se centran en los siguientes sectores:

#### a) **Gobernanza democrática**

En este sector, todos los indicadores que tienen que ver con participación democrática y buen gobierno se sitúan a niveles muy bajos, y por lo tanto, estaría justificado trabajar en todas las Líneas de actuación marcadas por el Plan Director, desde la promoción de la democracia representativa hasta el desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano, pasando por el fortalecimiento del Estado de Derecho, y por supuesto, la defensa de los Derechos Humanos.

#### b) **Cobertura de necesidades básicas**

Siria tiene un sistema de servicios públicos aceptable en relación a su nivel de renta, aunque precario, pero existen en las provincias del Noreste y en los entornos de las ciudades bolsas de pobreza que presentan grandes carencias en cuanto a acceso a estos servicios y a oportunidades de empleo. Uno de los mayores problemas es el agua, y en especial, el tratamiento de aguas residuales. No existe un sistema de protección infantil que impida el trabajo de los niños, y la atención a los discapacitados es muy deficiente.

#### c) **Capacidades económicas**

La principal preocupación del gobierno sirio es la generación de puestos de trabajo para la creciente masa laboral que acude a un mercado de trabajo poco flexible y poco productivo. Siria necesita urgentemente incrementar su productividad y diversificar su economía, promoviendo la iniciativa privada e incorporando nuevas tecnologías.

Una vez definidas estas vulnerabilidades, la elección de los objetivos estratégicos de actuación se ha visto influida por los siguientes **factores condicionantes**:

- a) El **principio de apropiación** de las acciones de desarrollo por el país socio: Es fácil entender que existen temas especialmente “sensibles”, como DDHH, pluralismo político o independencia del sistema judicial, en los que el gobierno sirio, sin negar la necesidad de trabajar sobre estos temas, prefiere hacerlo con el apoyo de organismos multilaterales, y no con un donante bilateral. Por otro lado, existen también sectores (como Vivienda o Agricultura) en los que no es fácil encontrar interés o capacidad dentro de los Departamentos ministeriales para promover acciones de cooperación.
- b) **La concurrencia de donantes**: Hay temas muy urgentes para la modernización de la economía Siria como la reforma de las instituciones de ingreso y gasto público, pero éste es un sector en el que la Comisión Europea ha puesto en marcha un proyecto por valor de 18 millones de euros que no ha conseguido aún gastarse.
- c) **Las ventajas comparativas de España**: Dentro de los procesos de reforma administrativa y política, la experiencia española de democratización del país a partir de los entes locales y su distribución territorial de poder pueden ser un modelo de referencia para las reformas del gobierno sirio. El sector de la gestión sostenible del agua es un ámbito de actuación en el que España tiene instituciones y expertos de primer nivel. En temas sociales, tanto en protección de menores como en atención a discapacitados, España tiene un muy buen nivel de servicios y una sociedad civil muy organizada que puede aportar su experiencia.

La propuesta de actuación contenida en este PAE, en cuanto a **zona geográfica y sectores**, ha sido acordada con la Comisión Estatal de Planificación (CEP) encargada de la coordinación de toda la Ayuda Oficial al Desarrollo. Se ha hecho también en estrecha coordinación con los donantes y actores de desarrollo existentes en las mismas zonas geográficas, en especial con la comisión europea, con la cooperación italiana, el PNUD y la OMS.

La Zona Geográfica donde la Cooperación Española debe concentrar su acción es **la región NE del país** (formado por las provincias de Raqqa, Deir Ezor y Hassake) y las bolsas de pobreza urbanas, incluyendo algunas otras zonas como el desierto de la provincia de Homs o las zonas rurales de Alepo e Idlib.. Todos los indicadores de desarrollo sectoriales tienen sus mínimos en la región NE, y sin embargo pocos donantes están presentes en esta zona. El gobierno sirio está decidido a desarrollar la zona más pobre de Siria y a reorientar todos sus esfuerzos hacia la región NE. Esta reorientación integral implica desde inversiones profundas en infraestructuras (aeropuertos, carreteras,...) hasta servicios sociales básicos concretos para los ciudadanos, pasando por la modernización de la industria creando zonas francas, revitalización del sector privado, etcétera.

Para llevar a cabo todo esto, el gobierno sirio necesita atraer fuertes inversores externos, además de acometer profundas reformas internas de todo tipo. Consciente de sus propias fortalezas y debilidades, el gobierno sirio ha dibujado una estrategia clasificando los proyectos a implementar en la zona según su tamaño de inversión y la temporalidad asociada a los mismos. Dentro de los proyectos más adaptados al nivel de recursos del que dispone la Cooperación Española, el gobierno sirio ha pedido a la AECI que se centre en **proyectos de impacto directo** e inmediato sobre la población, con el objetivo de hacer visible esta nueva estrategia de desarrollo integral de la región

este, para que los ciudadanos de esa región (incluidos los gobernadores, cuyo rol está bastante disminuido debido a la fuerte centralización) sientan que esta vez van en serio y no es una promesa más.

Por este motivo, los sectores estratégicos elegidos se refieren a la **cobertura de necesidades básicas** (OE2), para mejorar el acceso y la calidad de los servicios sociales básicos, que son los más cercanos a la población: salud, educación, servicios municipales (tipo recogida de basuras), agua potable y saneamiento. En el sector de **Gobernanza democrática** (OE1), la línea estratégica prioritaria será el reforzamiento institucional de las entidades locales para preparar los Ayuntamientos en la asunción de nuevas competencias descentralizadas y mejorar su gestión.

