



análisis y desarrollo social
consultoría

Diagnóstico en materia de Cooperación del Desarrollo de Navarra

Índice

1.	Introducción	1
2.	Alcance del diagnóstico.....	2
3.	Metodología utilizada	3
4.	Marco estratégico y normativo del nuevo plan de Cooperación al Desarrollo	5
4.1	Marcos internacionales y multilaterales que guían la cooperación global	5
4.2	Marco Europeo.....	9
4.3	Marco estratégico nacional.....	13
4.4	Cambios normativos y estratégicos para la cooperación descentralizada	21
5.	Contexto internacional.....	25
5.1.-	Principales retos globales actuales	25
5.2.-	La crisis de USAID.....	27
6.-	Análisis de datos AOD de la C.F. Navarra.....	29
6.1.-	Los proyectos de cooperación y ayuda humanitaria	30
6.2.-	La educación para el desarrollo	43
7.-	Necesidades, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la Cooperación al Desarrollo de Navarra.....	45
7.1.-	¿Cuáles son las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la política de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra? ¿Y su reto principal?	45
7.2.	¿Cuáles son las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de las ONGDs de la Cooperación al Desarrollo Navarra (ONGD)? ¿Y sus principales necesidades?	50
7.3.	¿Cuál es la situación actual de la coordinación y la creación de sinergias con otros agentes? Socios locales; Entidades locales; ONGDs; Universidades; Otros actores (sindicatos, etc.)	53
8.	La estrategia de cooperación al desarrollo descentralizada (Gobiernos autonómicos).....	56
8.3.	Misión y visión.....	56
8.4.	Principios rectores.....	56
8.5.	Enfoques transversales.....	57
8.6.	Objetivos.....	59
8.7.	Prioridades sectoriales	59
8.8.	Prioridades geográficas.....	60
8.9.	Modalidades (viejas y nuevas) e instrumentos	62
8.10.	Desarrollo de planificación operativa	63
8.11.	Gobernanza.....	63
8.12.	Sistema de seguimiento y evaluación (S&E)	64
9.	Conclusiones.....	65
10.	Recomendaciones	69
11.	Anexos	70

1. Introducción

La Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo, regula que el Gobierno de Navarra establecerá cada cuatro años las líneas generales y directrices básicas de su política de cooperación al desarrollo, así como la concreción de los objetivos y prioridades para la misma. Asimismo, señala que aprobará Planes Directores plurianuales que definirán dichas prioridades y objetivos.

En la asunción de estas competencias, la D.G. de Protección Social y Cooperación al Desarrollo, procede a elaborar el IV Plan Director de Cooperación al Desarrollo de Navarra. Para el correcto diseño de una planificación estratégica como son los Planes Directores de Cooperación al Desarrollo, se hace necesario conocer la realidad y situación de partida desde la que se planifica. Así, este documento recoge el Diagnóstico de la Cooperación al Desarrollo de la C.F. de Navarra, que guiará la planificación del IV Plan Director.

La estructura del informe que se presenta es la siguiente: tras esta introducción, se describe el alcance del diagnóstico para posteriormente indicar la metodología utilizada para su elaboración. Posteriormente se expone el grueso del análisis, que se centra en cuatro ámbitos: 1) el marco estratégico y normativo en el que debe reposar el nuevo Plan Director; 2) una revisión del actual contexto internacional desde la óptica de la Cooperación al Desarrollo; 3) un análisis de las necesidades, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la Cooperación del Desarrollo de Navarra; 4) un análisis comparado de Planes Directores de Cooperación al Desarrollo de otras Comunidades Autónomas. Finalmente, en las conclusiones se sintetizan los principales hallazgos del diagnóstico, así como una serie de recomendaciones que sirvan de guía para la futura planificación.

2. Alcance del diagnóstico

El diagnóstico en materia de cooperación al desarrollo en Navarra se ha centrado en cuatro ámbitos de análisis, dando respuesta a las siguientes preguntas planteadas en cada uno de ellos.

A.-Marco estratégico y normativo del nuevo plan de Cooperación al Desarrollo.

1. ¿Cuál es el marco estratégico, europeo y nacional que guía la cooperación descentralizada (autonómica) en España?
2. ¿Cómo afecta el Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024-2027 a la cooperación descentralizada (autonómica) en España?
3. ¿Cómo afecta la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, al nuevo Plan Director de Cooperación al Desarrollo que se diseñe para Navarra? ¿Cuál es su encaje con la Ley Foral L 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo de Navarra?

B.-Contexto internacional.

4. ¿Cuál es la situación del contexto internacional bajo el que se desarrolla el nuevo Plan Director de Cooperación al Desarrollo? El análisis de la respuesta a esta pregunta debe considerar como mínimo: Agenda 2030; Team Europa; 4ª Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

C.- Necesidades, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la Cooperación del Desarrollo de Navarra.

5. ¿Cuáles son las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la política de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra? ¿Y su reto principal?
6. ¿Cuáles son las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de las ONGDs de la Cooperación al Desarrollo Navarra? ¿Y sus principales necesidades?
7. ¿Cuál es la situación actual de la coordinación y la creación de sinergias con otros agentes? Socios locales; Entidades locales; ONGDs; Universidades; Otros actores (sindicatos, etc.).

D.-La estrategia de cooperación al desarrollo descentralizada (Gobiernos autonómicos)

8. ¿Qué dicen otros Planes Directores de Cooperación al Desarrollo en España? La respuesta a esta pregunta debe basarse en un análisis comparado de Planes Directores de Cooperación (Benchmarking).

3. Metodología utilizada

La metodología utilizada ha sido mixta, recurriendo a técnicas tanto cuantitativas como cualitativas.

3.1.- Análisis cualitativo

Análisis documental.

Se realizó un análisis documental para los bloques A y B de 29 documentos principales además de un análisis de otras fuentes secundarias principales, principalmente de medios de comunicación para el análisis de contexto internacional (ver anexo 3).

Adicionalmente para llevar a cabo el *análisis comparado de Planes de Cooperación al Desarrollo de otras Comunidades Autónomas* (bloque D), se revisaron 10 Planes, que se encuentra en el anexo 3. Los *ámbitos de comparación* han sido: 1) Misión y Visión; 2) Principios rectores; 3) Enfoques Transversales; 4) Estructura: Ejes/ Líneas estratégicas; 5) Objetivos; 6) Prioridades sectoriales y geográficas; 7) Criterios de priorización de sectores y áreas geográficas; 8) Modalidades e Instrumentos; 9) Nuevos modelos de cooperación; 10) Desarrollo de POAs (desarrolla o no desarrolla); 11) Sistema de gobernanza; 12) Sistema de seguimiento y evaluación.

En el análisis se ha diferenciado entre: Planes previos y posteriores a la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global; CCAA uniprovinciales; y CCAA con agencia propia de cooperación o sin agencia.

El proceso de análisis incluyó: 1) Análisis matricial comparativo: una fila por plan; una columna por cada dimensión (más las variables de caracterización de cada plan y CCAA); 2) Codificación textual de los pasajes clave en cada celda. El resultado es accesible online a través de la interfaz presentada en el anexo 5; 3) Análisis temático para identificar convergencias y divergencias; 4) Contraste de hallazgos a la luz de las tres variables institucionales (uniprovincial o no; con o sin agencia; pre o post Ley). Cuando se han identificado diferencias, se han incluido en el análisis.

Entrevistas y Grupos focales.

Se **realizaron 4 entrevistas**: una presencial a la Directora General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo y a la Jefa del Servicio de Cooperación y tres virtuales al referente de Cooperación al Desarrollo en la Federación Navarra de Municipios, a la Técnica de Cooperación del Ayuntamiento de Pamplona y a la responsable de Cooperación de la Universidad de Navarra. Asimismo, se llevó a cabo **un grupo focal** presencial con la Coordinadora Navarra de ONGD donde participaron 6 ONGD.

Paralelamente, y en relación a entidades del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo se recibieron **10 cuestionarios individuales** (opción que se dio ante la dificultad para poder concertar una entrevista): 2 Grupos Parlamentarios de los siete integrantes, 2 Universidades, 1 Sindicato de los dos integrantes, 1 de la

Confederación de Empresarios y 4 ONGD de las cuatro integrantes, no participando ninguna entidad del Gobierno Foral.

El listado de participantes, así como los diferentes guiones utilizados en cada técnica se recogen en el anexo I y II respectivamente.

3.2.- Análisis cuantitativo

Cuestionario

Se realizó un **cuestionario virtual** enviado a las 68 ONGD inscritas en los registros del Servicio de Cooperación de Navarra. El cuestionario estuvo disponible durante 3 semanas y fue **contestado por 22 entidades**. El objetivo era obtener un nivel de respuesta de entre 41 a 58, por lo que con las respuestas realmente obtenidas el nivel de confianza¹ es bajo (80%), con un margen de error² del 11%.

Análisis de datos AOD

Los datos de AOD se han obtenido de la web info@aod³. Dado que los “cubos” (la herramienta que proporciona la web para conducir análisis rápidos) ya no permiten la obtención de los microdatos, se optó la descarga de los archivos xlsx de cada año (periodo 2013-2023). (Ver anexo IV)

Finalmente, la base de datos se completó con información presupuestaria extraída de los informes de cuentas autonómicas y de EELL elaborados por La Coordinadora de ONGDs.

Ilustración 1 Relación de técnicas y herramientas de diagnóstico empleadas en relación a ámbitos de análisis



¹ Nivel de confianza: Probabilidad de que la muestra refleje de forma precisa las actitudes de la población meta. El objetivo inicial era del 95%

² Margen de error: El rango (en %) en el que pueden variar las respuestas de la población respecto a la muestra. El objetivo inicial era del 5% o del 10%.

³ Enlace: <https://infoaod.maec.es/>

4. Marco estratégico y normativo del nuevo plan de Cooperación al Desarrollo

El primer punto de análisis del diagnóstico es el relacionado con el **marco estratégico y normativo** en el que debe enmarcarse el nuevo plan de Cooperación al Desarrollo, considerando cómo afecta dicho marco a la cooperación descentralizada, principalmente en lo referente al marco estatal.

4.1 Marcos internacionales y multilaterales que guían la cooperación global

La política de cooperación para el desarrollo no opera en el vacío, sino que está **orientada por un conjunto de acuerdos, agendas y marcos internacionales** consensuados en la última década. Destacan los siguientes:

1. **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. A mitad de camino hacia el 2030 el progreso es insuficiente: **solo un 17% de las metas de los ODS están en camino de lograrse a nivel mundial** según datos de Naciones Unidas: “mientras que *la mitad de las metas muestra avances mínimos o moderados, y más de un tercio se ha estancado o incluso retrocede*”. Las **crisis sobrepuestas (COVID-19, conflictos, tensiones geopolíticas y caos climático)** han frenado gravemente la Agenda 2030.
2. **Acuerdo de París sobre el clima**. En la actualidad, la **brecha entre las promesas y los objetivos necesarios** sigue siendo enorme. Se necesitarían reducciones de emisiones del 42% para 2030 y 57% para 2035 a fin de lograr 1,5 °C. Asimismo, España apoya iniciativas como el *Pacto por el Clima* y la financiación climática para países vulnerables, cumpliendo con su parte en los compromisos globales de reducción de emisiones y apoyo a la adaptación.
3. **Cumbre del Futuro 2024 (ONU) y Pactos globales emergentes**. En septiembre de 2024, la ONU celebró la **Summit of the Future** (Cumbre del Futuro) con el objetivo de replantear el multilateralismo y asegurar un futuro sostenible para la humanidad. Bajo el lema “*soluciones multilaterales para un mejor mañana*”, esta cumbre de alto nivel buscó abordar brechas de gobernanza global ante riesgos presentes y venideros. El resultado fue la adopción de un **Pacto por el Futuro** (“Pact for the Future”) por los Estados miembros de la ONU. Dicho pacto incluye compromisos en áreas críticas: paz y seguridad internacional, cooperación digital (se acordó un **Compacto Digital Global**), preparación ante pandemias (un **instrumento para pandemias**), reformar la arquitectura financiera internacional, acción climática acelerada, y protección de bienes públicos globales y de las generaciones futuras (se aprobó también una **Declaración sobre las Generaciones Futuras** como anexo).
4. **Agenda de Eficacia de la Ayuda (OCDE-CAD)**. Desde principios de los años 2000, la comunidad internacional –bajo el liderazgo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y con la participación de la ONU– ha establecido principios para hacer la **cooperación más eficaz y con mayor impacto** en los países socios. Hitos como la Declaración de París (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan (2011) definieron compromisos claros: **apropiación por los países socios** (que éstos lideren sus estrategias de desarrollo), **alineamiento** de la ayuda con las prioridades nacionales, **armonización** entre donantes para evitar

duplicidades, **enfoque en resultados**, y **mutua transparencia y rendición de cuentas**.

5. La Conferencia de Estambul de 2016, oficialmente conocida como la **Cumbre Humanitaria Mundial** (World Humanitarian Summit), fue convocada por el Secretario General de Naciones Unidas y se celebró en Estambul, Turquía, los días 23 y 24 de mayo de 2016. Fue la primera conferencia de su tipo, y su objetivo fue transformar la forma en que el mundo responde a las crisis humanitarias. En dicha conferencia se establecieron 5 compromisos: 1) *Prevenir y poner fin a los conflictos* (Priorizar la prevención de conflictos y la mediación como herramientas centrales, Reforzar el papel de la diplomacia para la paz, Promover una acción política sostenida para abordar las causas estructurales de los conflictos); 2) *Respetar las normas que salvaguardan la humanidad* (Hacer cumplir el Derecho Internacional Humanitario (DIH), Luchar contra la impunidad por crímenes de guerra, Proteger a los civiles, al personal humanitario y sanitario, Promover una cultura de respeto a los derechos humanos); 3) *No dejar a nadie atrás* (Compromiso con la Agenda 2030 y el principio de universalidad, Proteger a los grupos más vulnerables: mujeres, niñas, personas con discapacidad, desplazados, Integrar el enfoque de inclusión y equidad en las respuestas humanitarias); 4) *Trabajar de manera diferente para acabar con la necesidad* (Vincular la ayuda humanitaria con el desarrollo sostenible y la resiliencia, Superar la fragmentación entre actores humanitarios y de desarrollo, Promover respuestas basadas en las capacidades locales y en el fortalecimiento de sistemas nacionales, Impulsar la financiación plurianual, flexible y basada en resultados); 5) *Invertir en humanidad* (Aumentar y mejorar la calidad de la financiación humanitaria, Fomentar la transparencia y previsibilidad en los flujos financieros, Apoyar los liderazgos locales y las organizaciones nacionales, Fomentar innovación humanitaria y uso de nuevas tecnologías).

Una de las más destacadas fue el "**Grand Bargain**" (Gran Pacto), un acuerdo entre donantes y agencias humanitarias para hacer la ayuda más eficiente y efectiva que incluye 10 compromisos clave como: reducción de la burocracia, uso de financiación directa a actores locales, mayor transparencia y coordinación entre agencias.

6. **IV Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Sevilla 2025)**. Las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD) son eventos auspiciados por la ONU que reúnen a jefes de Estado, ministros de finanzas, organizaciones internacionales (FMI, Banco Mundial, etc.), sector privado y sociedad civil para lograr consensos globales sobre cómo movilizar recursos para el desarrollo sostenible. Desde 2002 se han celebrado tres conferencias, cuyos acuerdos marcan el marco vigente de financiamiento del desarrollo (Consenso de Monterrey (2002). Declaración de Doha (2008) y Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA, 2015)

La IV Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Sevilla, 30 de junio – 3 de julio de 2025) ha sido convocada por la Asamblea General de la ONU con un doble mandato: (1) *evaluar los avances y obstáculos* en la implementación de Monterrey, Doha y Addis, identificando cómo cumplir los objetivos pactados, y (2) *abordar nuevas cuestiones emergentes* ante la urgencia de acelerar la Agenda 2030 y *reformular la arquitectura financiera internacional*.

A continuación, se detallan **los principales compromisos alcanzados**, todos ellos enmarcados dentro de la ausencia de EE. UU. que no participó oficialmente en la conferencia, restando ambición a varias propuestas clave, especialmente en reforma fiscal y deuda.

Compromiso de Sevilla

Se trata de una resolución de 47 páginas aprobada por consenso el 30 de junio de 2025, en la inauguración de la IV Conferencia, donde se insta a la Asamblea General de la ONU (79º período de sesiones) a adoptar formalmente el Compromiso. Su propósito: reformar la arquitectura financiera, hacer frente al endeudamiento y cerrar la brecha de recursos para los ODS.

Se trata de un acuerdo impulsado por España, Brasil y Sudáfrica para aumentar la tributación de los superricos y fortalecer la financiación para el desarrollo sostenible. Aunque no se especifica una lista de países firmantes (en la Conferencia han participado 160 países), incluye la participación de líderes de diversos países, incluyendo a la presidenta de la Comisión Europea, y jefes de Estado europeos como los de Francia, Estonia, Polonia y Portugal. Los elementos principales son:

- Una hoja de ruta con medidas concretas para cerrar la brecha de financiación de los ODS, actualmente estimada en más de 4 billones de USD anuales.
- Reafirma los principios de multilateralismo, solidaridad internacional y soberanía fiscal nacional, subrayando el rol de la cooperación sur-sur y triangular.
- Introduce el concepto de “justicia fiscal global”, vinculando las políticas tributarias nacionales con principios redistributivos y de sostenibilidad

A continuación, se analizan alguno de los **principales elementos del Compromiso de Sevilla**:

- *Plataforma de Acción de Sevilla (SPA)*. Se trata de un instrumento político-operativo cuyo objetivo es *movilizar financiación estructural y contracíclica, además de fortalecer la cooperación multiactor*, y que recoge más de 130 compromisos voluntarios asumidos por 37 países, Bancos multilaterales de desarrollo, Filantropías y fondos soberanos, Sector privado y sociedad civil. Entre los compromisos destacados:
 - Cláusulas de suspensión de deuda en situaciones de emergencia (sanitaria, climática o alimentaria).
 - Impuestos internacionales como:
 - Tasa sobre vuelos privados y primera clase.
 - Impuesto global a los ultra-ricos (contribución del 2%-3% sobre grandes patrimonios).
 - Gravámenes sobre productos nocivos, como tabaco, azúcar o pesticidas.
- *Ampliación de mecanismos de financiación para el desarrollo*. Se realizan propuestas de trabajo para (1) *Triplicar la capacidad de préstamo* de los bancos multilaterales en una década, mediante aumento de capital y revisión de criterios de riesgo, (2) *Reforma de la arquitectura tributaria internacional* con el objetivo de acabar con los paraísos fiscales y el establecimiento de tipos mínimos globales efectivos del impuesto de sociedades, todo ello con el objetivo fijar una presión fiscal mínima del 15% del PIB en países en desarrollo, con planes de fortalecimiento de administraciones tributarias.

