



**Gobierno
de Navarra**

I Plan Director de la Cooperación Navarra (2007 – 2010)



Índice

ÍNDICE	2
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1: DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN	10
1.1. CONTEXTO HISTÓRICO – NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	11
1.1.1. <i>Análisis del contexto</i>	11
A) Contexto internacional.....	11
B) Marco estatal: Evolución de la política española de cooperación para el Desarrollo.	13
C) La Cooperación Descentralizada (CD) y la Cooperación al Desarrollo (CID) en la Comunidad Foral de Navarra.....	14
1.1.2. <i>Ámbito normativo e institucional de la cooperación navarra apoyada por el Gobierno de Navarra</i>	16
A) Institucionalización	16
B) Desarrollo normativo	17
1.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN NAVARRA REALIZADA CON EL APOYO DEL GOBIERNO DE NAVARRA	21
1.2.1. <i>La Cooperación Navarra auspiciada por el Gobierno de Navarra en cifras</i>	21
A) Datos generales	21
B) Agentes	26
C) Zonas Geográficas.	28
D) Sectores de cooperación	30
E) Modalidades e instrumentos	34
1.2.2. <i>Diagnóstico cualitativo</i>	37
A) La cooperación navarra en general	38
B) Programa de Cooperación al Desarrollo del Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra.....	39
C) Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).....	40
D) Otros agentes involucrados	42
CAPÍTULO 2: PRINCIPIOS RECTORES DE LA COOPERACIÓN NAVARRA.....	44
2.1. INTRODUCCIÓN.....	45
2.2. PRINCIPIOS DE LA AGENDA COMÚN	45
2.3. PRINCIPIOS ESPECÍFICOS DE LA COOPERACIÓN NAVARRA AL DESARROLLO	49
2.3.1. <i>Características básicas de la cooperación descentralizada</i>	49
2.3.2. <i>Principios rectores de la cooperación navarra</i>	51
A) Principios rectores sustantivos.....	51
B) Principios rectores operativos.....	54

2.4. SÍNTESIS DE LOS PRINCIPIOS RECTORES SEGÚN SUS FUENTES	59
CAPÍTULO 3: OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS	60
3.1. OBJETIVOS GLOBALES DEL PLAN DIRECTOR.....	61
3.2. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACTUACIÓN.....	63
A) <i>Líneas estratégicas para la mejora de la Calidad</i>	63
A.1. Consolidación del modelo de cooperación descentralizada.	63
A.2. Mejora de la gestión.	64
A.3. La Coherencia y la Coordinación en la CID* de Navarra	65
A.4. Fortalecimiento institucional de los agentes involucrados	66
B) <i>Líneas transversales de actuación</i>	67
B.1. Erradicación de la pobreza.....	67
B.2. Promoción de la equidad de género	68
B.3. Garantía de sostenibilidad ambiental.....	69
B.4. Defensa de los Derechos Humanos, democratización y respeto a la identidad cultural.....	70
B.5. Generación de capacidades y organización comunitaria.....	70
C) <i>Prioridades sectoriales</i>	71
C.1. Mejora de las capacidades para satisfacer las necesidades humanas básicas	72
C.2. Gobernanza democrática, desarrollo institucional y fortalecimiento de la sociedad civil.....	73
C.3. Mejora de las capacidades económicas y productivas.....	74
C.4. Educación al Desarrollo – Sensibilización y Formación – Investigación	75
D) <i>Áreas geográficas preferentes</i>	77
D.1. Países Prioritarios según la vinculación histórica	78
D.2. Preferencias hacia los Países Menos Adelantados (PMA*) o con bajo IDH*.....	79
D.3. Incorporación y potenciación de los países de origen de la población inmigrante	80
RESUMEN DE LAS PRIORIDADES GEOGRÁFICAS.....	82
3.3. RESUMEN DEL OBJETIVO Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL I PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN NAVARRA	83
CAPÍTULO 4: AGENTES DE LA COOPERACIÓN NAVARRA	84
4.1. INTRODUCCIÓN.....	85
4.2. LOS AGENTES DE LA COOPERACIÓN EN NAVARRA	86
4.2.1. <i>Agentes en los países receptores de ayuda</i>	86
4.2.2. <i>Las Administraciones Públicas de Navarra</i>	87
A) La Administración de la Comunidad Foral de Navarra	87
B) Las Administraciones Locales de Navarra	88
4.2.3. <i>Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo</i>	89
4.2.4. <i>Otros agentes</i>	90
A) Las universidades	90
B) Los sindicatos.....	90