En cuanto a los **actores e instrumentos**, la estrategia de la Cooperación Española pasa por apoyarse en los **organismos multilaterales** presentes en la región en una primera etapa, y atraer hacia el país a las **ONGD** españolas para trabajar en temas sociales. Se están identificando actualmente dos convenios regionales con FPSC en materia de educación y atención a discapacitados. Se propone también una posible actuación con el **Fondo de Concesión de Microcréditos** en el sector de microfinanzas, y la participación de municipios españoles en la estrategia de refuerzo de las entidades locales, a través de la **cooperación descentralizada**.

## 2.2. Objetivo Estratégico Global de la Cooperación Española en Siria.

Contribuir a la estabilidad social y democratización del país mediante el apoyo a los procesos de reforma, y la mejora de la calidad y accesibilidad a los servicios públicos de las poblaciones más desfavorecidas, especialmente en la región NE de Siria y las bolsas de pobreza urbanas de las principales ciudades.

## 2.3. Marco temporal previsto de la Cooperación Española en Siria.

Este PAE representa el punto de arranque de la actuación de la Cooperación Española en Siria. Tiene un horizonte temporal corto, lo que permitirá una revisión de las prioridades y de las necesidades identificadas en un plazo de 2 años. Mientras no se produzca una escalada en el viejo conflicto árabe-israelí y no se extienda al territorio sirio, y no se dé una sustancial mejora de los índices de desarrollo de la región NE se mantendrán las condiciones que justifican nuestra actuación en Siria. En función de la evolución del país, el próximo Plan Director podría plantearse el paso de Siria de la categoría de "Atención Especial" a la categoría de "País Preferente".

## 2.4 Objetivos y Líneas Estratégicas de la Cooperación Española en Siria

### Objetivo Estratégico 1: AUMENTAR LAS CAPACIDADES SOCIALES E INSTITUCIONALES (GOBERNANZA DEMOCRÁTICA).

#### LE. 1.a Promoción de la democracia representativa y del pluralismo político

**Actuaciones Prioritarias:**

- 1.a.3. Fortalecimiento de los procesos autoorganizativos y de empoderamiento de la sociedad civil.

**Objetivo específico:**

Fortalecimiento de ONGs de alcance local en el NE de Siria o de alcance nacional.

**Objetivo horizontal:**

Apoyo a ONGs Sirias en los sectores de salud, educación, discapacitados, y desarrollo rural y microfinanzas.

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Provincias del NE del país, bolsas de pobreza urbanas y otras zonas puntuales del país.

**Justificación:**

La sociedad civil es débil y tiene capacidades limitadas para la gestión de proyectos de desarrollo.

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Multilateral/ PNUD
  - A través de CAP o convenios a ONGD de salud, educación y discapacitados
- ONGD autonómicas o locales de salud, educación y discapacitados

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo

ONGs de alcance nacional y multisectorial (FIRDOS, Agha Khan)

Asociaciones caritativas de alcance local

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

Comisión Europea

PNUD

#### Línea Estratégica 1.b: Fortalecimiento del Estado de Derecho

**Actuaciones Prioritarias:**

- 1.b.6. Fortalecimiento y apoyo a los órganos e instituciones que velan por la aplicación, el respeto y la garantía de los derechos y legalidad constitucionales.
- 1.b.8. Profesionalización de la carrera judicial y servicio público adscrito a las funciones jurisdiccionales.

**Objetivo específico:**

Fortalecimiento de la carrera judicial independiente y mejora del acceso a la Justicia de la población. Profesionalización de la carrera judicial y servicio público adscrito a las funciones jurisdiccionales.

Aumento de la libertad de expresión e independencia de los medios de comunicación.  
Diversificación y mejora de los medios de comunicación.

**Objetivo horizontal:**

Fortalecimiento de medidas para garantizar la no discriminación de las mujeres en la carrera judicial

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Institucional / Nacional

**Justificación:**

Escasas garantías de acceso a la Justicia de la población y falta de formación en la carrera judicial.

La participación de la mujer en el sistema judicial es del 12%.

Escasa pluralidad informativa en el país.

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Multilateral / PNUD
- CAP

Mº de Industria, Turismo y Comercio / RTVE

Mº de Justicia

FIIAPP

Agencias de Información tipo EFE

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Justicia

Ministerio de Información

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

Comisión Europea

PNUD

Reino Unido

<b>LÍNEA ESTRATÉGICA 1.c: Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.</b>
---

**Actuaciones prioritarias:**

- **1.c.12.** Descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales (Ayuntamientos).

**Objetivo específico:**

Desarrollo de las normas y procedimientos administrativos para mejorar el acceso y calidad de los servicios:

- Reingeniería de normas y procedimientos administrativos.
- Formación a personal municipal.

- Fortalecimiento de los servicios municipales.

**Objetivo horizontal:**

Crecimiento económico, aumento de empleo para población más desfavorecida.  
Sostenibilidad medioambiental.

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Raqqa, Deir Ezor, y otros municipios de la región NE del país.

**Justificación:**

Capacidades débiles y limitadas de las Administraciones Locales.  
Alta centralización de la Administración Pública.  
Poca inversión a nivel municipal.