- *Reforma de la Deuda Soberana.* Este es uno de los puntos más discutidos y con avances moderados, ya que, sin EE.UU. ni Francia ni Alemania, los avances quedaron en compromisos “soft law” sin efecto vinculante inmediato. Se acuerda el lanzamiento del Foro Permanente de Países Endeudados (“Borrowers’ Forum”), liderado por países africanos y latinoamericanos, para reforzar su poder de negociación colectiva, una propuesta de un marco multilateral para reestructuración de deuda, aún sin respaldo formal del G7, así como la promoción de cláusulas de “Standstill climático o sanitario”, que suspenden temporalmente pagos si hay crisis externas.
- *Sector Privado y Gobernanza Corporativa.* La conferencia promovió la inversión privada responsable bajo marcos sostenibles: (1) Apoyo a vehículos innovadores: bonos de impacto, bonos de resiliencia climática, fondos mixtos de desarrollo, etc.; (2) Lanzamiento de un marco global de divulgación de sostenibilidad (inspirado en los estándares ISSB); y (3) Llamado a reformar la gobernanza empresarial hacia modelos de triple cuenta de resultados (económica, social, ambiental).
- *Finanzas para el Clima y la Naturaleza.* Las iniciativas climáticas y ambientales jugaron un rol clave, reforzando los Bonos verdes y de transición justa para financiar resiliencia climática en países vulnerables, incorporando el compromiso para aumentar los canjes deuda-por-clima o deuda-por-naturaleza, aunque sin nuevas aportaciones significativas, pero demostrando una preocupante falta de acuerdo para la eliminación progresiva de subsidios a combustibles fósiles, ante bloqueos de algunos países productores.
- *Inclusión sectorial y social.* Reconoce el papel del sector cooperativo, integrándolo en el documento como actor clave para sistemas financieros inclusivos (aciamericas.coop). Incluye compromisos sociales inspirados por la OIT, como mejorar protección social y empleo decente, aunque sin profundizar en salarios vitales o igualdad salarial.

Compromiso de IV Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo

- Desde **sectores de la Sociedad Civil** se considera que faltó un compromiso firme con la condonación estructural de deuda, especialmente para países del África Subsahariana. Asimismo, la agenda climática se consideró insuficiente frente a la crisis actual, y se echó en falta un enfoque feminista interseccional, más allá de referencias genéricas a igualdad de género.
- En referencia a una potencial **aplicabilidad hacia la Cooperación Descentralizada**, la Plataforma de Acción de Sevilla incluyó compromisos voluntarios de actores subestatales como regiones, ciudades y redes de cooperación descentralizada (aunque no fue su eje principal).
- Se destacó la capacidad de los gobiernos locales y regionales para movilizar recursos en alianzas público-privadas, diseñar políticas fiscales progresivas locales y aplicar modelos de desarrollo sostenible desde lo territorial.
- Aunque la conferencia estuvo centrada en actores estatales y multilaterales, **los principios y propuestas** tienen alto potencial para ser **adoptados por la cooperación descentralizada** como la navarra, especialmente si se alinean con:

- Coherencia de políticas
- Innovación fiscal y financiera
- Enfoque de derechos y sostenibilidad
- Participación ciudadana y gobernanza pública

4.2 Marco Europeo

En el ámbito de la UE, existen **tres elementos estratégicos que permiten articular objetivos, principios y prioridades sectoriales y geográficas, asegurando que la ayuda europea** contribuya eficazmente al desarrollo sostenible global y a la erradicación de la pobreza, en línea con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas: 1) el documento de orientación estratégica denominado Consenso Europeo sobre Desarrollo (2017); 2) la herramienta financiera denominada Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (NDICI); 3) la Estrategia Global Gateway.

1. **Consenso Europeo sobre Desarrollo.** El Consenso Europeo sobre Desarrollo (2017) es el principal documento de orientación estratégica de la UE en materia de desarrollo. Titulado “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, este consenso es una declaración conjunta aprobada el 7 de junio de 2017 por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Se trata de un **documento de orientación política no jurídicamente vinculante**, adoptado de forma conjunta por la Comisión, el Parlamento y el Consejo, junto con los Estados miembros.

El Consenso confirma que el objetivo principal de la política de desarrollo de la UE sigue siendo la erradicación de la pobreza, a la vez que integra de forma equilibrada las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En el Consenso Europeo de 2017 se subrayan prioridades transversales y enfoques integrales para abordar los retos actuales. Además de los ejes principales — Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Alianzas— el Consenso introduce elementos transversales que deben impregnar toda la acción de cooperación:

- Género e igualdad de género: mejora de perspectivas para mujeres y niñas en salud, educación, gobernanza y participación económica.
- Juventud: abordar desempleo juvenil, acceso a educación, participación política. Considerado un motor del cambio social.
- Buen gobierno, estado de derecho y derechos humanos: fortalecimiento institucional, transparencia, independencia judicial y respeto a derechos civiles.
- Migración y movilidad: enfoque coherente que integra cooperación, gestión migratoria y causas estructurales (pobreza, clima...).
- Energía sostenible y cambio climático: priorización de transición energética, resiliencia y adaptación climática.
- Inversión, comercio e innovación: combinación de ayuda con movilización de inversión, trade for development, y uso de nuevos modelos financieros.
- Movilización de recursos domésticos: importancia de que los países socios fortalezcan recaudación fiscal y financiamiento interno.
- Inclusión social y antidiscriminación: compromiso con "no dejar a nadie atrás", con atención especial a grupos vulnerables por orientación sexual, discapacidad, minorías, migrantes, etc.

El Consenso enfatiza que los desafíos globales no se resuelven de forma aislada. En su articulado:

- Promueve una acción integrada que identifique impactos interdependientes, por ejemplo, entre tierra, alimentación, agua y energía.
- Se centra en programas como salud, educación, saneamiento, nutrición y protección social combinados en un único proyecto holístico.
- Respeta la necesidad de coherencia política para el desarrollo (PCD): coordinar todas las políticas UE-Estados miembros (comercio, migración, clima...) para evitar efectos contraproducentes y potenciar sinergias.
- Exige transparencia en el impacto de las acciones, con un sistema de reportes como el “Joint Synthesis Report” cada cuatro años, y adaptación en la planificación para asegurar la conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2. Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global. La estrategia de la UE se materializa a través de instrumentos financieros en el marco del presupuesto comunitario. El instrumento central para 2021-2027 es el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (NDICI), por sus siglas en inglés), aprobado en 2021. Aunque **es un instrumento financiero, desde el Gobierno de España, dentro del nuevo Plan Director, se pretende dar cabida a las CC.AA. en su gestión.**

Este instrumento unifica la mayoría de las antiguas herramientas de financiación exterior (como el anterior Instrumento de Cooperación al Desarrollo y el Fondo Europeo de Desarrollo), creando un fondo único más simplificado y flexible para la acción exterior de la UE.

En términos de objetivos de desarrollo, el NDICI Europa Global se alinea plenamente con las metas del Consenso Europeo y los ODS. Sus objetivos principales incluyen: reducir y erradicar la pobreza; apoyar la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos; promover el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones y combatir el cambio climático; gestionar las migraciones abordando las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento forzado; y fomentar el multilateralismo y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por la UE (Agenda 2030, Acuerdo de París, etc.)

El NDICI se estructura en **tres pilares de financiación:**

- *Programas geográficos:* constituyen el pilar central (aprox. 75% de los fondos) y financian la cooperación bilateral y regional con países socios, atendiendo a prioridades como la buena gobernanza, el crecimiento inclusivo, las metas climáticas y medioambientales, la paz y la prevención de conflictos, y por supuesto la reducción de la pobreza.
- *Programas temáticos:* fondos dedicados a desafíos globales y bienes públicos globales, complementando la acción geográfica. Financia acciones en áreas prioritarias transversales como derechos humanos y democracia, apoyo a organizaciones de la sociedad civil, paz, estabilidad y prevención de conflictos, así como otros retos mundiales como salud, educación, igualdad de género - mujeres y niños, cultura, migración y cambio climático que requieren cooperación a nivel global.

- *Respuesta rápida*: un mecanismo ágil para dar respuesta a crisis e imprevistos, que permite a la UE abordar situaciones de urgencia, crisis humanitarias, inestabilidad política o shocks económicos de manera oportuna.

La UE busca multiplicar el impacto de cada euro, implicando al sector privado en proyectos de desarrollo (por ejemplo, infraestructuras sostenibles, apoyo a pymes, energías renovables), en línea con la iniciativa Global Gateway que se expone a continuación.

3. Estrategia Global Gateway de la Unión Europea. La Global Gateway es la estrategia de la Unión Europea lanzada en 2021 **para promover la inversión en conexiones internacionales sostenibles y de confianza** que beneficien a las personas y al planeta. **Desde el Gobierno de España, dentro del nuevo Plan Director, se pretende dar cabida a las CC.AA. en su gestión.**

Su objetivo central es movilizar hasta 300.000 millones de euros entre 2021 y 2027 en inversiones en infraestructuras de calidad en todo el mundo. La estrategia Global Gateway focaliza sus inversiones en **sectores clave** que se consideran fundamentales para el desarrollo sostenible y la conectividad del siglo XXI. En concreto, la UE ha identificado las siguientes áreas prioritarias:

- *Transición digital*: expansión de la infraestructura digital (redes de banda ancha, cables de telecomunicaciones, centros de datos) y apoyo a la digitalización de servicios. El objetivo es cerrar la brecha digital, conectando a más personas y empresas a internet seguro y de alta velocidad.
- *Clima y energía*: desarrollo de energías renovables (solar, eólica, hidrógeno verde) y redes energéticas inteligentes, para acelerar la transición verde a nivel global.
- *Transporte*: mejora de la infraestructura de transporte sostenible, incluyendo carreteras, ferrocarriles, puertos marítimos y rutas aéreas.
- *Salud*: fortalecimiento de los sistemas sanitarios y de la capacidad local de producción médica.
- *Educación e investigación*: apoyo a la educación de calidad, la formación profesional y la colaboración científica.

La financiación de Global Gateway requiere combinar múltiples fuentes de fondos y **herramientas financieras innovadoras**:

- *NDICI – Europa Global*: La mayor parte de la financiación proviene del *Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI – Global Europe)*, el fondo unificado de la UE para acción exterior en 2021-2027.
- *Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+ / EFSD+)*: Es el brazo financiero clave de NDICI para movilizar inversiones privadas. Funciona otorgando garantías de la UE que reducen el riesgo de proyectos en países en desarrollo, incentivando así, la participación de bancos y empresas.
- *Instituciones financieras europeas (BEI, BERD, bancos de desarrollo nacionales)*: La iniciativa adopta el enfoque *Equipo Europa*, integrando la financiación proveniente no solo de Bruselas, sino también de los Estados Miembros y sus bancos públicos.

Las **regiones geográficas prioritarias** y la distribución prevista de las inversiones de la UE son las siguientes:

- *África (subsahariana y Norte de África)*: Es la región central de Global Gateway. Aproximadamente la mitad de los fondos totales (150.000 M€) se han asignado al *Paquete de Inversiones Europa-África*.
- *América Latina y el Caribe*: Constituye otra región prioritaria para Global Gateway, con un plan de inversiones de 45.000 M€ hasta 2027, anunciado en la cumbre UE-CELAC de 2023.
- *Asia y el Pacífico (incluyendo Asia Central y Meridional)*: Si bien no se ha anunciado un paquete cuantitativo único para Asia equiparable al de África o ALC, la Global Gateway ha empezado a desplegarse en Asia-Pacífico con proyectos enfocados en conectividad digital, energía limpia y transporte sostenible.

La estrategia Global Gateway involucra a una amplia gama de **actores**, reflejando un enfoque de “*Equipo Europa*” (*Team Europe*) en el que se suman esfuerzos de instituciones europeas, Estados miembros, sector privado y países socios. Los principales actores son:

- *Instituciones de la UE: La Comisión Europea y el Alto Representante/Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)* lideran la coordinación política de Global Gateway.
- *Estados Miembros y sus agencias*: Los 27 países de la UE participan mediante sus *gobiernos y agencias/bancos de desarrollo* nacionales. Global Gateway se implementa en gran medida a través de Iniciativas de Equipo Europa, que combinan recursos de la UE con contribuciones de Estados miembros.
- *Instituciones Financieras Internacionales europeas: Destacan el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)*.
- *Sector privado (empresas europeas)*: Un aspecto innovador de Global Gateway es que invita activamente al sector privado a participar.
- *Países socios y beneficiarios*: Los gobiernos e instituciones de los países receptores de las inversiones son actores esenciales. Global Gateway insiste en el principio de asociación igualitaria –es decir, los proyectos se identifican y diseñan conjuntamente, con los países socios, alineados con sus propias estrategias de desarrollo.

4. Iniciativa Team Europe. La Unión Europea ha tomado un rol de liderazgo en la cooperación internacional, no solo como bloque donante sino articulando **iniciativas conjuntas innovadoras** incorporando dos enfoques complementarios: la metodología Team Europe y la estrategia Global Gateway, lo cuales proporcionan un **marco de acción conjunta y visión estratégica europea que España apoya plenamente y que influyen en su Plan Director**.

En relación al Team Europe (en tanto que el Global Gateway, ya ha sido explicado con anterioridad) es un enfoque lanzado en 2020 como respuesta coordinada de Europa a la pandemia de COVID-19. Desde entonces se ha consolidado como **núcleo de la acción exterior europea en desarrollo**. Agrupa a la Comisión Europea, al Servicio Europeo de Acción Exterior, a los Estados miembros de la UE (incluyendo sus agencias de cooperación y bancos públicos de desarrollo, como la AECID en el caso español, o el KfW alemán), junto con instituciones financieras europeas (Banco Europeo de Inversiones – BEI – y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo – BERD). La filosofía de Team Europe implica trabajar juntos, planificar juntos y financiar juntos proyectos de desarrollo, en lugar de acciones fragmentadas por país. Inicialmente, Team Europe desplegó “paquetes Team Europe” para asistir a países socios frente al

COVID-19 (combinaron ayuda humanitaria, sanitaria, apoyo macroeconómico, etc.).

Visto el éxito, la UE integró este enfoque en su instrumento NDICI-Global Europe: ahora se diseñan Iniciativas Team Europe (TEI) en ámbitos y regiones prioritarias. Estas TEI son programas bandera conjuntos donde varios países europeos colaboran bajo una sola iniciativa temática o geográfica. Hay más de 150 TEI en preparación o ejecución alrededor del mundo, abarcando temas como energías renovables en África, apoyo a sistemas de salud, o digitalización en Latinoamérica. Por ejemplo, España lidera o participa en TEIs sobre Alianza Digital UE-ALC (para cerrar la brecha digital en América Latina), donde ya contribuye vía programas EUROSOCIAL, EUROCLIMA, etc.

4.3 Marco estratégico nacional

En los últimos años **se ha realizado un importante esfuerzo legislativo en actualizar el marco de la cooperación española en línea a los marcos europeos e internacionales**, dando respuesta a las propias peculiaridades del sistema de cooperación, donde la cooperación descentralizada tiene una importante presencia.

De hecho, tal y como indica la OCDE, a través de su Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), en las evaluaciones inter pares periódicas que realiza de las políticas de cooperación para el desarrollo de sus países miembros, la **cooperación española se caracteriza por una elevada participación subnacional** (superior al 20% en el caso de la inversión de las Comunidades Autónomas), que se considera un activo positivo, pues apoya a los países socios a nivel local y ayuda a mantener el apoyo público interno a la cooperación, aunque también genera brechas de coordinación y transparencia, dificultando una programación cohesionada de la ayuda.

El mencionado esfuerzo legislativo se visibiliza en el VI Plan Director de la Cooperación Española, el primero que se realiza en el marco de la nueva ley de cooperación, en la actualización del Estatuto de la AECID y del Estatuto de las personas cooperantes, y la generación de tres nuevos cuerpos colegiados, a saber: Consejo Superior, Comisión Interministerial y Conferencia Sectorial (relevancia institucional de las CCAA y EELL).

A continuación, se profundizará en los elementos que constituyen la Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y el VI Plan Director de la Cooperación Española 2024–2027.

4.3.1 Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global

Esta Ley aprobada en febrero de 2023, establece un **nuevo marco legal para la cooperación española orientado a hacerla más eficaz, ágil y transparente**. Sus objetivos generales se alinean con la Agenda 2030 de Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como con el Acuerdo de París sobre cambio climático.

Objetivos

1. Fomentar el **desarrollo humano sostenible mediante la lucha contra la pobreza y la desigualdad, en todas sus dimensiones**, sin dejar a nadie atrás. Se prestará especial atención a las personas más desfavorecidas, excluidas o en situación de

- vulnerabilidad, en particular a la infancia, la adolescencia y la juventud, las personas mayores, las personas con discapacidad, las personas desplazadas y refugiadas, y a todas aquellas que sufran discriminación o violencia por razones de sexo, de origen nacional o étnico, culturales, de orientación o identidad sexual y de género, características sexuales, discapacidad, o de otra índole, con perspectiva de género e interseccional y un enfoque de derechos.
2. Promover la **justicia social, la lucha contra el hambre y todas las formas de malnutrición, la salud y la cobertura sanitaria universal, a través de sistemas nacionales que aseguren la equidad y la seguridad sanitaria y como bien público global**. Promover el acceso universal a la energía, el agua y el saneamiento, a viviendas dignas, a la protección social y a un sistema adecuado de cuidados, a la educación, la cultura y el deporte, a la formación de calidad, la accesibilidad universal y la superación de las brechas digitales.
 3. **Promover el trabajo digno para todas las personas**, la educación y capacitación humana, la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso, la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la protección de los grupos más vulnerables en el trabajo, la libertad sindical, el diálogo social y los derechos laborales conforme a las convenciones y convenios de la Organización Internacional del Trabajo y otras normas internacionales vigentes.
 4. **Promover la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho**, impulsar la democracia local, y construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, con instituciones sólidas, eficaces, responsables y accesibles para toda la ciudadanía y que hagan frente a las distintas manifestaciones de la violencia, como finalidad última y a la vez condición necesaria del desarrollo sostenible, la seguridad humana y la paz. Propiciar una sociedad civil fuerte, un espacio cívico abierto y propicio para la participación democrática, la cultura de paz, y un adecuado reconocimiento de la memoria democrática.
 5. **Alcanzar la igualdad de género, asegurar la protección y el respeto de los derechos de las mujeres, las niñas y las adolescentes**, desde un enfoque interseccional, incluyendo los derechos sexuales y reproductivos; fomentar su participación y empoderamiento en la vida civil, social, económica y política, frente a los obstáculos estructurales que lo impiden, y establecer para ello alianzas con las organizaciones de mujeres y otros actores de los países socios, en la esfera internacional, en el marco europeo e iberoamericano, en otros ámbitos regionales, y en Naciones Unidas.
 6. **Promover los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud, de manera transversal y con enfoque de género, con los países socios** y en las organizaciones regionales y multilaterales, así como en la acción humanitaria, ampliando y reforzando los programas de protección social y los sistemas de protección infantil frente a la violencia; garantizando el derecho universal a la educación desde un enfoque de calidad, equidad e inclusión; impulsando la lucha contra la desnutrición infantil; promoviendo la cobertura sanitaria universal con foco en la atención primaria y la salud materno-infantil y propiciando un medioambiente saludable.
 7. **Promover la cohesión social y territorial, así como nuevos pactos sociales, a través del diálogo social**, una fiscalidad justa, eficaz y progresiva, políticas redistributivas, y mayor conectividad a los servicios digitales, para promover el acceso incluyente y equitativo a servicios públicos de calidad.
 8. **Promover la gobernanza democrática global y marcos regulatorios inclusivos**, legítimos y eficaces en los ámbitos de los derechos humanos, de la deuda, el comercio, la tecnología, el empleo o la fiscalidad, para conseguir una más equitativa distribución de las oportunidades de desarrollo entre países y personas.
 9. **Prevenir, gestionar y ayudar a resolver las crisis y los conflictos armados**; prevenir y atender las necesidades humanitarias; fortalecer la resiliencia de las sociedades ante riesgos y crisis; construir una paz duradera y una buena

gobernanza democrática de la seguridad a partir del triple nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz.