C) El sector empresarial	91
D) Otros agentes	92
4.3. LAS RELACIONES CON OTROS AGENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	92
CAPÍTULO 5: INSTRUMENTOS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN	94
5.1. INTRODUCCIÓN.....	95
5.2. LAS MODALIDADES Y SUS INSTRUMENTOS	96
A) COOPERACIÓN AL DESARROLLO.....	96
A.1. Microacciones	97
A.2. Proyectos de desarrollo	97
A.3. Programas de desarrollo.....	98
B) EDUCACIÓN AL DESARROLLO Y SENSIBILIZACIÓN	100
B.1. Acciones y Campañas de Sensibilización	100
B.2. Proyectos – Programa(s) de Educación para el Desarrollo	101
C) ASISTENCIA TÉCNICA, FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN	102
C.1. Proyectos de asistencia técnica.....	102
C.2. Proyectos de Formación, Investigación y Fortalecimiento institucional en Navarra.....	104
D) ACCIÓN HUMANITARIA	105
E) NUEVO INSTRUMENTO: ESTRATEGIAS MIXTAS	106
RESUMEN DE LAS MODALIDADES E INSTRUMENTOS.....	111
CAPÍTULO 6: MARCO PRESUPUESTARIO INDICATIVO.....	115
CAPÍTULO 7: SISTEMA DE EVALUACIÓN	118
INTRODUCCIÓN.....	119
A) LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD	123
B) LÍNEAS TRANSVERSALES DE ACTUACIÓN	130
C) PRIORIDADES SECTORIALES	138
D) ÁREAS GEOGRÁFICAS PREFERENTES	145
GLOSARIO	148
AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)	149
CALIDAD	149
CAPACIDADES HUMANAS	149
COMERCIO JUSTO.....	150
COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD) DE LA OCDE.....	152
COOPERACIÓN (INTERNACIONAL) AL DESARROLLO (CID)	154

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA (CD)	157
CRITERIOS DE PRIORIDAD GEOGRÁFICA	161
DECLARACIÓN DEL MILENIO	161
DERECHOS HUMANOS Y CID.....	162
DESARROLLO	164
DESARROLLO HUMANO	167
DESARROLLO SOSTENIDO	167
ECONOMÍA SOLIDARIA	167
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO (EPD)	168
EJES TRANSVERSALES ("MAINSTREAMING")	171
EMPODERAMIENTO (FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES) Y PARTICIPACIÓN	171
ESTRATEGIA 20/20	171
FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO	172
GÉNERO	173
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)	174
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)	174
PAÍSES MENOS ADELANTADOS (PMA).....	178
POBREZA	180
POLÍTICA DE DESARROLLO ESPAÑOLA	180
POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA	184
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	188

INTRODUCCIÓN

En general, desde los debates y enfoques sobre el *desarrollo humano**¹ más actuales, puede afirmarse que no hay modelos de desarrollo universales válidos diseñados a priori. Esta postura subraya la importancia de partir de las propias capacidades de personas y organizaciones sociales, así como de los instrumentos que posibiliten aumentar dichas capacidades y ofrecer nuevas oportunidades para hacer sus propias opciones acerca de lo que para ellas es desarrollo y el camino para conseguirlo. Se trata de ofrecer a cada persona los instrumentos necesarios para crear una sociedad más justa a través de la participación política en la toma de decisiones y el acceso en condiciones de igualdad a los recursos económicos, sociales y culturales.

Este enfoque puede permitir que personas y comunidades sociales ensayen e inventen modelos de vida y de desarrollo más acordes con su realidad, evitando, tal vez, algunos de los problemas y costes que el modelo occidental de desarrollo ha producido en las últimas décadas. Esta vía posibilita un acercamiento más abierto, creativo y respetuoso, desde el propio carácter multidimensional del desarrollo humano, que considera los procesos propios de cada comunidad humana.

Partiendo de esta consideración, ¿qué papel puede tener la *cooperación internacional** en dicho proceso? Y, más en concreto, ¿qué puede aportar la cooperación impulsada desde la Comunidad Foral de Navarra? Un primer punto de partida es reconocer e identificar la cooperación internacional como una actividad que, fundamentalmente, persigue apoyar procesos donde los actores locales sean protagonistas de su propio desarrollo.

La solidaridad internacional ha estado presente en la sociedad navarra desde hace décadas. Este movimiento ha estado vinculado a iniciativas de la sociedad civil en las que diversas sensibilidades políticas, humanitarias y religiosas han estado representadas. Con el incremento de la sensibilización ciudadana y la presión social respecto a estas cuestiones desde mediados de los años 80, la aprobación de presupuestos públicos específicos para cooperación hizo que los fondos dedicados a esta labor fueran creciendo, así como, en paralelo, el número de organizaciones formales dedicadas a dicha tarea.