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Multilateral / PNUD
- Programa / Proyecto bilateral

Funcionarios municipales de Ayuntamientos españoles (Con CAP o fondos propios de los ayuntamientos.)

Mº de Admin. Públicas / INAP

FIIAPP

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo y proyecto de Modernización de la Administración Municipal (MAM) del Ministerio de Administración Local y la UE.

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Administración Local y Medio Ambiente

Ayuntamientos

Comisión Estatal de Planificación

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

Comisión Europea

PNUD

**Objetivo Estratégico 2: AUMENTAR LAS CAPACIDADES HUMANAS**

**ÁMBITO DE ACTUACIÓN 2.2: Educación**

**LÍNEA ESTRATÉGICA 2.2.b: Contribución a la finalización efectiva de los estudios: reducción de las tasas de repetición y abandono.**

**Actuación prioritaria:**

- **2.2.b.34.** Apoyo al acceso, continuidad y a la finalización de estudios de educación primaria.

**LÍNEA ESTRATÉGICA 2.2.c: Contribución a la mejora de la calidad de la educación.**

**Actuaciones prioritarias:**

- **2.2.c.35.** Mejora de la formación y condición del profesorado y del personal educativo .
- **2.2.c.37.** Fortalecimiento de la comunidad escolar.

**LÍNEA ESTRATÉGICA 2.2.e: Continuidad y flexibilidad del sistema educativo.**

**Actuaciones prioritarias:**

- **2.2.e.42.** Apoyo a formación ocupacional

**Objetivo específico:**

Mejora de la formación y condición del profesorado y del personal educativo.  
Fortalecimiento de la comunidad escolar.  
Apoyo a formación ocupacional  
Disminuir el trabajo infantil

**Objetivo horizontal:**

Garantizar unos recursos humanos de calidad y sostenibles para el país.

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Provincias del NE del país, bolsas de pobreza urbanas y otras zonas puntuales del país.

**Justificación:**

Altas tasas de abandono escolar en el NE del país.  
Formación ocupacional mediocre.  
Tasas preocupantes de trabajo infantil.

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Convenio con FPSC u otras ONGs de educación
- A través de CAP a ONGs de educación

Subvenciones autonómicas o locales a ONGs de educación

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo. Diferentes proyectos del Ministerio de Educación.

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Educación (2.2.b; 2.2.c y 2.2.e)  
Facultad de Magisterio (2.2.c)  
Universidad de Damasco (2.2.c)  
Agencia para Combatir el Desempleo (2.2.e)

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

UNICEF (2.2.b y 2.2.c)  
JICA (2.2.c y 2.2.e)

**Objetivo Estratégico 2: AUMENTAR LAS CAPACIDADES HUMANAS**

**ÁMBITO DE ACTUACIÓN 2.3: Salud**

**LÍNEA ESTRATÉGICA 2.3.a: Fortalecimiento de los sistemas públicos de salud.**

**Actuaciones prioritarias:**

- **2.3.a.44.** Apoyo y acompañamiento en los procesos de descentralización de los servicios sanitarios para la mejora en el acceso universal a los cuidados sanitarios.
- **2.3.b.49.** Apoyo a iniciativas regionales y sectoriales en materia de salud.

**Objetivo específico:**

Fortalecimiento de los sistemas públicos regionales.  
Acompañamiento al sistema de descentralización de los servicios sanitarios para la mejora en el acceso a los cuidados sanitarios  
Formación de los recursos humanos en el sector salud. Refuerzo de las escuelas de salud pública y universidades,...

**Objetivo horizontal:**

Promoción de políticas dirigidas a la cobertura de necesidades sociales básicas.  
Promoción de estrategias de participación social y de fortalecimiento institucional.  
Acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación para mejorar la cobertura de las necesidades sociales de base.

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Municipios de la región NE del país.  
Bolsas de pobreza urbana.  
Zonas rurales específicas.

**Justificación:**

Sistema de salud centralizado.  
Dificultades de acceso a la salud en la región NE del país.  
RRHH insuficientes.

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Subvención de estado
- Multilateral OMS
- Programa/Proyecto
- A través de CAP o convenios a ONGs de salud.

Subvenciones autonómicas o locales a ONGs de salud  
M<sup>o</sup> de Sanidad y Consumo  
Colegio de Enfermería

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10<sup>o</sup> Plan Quinquenal de Desarrollo.  
Plan Nacional de Enfermería del Ministerio de Sanidad.

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Salud  
Departamentos Provinciales de Salud  
Luna Roja Siria  
Facultad de Enfermería (Damasco)  
Escuelas provinciales de Enfermería

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

OMS  
Comisión Europea  
Cooperación Italiana  
Agha Khan

**L.E. 2.3.b: Mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna.**

**Actuaciones Prioritarias:**

- **2.3.b.50.** Educación sexual y campañas de información y sensibilización, tanto para mujeres como para hombres, sobre planificación familiar, facilitando información y acceso a métodos de planificación.
- **2.3.b.52.** Servicios de control pre-natal y atención neonatal y post-natal.
- **2.3.b.53.** Mejora de la accesibilidad de las instalaciones sanitarias para las mujeres y atención básica a las mujeres embarazadas y madres por personal capacitado.

**Objetivo específico:**

Mejora de la salud sexual y reducción mortalidad materna  
Mejorar el nivel de información sobre planificación familiar de las mujeres  
Aumentar el numero de mujeres que reciben asistencia durante el embarazo y el parto

**Objetivo horizontal:**

Respeto y defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y los hombres.