10. **Fomentar un enfoque integral de la migración**, centrado en las personas y sus derechos, en las causas profundas de la misma, en la movilidad a través de canales regulares, ordenados y seguros, en el desarrollo sostenible, en la prevención de la trata y el tráfico de personas y en la protección de las víctimas y supervivientes, y en la atención de las necesidades de las personas refugiadas y de las víctimas de desplazamientos forzados, conforme al Derecho Internacional, y en particular los Derechos Humanos.
11. **Proteger el planeta y el medio ambiente**, preservar y restaurar la biodiversidad, hacer frente al cambio climático mediante la mitigación de sus causas y la adaptación a sus efectos, promover la justicia climática, una transición energética justa hacia la neutralidad climática, la economía circular y ciudades sostenibles. Todo ello mediante políticas públicas
12. nacionales, el desarrollo local y territorial, y un sector privado que asegure una gestión sostenible de las cadenas de valor y de los recursos naturales, con soluciones basadas en la naturaleza. Establecer para ello alianzas con las organizaciones de defensa del medio ambiente y otros actores de los países socios, en la esfera internacional, en el marco europeo e iberoamericano, en otros ámbitos regionales, y en Naciones Unidas.
13. **Promover economías prósperas, inclusivas y sostenibles, con empleos dignos, fomentando la participación equilibrada de mujeres y hombres**. A tal efecto se apoyará a las empresas y al tejido productivo, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas y la economía social; a las infraestructuras resilientes sostenibles, y accesibles; a la transformación productiva mediante el uso de la tecnología digital, y a un sistema económico internacional basado en reglas, favorable al comercio y la inversión sostenible, que haga frente a los flujos financieros ilícitos.
14. Apoyar la **seguridad alimentaria**, así como una agricultura y sistemas alimentarios sostenibles y resilientes, incluida la pesca y la agricultura familiar.
15. **Promover el diálogo, la cooperación cultural y la acción cultural** para el desarrollo sostenible, impulsando las expresiones culturales en toda su diversidad, así como la dimensión cultural del desarrollo y su función generadora de riqueza, empleo digno, participación y cohesión social. Se impulsará también la protección y promoción de la libertad creativa, el reconocimiento de todas las personas a participar libremente en la vida cultural; la conservación del patrimonio cultural, el acceso igualitario a equipamientos y servicios culturales de todos los sectores de la población, y el impulso a las industrias culturales y creativas, todo ello garantizando la accesibilidad universal.
16. **Promover la generación de conocimiento, la ciencia, tecnología** y la innovación, así como la transferencia de conocimiento, y las tecnologías orientadas a impulsar el desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático, y la inclusión social.
17. Apoyar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas y afrodescendientes mediante la lucha contra toda forma de exclusión y defender y promover sus derechos, en especial el derecho a participar de forma efectiva en las decisiones que les afectan; establecer para ello alianzas con sus autoridades propias y organizaciones representativas en los países socios y en el marco internacional, de Naciones Unidas, europeo, iberoamericano y en otros ámbitos regionales.
18. **Proteger y promover los derechos de las personas LGTBI** en todo el mundo, contribuyendo así a la diversidad de las sociedades.

Principios Rectores y Valores de la Cooperación Española

La Ley 1/2023 consagra una serie de principios rectores y valores que orientan toda la política de cooperación (y que también son recogidos en el VI Plan Director que se aborda más adelante).

1. **Enfoque de derechos humanos y “no dejar a nadie atrás”:** La cooperación española sitúa a las personas en el centro, reconociendo *“al ser humano, individual y colectivamente, como protagonista y destinatario último del desarrollo”*.
2. **Solidaridad y justicia global:** La ley enfatiza la *“solidaridad con las personas más desfavorecidas y con las generaciones futuras”* como un principio básico, orientada a erradicar la pobreza, la exclusión y las desigualdades en el mundo.
3. **Igualdad de género y enfoque feminista:** La cooperación española adopta explícitamente un *enfoque feminista*. La igualdad de género se define como un elemento **imprescindible, transversal y distintivo** de esta política.
4. **Sostenibilidad ambiental y lucha contra el cambio climático:** La protección del planeta constituye otro pilar fundamental. La Ley afirma la *“preservación del planeta, el clima y la biodiversidad, como sustento de la vida humana y finalidad del desarrollo sostenible”*.
5. **Diversidad cultural e inclusión:** Se enfatiza el respeto a la diversidad en todas sus manifestaciones (cultural, étnica, religiosa, lingüística, sexual, etc.) y la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
6. **Democracia, buen gobierno y paz:** Entre los valores rectores se incluyen la defensa de la **democracia, el Estado de Derecho e instituciones sólidas y transparentes** que rindan cuentas.
7. **Coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS):** La Ley 1/2023 otorga especial importancia a la **coherencia de políticas**. Establece que todas las políticas públicas españolas deben ser compatibles con los objetivos de desarrollo, de manera que ninguna política (comercial, migratoria, fiscal, medioambiental, etc.) contradiga o perjudique las metas de desarrollo sostenible. También se alinea con el principio de *Policy Coherence for Sustainable Development* promovido en la OCDE y la UE.
8. **Eficacia, transparencia y rendición de cuentas:** La cooperación española adopta los principios internacionalmente acordados de eficacia de la ayuda (Declaración de París, Alianza de Busan).

Arquitectura institucional introducida por la Ley 1/2023

La Ley 1/2023 no solo redefine objetivos y principios, sino que también introduce **reformas en la arquitectura institucional** de la cooperación española, para dotarla de mejores mecanismos de coordinación, participación y gestión. Entre las principales novedades institucionales se destacan:

1. **Creación del Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global:** Se establece un nuevo órgano colegiado de alto nivel (adscrito al Gobierno) encargado de la coordinación general de todos los actores y entidades del sistema español de cooperación internacional.
2. **Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible:** La Ley prevé también un órgano de coordinación técnica entre los distintos ministerios involucrados en la ejecución de la AOD (similar a la antigua Comisión Interministerial de Cooperación).
3. **Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo:** Como innovación notable, se crea la *Conferencia Sectorial de Cooperación* (art. 30 de la Ley) como espacio de gobernanza compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia. La Conferencia Sectorial reconoce la importancia de la **cooperación**

- descentralizada** (ver siguiente sección) y busca integrar sus aportes en la política nacional.
4. **Refuerzo del rol de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo):** La Ley 1/2023 concibe a la AECID como la “**pieza angular**” del sistema de cooperación español.
 5. **Oficinas de Cooperación en el Exterior (OCE):** Ligado a lo anterior, la Ley regula las *Oficinas de la Cooperación Española* en países socios (antes llamadas OTC – Oficinas Técnicas de Cooperación). Estas OCE, integradas en las Embajadas de España, actuarán bajo la dirección funcional de la AECID.
 6. **Creación del Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES):** En el ámbito financiero, la Ley transforma el antiguo Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) en un nuevo **Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES)**, también denominado **F.C.P.J. (Fondo de Cooperación para la Paz, la Justicia Global y el Desarrollo Sostenible)**.
 7. **Estatuto de los Cooperantes:** Si bien no está directamente en la Ley (que se limita a habilitar su reforma), cabe mencionar que, como parte del despliegue de esta norma, se aprobó en 2024 un nuevo Estatuto del Personal Cooperante (sustituyendo al de 2006).

4.3.2 Encaje normativo entre la Ley 1/2023 y la Ley Foral 5/2001

Ambos marcos legales comparten objetivos de fondo (solidaridad internacional, lucha contra la pobreza, desarrollo humano sostenible) y no son excluyentes, sino que **se complementan**: la Ley 1/2023 pretende aportar un marco estratégico común (Agenda 2030, bienes públicos globales, eficacia de la ayuda, etc.), mientras que la Ley Foral 5/2001 define las herramientas y prioridades específicas de Navarra en su ámbito competencial.

La Ley 1/2023 introduce **principios y enfoques** actuales (Agenda 2030 y ODS, enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, enfoque feminista, transiciones justas, etc.) que actualizan el marco de la cooperación. Por ejemplo, la ley estatal otorga rango legal al compromiso de destinar el *0,7% de la Renta Nacional Bruta* a AOD en 2030 e insiste en orientar la ayuda a bienes públicos globales (salud global, lucha contra el cambio climático, etc.). Del mismo modo, consagra objetivos y enfoques transversales (derechos humanos, igualdad de género, sostenibilidad ambiental, lucha contra desigualdades) que Navarra ya venía incorporando en sus planes pero que ahora forman parte del marco legal común.

La **Ley Foral 5/2001**, aunque pionera en su momento, **podría requerir ajustes para alinear su terminología y principios** con los de la Ley 1/2023 y la Agenda 2030. No obstante, **muchos elementos son convergentes**: la exposición de motivos de la ley foral ya aludía al compromiso constitucional de cooperación y a metas internacionales como la lucha contra la pobreza y la igualdad entre hombres y mujeres, coherentes con los objetivos actuales. En la práctica, Navarra ha ido adaptando su política (por ejemplo, mediante la reforma legal de 2010 que introdujo el principio de equidad, reconoció a las ONGD como agentes de cooperación e incorporó instrumentos de su Plan Director).

La Ley 1/2023 viene a **consolidar un lenguaje y unas metas compartidas** que facilitan la armonización: tanto el Estado como Navarra trabajan ahora explícitamente bajo el paraguas de los ODS y el Acuerdo de París, con la **visión de “no dejar a nadie atrás”**. Se espera, por tanto, una **complementariedad reforzada** y una necesaria **coordinación normativa** para que la legislación foral refleje los nuevos estándares nacionales en materia de cooperación para el desarrollo sostenible.

Alineamiento de prioridades y enfoques: La planificación estratégica navarra – encarnada en sus Planes Directores– tiene un espacio para alinearse con las **prioridades temáticas y enfoques transversales** que marca la Ley 1/2023 y el nuevo Plan Director estatal en el marco de la “**triple transición**” justa: **social, ecológica y económica**, como vía para alcanzar la Agenda 2030, así como los **principios transversales**: la lucha contra la pobreza y las desigualdades, el respeto a los **derechos humanos**, un **enfoque feminista** que garantice la igualdad de género, la sostenibilidad medioambiental y la **justicia climática**, la promoción de la diversidad cultural y la construcción de paz.

Líneas prioritarias y Agenda 2030: En cuanto a sectores y objetivos de desarrollo, la ley estatal y el Plan Director español orientan la ayuda hacia los **bienes públicos globales** y las metas de los ODS.

Tal y como se ha comentado, se eleva a obligación legal el compromiso histórico de alcanzar el **0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB) en AOD** para el año 2030. Este mandato nacional ejerce una **presión política y moral** para que todas las administraciones, incluida Navarra, incrementen progresivamente sus aportaciones a la cooperación.

En segundo lugar, la Ley 1/2023 fija **nuevas orientaciones de gasto**. Se establece, por ejemplo, que al menos un **10% de la AOD estatal se destine a acción humanitaria**. Asimismo, la apuesta por **alianzas y cooperación multilateral** (vía convenios con agencias de la ONU, fondos multilaterales, etc., algo que Navarra ya hace en parte mediante convenios con ACNUR, UNICEF, UNRWA, etc.).

Otro aspecto que considerar es la potencial llegada de **fondos adicionales o compartidos**. La integración de las Comunidades Autónomas en programas europeos de cooperación podría permitir a Navarra canalizar **fondos europeos delegados**, complementando sus recursos propios. Igualmente, una mayor coordinación con la AECID podría facilitar cofinanciaciones Estado-Comunidad Foral en ciertos proyectos, optimizando el uso de recursos públicos (la Ley 1/2023 alienta a aprovechar al máximo los recursos públicos mediante colaboración interadministrativa).

La Ley 1/2023 enfatiza la necesidad de integrar más la cooperación descentralizada en los **foros internacionales y europeos**, lo que afecta directamente la interlocución de Navarra con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y con la Unión Europea:

- **Relación con la AECID:** La AECID, definida por la ley como el principal órgano ejecutor de la cooperación española, es responsable de la programación, gestión y ejecución de las políticas de cooperación internacional del Estado. La ley añade explícitamente que todo ello se hará “**sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas**”, reconociendo que las CCAA también ejecutan cooperación por su cuenta. Esto sienta un marco de **respeto y coordinación**, más que de subordinación.
- **Interlocución con la Unión Europea:** Una de las novedades más destacadas de la Ley 1/2023 es que **promueve la participación de las Comunidades Autónomas en los foros y programas europeos de cooperación**. En su artículo 36.2, establece que el Estado **facilitará la presencia de las CCAA en la formulación de posiciones españolas ante la UE** en materia de desarrollo, y que “*las comunidades autónomas podrán participar en programas de cooperación delegada de la Unión Europea*”, siempre conforme a la legislación comunitaria y de forma consensuada con el Estado.

- **Participación en foros internacionales:** Además del ámbito UE, la ley indica que se “promoverá la participación de las CCAA en la formulación de posiciones ante foros internacionales de desarrollo sostenible”.

4.3.3 VI Plan Director de la Cooperación Española 2024–2027

Por su parte, el **VI Plan Director de la Cooperación Española 2024–2027**, el primero adoptado tras la nueva ley, traduce esos objetivos en orientaciones estratégicas para los siguientes años. El Plan Director define las **prioridades y actuaciones** de la cooperación española para el periodo 2024–2027, con el fin de enfrentar los grandes desafíos globales actuales y cumplir con la Agenda 2030.

En coherencia con la Ley, el Plan enfatiza un enfoque integrado para superar las “trampas de desarrollo” y consolidar los logros alcanzados incluso en países de renta media – es decir, adopta una visión de “desarrollo en transición” que **no limita la cooperación únicamente a la renta per cápita, sino que considera múltiples indicadores de vulnerabilidad y desigualdad.**

El Plan plantea como visión central el papel de la cooperación en lograr una “**triple transición justa**” – **social, ecológica y económica**, necesaria para un desarrollo sostenible e inclusivo.

Prioridades Geográficas del VI Plan Director (2024–2027)

Tradicionalmente, la cooperación española ha focalizado sus esfuerzos en ciertas regiones con las que tiene vínculos históricos y mayor valor añadido. La Ley 1/2023 recoge esta orientación, apuntando la “**posición preferente del norte de África, Oriente Próximo y África subsahariana (en particular África Occidental y el Sahel, y los países africanos de habla española y portuguesa), así como América Latina y el Caribe en el marco iberoamericano**”.

El VI Plan Director 2024–2027, alineado con dichos criterios, *define las prioridades geográficas en tres niveles:*

- **Regiones prioritarias:** El Plan establece como regiones prioritarias de la Cooperación Española: (1) América Latina y el Caribe; (2) Norte de África y Oriente Próximo; (3) África Occidental y el Sahel; y (4) los países africanos lusófonos e hispanófonos.
- **Países prioritarios:** Dentro de esas regiones, el Plan Director identifica un listado de países de asociación prioritarios en los que concentrar la ayuda bilateral. En *América Latina y Caribe*, prácticamente todos los países latinoamericanos de renta baja y media forman parte de la lista, incluyendo: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En *África subsahariana*, los países prioritarios señalados incluyen: Cabo Verde, Senegal, Níger, Malí, Mauritania, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique. En el *Norte de África y Oriente Próximo*, los países prioritarios son: Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Palestina, Líbano, así como la “*población saharui refugiada*” (en los campamentos de Tinduf). Finalmente, en *Asia*, Filipinas es destacada como país prioritario.
- **Otros países de interés:** Además de los “prioritarios”, el Plan contempla “*otros países de interés*” donde la cooperación española podría actuar de forma puntual o por motivos estratégicos.

Prioridades Sectoriales y Temáticas del VI Plan Director

En cuanto a las prioridades sectoriales (temáticas), el VI Plan Director introduce el concepto de la **“triple transición”** como marco para agrupar los grandes ámbitos de trabajo de la cooperación española en el periodo 2023–2026. Esto supone abordar de forma integral tres dimensiones interconectadas del desarrollo sostenible:

- **Transición Social:** Engloba las políticas y sectores orientados a la reducción de las desigualdades, la inclusión social y la garantía de derechos básicos. El Plan enfatiza que los desafíos globales como el cambio climático o las crisis económicas tienen un fuerte impacto social, y requieren respuestas que protejan a las poblaciones más vulnerables. Bajo esta prioridad, la cooperación española apoyará intervenciones en educación de calidad, salud y cobertura sanitaria universal, nutrición, agua y saneamiento, vivienda digna, protección social y sistemas de cuidados, cultura y deporte para el desarrollo, etc.
- **Transición Ecológica:** Corresponde a las prioridades ambientales y climáticas de la cooperación. Reconociendo la urgencia de la crisis climática y de la pérdida de biodiversidad, el Plan Director orienta la ayuda a proteger el planeta y fomentar un desarrollo ecológicamente sostenible. En la práctica, esto incluye apoyar a los países socios en: mitigación del cambio climático (reducción de emisiones, energías renovables, eficiencia energética), adaptación a los efectos del cambio climático (gestión de riesgos de desastres, resiliencia de comunidades), conservación y restauración de la biodiversidad y ecosistemas, gestión sostenible de recursos naturales (agua, bosques, océanos), impulso de la economía circular, agricultura y sistemas alimentarios sostenibles, y promoción de ciudades sostenibles.
- **Transición Económica:** Orientada a apoyar economías prósperas, inclusivas y sostenibles en los países socios. Esto abarca fomentar modelos económicos que generen crecimiento con equidad, creación de empleo decente y oportunidades, especialmente para mujeres y jóvenes. Algunas líneas de acción prioritarias incluyen: promover el desarrollo del sector privado local, con énfasis en pequeñas y medianas empresas y economía social.