Desde los 2,5 millones de euros del año 1993 hasta los más de 16 millones de euros de 2006, media un largo camino. Así, la cooperación para el desarrollo realizada desde la Comunidad Foral ha tenido dos agentes principales: las ONGD y las instituciones públicas (Gobierno de Navarra y Administraciones Locales).

Tanto en el nacimiento de esta política de cooperación institucional, como en el desarrollo de la misma, ha sido particularmente sobresaliente el alto grado de responsabilidad asumida por las ONGD en la ejecución de los proyectos. Las ONGD implantadas en nuestra Comunidad Foral, así como otros agentes de la cooperación navarra, además de puente para conectar nuestra sociedad con las sociedades de los países en desarrollo, tienen una enorme responsabilidad al interior de nuestro propio espacio social. Deben contribuir a la formación de una ciudadanía

¹ A lo largo del texto aparecen una serie de conceptos señalados con un *, cuyo contenido puede consultarse en el Glosario.

responsable con los acontecimientos de nuestro mundo, así como a sensibilizar a las administraciones públicas para que jueguen un papel importante en el contexto internacional en el impulso de medidas políticas y económicas necesarias para un desarrollo humano y equitativo.

La elaboración de este Plan Director es un nuevo reto que busca avanzar en la mejora de la calidad de las acciones gestionadas por todos los agentes navarros en lo que compete a la cooperación internacional. Este Plan no busca ser la solución idílica a todas las debilidades actuales, pero busca fortalecer los avances y los agentes involucrados para lograr impactar de forma más efectiva en el desarrollo de los países con los que pretenden “co- operar.”

Para la elaboración de este Plan Director se ha contado con la participación de los agentes involucrados en las comisiones técnicas habilitadas para tal efecto en el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, y se ha tomado como referencia el Plan Director estatal, así como los planes de otras administraciones públicas autonómicas.

A nivel metodológico la elaboración del anteproyecto ha combinado herramientas de la planificación estratégica, estableciendo la Visión (principios y valores), Misión (Objetivos del Plan) y unas Líneas estratégicas de actuación, con los criterios básicos de la Calidad Total-Excelencia, donde la mejora continúa, la participación de los agentes y la evaluación permanente sean procesos clave.

Desde ese propósito, este documento se articula bajo el esquema de siete capítulos. En ellos se realiza un recorrido estratégico que busca articular las acciones futuras desde un análisis de la realidad actual. Por ello, el **capítulo primero** repasa la situación de partida desde la que se pretende avanzar. Este primer apartado aborda el contexto histórico normativo en el que se contextualiza la cooperación realizada por el Gobierno de Navarra. Se repasa el contexto general que propicia el marco de actuación del Gobierno Foral, desde la normativa existente a nivel estatal y a nivel foral. El papel creciente de la cooperación descentralizada requiere, sin duda, de un repaso obligado por la evolución histórica que la propia cooperación navarra ha vivido desde su nacimiento. El proceso de desarrollo normativo e institucionalización de las acciones de cooperación al desarrollo son el contexto más cercano para este primer Plan Director. De forma paralela a este análisis, los distintos agentes involucrados en el Consejo de Cooperación Navarro, avanzaron a lo largo de más de un año de recorrido, diversos análisis sobre la situación de la cooperación a nivel cuantitativo y cualitativo. La segunda parte de este capítulo se centra, precisamente, en rescatar los datos y reflexiones más relevantes de dichos análisis, dado que justifican plenamente la elaboración de un Plan Director, al detectar debilidades en la actuación de los diversos agentes, así como una gran dispersión de la ayuda en términos de países, sectores y agentes.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta aquellos principios y valores que sustentan la actuación del Gobierno de Navarra y otros agentes involucrados en la cooperación de la comunidad. Estos principios se han dividido en principios rectores sustantivos y principios operativos. Los segundos distan de los primeros en su carácter más complementario y de actuación, frente a los primeros de carácter sustancial en la cooperación al desarrollo. Además, dado que se trata del primer Plan Director que regirá la actuación de la cooperación navarra, se ha estimado oportuno anteceder a los principios asumidos por la Comunidad Foral, aquellos que por su relevancia e influencia merecen ser tenidos en cuenta. A saber, los principios del ámbito internacional, y aquellos por los cuales se rige la cooperación española y que afectan directamente a las comunidades autónomas. Todos ellos conforman el **capítulo segundo**.