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Municipios de la región NE del país.  
Bolsas de pobreza urbana.  
Zonas rurales específicas.

**Justificación:**

El 35% de la población de zonas rurales no dispone de servicios de salud reproductiva.  
Tasa de mortalidad materna alta en la región NE del país.  
Deficiente información sobre salud sexual y reproductiva (especialmente en zonas rurales).

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Subvención de estado
- Multilateral OMS
- Programa/Proyecto
- A través de CAP o convenios a ONGs de salud.

Subvenciones autonómicas o locales a ONGs de salud

Mº de Sanidad y Consumo

Colegio de Enfermería

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo

Estrategia Nacional de Salud Reproductiva

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Salud

Departamentos Provinciales de Salud

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

OMS

UNFPA

UNICEF

JICA

### LE 2.3.c. Mejora de la salud infantil

#### **Actuaciones Prioritarias:**

- **2.3.c.56.** Prevención y control de las enfermedades relacionadas con la infancia y que causan mayor morbilidad y mortalidad en menores de 5 años: malnutrición, enfermedades respiratorias, diarreas, paludismo y sarampión.
- **2.3.c.58.** Favorecer procesos de formación y capacitación de las comunidades para la prevención de enfermedades infantiles.
- **2.3.c.59.** Apoyo a la atención neonatal y formación a personal sanitario que atiende los partos.

#### **Objetivo específico:**

Reducción de la mortalidad infantil  
Reducción de la desnutrición infantil

#### **Objetivo horizontal:**

Acceso universal a los servicios sanitarios infantiles primarios.

#### **Zona/s de intervención prioritaria:**

Municipios de la región NE del país.  
Bolsas de pobreza urbana.  
Zonas rurales específicas.

#### **Justificación:**

Servicios de vacunación insuficientes en el NE.  
El 40% de los niños menores de 5 años que viven en las zonas más marginadas geográficamente sufren desnutrición moderada.  
RRHH insuficientes en lo relativo a enfermedades infantiles.

#### **Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Subvención de estado
- Multilateral OMS
- Programa/Proyecto
- A través de CAP o convenios a ONGs de salud.

Subvenciones autonómicas o locales a ONGs de salud  
Mº de Sanidad y Consumo  
Colegio de Enfermería

#### **Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo.

#### **Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Salud  
Departamentos Provinciales de Salud

#### **Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

OMS  
UNICEF

## **Objetivo Estratégico 2: AUMENTAR LAS CAPACIDADES HUMANAS**

### **ÁMBITO DE ACTUACIÓN 2.4: Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad**

#### **LE 2.4.a. Derechos de la Infancia**

##### **Actuaciones Prioritarias:**

- **2.4.a.76.** Actuaciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil, la lucha contra la discriminación y la violencia contra las niñas, la atención a los niños y niñas de la calle, y los programas de acogimiento y adopción, preferentemente nacionales

##### **Objetivo específico:**

Actuaciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil.

##### **Objetivo horizontal:**

Protección de los derechos de la infancia.

##### **Zona/s de intervención prioritaria:**

Región NE

Idlib

Zonas rurales específicas

##### **Justificación:**

Insuficientes protecciones legales y reguladoras de la infancia.

Altas tasas de trabajo infantil.

##### **Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Subvención de Estado
- Multilateral UNICEF
- Convenio con FPSC u otras ONGs especializadas
- A través de CAP a ONGs especializadas

Subvenciones autonómicas o locales a ONGs especializadas

##### **Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo.

##### **Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Educación

Escuelas públicas locales

##### **Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

UNICEF

#### **LE 2.4.d. Atención a las personas discapacitadas**

##### **Actuaciones Prioritarias:**

- **2.4.d.83.** Atención médica y psicológica especializada favorecedora de la recuperación de capacidades físicas y síquicas

- **2.4.d.84.** Actuaciones dirigidas a la integración familiar, educativa y socio-laboral.

**Objetivo específico:**

Atención médica y psicológica especializada favorecedora de la recuperación.  
Apoyo a iniciativas que ayuden a su inserción socio-laboral procurando el traslado de experiencias exitosas.  
Fortalecer las ONGs de discapacitados

**Objetivo horizontal:**

Garantizar los derechos de personas discapacitadas.

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Región NE  
Bolsas de pobreza urbana  
Zonas rurales específicas

**Justificación:**

Legislación débil en materia de discapacitados.  
Ausencia de organizaciones que se ocupen del colectivo.

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Subvención de Estado
- Multilateral UNICEF
- Convenio con FPSC u otras ONGs especializadas
- A través de CAP a ONGs especializadas

Subvenciones autonómicas o locales a ONGs especializadas

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo.

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo  
ONGs locales  
FIRDOS

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

JICA

**Objetivo Estratégico 2: AUMENTAR LAS CAPACIDADES HUMANAS**

**ÁMBITO DE ACTUACIÓN 2.6: Acceso al agua potable y saneamiento básico.**

**Línea Estratégica 2.6.a: Acceso al agua potable y saneamiento básico.**

**Actuaciones Prioritarias:**

- **2.6.a.96.** Protección de recursos hídricos y la gestión de éstos con criterios de sostenibilidad medioambiental.
- **2.6.a.97.** Apoyo a la gestión de la demanda y la formación de capital humano para el manejo del recurso agua.
- **2.6.a.98.** Educación y capacitación comunitaria para el adecuado uso del agua y para el mantenimiento y gestión de los sistemas de agua, e saneamiento y depuración.