Además de estas tres prioridades amplias, el Plan Director incorpora **enfoques transversales** que deben ser aplicados en cada sector. Los más destacados son: **enfoque de género interseccional; enfoque de derechos humanos; acción frente al cambio climático; innovación digital; y fortalecimiento institucional y buen gobierno** en todos los ámbitos (por ejemplo, apoyar la gestión educativa y sanitaria pública, o la administración de justicia, etc., dentro de cada transición).

También se enfatiza la necesidad de abordar de forma integrada las **crisis multidimensionales** que sufren muchos países (ej. combinar respuestas humanitarias, de desarrollo y construcción de paz). De hecho, la **acción humanitaria** sigue siendo prioritaria: la Ley fija la obligación de destinar al menos el **10% de la AOD a ayuda humanitaria**, y el Plan Director contempla estrategias específicas de respuesta humanitaria en contextos frágiles, alineadas con los principales organismos internacionales y con un enfoque de vulnerabilidad. La interrelación entre la ayuda de emergencia, la recuperación y el desarrollo (nexo humanitario-desarrollo-paz) es un elemento clave en contextos como el Sahel, Siria, Ucrania, etc.

Un rasgo característico de la cooperación española es su naturaleza **descentralizada y multiactor**, fruto de la implicación de diversos niveles de gobierno y de la sociedad civil en la política de desarrollo. La Ley 1/2023 reconoce y potencia este modelo plural como se verá a continuación.

4.4 Cambios normativos y estratégicos para la cooperación descentralizada

El nuevo desarrollo legislativo y sus derivadas han generado **cambios que se relacionan, o pretenden afectar, a la cooperación descentralizada**. A continuación, se presenta de manera resumida los principales cambios a nivel normativo y a nivel estratégico, y posteriormente se realizará un análisis más detallado de dichos cambios.

Cambios normativos (Ley 1/2023)

- Reconocimiento explícito de la cooperación descentralizada (comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos) como actor fundamental y estructural del sistema español de cooperación.
- Creación de mecanismos de coordinación formal: Conferencia Sectorial de Cooperación y Consejo Superior, que sustituyen a la antigua Comisión Interterritorial, incorporando a las CCAA y entidades locales en planificación y toma de decisiones.
- Impulso al diálogo permanente entre Estado central y administraciones descentralizadas para garantizar coherencia y complementariedad en las estrategias nacionales.
- La AECID apoya a las administraciones descentralizadas mediante asistencia técnica, información y participación en iniciativas de cooperación multilateral y triangular
- Simplificación y armonización de los procedimientos de subvenciones descentralizadas y otros instrumentos, con criterios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas
- Integración de la cooperación descentralizada dentro del nuevo paradigma de cooperación multiactor, con participación formal en alianzas con ONGD, universidades, sector privado y sociedad civil

Cambios estratégicos (VI Plan Director 2024–2027)

- Fortalecimiento de la gobernanza descentralizada mediante su participación activa en la Conferencia Sectorial y el Consejo Superior, con acceso directo a procesos de planificación nacional.
- Incorporación de la cooperación descentralizada en modalidades clave como cooperación técnica, transferencia de conocimientos y educación para la ciudadanía global, reconociendo su experiencia y capacidad local.
- Prioridades alineadas con la triple transición justa (social, ecológica y económica), lo que favorece el trabajo de administraciones locales con enfoques integrales y territoriales.
- Participación en estrategias geográficas (Sahel, África Occidental, América Latina, Norte de África, Caribe), apoyando que los actores descentralizados colaboren con países prioritarios en proyectos compartidos.
- Integración de los actores locales en la construcción de una nueva Oficina de Evaluación de la Cooperación Española (OECE), que medirá de forma independiente los resultados y valorará la aportación descentralizada Cooperación Española.
- Desarrollo de Marcos de Asociación Estratégica (MAE) con organismos multilaterales (ONU, PNUD, ONU Mujeres...), en los que la cooperación descentralizada puede aportar especialización y presencia local Cooperación Española.

La Ley 1/2023 supone un **refuerzo expreso del papel de las comunidades autónomas en la política de cooperación para el desarrollo**. En su preámbulo y articulado se reconoce la importancia de la cooperación descentralizada – programas, proyectos y acciones de cooperación impulsados desde CCAA, entidades locales y forales – considerándola una “seña de identidad y fortaleza” de la Cooperación Española.

Esta ley valora la trayectoria de las autonomías en generar alianzas, movilizar actores locales y fomentar la participación social, así como su aporte diferencial por la cercanía a la ciudadanía.

Tanto la Ley 1/2023 como el VI Plan Director marcan nuevas prioridades estratégicas que deberían impactar en las planificaciones autonómicas. La ley establece un **nuevo paradigma centrado en la sostenibilidad integral, la inclusión y la equidad, ejes que deberían reflejarse en las políticas regionales**.

En la práctica, esto implica que las Comunidades Autónomas **deberían incorporar en sus propios planes directores los enfoques transversales priorizados** a nivel estatal: por ejemplo, la triple transición justa (social, ecológica y económica), la perspectiva de cooperación feminista y basada en derechos humanos, y el nexo acción humanitaria-paz-desarrollo que orienta la acción exterior española.

Asimismo, la ley y el Plan resaltan la importancia de la **Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS)**: todas las administraciones, incluidas las autonómicas, han de integrar los objetivos de desarrollo sostenible en el conjunto de sus políticas internas y externas, adoptando un enfoque de “Administración en su conjunto” (*whole-of-government*). Esto supone, por ejemplo, que un gobierno autonómico tenga en cuenta el impacto en países en desarrollo de sus políticas de comercio, educación, medio ambiente, etc., alineándose con el principio de coherencia establecido en el Art.3 de la Ley 1/2023. Igualmente, se reconoce la especial capacidad de las CCAA para impulsar la Educación para el Desarrollo Sostenible y la Ciudadanía Global, dada su competencia en educación y sensibilización local; la ley subraya este rol pedagógico, que las autonomías deberán seguir fortaleciendo en sus territorios.

La reforma normativa también **conlleva cambios en la gobernanza del sistema de cooperación que afectan a las CCAA**. La Ley 1/2023 redefine y refuerza los órganos de coordinación y participación, lo que entraña un “profundo cambio en el modelo de relación” entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas. En otras palabras, se pasa a un esquema de cooperación más integrado y dialogado, frente a modelos anteriores más fragmentados.

El Plan Director 2024-2027 complementa este cambio proponiendo impulsar una mejor coordinación, complementariedad y división del trabajo entre niveles de gobierno, junto con la armonización y simplificación progresiva de procedimientos de gestión, respetando la autonomía competencial de cada comunidad. Esto último es estratégico: muchas CCAA cuentan con sus propios sistemas de convocatorias de subvenciones, seguimiento y evaluación; la aspiración es converger hacia prácticas más homogéneas y sencillas para los actores (por ejemplo, ONGD que operan con varias administraciones), de acuerdo con los principios de eficacia de la ayuda.

Uno de los impactos más tangibles del Plan Director 2024-2027 y de la Ley 1/2023 sobre la cooperación autonómica es el mandato de **augmentar los recursos financieros destinados a AOD para cumplir con el objetivo del 0,7%**. La Ley 1/2023 fija, por primera vez en la historia de España, el objetivo legal de alcanzar el 0,7% de la RNB en AOD en 2030. Este compromiso, largamente reclamado por la sociedad civil, se asume

como un objetivo colectivo que debería involucrar a todos los actores públicos, desde la Administración General del Estado hasta la cooperación descentralizada de comunidades autónomas y entes locales. Es decir, el logro del 0,7% no recae solo en la Administración central, sino que requiere el esfuerzo conjunto de las CCAA (vía sus presupuestos autonómicos de cooperación) y otras instituciones, ya que la AOD total de España es la suma de aportes de todos los niveles gubernamentales.

Aquí es donde surge un **reto significativo**. A día de hoy, la mayoría de las comunidades autónomas están aún muy por debajo de ese **0,7%** en sus presupuestos. De hecho, según el informe de la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD, la media de esfuerzo autonómico en 2024 es apenas del 0,12% de sus presupuestos, incluso retrocediendo levemente frente al año anterior (0,13%).

Esta tendencia de estancamiento e incluso recortes contrasta fuertemente con la exigencia al alza marcada por la nueva ley estatal del 0,7%. **Solo dos comunidades destacan por destinar una fracción mayor de sus recursos: Navarra y Euskadi** encabezan la aportación autonómica a la AOD. El Gobierno de **Navarra**, por ejemplo, ha llegado a aproximadamente un **0,40%** de su presupuesto en 2024, uno de los porcentajes más altos entre CCAA. En otras comunidades, el porcentaje es aún menor (algunas por debajo del 0,1% anual), reflejando una disparidad considerable en el esfuerzo de cooperación descentralizada.

Para alcanzar el 0,7%, además de incrementar fondos propios, las comunidades podrían tener la opción de apoyarse en **mecanismos de financiación conjunta y cooperación financiera innovadora**. El Plan Director promueve “*una cooperación financiera reforzada*” e insiste en la importancia de movilizar recursos de manera eficaz, lo que abre la puerta a alianzas de cofinanciación entre distintos niveles administrativos. Ya existen instrumentos donde Estado y CCAA colaboran financieramente (por ejemplo, convenios entre AECID y comunidades para proyectos concretos, o contribuciones autonómicas a fondos multilaterales canalizados por el Estado).

Asimismo, en el **ámbito local** destacan los Fondos de Cooperación y Solidaridad (consorcios de ayuntamientos) que canalizan ayuda municipal; el Plan Director señala su aportación y aboga por fortalecer la colaboración con ellos a través de la FEMP y la Confederación de Fondos (CONFOCOS). Si bien estos fondos son de entes locales, las Comunidades Autónomas pueden interactuar apoyando proyectos de cooperación municipalista o coinvirtiéndose en iniciativas de desarrollo territorial.

Para garantizar que ese aumento de ambición y recursos vaya acompañado de eficacia, el Plan Director 2024-2027 y la Ley 1/2023 refuerzan los **mecanismos de coordinación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas** en materia de cooperación al desarrollo.

La Ley 1/2023 crea la **Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global** (art. 30 de la ley) como el órgano clave de participación, diálogo y concertación entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas (incluyendo las ciudades con estatuto de autonomía). Se concibe como un espacio permanente para armonizar políticas y lograr una actuación más coherente, coordinada y complementaria de las distintas administraciones públicas en cooperación. La preside el ministro(a) de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, y en ella participan los consejeros o altos cargos de las CCAA competentes en cooperación, junto con dos representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en representación del nivel local. Esta configuración incluyente busca articular todas las voluntades políticas en torno a los objetivos comunes de desarrollo.

Las funciones de la Conferencia Sectorial, definidas en la ley, cubren varios aspectos prácticos de la coordinación. Por un lado, deberá asegurar la participación autonómica en la planificación estatal, especialmente en la elaboración del Plan Director y la definición de sus prioridades. Esto significa que las CCAA tienen voz en el diseño de la estrategia nacional (de hecho, el VI Plan Director fue consultado con ellas a través de este mecanismo), garantizando que los intereses y experiencias territoriales se reflejen en la política general. Asimismo, la Conferencia Sectorial tiene el encargo de incorporar la contribución de las CCAA y entes locales en diversos instrumentos de la cooperación española: las Comunicaciones Anuales de Cooperación (informes de seguimiento), los Marcos de Asociación País con naciones socias, los Marcos de Asociación Estratégica con organismos multilaterales, y las Estrategias Temáticas. En todos estos documentos, que guían la acción de la Cooperación Española, deberán contemplarse las aportaciones y enfoques de la cooperación descentralizada, fomentando una visión conjunta país.

Otra función crucial es **el intercambio de información**: la Sectorial debería servir para que Estado y CCAA se informen mutuamente de sus actuaciones programadas, especialmente aquellas que puedan tener impacto o sinergias con las de otros. Del mismo modo, se buscaría coordinar posiciones en la UE y foros internacionales en materia de cooperación para el desarrollo, actuando España con una sola voz cuando proceda, pero incorporando la visión autonómica (por ejemplo, algunas comunidades participan en proyectos europeos de cooperación descentralizada, y es útil alinear estrategias).

Adicionalmente, la Conferencia Sectorial está llamada a promover la coherencia y mejorar procedimientos operativos. En concreto, el art. 30.3.e) de la Ley señala que, respetando las competencias de cada administración, se revisarán ámbitos de mejora en los procedimientos de financiación, gestión, seguimiento y evaluación de las actuaciones realizadas con ONGD u otros actores, para lograr mayor eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos. Esto invita a compartir buenas prácticas entre administraciones, unificar criterios donde sea posible (por ejemplo, homologar formularios de solicitud de subvenciones, indicadores de evaluación, etc.) y reducir cargas administrativas a los socios implementadores. Es un reconocimiento de que la pluralidad de financiadores públicos en España no debe traducirse en trabas burocráticas, sino que se puede simplificar manteniendo la diversidad.

Junto a la Conferencia Sectorial (de carácter político-administrativo), el sistema incluye otros espacios de coordinación donde también intervienen las CCAA. La Ley 1/2023 reformó el Consejo de Cooperación (ahora denominado Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global), un órgano consultivo en el que están representados todos los actores: administraciones (incluyendo las autonómicas y locales), ONGD, universidades, sindicatos, empresas, etc. Las comunidades autónomas participan activamente en este Consejo Superior, lo que les permite contribuir a la formulación de políticas nacionales desde la perspectiva multi-actor y asegurarse de que sus propias políticas estén en sintonía con las del conjunto del sistema.

Asimismo, se ha creado la **Oficina de Evaluación de la Cooperación Española** (OECE) – mencionada en el Plan Director – la cual evaluará políticas y programas de cooperación de la Administración General del Estado y podría articular evaluaciones conjuntas con CCAA. No obstante, cabe aclarar que *cada comunidad autónoma mantiene su propio sistema de evaluación* de sus políticas de cooperación y no está sujeta a la evaluación estatal regulada en la Ley (Art. 54.6).

5. Contexto internacional

El diseño e implementación del nuevo Plan Director se enmarca en un panorama mundial complejo y desafiante, de profunda transformación del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, caracterizado por cambios en la dinámica geopolítica, un creciente escepticismo hacia el multilateralismo y la redefinición de las prioridades estratégicas.

El sistema de cooperación para el desarrollo, anclado desde hace tiempo en marcos multilaterales y compromisos normativos con los derechos humanos, la sostenibilidad y la solidaridad, parece estar reconfigurándose. Los recortes presupuestarios, la instrumentalización de la cooperación con fines comerciales o de seguridad y el auge de modelos alternativos (como la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular) son elementos que anuncian posibles ajustes en el sistema de cooperación al desarrollo.

A continuación, se analizan diferentes elementos para hacer frente a unos retos globales, articulándose en el marco de la Agenda 2030, sin obviar el papel de la UE como principal actor de cooperación al desarrollo, y las opciones que se pueden abrir en la cooperación descentralizada a partir de la **IV Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Sevilla 2025)**.

5.1.-Principales retos globales actuales

En la actualidad, confluyen **crisis globales superpuestas** que exigen una cooperación internacional reforzada. Estos desafíos justifican la necesidad de políticas de desarrollo solidarias:

- **Pobreza extrema y desigualdad:** A pesar de avances pasados, la pobreza extrema sigue afectando a cientos de millones de personas. Un informe conjunto del PNUD y la Universidad de Oxford reveló en 2024 que **1.100 millones de personas viven en situación de pobreza extrema multidimensional** (con menos de US\$2,15 al día), y alarmantemente, un 40% de ellas reside en países afectados por conflictos o fragilidad. La pandemia de COVID-19 revirtió años de progreso: en 2020 la economía mundial se contrajo más de un 4%, empujando a la pobreza a poblaciones previamente en mejor situación. La desigualdad, tanto entre países como dentro de ellos, se ha acentuado; por ejemplo, **las brechas digital y socioeconómica** se hicieron más evidentes con la pandemia, ampliando la distancia entre ricos y pobres.
- **Cambio climático:** La **crisis climática** es un reto existencial. Sus efectos –eventos meteorológicos extremos, aumento del nivel del mar, sequías e inundaciones– **se intensifican en todo el mundo**, afectando especialmente a las poblaciones más pobres. El Acuerdo de París (2015) comprometió a la comunidad internacional a limitar el calentamiento global a 1,5 °C, pero actualmente el planeta se dirige a un aumento catastrófico de **2,6 a 3,1 °C este siglo sin mayor ambición climática**. Para mantener la meta de 1,5 °C, se necesitan reducciones de emisiones de CO² del 42% a 2030, junto con una adaptación urgente. El cambio climático ya agrava otros problemas globales: por ejemplo, es **una de las principales causas de la inseguridad alimentaria** al provocar sequías y desastres que reducen cosechas.
- **Crisis alimentarias y hambre:** El mundo enfrenta **niveles alarmantes de inseguridad alimentaria**. En 2022, más de **250 millones de personas en 58 países sufrieron hambre aguda** y necesitaron ayuda alimentaria urgente. Conflictos, clima extremo y shocks económicos (como los provocados por la

pandemia o la guerra en Ucrania) han interrumpido cadenas de suministro y disparado los precios de alimentos y fertilizantes, desencadenando crisis alimentarias en varias regiones. La **FAO y el PMA** advierten que, sin acción preventiva, estas crisis podrían agravarse en numerosos “puntos calientes” de hambre. Combatir el hambre y la malnutrición es un imperativo moral y uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2: Hambre Cero).