En tercer lugar, y directamente relacionado con los capítulos anteriores, el **capítulo tercero**, se centra en los objetivos y líneas estratégicas de esta planificación. Los objetivos se articulan desde un objetivo global y estratégico con sus respectivos objetivos específicos. Son los objetivos hacia los que apunta la actuación del Gobierno de Navarra, y que se concretan a través de grandes líneas de actuación para los próximos cuatro años (2007 a 2010), agrupadas en cuatro epígrafes: líneas estratégicas para la mejora de la calidad de la cooperación navarra, ejes transversales a toda actuación de cooperación y los criterios de priorización geográfica y sectorial. Cada una de estas líneas se presenta con objetivos estratégicos evaluables al final del periodo, y un avance de posibles acciones estratégicas que permitan alcanzarlos.

La operativización de estas líneas no es posible sin unos agentes y actores que involucrados plenamente lo lleven a cabo. En ese sentido, el **capítulo cuarto** establece el abanico de agentes y actores protagonistas de la cooperación del Gobierno de Navarra. Según los aportes de los agentes que participan en las Comisiones del Plan del Consejo de Cooperación; se ha diferenciado aquellos, de los actores, los cuales participan en la cooperación, pero no son susceptibles de financiación directa por parte gubernamental.

El **capítulo quinto**, es un capítulo clave en la articulación y concreción del Plan Director. Se trata de la definición de los instrumentos de la Cooperación Navarra para este periodo. En este apartado se articulan las cinco modalidades principales de actuación del Gobierno de Navarra en cooperación internacional: cooperación al desarrollo, educación al desarrollo y sensibilización, la asistencia técnica, formación e investigación, la acción humanitaria y las estrategias mixtas. Esta última es una novedad para la gestión de la cooperación del Gobierno de Navarra, e incluso novedad, en general, para las comunidades autónomas en la línea de unificar criterios con el Plan Director estatal. En ese sentido, las estrategias son un nuevo instrumento de cara a potenciar la confianza en organizaciones navarras y su gestión de largo plazo.

El **capítulo sexto** es el estimado presupuestario sobre el que se pudiera asentar este Plan Director. En cualquier caso, está sujeto a las aprobaciones presupuestarias del Gobierno de Navarra, pero trata de establecer ciertos compromisos presupuestarios acordes con las estrategias adelantadas a lo largo de los capítulos anteriores.

El **último capítulo, el séptimo**, plantea el sistema de evaluación para el propio Plan y sus Líneas de actuación. Las aspiraciones de esta planificación estratégica se concretan en acciones con posibilidad de ser medidas y evaluadas. En ese sentido, este capítulo hace referencia a los instrumentos, agentes y herramientas evaluativas pertinentes para llevarlo a la práctica.

Finalmente se concluye con un **glosario** que recoge aquellos conceptos-clave para comprender el sentido actual del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

Personas participantes en la elaboración del Plan Director:

Miembros de las comisiones de trabajo del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.

Enrique Abad. En representación de las Universidades de Navarra (Universidad Pública de Navarra).

Argia Aldaya. En representación de Comisiones Obreras de Navarra.

Alfredo Amilibia. En representación de la Coordinadora de ONGD de Navarra (Medicus Mundi Navarra)

Javier Andueza. En representación de la Coordinadora de ONGD de Navarra (Fundación Alboan)

María Artieda. En representación del Departamento de Salud

Jesús Blanco. En representación de la Coordinadora de ONGD de Navarra (PROCLADE – Navarra)

Andrés Carbonero. En representación del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud,

Jesús Chocarro. Experto en Educación para el Desarrollo (Medicus Mundi Navarra)

Miguel Donézar. En representación del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Juan Jesús Echaide. En representación de la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

Maider Gabilondo. Experta en Educación para el Desarrollo (Comité español UNICEF)

Enrique Jaurrieta. En representación del Departamento de Educación

Jose Antonio Larrea. En representación del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

Esteban Puig. En representación de la Confederación de Empresarios de Navarra.

Marina Roncal. En representación del Departamento de Economía y Hacienda.

Mertxe Rubio. En representación del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud

Maeva Tellechea. En representación de la Unión General de Trabajadores (UGT)

Consultoría:

Lara González (Red KALIDA-DE-A. Acompañamiento, Calidad y Desarrollo), con el apoyo técnico de Olga Benítez, Lara Cuevas y Víctor Torres y la colaboración de Felipe Gómez, Gonzalo Fernández y Carlos Askunze.

Becario:

Gonzalo Torres