- **2.6.a.101.** Tratamiento de residuos en tres ámbitos: Desarrollo de planes viables de gestión de residuos sólidos urbanos / Recogida y tratamiento de efluentes de aguas residuales urbanas / Tratamiento de residuos tóxicos y peligrosos.

**Objetivo específico:**

Mejora del hábitat en áreas rurales precarias y barrios marginales  
Mejora de la gestión de residuos sólidos  
Mejora del suministro de agua y de la dotación de fuentes de energía  
Reducción de la infravivienda

**Objetivo horizontal:**

Contribuir a la lucha contra la pobreza  
Gestión medioambiental sostenible de los residuos  
Desarrollo de las fuentes de energía sostenibles medioambientalmente  
Mejora de las viviendas con mujer como cabeza de familia  
Mejora de las capacidades de la Admón. local en programas de descentralización de lucha contra la pobreza

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Región NE: Palmira, Deir Ezzor, Raqqa, Hassakeh.  
Otras ciudades importantes del país: Damasco, Hama, Alepo, Homs ,Latakia

**Justificación:**

Escasez de agua, sequías.  
Contaminación de las fuentes de agua por el vertido de aguas residuales.  
Disparidades regionales: las zonas rurales presentan dificultades en el acceso al agua.  
Sólo el 30 % de los municipios de Siria posee algún tipo de tratamiento de aguas residuales.  
Poca planificación urbana y existencia de asentamientos informales en suburbios urbanos.

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Subvención de Estado
- Multilateral/IFAD

Cooperación municipio-a-municipio para formación de cuadros municipales.  
Créditos FAD para introducción de sistemas de regadío  
Créditos FAD para Plantas de tratamiento de aguas residuales  
Ministerio de Agricultura  
Centros de investigación Universitarios sobre regadíos y agricultura  
CSIC

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo.

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Administración Local y Medioambiente  
Ministerio de Vivienda y Construcción  
Ministerio de Regadío  
Centro de Información de los Recursos del Agua  
Municipios involucrados

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

Comisión Europea  
JICA

GTZ  
Cooperación Italiana  
Francia  
Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social

#### **LE. 2.6.b. Otras actuaciones relacionadas**

##### **Actuaciones Prioritarias:**

- Fomento de un uso eficiente del agua por parte de todos los usuarios con el apoyo a organizaciones locales e instituciones (locales, nacionales y regionales) y la programación de actividades de sensibilización

##### **Objetivo específico:**

Sensibilización en torno al recurso del agua a nivel municipal

##### **Objetivo horizontal:**

Mujeres sensibilizadas y formadas para la mejor gestión del agua potable  
Mejora de las capacidades de la Admón. local en programas de descentralización de lucha contra la pobreza

##### **Zona/s de intervención prioritaria:**

Palmira  
Deir Ezzor  
Raqqa  
Hassakeh

##### **Justificación:**

Falta de sensibilización social sobre el uso del agua.  
Poco protagonismo de las organizaciones locales y/o municipales.

##### **Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI:

- Subvención de Estado
- Multilateral/IFAD

Cooperación municipio-a-municipio para formación de cuadros municipales.  
Créditos FAD para introducción de sistemas de regadío  
Ministerio de Agricultura  
Centros de investigación Universitarios sobre regadíos y agricultura  
CSIC

##### **Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo.

##### **Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Administración Local y Medioambiente  
Ministerio de Vivienda y Construcción  
Ministerio de Regadío  
Centro de Información de los Recursos del Agua  
Municipios involucrados

##### **Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

Comisión Europea  
JICA  
GTZ  
Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social

### Objetivo Estratégico 3: AUMENTAR LAS CAPACIDADES ECONÓMICAS

**LÍNEA ESTRATÉGICA 3.a: Apoyo a la micro y pequeña empresa en el ámbito de los sectores productivos priorizados en el Plan Director y a la empresa de economía social.**

**Actuaciones prioritarias:**

- **3.a.102.** Microfinanzas.
- **3.a.103.** Apoyo a los Servicios de Desarrollo Empresarial.

**Objetivo específico:**

Mejora del tejido productivo mediante programas de apoyo a la micro y pequeña empresa

**Objetivo horizontal:**

Contribuir a la lucha contra la pobreza emprendida por el país.

Mejora de las oportunidades económicas de las mujeres.

Fortalecer el medioambiente ante el desarrollo de sectores productivos potencialmente dañinos.

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Noreste del país

**Justificación:**

Falta de recursos financieros.

Escaso acceso a créditos del sector privado.

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI

- Fondo para la Concesión de Microcréditos
- Subvenciones a ONGs especializadas

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo

Programa Nacional de Reforma Económica

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ministerio de Economía y Comercio

Ministerio de Finanzas

PYMES locales

Centro de Negocios Sirio-Europeo

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

PNUD

Comisión Europea

Banco Europeo de Inversiones

**LÍNEA ESTRATÉGICA 3.c: Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el buen funcionamiento y asignación de los mercados.**

**Actuaciones prioritarias:**

- **3.c.111.** Apoyo a la prestación de servicios públicos descentralizados que ayuden a crear el tejido productivo y empresarial, y a la elaboración y gestión del registro mercantil y del catastro para la delimitación de bienes inmuebles.