- **Pandemias y salud global:** La experiencia reciente de la COVID-19 evidenció tanto la fragilidad de los sistemas sanitarios como la interconexión mundial. La **pandemia causó enormes trastornos económicos, sociales y políticos, estancando o revirtiendo avances hacia metas de salud de los ODS**. También expuso desigualdades en el acceso a vacunas y atención médica. Hoy persiste la amenaza de nuevas pandemias y enfermedades emergentes, en un mundo donde la movilidad humana facilita su rápida propagación. La comunidad internacional ha extraído lecciones: **fortalecer la prevención, preparación y respuesta ante pandemias** es ahora prioridad en la agenda global. La OMS urge a invertir en sistemas de salud resilientes y cobertura universal, reconociendo que “cuando la salud está en peligro, todo está en peligro”.
- **Conflictos armados y crisis humanitarias:** En la última década, el número de conflictos violentos ha aumentado, revirtiendo la tendencia de declive de las décadas previas. Guerras recientes como la de Gaza, Ucrania, Siria, Yemen, han tenido **impactos devastadores en víctimas y desplazamientos masivos**. Según el PNUD, *“los conflictos se han intensificado y multiplicado en los últimos años, alcanzando nuevos récords en víctimas, desplazando a millones de personas y causando gran interrupción en vidas y medios de subsistencia”*. A finales de 2023, el desplazamiento forzado global alcanzó un **máximo histórico de 122,6 millones de personas**, incluyendo refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos. Esto representa que *1 de cada 69 personas en el mundo* ha sido obligada a huir de su hogar. Además, casi **medio millar de millones de personas en pobreza extrema viven en países en conflicto**, atrapadas en un círculo de violencia y miseria. Los conflictos armados también generan crisis humanitarias complejas y prolongadas, que requieren una acción conjunta de emergencia y desarrollo (el llamado **nexo humanitario-paz-desarrollo**).
- **Retrocesos democráticos:** La **democracia y los derechos humanos enfrentan serios desafíos** en muchas partes del mundo. En la última década se observa una preocupante tendencia de **autocratización global**. De acuerdo con datos de V-Dem, en 2023 el **71% de la población mundial vivía bajo regímenes autocráticos**, frente al 48% hace diez años. La calidad de procesos electorales y libertades civiles se ha deteriorado en más de la mitad de los países, evidenciando una “recesión democrática” global. Golpes de Estado recientes y el auge de líderes autoritarios en diversos continentes ilustran este retroceso.
- **Crisis migratorias y desplazamientos forzados:** Conflictos, inestabilidad, persecución, pobreza y desastres climáticos han impulsado **olas migratorias sin precedentes**. Junto al récord de refugiados y desplazados mencionados, millones de migrantes económicos buscan mejores oportunidades. Las rutas migratorias (Mediterráneo, Centroamérica, etc.) conllevan riesgos humanitarios y tensiones políticas. La crisis de refugiados sirios, la migración venezolana en América Latina, o los flujos desde el Sahel hacia Europa evidencian la dimensión global del fenómeno.

5.2.-La crisis de USAID

USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) es la mayor fuente mundial de ayuda oficial al desarrollo, con un presupuesto anual cercano a 40–44 mil millones de dólares en años recientes. Su labor abarca desde salud pública y educación hasta seguridad alimentaria, gestión ambiental y fortalecimiento institucional en países socios.

En la última década, pero en particular desde 2020, se han documentado **recortes y estancamientos** significativos de la cooperación estadounidense: a veces por decisiones presidenciales (como las moratorias de 2017 y 2025) y otras por demoras o reducciones en la aprobación de gastos por parte del Congreso. El resultado es un panorama inédito: **la asistencia internacional de EE. UU. está en mínimos históricos**, poniendo en riesgo millones de beneficiarios. Estudios de salud pública calculan que la eliminación de USAID podría causar hasta *14 millones de muertes evitables* adicionales antes de 2030.

Organizaciones internacionales alertan que, sin esta financiación, décadas de progreso en desarrollo y salud infantil podrían revertirse. A modo de ejemplo, el informe conjunto de UNICEF/OMS/World Bank advierte que las mejoras en mortalidad infantil podrían estancarse o invertirse dado el vacío de financiamiento actual.

Efectos por regiones

- **América Latina y el Caribe:** USAID destinó alrededor de 2.300 millones de USD a la región en 2024, apoyando salud, educación, seguridad alimentaria, gobernanza y migración.
- **África subsahariana:** El cese repentino de la ayuda norteamericana provocó un pánico humanitario. Los trabajadores locales denuncian que cientos de programas de salud (HIV/SIDA, tuberculosis, malaria) fueron interrumpidos de golpe.
- **Asia y Pacífico:** En Asia, varios gobiernos han visto paralizarse proyectos clave. Nepal anunció a fines de febrero de 2025 la suspensión de siete programas financiados por USAID en educación, salud, agricultura y estadística, junto a otros en administración local, biodiversidad y cambio climático, debido a la orden de pausa.
- **Medio Oriente y Oriente Próximo:** Aunque con menos cobertura mediática, la región también recibe ayuda clave de USAID, especialmente para crisis humanitarias y gobernanza. Estados devastados por la guerra (Siria, Irak, Yemen) y poblaciones refugiadas han perdido partidas sensibles.

Sectores afectados

Los bloqueos presupuestarios de USAID impactan transversalmente múltiples sectores claves del desarrollo:

1. **Salud global y combate a epidemias:** USAID es socio principal en programas de lucha contra el VIH/SIDA, malaria, tuberculosis, salud materno-infantil, vacunas y emergencias sanitarias. La congelación afectó al *PEPFAR* (tratamientos del VIH), proyectos contra la malaria y estudios clínicos.
2. **Educación y formación:** USAID financia escuelas, formación técnica y apoyo educativo en numerosas regiones.
3. **Seguridad alimentaria y agricultura:** Se prevé un deterioro grave en nutrición. El WFP cerró oficinas clave en África, y ONG han reportado aumentos de desnutrición aguda en zonas previamente asistidas.

4. **Acción humanitaria y emergencias:** Aid humanitaria (respuesta a desastres, refugiados y desplazados) se reduce drásticamente. Por ejemplo, Médicos Sin Fronteras reporta que Afganistán y Yemen –con sus millones de personas desplazadas– dejaron de recibir *casi toda* la ayuda exterior estadounidense.
5. **Igualdad de género y derechos sociales:** Un alto porcentaje de proyectos de USAID promueve empoderamiento femenino, salud reproductiva y derechos humanos. La agencia destina billones a programas de violencia de género, liderazgo de mujeres y derechos sexuales.
6. **Medio ambiente y cambio climático:** USAID financia iniciativas de conservación, mitigación climática y manejo de recursos naturales. El corte presupuestario impacta áreas como reforestación, protección de cuencas y resiliencia climática.
7. **Gobernanza, seguridad y desarrollo institucional:** USAID era clave en apoyo a reformas judiciales, transparencia, seguridad pública y lucha contra narcotráfico. La paralización afecta la formación de policías locales, la capacitación de jueces y las oficinas de migración.

6.-Análisis de datos AOD de la C.F. Navarra.

El **periodo analizado** es el de vigencia de los dos últimos planes directores, es decir los años 2012 a 2023. Se ha analizado, por un lado, la evolución del volumen de ayuda oficial al desarrollo (AOD) desembolsada y del número de intervenciones financiadas; por el otro, la distribución de la AOD según las entidades canalizadoras, las áreas geográficas, el nivel de renta, los sectores económicos (de acuerdo con la clasificación CRS del CAD) y los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este análisis se ha cruzado con las prioridades temáticas y geográficas establecidas por cada uno de los dos planes directores.

Con todo ello, se ofrece una **imagen de la concentración de la ayuda navarra** (es decir, de la medida en que esta se dispersa en más o menos intervenciones); de su **continuidad** (i.e., la no interrupción de la AOD en los países a los que se destina); y de su **coherencia** (la medida en que la ayuda trabaja en un mismo sector a lo largo del tiempo). **Concentración, continuidad y coherencia correlacionan con el impacto que la AOD puede producir en cada uno de los países socios.**

Durante el **periodo 2012-2023**, la cooperación descentralizada navarra ha financiado cinco tipos de instrumentos (ver tabla siguiente). Los que más peso han tenido, con diferencia, son los proyectos y las acciones de educación para el desarrollo (EpD).

Tabla 1 Tipos de Instrumentos y Nº de Intervenciones financiadas por la Cooperación al Desarrollo de la C.F. de Navarra. 2012-2023

Instrumento	Código AOD	n.º intervenciones
Apoyo general a ONGs, otras entidades privadas, PPPs e institutos de investigación	B01	4
Proyecto (micro acciones, proyectos, programas)	C01	2.453
Gastos administrativos no incluidos en otros ítems	G01	44
Sensibilización social sobre la temática del desarrollo (educación para el desarrollo - EpD)	H01	647
Refugiados reconocidos	H05	2

Por la gran importancia relativa de los **proyectos de cooperación y ayuda humanitaria de un lado y de la EpD de otro**, el análisis que se presenta a continuación se centra en estos dos instrumentos.

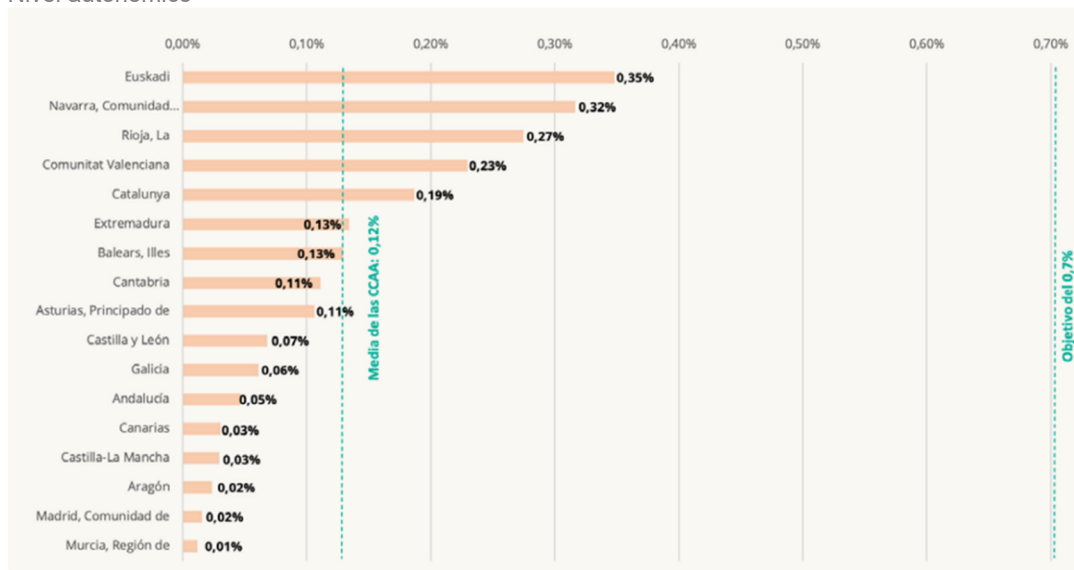
6.1.-Los proyectos de cooperación y ayuda humanitaria

En 2023, Navarra destinó cerca de 18 millones de euros (17.928.274 €) a proyectos de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, frente a los casi 12 millones (11.903.527 €) desembolsados, en promedio, por el resto de CCAA españolas.

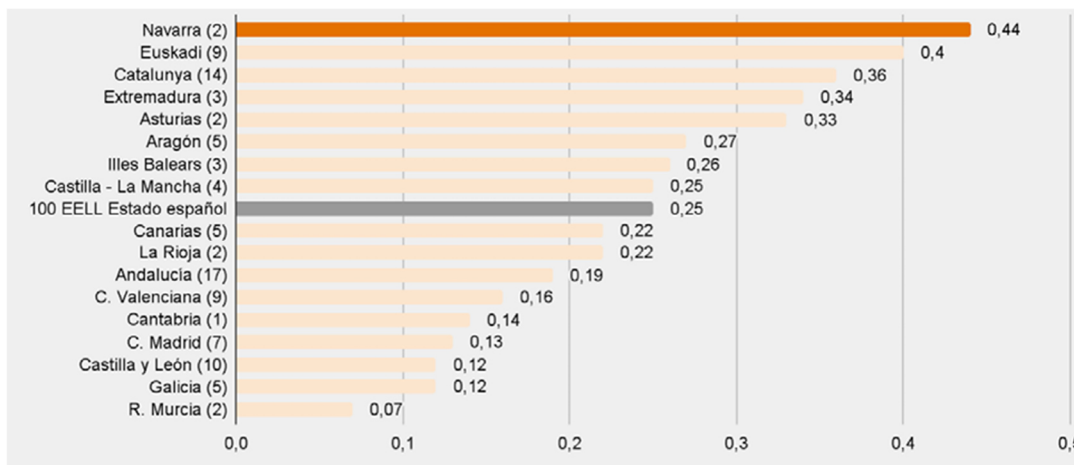
Gracias a los datos recogidos por la Coordinadora de ONGDs para el año 2024, sabemos además que la Comunidad Foral se sitúa en segundo lugar, justo por detrás de Euskadi, en porcentaje de AOD sobre presupuesto (0,34%); y que sus EELL están a la cabeza (0,44%).

Gráfico 1% AOD sobre presupuesto total (2024)

Nivel autonómico



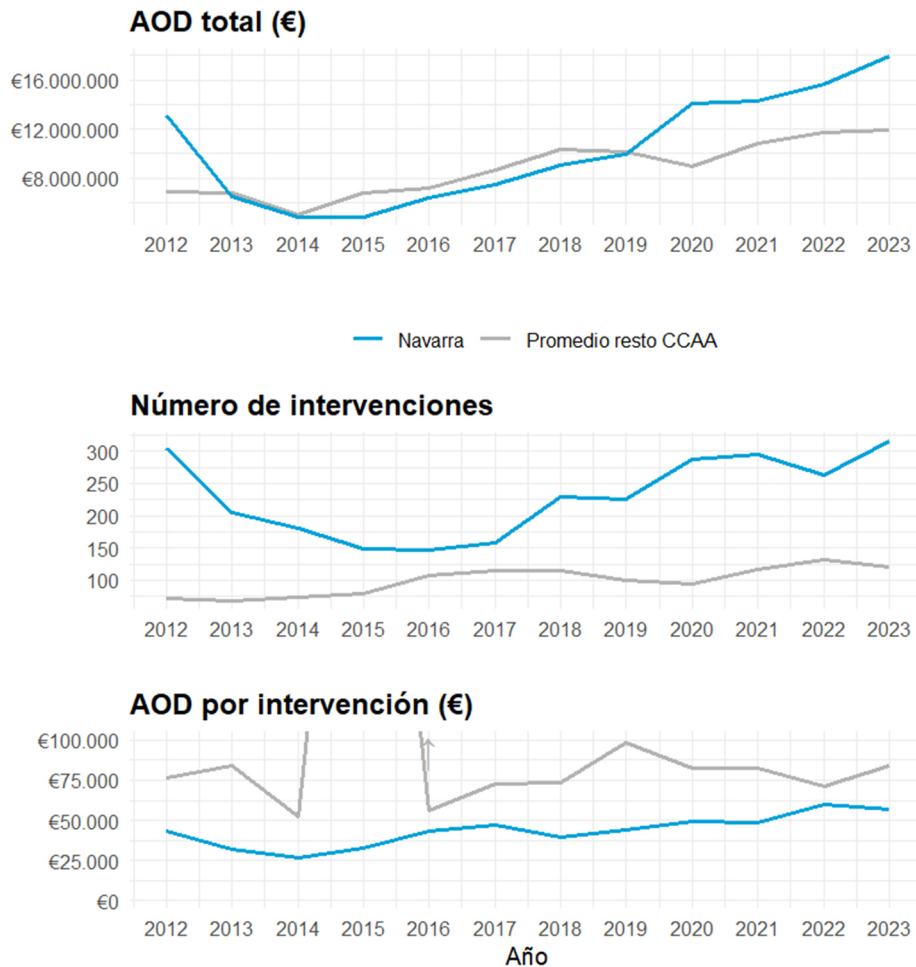
Nivel EELL (solo los EELL analizados)



Fuente: extraído de los documentos informe Análisis de presupuestos autonómicos 2024 ([enlace](#)) y Análisis de presupuestos de entes locales 2024 ([enlace](#)), de La Coordinadora de ONGDs (2025)

La inversión navarra, además, ha crecido en la comunidad foral a un ritmo más rápido que en el resto de las autonomías, tanto en términos absolutos (según infoAOD) como relativos (según los datos de La Coordinadora, que no incluyen, para esta variable, información sobre la evolución en las EELL).

Gráfico 2 Proyectos de cooperación y ayuda humanitaria: Navarra vs. Promedio del resto de CCAA



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

En pocas palabras, Navarra dedica más AOD que otras CC.AA. y ha hecho crecer más deprisa su desembolso a lo largo de la última década. Todo ello, además, sin que parezca darse una proliferación de proyectos cada vez más pequeños.