**Objetivo específico:**

Fortalecimiento de las instituciones municipales para mejorar sus capacidades económicas y productivas. Promoción de las inversiones a nivel municipal.

**Objetivo horizontal:**

Mantener un crecimiento económico sostenible.

**Zona/s de intervención prioritaria:**

Noreste del país

**Justificación:**

Excesivo protagonismo y monopolio de las instituciones públicas centrales de las capacidades económicas y productivas.

**Actores e instrumentos previstos de la Cooperación Española:**

AECI

Colaboración Municipio-a-Municipio

Funcionarios municipales de Ayuntamientos españoles.

Mº de Admin. Públicas / INAP

**Alineamiento con la estrategia nacional:**

10º Plan Quinquenal de Desarrollo

Programa Nacional de Reforma Económica

Proyecto Modernización de la Administración Municipal (MAM) del Ministerio de Administración Local y la UE

**Socios locales identificados como interlocutores estratégicos:**

Ayuntamientos

Ministerio de Economía y Comercio

Ministerio de Finanzas

**Asociación, coordinación y armonización con otros actores internacionales:**

PNUD

Comisión Europea

GTZ (Alemania)

## **2.5. Mecanismos para la coherencia, coordinación y complementariedad entre los actores de la Cooperación Española**

Actualmente hay muy pocos actores de la Cooperación Española activos en Siria. No obstante, se recomienda fuertemente que cualquier nuevo actor que se incorpore a trabajar en materia de desarrollo en Siria siga, como mínimo, los siguientes pasos:

### *Previos a la identificación*

- Asegurarse la lectura del Plan Director 2005-2008.
- Asegurarse la lectura del PAE de Siria.
- Consultar con el técnico-país en la sede de la AECI.

### *Durante la fase de identificación en el terreno y del diseño del proyecto*

- Consultar con la antena de la AECI en Siria, el Consejero de Cooperación de la Embajada española en Siria, así como con el Embajador.
- Consultar con la Comisión Estatal de Planificación Siria, encargada de coordinar toda la ayuda exterior reembolsable y no-reembolsable.
- Consultar con los ministerios sirios correspondientes.

### *Durante la ejecución*

- Informar a la antena de la AECI en Siria mensualmente de los avances.

Además, la antena de la AECI mantiene un contacto estrecho con la Oficina Comercial de la Embajada española en Siria para coordinar las propuestas de créditos FAD y conocer su estado de ejecución. Los créditos FAD y las donaciones de la AECI deberían tener mayor nivel de coordinación, no sólo a nivel de intercambio de información, sino también a nivel de programación y de toma de decisiones conjuntas máxime cuando es la misma institución Siria (la Comisión Estatal de Planificación) la que coordina local y nacionalmente ambos instrumentos. El éxito de los FAD tiene repercusión en las donaciones de la AECI y viceversa, sobre todo a nivel de credibilidad. Por ello, una mayor coordinación entre donaciones y créditos FAD aportaría más coherencia a la cooperación española en Siria.

## **2.6. Mecanismos para la coordinación y armonización con otros donantes y actores internacionales**

La Comisión Europea, mayor donante en Siria, se coordina mediante reuniones mensuales y boletines electrónicos con los Estados Miembros y otros donantes.

El PNUD posee una Unidad de Coordinación para asegurar la coherencia de las agencias de NN.UU. en Siria y apoya directamente con un proyecto específico a la Comisión Estatal de Planificación para aumentar su eficacia en la coordinación, crear una base de datos informatizada sobre donantes y sectores accesible desde la página web [www.planning.gov.sy](http://www.planning.gov.sy) y organizar los Forums de coordinación a nivel nacional.

Con el resto de donantes no comunitarios, la mejor vía de coordinación actual es, bien a través de la CEP, o consultarlos directamente.

España participa sistemáticamente en las reuniones de la CE asistiendo a las mismas el Consejero de Cooperación y la antena de la AECI; mantiene contactos estrechos con el PNUD asegurando la coordinación con las agencias de NN.UU. y contacta esporádicamente con donantes no comunitarios.

## **2.7. Mecanismos para la comunicación, coordinación y alineamiento con el país socio.**

En Siria, es la Comisión Estatal de Planificación quien tiene el mandato legal de coordinar toda la ayuda exterior, oficial y no oficial, reembolsable y no-reembolsable. La Comisión se esfuerza por liderar y concentrar toda la información de las actividades de todos los donantes bilaterales y multilaterales en el país y orientarlos sobre las prioridades de desarrollo teniendo en cuenta el 10º PQ. La Comisión tiene designados interlocutores especializados clasificados por donantes y sectores.

El 10º PQ, diseñado por la CEP, es el documento por excelencia donde se definen las prioridades del país en materia de desarrollo. Inspirado profundamente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el 10º PQ es el marco de referencia para todas las reformas económicas y sociales en el país.

La antena de la AECI en Siria tiene su oficina dentro de la misma Comisión Estatal de Planificación asegurando un contacto periódico y fluido y una relación de confianza y entendimiento con el principal responsable de la coordinación en Siria. En cuanto a la sociedad civil, no existe actualmente un mecanismo formal o sistemático de coordinación.

## **2.8. Mapa de prioridades.**

Geográficamente hablando, las 3 provincias que componen la región del NE, junto con bolsas de pobreza urbana y otras áreas puntuales deprimidas serán las zonas prioritarias de actuación en línea con las prioridades españolas y Sirias.

Los sectores prioritarios en los que concentrarse estarán relacionados con la gobernanza (OE1), en especial todas aquellas actuaciones que se desarrollen en el ámbito municipal y con mayor impacto directo en los ciudadanos más desfavorecidos. Este tipo de cooperación puede ser llevada a cabo con la colaboración de funcionarios de ayuntamientos españoles a través de cooperación municipio-a-municipio.

A pesar de los relativos éxitos de los sistemas educativos y de salud nacionales (OE 2.2 y 2.3), será prioritario centrarse en estos sectores en las zonas rurales aisladas del NE y en algunos asentamientos informales de núcleos urbanos para llegar a los colectivos más vulnerables (OE 2.4). La actuación de ONGDs españolas a través de CAP, convenios multianuales o financiación autonómica o local complementaria,



coordinada con las subvenciones de estado de la AECl, puede llegar a tener un impacto importante si se mantienen los principios de concentración de la ayuda siguiendo los mecanismos de coordinación del punto 4.5.

### **3. PROCESO REALIZADO PARA LA ELABORACIÓN Y CONCERTACIÓN DEL PAE**

La elaboración del presente PAE se ha realizado en estrecha colaboración con diferentes instituciones sirias y actores de desarrollo en el país a través de entrevistas con sus representantes. El segundo instrumento utilizado ha sido la recopilación de datos en las fuentes bibliográficas reseñadas en la siguiente sección.

La serie de entrevistas incluye a los diferentes donantes que llevan a cabo actividades de cooperación en Siria (NNUU, CE, JICA, GTZ, Cooperación Italiana, etc.) y cuya información ha permitido la redacción de un mapa de donantes en el país. La Comisión Estatal de Planificación ha aportado, al mismo tiempo, gran cantidad de datos e información a este estudio, principalmente a los capítulos de apropiación y alineamiento y al análisis de diagnóstico de la situación de desarrollo del país. Finalmente, se realizaron entrevistas en diferentes ministerios para conocer sus posturas y su papel en las políticas de desarrollo y recoger datos que se incluyen en la batería de indicadores anexa a este PAE.

La selección del material bibliográfico se ha extraído fundamentalmente de los documentos y estudios que las diferentes agencias de NNUU han publicado sobre Siria teniendo en cuenta su alto grado de fiabilidad y neutralidad. En cualquier caso, la oferta bibliográfica ha sido muy escasa debido al poco material existente sobre situación y políticas de desarrollo en Siria publicado o disponible en internet.

Tras las revisiones y observaciones realizadas desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)<sup>10</sup>, así como las necesarias revisiones y aprobación por parte de la AECI, el documento borrador final fue circulado a todos los actores de la Cooperación Española a través de los órganos consultivos de la misma (Consejo de Cooperación al Desarrollo, Comisión Interterritorial y Comisión Interministerial), estableciéndose un plazo de tiempo para que se remitieran comentarios y observaciones que han sido valorados e incorporados tanto al debate como de cara a la elaboración del documento final.

El Plan de Actuación Especial de Siria ha sido aprobado y llevado por la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados el 22 de febrero de 2007.

---

<sup>10</sup> Las revisiones de la DGPOLDE se realizan desde el punto de vista metodológico y para garantizar la secuencia lógica estratégica, no entrando a determinar la parte de contenidos del PAE.

## 4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACTUACIÓN ESPECIAL

Los Documentos de Estrategia País, para países prioritarios, y los Planes de Actuación Especial, para países preferentes y de atención especial, están insertas en el ciclo de planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación al desarrollo española, por lo que serán objeto de seguimiento sistemático y serán sometidos a evaluaciones estratégicas de país cuando así corresponda, entendiendo ambos ejercicios como actividades complementarias.

### A. SEGUIMIENTO

Se dará seguimiento a los Documentos de Estrategia País y Planes de Actuación Especial de la Cooperación Española por medio de dos ejercicios, uno a medio término (en el plazo intermedio de la implementación de la Estrategia) y otro en la última etapa de implementación (a fin de alimentar el siguiente ciclo de planificación).

En este caso particular, se realizará un ejercicio de seguimiento a este Plan de Actuación Especial en el segundo semestre de 2008.

El **objetivo general del seguimiento de las estrategias geográficas** será orientar el proceso de toma de decisiones sobre la continuidad y/o reorientación de la estrategia y de su aplicación, en la medida en que estas estrategias deben ser documentos vivos con la flexibilidad suficiente para identificar nuevas oportunidades estratégicas que mejoren la eficacia de nuestra cooperación. De esta forma, el seguimiento se concibe como una herramienta al servicio de la gestión relacionada con el desarrollo y la aplicación de las estrategias, que a la vez también permite disponer de información útil y relevante, tanto para su evaluación como para la planificación de intervenciones futuras.

El seguimiento a las estrategias geográficas se realizará a través de la aplicación de unos **protocolos de seguimiento** específicamente diseñados para tal fin, y cuyo objetivo es facilitar la recogida y sistematización de la información necesaria para el seguimiento y evaluación de la política de cooperación española de forma oportuna, eficiente y eficaz.