Tabla 2 Evolución del porcentaje destinado a AOD por CCAA (2018-2024)

Comunidad Autónoma	Porcentaje 2018	Porcentaje 2019	Porcentaje 2020	Porcentaje 2021	Porcentaje 2022	Porcentaje 2023	Porcentaje 2024
Andalucía	0,14%	0,11%	0,11%	0,09%	0,06%	0,05%	0,05%
Aragón	0,07%	0,07%	0,09%	0,09%	0,09%	0,08%	0,02%
Principado de	0,11%	0,11%	0,11%	0,10%	0,10%	0,10%	0,11%
Balears, Illes	0,10%	0,11%	0,10%	0,11%	0,11%	0,11%	0,13%
Canarias	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,04%	0,06%	0,03%
Cantabria	0,09%	0,09%	0,10%	0,10%	0,10%	0,13%	0,11%
Castilla y León	0,04%	0,04%	0,03%	0,06%	0,02%	0,05%	0,07%
Castilla-La Mancha	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%
Catalunya	0,09%	0,11%	0,11%	0,11%	0,11%	0,13%	0,19%
Comunitat Valenciana	0,11%	0,14%	0,14%	0,13%	0,23%	0,24%	0,23%
Euskadi	0,39%	0,30%	0,42%	0,39%	0,36%	0,33%	0,35%
Extremadura	0,21%	0,21%	0,21%	0,19%	0,19%	0,18%	0,13%
Galicia	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%
Madrid, Comunidad de	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Murcia, Región de	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%
Navarra, Comunidad Foral de	0,20%	0,27%	0,29%	0,28%	0,30%	0,31%	0,32%
Rioja, La	0,13%	0,14%	0,21%	0,24%	0,27%	0,30%	0,27%
PROMEDIO	0,11%	0,11%	0,12%	0,12%	0,12%	0,13%	0,12%

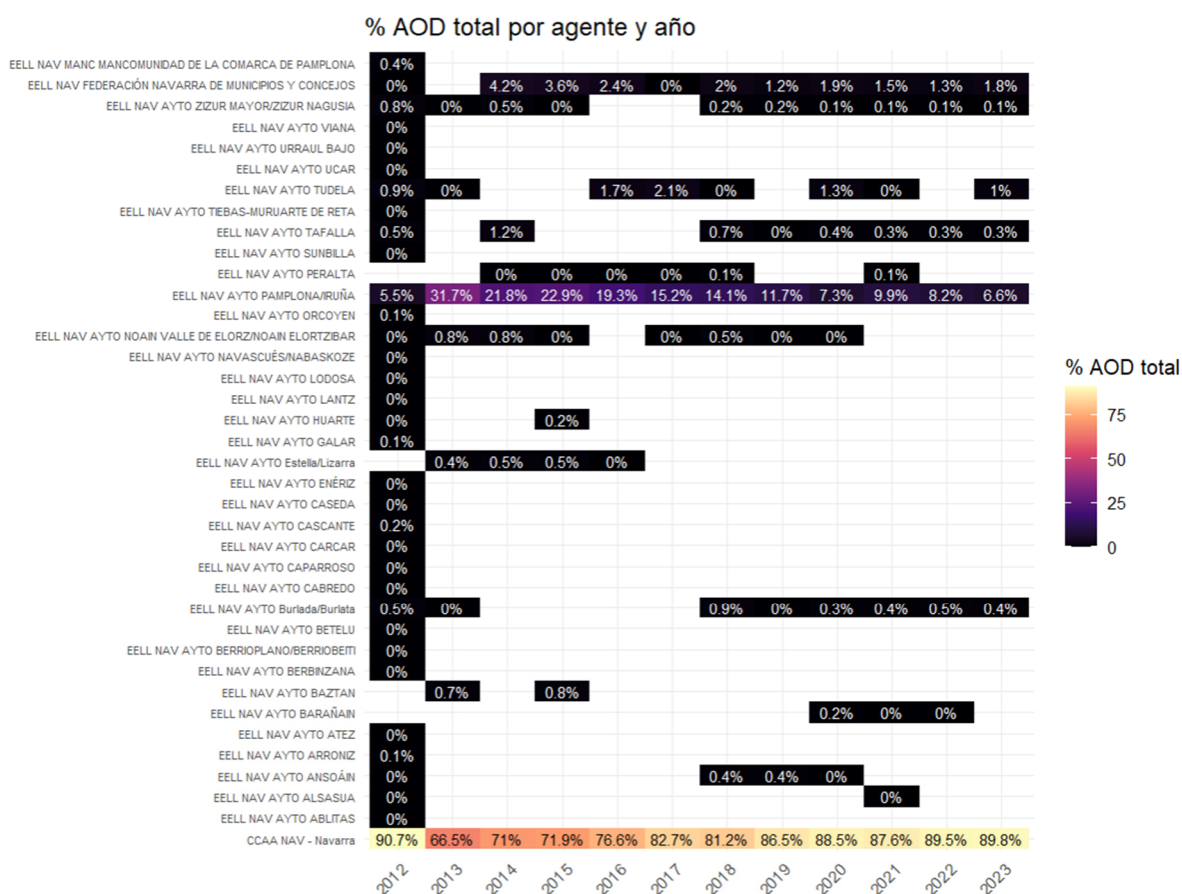
Fuente: extraído de los documentos informe Análisis de presupuestos autonómicos 2024 ([enlace](#)) de La Coordinadora de ONGDs (2025)

Entidades canalizadoras

La Administración autonómica navarra no es solamente la responsable de la mayor parte del desembolso en AOD del conjunto de la Comunidad Foral, sino que además la ha incrementado en los últimos 10 años cuando se compara con el resto de donantes públicos de la Comunidad. Así, la Administración autonómica en 2013, prácticamente concentraba dos tercios de la financiación de navarra (74%) aumentando al 90% en 2023. Por detrás se encuentra el Ayuntamiento de Pamplona, que pasó de concentrar casi un tercio (32%%) en 2013 a un 6,6% en 2023. El aporte del resto de EELL es mínimo, de en torno al 1-2% en el mejor de los casos⁴.

⁴ Estos porcentajes se refieren a la distribución de la AOD destinada a los principales sectores CAD infraestructuras sociales y servicios; sectores productivos.

Tabla 3. Distribución de AOD (%) por EELL: evolución durante el periodo 2012-2023



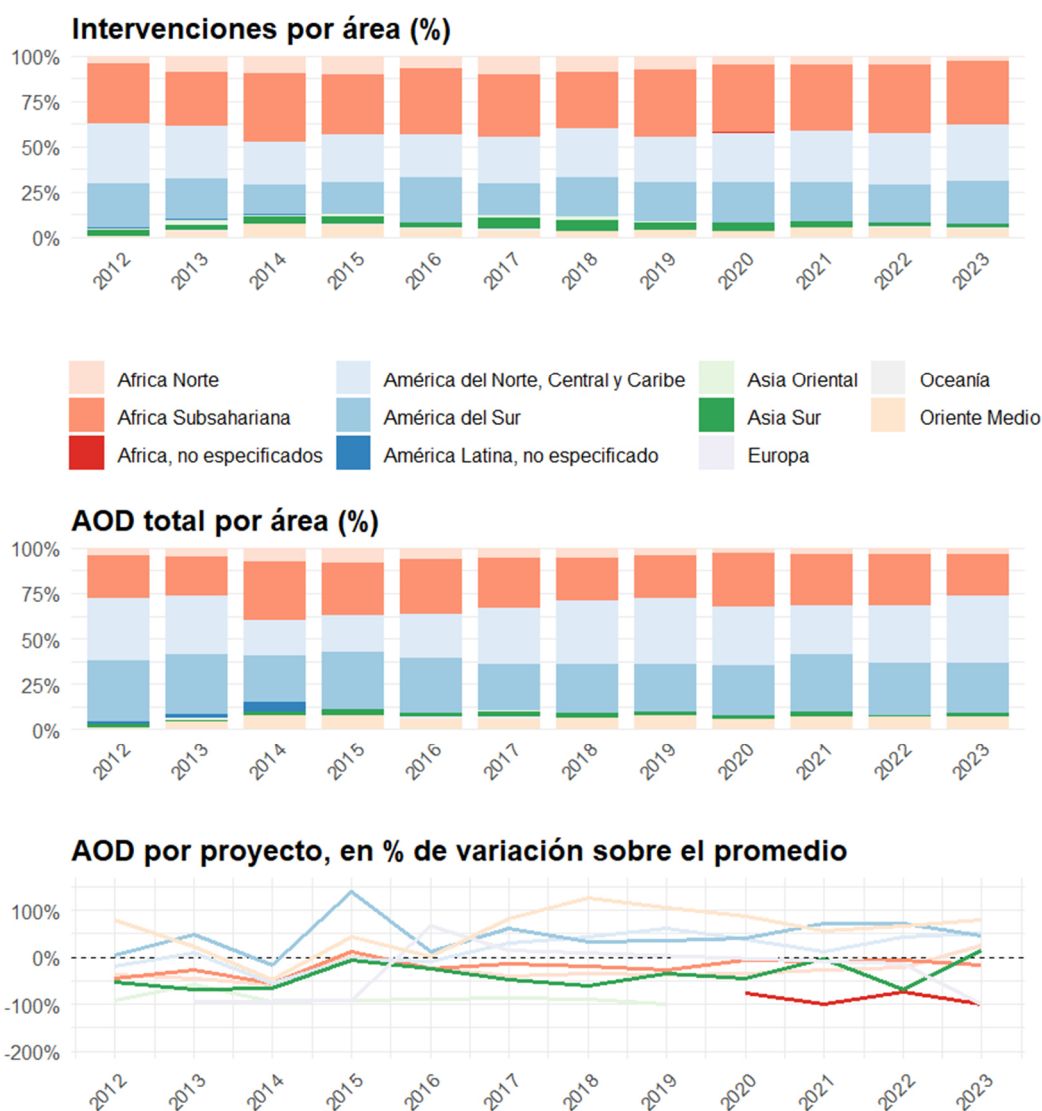
Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

Áreas Geográficas

La mayoría de la inversión y de los proyectos se reparten entre África (sobre todo, subsahariana) y América (Norte, Centro, Sur y Caribe). En 2023, Navarra desembolsó 561.939€ en proyectos en África del Norte; 4.182.905€ en África Subsahariana; 6.621.151€ en América del Norte, Central y Caribe; 4.930.059€ en América del Sur; 362.077€ en Asia Sur; y 1.229.141€ en Oriente Medio.

La distribución geográfica no ha cambiado de manera drástica a lo largo del tiempo, aunque el peso de la AOD americana ha tendido a aumentar (era un 45% en 2014 y es un 64% en 2023) y el de la africana a reducirse (37% y 26%). Esto a pesar de que el III Plan Director 2021-2024 aboga por aumentar la presencia en el continente africano, dado el gran número de países menos avanzados (PMA) que alberga.

Gráfico 3. Regiones a lo largo del tiempo



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

Se destaca que la ayuda está especialmente fragmentada en África Subsahariana y en Asia. Como se aprecia en el tercer gráfico, el tamaño de los proyectos (en desembolso de AOD) en estas dos regiones está por debajo de la media en la mayoría de las anualidades. A pesar de ello, la tendencia no es hacia una mayor fragmentación de la ayuda en ninguno de los dos casos; y, como se ha visto, tampoco el peso de estas regiones está aumentando su importancia.

Niveles de renta

El peso de la AOD en proyectos en los países de menor renta (PMA) se mantiene estable, en torno al 30% durante el periodo 2013-2014. Los planes directores han ido empujando al alza este objetivo (era el 20% en el II PD 2011-2014 y el 25% en el III PD 2021-2024) y el objetivo se ha superado de manera sistemática.

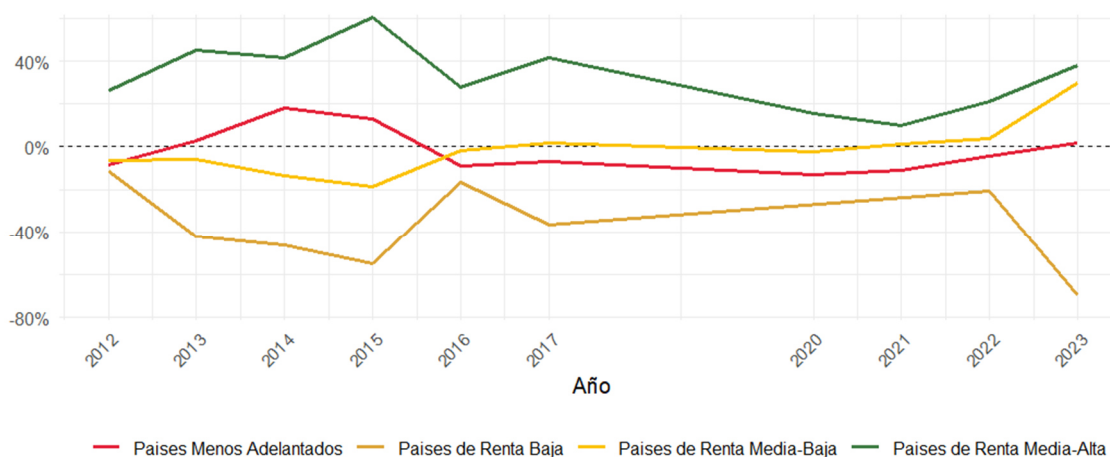
Tabla 4. Distribución de AOD (%) por nivel de renta: evolución durante el periodo 2012-2023

Nivel de renta	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Media-Alta	33,8	33,7	23,6	27,7	27,5	22,5	-	-	22,3	19,5	28,6	33,2
Media-Baja	42,0	38,9	42,8	41,1	40,2	47,4	-	-	46,7	49,0	40,4	40,6
Baja	2,0	0,8	1,7	1,2	2,2	1,6	-	-	-	-	0,6	0,2
PMA	22,1	26,6	31,8	30,0	30,0	28,5	-	-	31,0	31,6	30,5	26,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

Por otro lado, y tal y como se aprecia en el gráfico siguiente, los proyectos de los países de rentas bajas tienden a ser más pequeños que los de los países más ricos. Esto es coherente con la mayor fragmentación de la ayuda africana, anteriormente mencionada (el continente con más países de rentas bajas y PMA). Por eso, cuando se establecen prioridades geográficas o de nivel de renta, cabría plantear también qué clase de proyectos (micro proyectos, proyectos, programas) se pretende articular.

Gráfico 4. AOD por proyecto y renta, en % de variación sobre el promedio



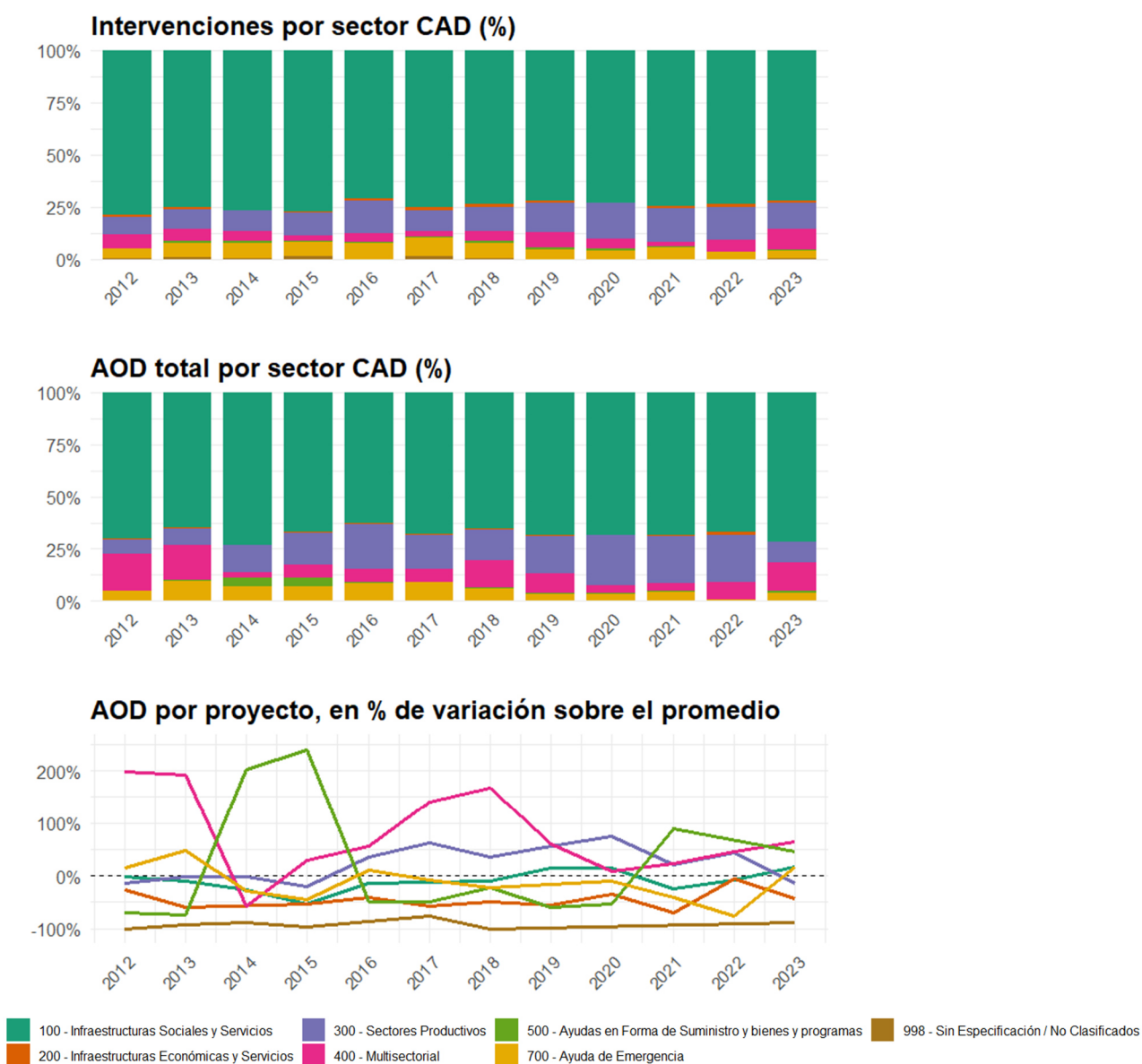
Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

Sectores CRS CAD

El sector predominante, tanto en número de proyectos como en inversión, es el de infraestructuras sociales y servicios (CAD 100), seguido de lejos por los sectores productivos (CAD 300). En 2023, los dos sectores concentran, respectivamente, el 72% y el 9% de la inversión en proyectos de AOD.

Este patrón se ha repetido año tras año desde 2013, aunque sin una tendencia clara. Las infraestructuras sociales y servicios han concentrado entre el 71% y el 79% de los proyectos, y entre el 65% y el 74% de la AOD. En el caso de los sectores productivos, las horquillas han sido 8-17% (proyectos) y 6-23% (AOD).