El seguimiento se realizará en **tres ámbitos**:

#### **a) Contexto de la intervención: actualización del diagnóstico**

El seguimiento de las estrategias geográficas permitirá actualizar periódicamente los valores de los indicadores en los que se ha basado su diagnóstico y los análisis realizados, evolución que debe revisarse para comprobar hasta qué punto la estrategia propuesta se sigue adecuando a las necesidades de la población.

#### **b) Dimensión estratégica: indicadores de aplicación**

La correcta interpretación y aplicación de los principios establecidos en la herramienta para la elaboración de las estrategias geográficas sirven de referente para determinar la calidad de estos documentos y su eficacia, a la hora de aplicarlos, para la consecución de los objetivos de coherencia de las actuaciones y coordinación entre actores para los que han sido diseñadas, la aplicación de los principios de la declaración de París (apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados, responsabilidad mutua), etc.

**c) Ejecución de la estrategia: indicadores de ejecución o de realización**

Las estrategias definen básicamente líneas estratégicas para, durante su periodo de vigencia, orientar y coordinar a los actores de la cooperación española de cada país en el diseño y puesta en marcha de sus actuaciones. Por lo tanto, el seguimiento de la ejecución de las estrategias no corresponde a este nivel de planificación, sino al de la programación operativa (que actualmente se encuentra en proceso de desarrollo) y al de las intervenciones en sí mismas. Por tanto, el seguimiento del nivel operativo deberá, en alguna medida, vincularse al seguimiento de este nivel estratégico.

**B. EVALUACIÓN**

La DGPOLDE anualmente establece su plan de evaluaciones estratégicas, entre las que se define un número de evaluaciones país a ser realizadas. Estas evaluaciones son parte del ciclo de planificación, seguimiento y evaluación de la planificación estratégica geográfica y serán complementarias a los ejercicios de seguimiento allá donde se realicen.

## 5. CUADRO RESUMEN DE PRIORIDADES

Objetivos y Líneas Estratégicas Priorizadas en el PAE de Siria	
LE 1.a.	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político
LE 1.b.	Fortalecimiento del Estado de Derecho.
LE 1.c.	Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos:
LE 2.2.b	Contribución a la finalización efectiva de los estudios: reducción de las tasas de repetición y abandono
LE 2.2.c.	Contribución a la mejora de la calidad de la educación
LE 2.2.e.	Continuidad y flexibilidad del sistema educativo
LE 2.3.a.	Fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud
LE 2.3.b.	Mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna.
LE 2.3.c.	Mejora de la salud infantil
LE 2.4.a.	Derechos de la Infancia
LE 2.4.d.	Atención a las personas discapacitadas
LE 2.6.a.	Acceso al agua potable y saneamiento básico:
LE 2.6.b.	Otras actuaciones relacionadas
LE 3.a.	Apoyo a la micro y pequeña empresa, en el ámbito de los sectores productivos priorizados en el Plan Director
LE 3.c.	Fortalecimiento de las capacidades institucionales:

<b>Claves</b>	Objetivo Estratégico 1: Aumento de las capacidades institucionales y sociales
	Objetivo Estratégico 2: Aumento de las capacidades humanas
	Objetivo Estratégico 3: Aumento de las capacidades económicas
	Objetivo Estratégico 4: Aumento de las capacidades para la mejora de la sostenibilidad medioambiental
	Objetivo Estratégico 5: Aumento de la libertad y las capacidades culturales
	Objetivo Estratégico 6: Aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres
	Objetivo Estratégico 7: Prevención de conflictos y construcción de la paz

## 6. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES CONSULTADAS

1. Segundo Informe Nacional Objetivos de Desarrollo del Milenio para Siria, NNUU, 2005
2. Common Country Assessment Syria, Naciones Unidas, 2005.
3. Macroeconomic Policies for Poverty Reduction in Syria, NNUU, 2005.
4. Informe sobre Desarrollo Humano 2005. PNUD.
5. Constitución de la República Árabe Siria.
6. Código Civil
7. POGAR (Programa de Gobernanza en los países árabes) 2004, PNUD.  
<http://www.undp-pogar.org/countries/constitution.asp?cid=19>
8. Reporteros sin Fronteras. Informe R. A. Siria, 2005.
9. “Estado de la seguridad alimentaria en Siria”, Ministerio de Agricultura y Centro Nacional de Política Agrícola, 2006.
10. El Estado de la Inseguridad alimentaria en el mundo SOFI, 2005:  
[http://www.fao.org/sofi/sofi/index\\_es.htm](http://www.fao.org/sofi/sofi/index_es.htm)
11. Instituto de Estadística de la UNESCO, 2004: [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)
12. Instituto Nacional de Estadística de Siria.
13. OMS: WHO Statistical Information System, World Health Organization:  
<http://www3.who.int/whosis>
14. UNICEF: The State of the World’s Children, United Nations Children’s Fund.:  
<http://www.unicef.org/statistics>
15. (UNAIDS) ONUSIDA: Joint United Nations Programme on HIV/AIDS:  
<http://www.unaids.org>
16. Convención de los Derechos del Niño, Informe Siria, 2005, NNUU.
17. Magnitude & characteristics of working children in Syria, UNICEF 2002.
18. Informe económico de la Oficina Económica y Comercial de España en Damasco, 2005.
19. “Hacia un empoderamiento de las mujeres Sirias”, UNIFEM y Syrian Comisión for Family Affairs, 2006.
20. “Mujeres y Hombres en Siria. Un estudio estadístico”. Comisión Económica y Social para Asia Occidental, NNUU, 2001.