Gráfico 5. Sectores CAD a lo largo del tiempo

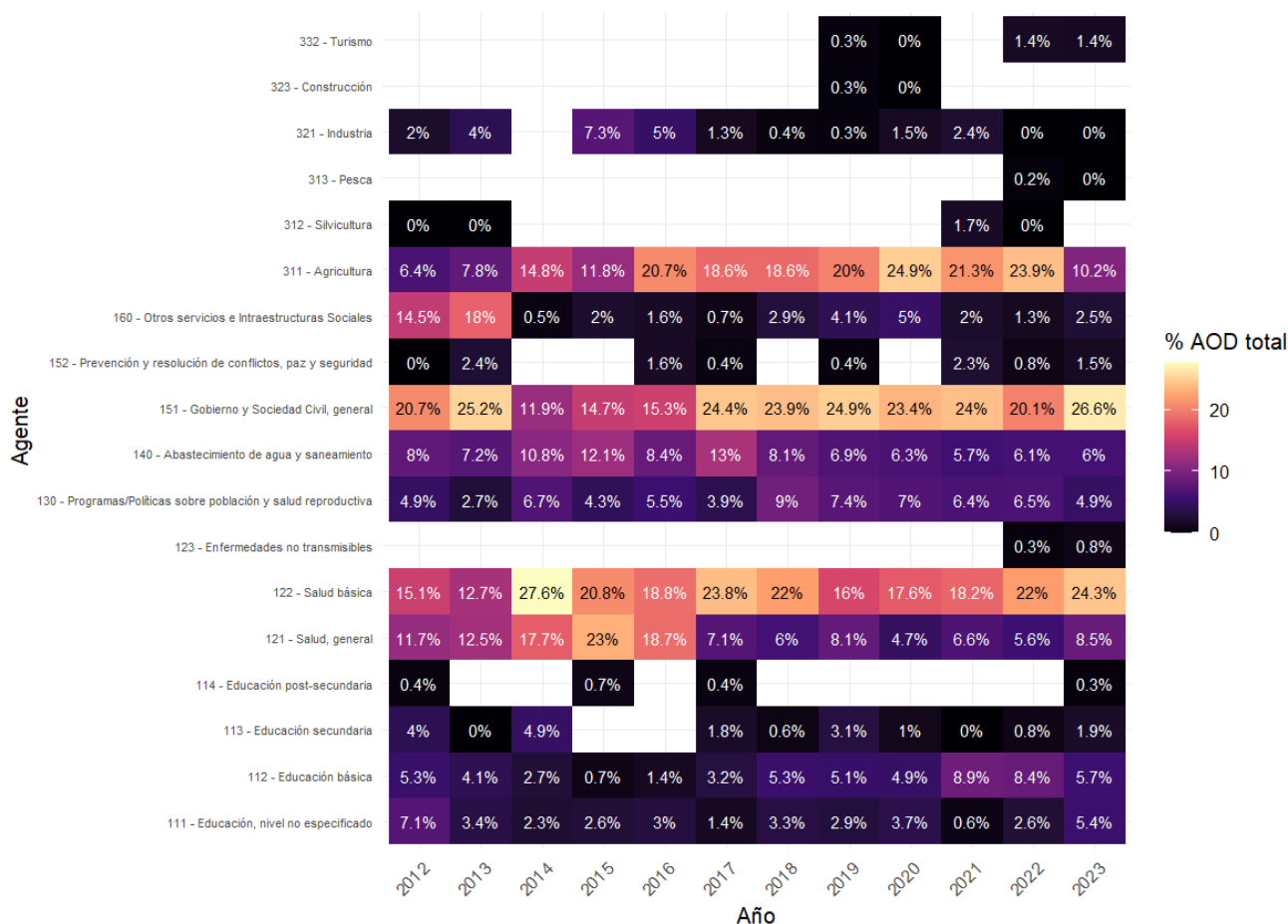


Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

Los proyectos multi sector (CAD 400) y productivos (300) son, en promedio, los de mayor tamaño. En el otro extremo están los proyectos relativamente pequeños de infraestructuras económicas y servicios (CAD 200) y los no clasificados (998). Entre ambos, las infraestructuras sociales y servicios (CAD 300).

La ayuda navarra es, entonces, una AOD con muchas intervenciones de infraestructuras sociales y servicios (CAD 100) y con grandes proyectos de sectores productivos (CAD 300).

Tabla 5. Distribución de AOD (%) por sector: evolución durante el periodo 2012-2023



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

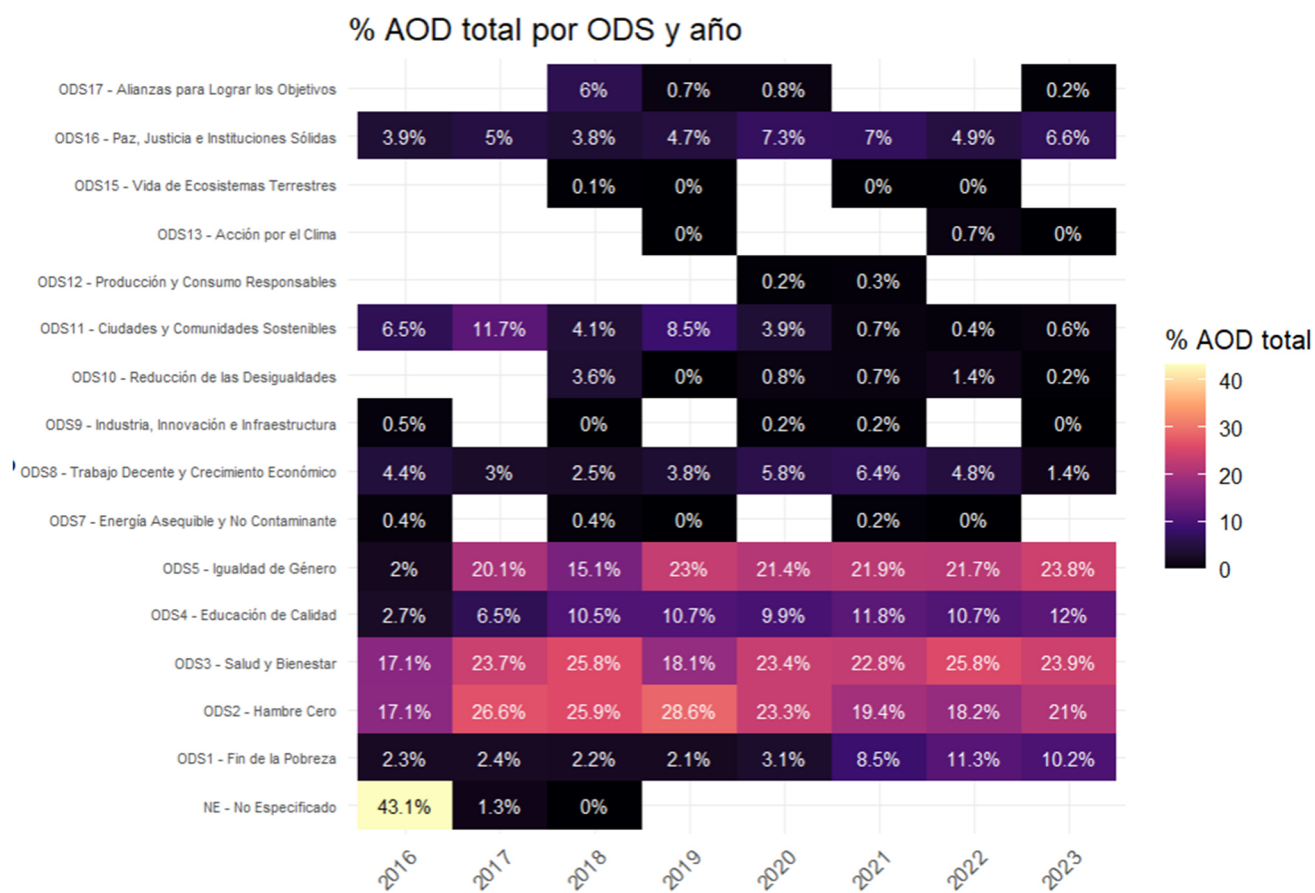
La figura anterior muestra el % de AOD dedicado a cada subsector dentro de los dos principales (infraestructuras sociales y servicios; sectores productivos). En el primero, la AOD se destina, sobre todo, año tras año, a la salud general (121) y básica (122), y al gobierno y sociedad civil (151). De entre los sectores productivos, destaca, con diferencia, y también a lo largo de todo el periodo 2012-2023, la agricultura (311).

En 2021, el III PD aspiró a concentrar la ayuda en cinco sectores (salud, desarrollo rural, educación, género, y sociedad civil y gobernanza democrática) frente a los ocho listados por el anterior plan (salud, educación, agricultura, gobierno y sociedad civil, educación, género, agua, otros). Para ello, el III PD hace uso del paraguas de la Agenda 2030, que le permite, por ejemplo, incluir el agua y saneamiento dentro del derecho a la salud (ODS 6). Todo ello parece coherente con la concentración sectorial de la ayuda durante los años 2012 a 2013, que, como hemos visto, se enfoca en la agricultura, la salud y el vínculo entre gobierno y sociedad civil (en lo que respecta al género, debe analizarse la distribución por ODS – a continuación).

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Por todo lo anterior, cabe esperar que los proyectos de cooperación y ayuda humanitaria navarros pongan el foco en los ODS 2 (hambre cero y, en particular, desarrollo rural), 3 (salud), 4 (educación), 5 (género) y 16 (instituciones).

Tabla 6. Distribución de AOD (%) por ODS: evolución durante el periodo 2016-2023



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

En efecto, en 2023, alrededor del 80% de la AOD se repartía en proyectos contra el hambre (21%) y en favor de la salud (24%), de la educación (12%) y de la igualdad de género (24%). De hecho, desde 2017, el enfoque ha sido muy parecido, y justo a partir del periodo de redacción e inicio del III PD (2020-2021) empieza a destacarse el ODS 16 (ligado al gobierno y la sociedad civil) con un 5-7% de la AOD. Además, también con el III PD, se observa un repunte de la AOD en proyectos del ODS 1 sobre fin de la pobreza (el cual pasa a ser el quinto ODS con más peso, con cerca de un 10% de la inversión) en el marco de proyectos de sectores productivos en el ámbito rural.

Continuidad de la ayuda

En este contexto, llamamos “continuidad” a la no interrupción de los proyectos de AOD en un país determinado (continuidad y previsibilidad están, pues, relacionadas). El 26% de los países socios de la cooperación navarra han recibido desembolsos de AOD navarra en todos los años del periodo de referencia (2013-2023). Un cuarto puede parecer poco, pero sucede que tanto Navarra como sus EELL están entre los agentes que arrojan una mayor continuidad de la ayuda (por detrás de Andalucía, País Vasco, Aragón y Castilla y León). Puede apreciarse en la tabla siguiente, que presenta el porcentaje de países socios que ha recibido desembolsos de AOD durante todos los años del periodo en el caso de cada agente (EELL/CCAA).

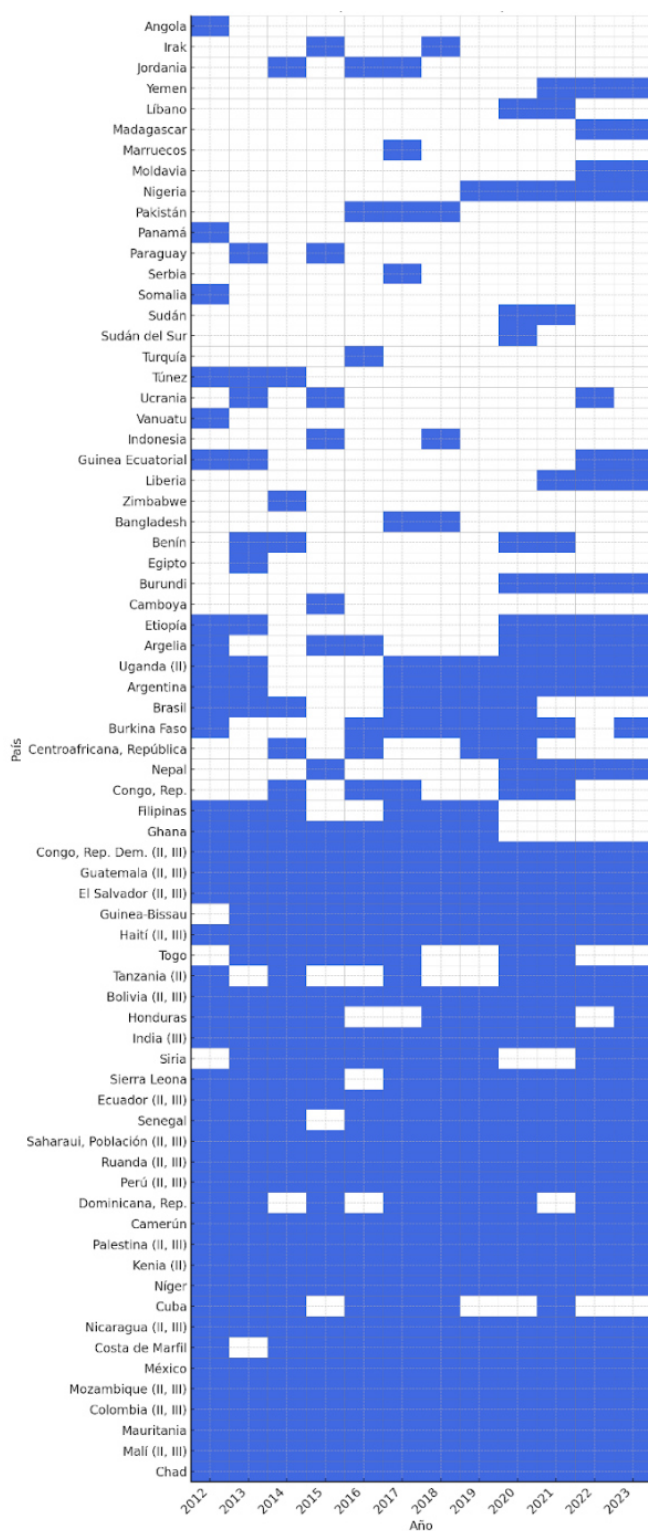
Tabla 7. Para cada agente, % de países que ha recibido desembolsos de AOD en todos los años del periodo 2013-2024

#	Agente (CCAA / EELL)	%
1	CCAA AND - Andalucía	46,3
2	EELL AND - Andalucía	31,3
3	CCAA CAV - País Vasco	25,0
4	EELL CAV - País Vasco	24,4
5	EELL ARA - Aragón	23,9
6	EELL CYL - Castilla y León	22,7
7	EELL CAT - Cataluña	21,1
8	CCAA CYL - Castilla y León	18,8
9	EELL NAV - Navarra	18,8
10	CCAA EXT - Extremadura	16,3
11	CCAA GAL - Galicia	16,0
12	EELL VAL - C. Valenciana	15,4
13	CCAA NAV - Navarra	13,0
14	CCAA ARA - Aragón	12,8
15	EELL CLM - Castilla - La Mancha	10,9
16	EELL AST - Asturias	9,4
17	CCAA AST - Asturias	7,7
18	EELL EXT - Extremadura	5,3
19	EELL MAD - Madrid	5,3
20	CCAA BAL - Baleares	4,1
21	CCAA LRJ - La Rioja	2,9
22	EELL GAL - Galicia	2,8
23	CCAA CAN - Cantabria	2,7
24	CCAA CAT - Cataluña	2,5
25	EELL MUR - Murcia	2,1
26	EELL CAC - Canarias	1,6
27	CCAA CAC - Canarias	-
28	CCAA CLM - Castilla - La Mancha	-
29	CCAA MAD - Madrid	-
30	CCAA MUR - Murcia	-
31	CCAA VAL - C. Valenciana	-
32	EELL BAL - Baleares	-
33	EELL CAN - Cantabria	-
34	EELL LRJ - La Rioja	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

Por otro lado, el 74% de países socios de Navarra con interrupciones en el flujo de AOD no es homogéneo. La figura siguiente muestra los años en los que ha habido desembolso de AOD en forma de proyectos en un determinado país (azul) y los años en los que no ha habido desembolso (blanco).

Tabla 8. Continuidad de la ayuda 2012-2023 (azul = desembolso)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

El patrón de desembolsos supone un mayor riesgo para la continuidad en los países con grandes lagunas, que son siempre países que no han sido prioritarios ni durante el II ni durante el III PD.

Riesgo	Criterios aplicados	Ejemplos
Alto	≤ 3 años con ayuda o ≥ 5 años seguidos sin proyectos	Zimbabue, Camboya, Sahara Población, Yemen, Vanuatu, Sudán del Sur...
Medio	4-6 años con ayuda o rachas de 3-4 años sin proyectos	Uganda, Ucrania, Turquía, Togo, Tanzania, Liberia, Paraguay...
Bajo	≥ 7-8 años con ayuda y rachas ≤ 2 años	Angola, India, Nigeria, Nicaragua, Mozambique, Marruecos... todos los países que han sido prioritarios durante los periodos de vigencia de los últimos dos PD.

En conclusión, Navarra está entre las CCAA con una AOD más previsible y continua en sus países socios, y a ello contribuye la priorización geográfica establecida por sus planes directores. Sin embargo, los países no prioritarios no son atendidos de manera sistemática, lo cual no solo no los beneficia a largo plazo, sino que detrae recursos de los países a los que se está atendiendo sin interrupciones.

Coherencia de la ayuda

Si la continuidad se refiere a la no interrupción de la ayuda, la coherencia nos habla de la medida en que esta ayuda trabaja en un mismo sector a lo largo del tiempo. La coherencia se relaciona con la posibilidad de generar impactos a largo plazo en un sector determinado de un país socio.

El gráfico siguiente representa el desembolso de AOD, cada año en cada país socio, en el sector CRS que más AOD acumula durante todo el periodo (el cual podría ser considerado como el sector prioritario en el país socio). Solo se consideran los países en los que se ha desembolsado AOD seis años o más, puesto que con menos anualidades sería arriesgado hablar de "coherencia".

Tabla 9. Coherencia temática: flujo de AOD en el sector prioritario

Países con ≥6 años de desembolso; △ si cae >10% interanual

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Siria	187,600.0	12,200.0 △	32,000.0	12,000.0 △	120,000.0	123,000.0	120,000.0		△			42,500.0
Ruanda	252,889.3	45,360.0 △	15,347.0 △	21,100.0	△	7,000.0	82,298.3	12,000.0 △	207,967.4	222,960.0	227,033.0	31,500.0 △
Población saharauí	253,000.0	200,000.0	200.0 △	△	212,000.0	182,000.0	205,000.0	16,091.0 △	△	203,000.0	15,000.0 △	△
Perú	154,180.5	106,283.4	323,247.0	26,776.0 △	215,860.0	251,675.0	327,053.0	483,639.0	720,283.0	470,386.0 △	620,000.0	631,781.0
Palestina							200,000.0	200,000.0	200,000.0	200,000.0	530,000.0	200,000.0 △
Niger	4,781.1	△			132,550.0	35,000.0 △	35,000.0	70,078.0	△	141,924.0	195,680.0	△
Nicaragua	156,945.0	△	823.5	△	100,000.0	200,000.0	489,339.0	489,389.0	199,677.0	110,000.0 △	110,000.0	310,000.0
Mozambique	69,722.8	71,897.2	85,000.0	2,074.0 △	85,000.0	85,000.0	179,969.0	179,086.0	192,566.0	309,337.0	215,987.0	109,886.0 △
México	27,493.0	23,577.0	108,827.0	26,329.2 △	△	110,690.0	36,833.7 △	120,275.0	124,800.0	110,000.0	△	8,884.2
Malí	294,191.6	220,000.0	200,000.0	200,000.0	215,797.0	△		35,000.0	140,594.0	△	550,000.0	310,000.0 △
India	3,105.0	25,360.0	△	29,992.5	37,148.8	26,537.2	94,000.0	90,000.0	133,132.1	41,983.0 △	△	35,000.0
Haití						32,771.0	200,000.0	200,000.0	400,000.0	526,908.0	412,000.0	200,000.0 △
Guinea-Bissau		24,000.0	2,424.7 △	91,626.2	7,376.6 △	94,456.9	66,334.0	△	16,138.4	12,000.0 △	12,000.0	12,000.0
Guatemala	222,748.4	203,047.6	519.6 △	5,226.9	80,877.0	167,263.0	227,650.0	295,964.0	545,676.3	537,800.0	529,933.2	595,988.0
Ghana	5,030.3	△	22,138.0	25,025.0	8,661.2 △	30,784.1	28,663.0	△				
El Salvador	44,012.4	△	29,750.0	△	123,616.7	204,932.9	277,291.0	245,000.0	607,900.0	347,253.0 △	613,250.0	786,120.0
Ecuador	88,920.8	△			96,719.0	200,000.0	200,000.0	355,250.0	421,729.0	200,000.0 △	400,000.0	309,900.0
Costa de Marfil	23,000.0	△			35,288.0	25,347.0	31,333.0	16,044.9 △	25,195.3	△		12,000.0
Congo, Rep. Dem.	47,426.6	118,750.0	168,807.9	96,782.0 △	35,000.0 △	588,449.0	348,309.0 △	260,799.0	118,761.0 △	184,989.0	425,000.0	570,000.0
Colombia	518,276.7	237,257.0 △	72,977.0 △	59,594.1	30,100.0 △	169,992.0	152,576.0	179,866.0	336,130.0	360,797.0	235,000.0 △	336,864.9
Chad	19,899.0	△	29,750.0	△	30,100.0	37,345.0	99,233.0	65,607.0 △	61,900.0	73,099.0	12,000.0 △	36,000.0
Camerún	50,579.5	△	768.0	△					69,380.0	34,973.0 △	70,000.0	104,660.0
Burkina Faso					12,714.0	7,000.0 △	△	16,091.0	30,138.4	56,191.0	△	12,000.0
Bolivia	210,722.6	△		25,025.0	25,200.0	△	89,832.0	123,425.0	339,866.8	561,739.8	794,750.0	822,298.0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

El mapa de calor arroja una imagen irregular, y todos los países registran en al menos una ocasión una caída de más de un tercio de la financiación en su sector prioritario. No es fácil establecer un único indicador que nos permita comparar la coherencia temática de Navarra con la de otras CCAA, pero tampoco puede concluirse a priori que Navarra ataque de manera coherente un mismo sector en cada país.

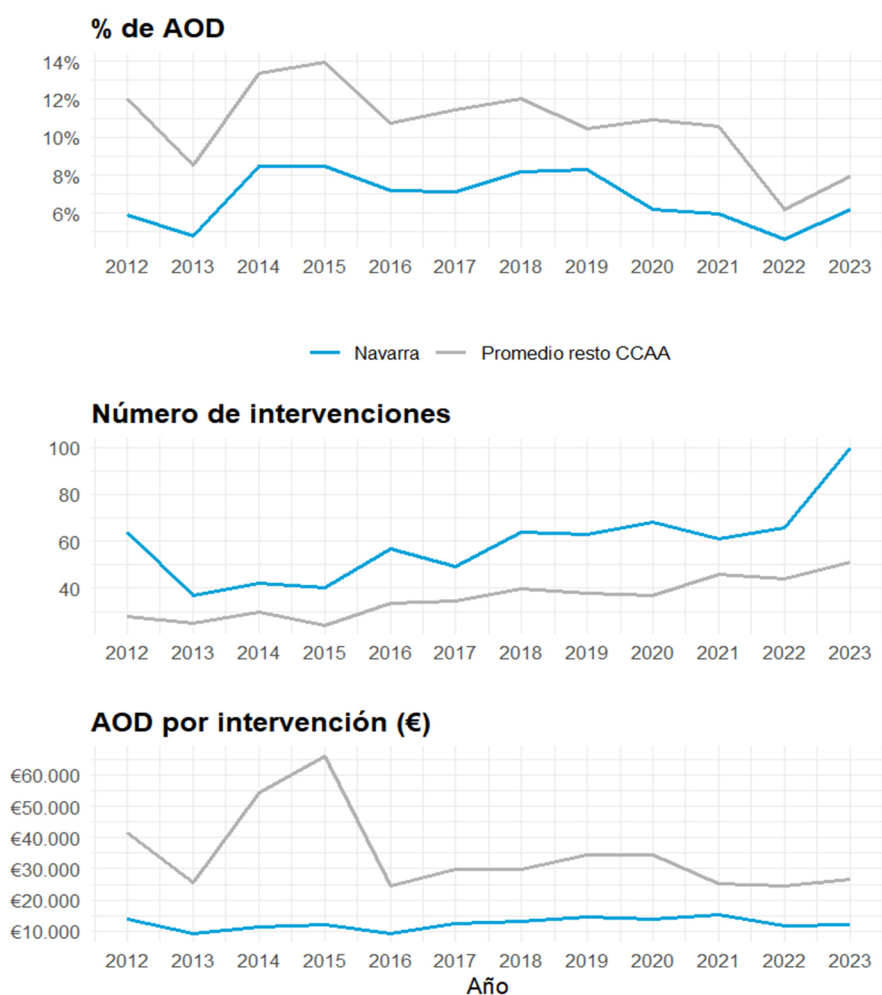
6.2.-La educación para el desarrollo

En 2023, Navarra destinó 1.203.315 € a proyectos de EpD, o un 6% de su desembolso total en AOD. El peso relativo de la sensibilización cayó en 2020 (coincidiendo con la pandemia) y todavía no ha recuperado los niveles que se registraban durante el periodo 2014-2020 (7-8%).

La misma tendencia se ha dado en el resto de CCAA. Estas invierten, no obstante (y en promedio) una parte más importante de su AOD en educación para el desarrollo. En 2023, era un 50% más; pre COVID, la distancia llegó a ser mayor, incluso el doble en 2012.

Navarra distribuye su inversión en EpD en más intervenciones que el resto de las CCAA, lo que ofrece una imagen de proyectos de sensibilización más numerosos, pero de un tamaño inferior (ver gráfico). Sin embargo, el enfoque no es tan claramente de intervenciones pequeñas y aisladas. Por ejemplo, en 2023, catorce proyectos formaban parte de un mismo “Programa de sensibilización de jóvenes cooperantes: Ve, participa y cuéntanos” dotado de casi 65.000€. En otras palabras, el 38% de los proyectos de educación para el desarrollo con una inversión por debajo de la media eran, en realidad, un mismo programa.

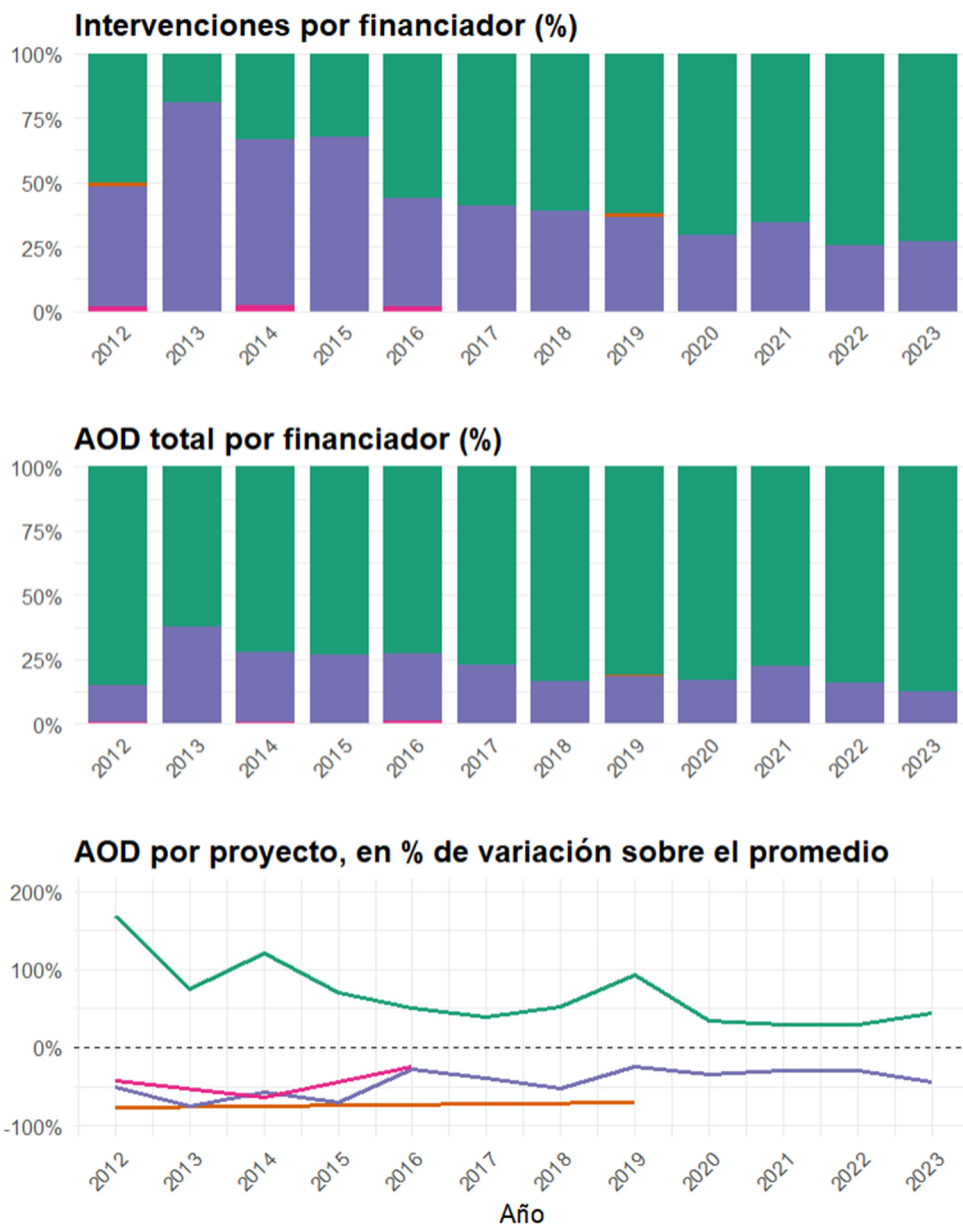
Gráfico 6. Educación para el desarrollo: Navarra vs. Promedio del resto de CCAA



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

La mayor parte de la financiación de la EpD es de nivel autonómico, con un aporte que ha pasado de acercarse al 63% en 2013 a un 75% en 2023. La segunda administración que más contribuye a la EpD, aunque cada vez menos, es el ayuntamiento de Pamplona: su aportación ha oscilado entre el 13% y el 38% a lo largo de los años. Finalmente, el ayuntamiento de Burlada y la Federación Navarra de Municipios y Concejos realizan contribuciones de carácter más bien residual.

Gráfico 6. Educación para el desarrollo: financiadores a lo largo del tiempo



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

Al ser el gobierno autonómico el principal financiador de la EpD es quien marca el análisis de datos a nivel de todo Navarra.

7.-Necesidades, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la Cooperación al Desarrollo de Navarra

El análisis de las necesidades, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la Cooperación al Desarrollo de Navarra se realiza desde un **enfoque de triangulación informativa** (ONGD, Coordinadora, Entidades Locales, miembros del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, otros actores sociales, universidades, sindicatos, asociaciones Empresariales y el propio Gobierno Foral) **e instrumental** (análisis documental, encuestas, grupos focales y entrevistas).

Para desarrollar este análisis se parte del **estudio de la situación de la AOD navarra** de acuerdo a elementos como priorización geográfica, priorización sectorial, continuidad y coherencia de la ayuda.

Esta información da soporte cuantitativo al **análisis de la percepción de los diferentes actores** de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra.

7.1.- ¿Cuáles son las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la política de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra? ¿Y su reto principal?

Entre los **elementos distintivos y peculiares** de la cooperación navarra los diferentes actores participantes en el proceso destacan:

- **Alto compromiso presupuestario:** Aunque todavía lejos del objetivo del 0,7%, Navarra mantiene una dedicación de fondos superior a la media española, incluso en contextos de crisis.
- **Apertura a la participación:** Se caracteriza por propiciar la participación social en la formulación de políticas, especialmente mediante procesos abiertos en la elaboración del Plan Director y otros instrumentos estratégicos.
- **Estrategia educativa y sensibilización social:** Sobresale por su apuesta decidida en Educación para la Ciudadanía Global, incluyendo proyectos escolares, comunitarios y campañas de sensibilización.
- **Enfoque basado en derechos humanos y género:** La perspectiva de derechos humanos y el enfoque de género tienen un peso específico y constante en sus proyectos, junto con un claro compromiso con la sostenibilidad medioambiental.
- **Largo recorrido histórico y estabilidad:** La cooperación navarra destaca por su continuidad en relaciones históricas, especialmente con América Latina (Perú, Bolivia, El Salvador), apostando por proyectos estables y de medio-largo plazo en contraposición a acciones puntuales.
- **Ecosistema diverso y coordinado de entidades:** Se caracteriza por un tercer sector consolidado, especializado, bien coordinado y colaborativo, generando sinergias en vez de competencia.
- **Programa EE-SS y Convenios con Naciones Unidas:** Son específicos de Navarra los convenios estratégicos potentes con organismos de Naciones

Unidas y programas educativos específicos (EE-SS) coordinados por varias ONGDs junto al Departamento de Educación.

El análisis de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades (DAFO) de la Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra incorpora tanto **aspectos estratégicos como aspectos operativos y surge del proceso de consolidación de discursos realizados por diferentes agentes**, el cual es muy homogéneo en el desarrollo de las amenazas y oportunidades, pero que difiere, e incluso existe divergencia en algunos aspectos de las fortalezas y debilidades, que se analizará posteriormente y que debería de ser un elemento a abordar durante la elaboración o la implementación del nuevo Plan Director.

Matriz DAFO Cooperación Navarra⁵.

Fortalezas (I +)	Debilidades (I -)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Mantiene un compromiso claro a lo largo de los años con el enfoque basado en derechos humanos y la Agenda 2030. 2. Fuerte apoyo social a las políticas de cooperación (0,7). 3. Elevado gasto en cooperación por habitante y modelo participativo. 4. Marcos legislativos y estratégicos consolidados con objetivos claros. 5. Cooperación con trayectoria y experiencia que ha mantenido una regularidad en los fondos destinados a cooperación, siendo mejorable. 6. Buenos instrumentos de cooperación que permiten una buena diversidad de modalidades de intervención y financiación 7. La exigencia y valoración de enfoques como género, diversidad cultural, sostenibilidad ambiental y participación permiten un enfoque más integral y contextualizado de las intervenciones. 8. Entramado de ONGD diversas y plurales con reconocimiento social e institucional. 9. Buena coordinación entre ONGD y el Servicio de Cooperación 10. Claridad en las bases de las convocatorias. 11. Disponibilidad técnica del personal del Servicio de Cooperación para aclarar dudas. 12. Apuesta por la sensibilización y EpD 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Servicio de Cooperación no tiene peso en la estructura del G. Navarra, y, generalmente, no es un tema prioritario en el Departamento de Derechos Sociales. 2. Cambios frecuentes en el equipo técnico del Servicio de Cooperación, debido a movimientos propios de la Administración Pública, que deriva en fuga de conocimiento, así como en la necesidad de incidir en la transferencia del mismo. Escasez de recursos humanos en el Servicio. 3. No cumplimiento con los marcos presupuestarios del acuerdo de Gobierno (0,7) y el propio Plan Director. 4. Programa muy sensible a cambios económicos y políticos. 5. Coherencia interna de políticas respecto a otras consejerías en materia de cooperación. 6. Excesiva burocratización de los instrumentos y procedimientos de gestión. 7. Cierta atomización de las ayudas, basadas en la libre concurrencia competitiva. 8. No se socializan los hallazgos de las evaluaciones de proyectos y programas realizados con financiación navarra y ese conocimiento generado no se utiliza para mejorar la eficacia y el impacto de dicha cooperación. 9. Poca coordinación y espacio de recuento, desaprovechamiento de sinergias. 10. Falta de un plan de comunicación de la política de cooperación hacia la ciudadanía (resultados, impacto de la cooperación...). 11. Necesidad de nuevos instrumentos, como investigación. 12. Ejecución de proyectos de Sensibilización y EpD No formal en año natural.

⁵ El orden de las fortalezas y debilidades se ha realizado de lo más estratégico a lo más operativo.

Oportunidades (E +)

1. Compromiso con la Cooperación y trabajo en red junto a la CONGD y las ONGs.
2. Las nuevas herramientas digitales y las metodologías participativas pueden mejorar la calidad, eficiencia y transparencia del trabajo.
3. Islas de consenso y encuentro, agentes educativos y sensibilizadores.
4. Ser referentes en compromiso político con la cooperación navarra a nivel estatal.
5. Liderar proyectos internacionales como referente, aprovechar a los jóvenes formados y con inquietudes para liderar el cambio,
6. Consolidación y ampliación de los espacios de participación en base a trayectoria anterior.
7. Una imagen de marca ("Navarra solidaria", "Navarra cooperante" ...) que se sostiene en el tiempo.

Amenazas (E -)

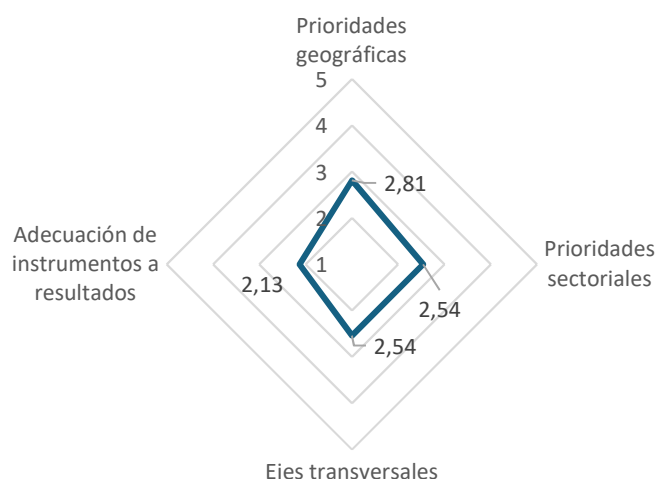
1. Reducción del compromiso político y presupuestario; contexto nacional e internacional desfavorable para la cooperación internacional.
2. Criminalización y estigmatización de la protesta y defensores y defensoras de los DDHH.
3. Desinformación y crecimiento de discursos contrarios a la solidaridad internacional.
4. Cuestionamiento de la neutralidad de la ayuda al desarrollo, a favor de intereses políticos y económicos.
5. Limitantes de los países donde se ejecutan los proyectos.
6. Dada la situación general de emergencias (guerras, cambio climático etc.) pérdida de importancia del concepto de "desarrollo" que genera mejores resultados a medio y largo plazo por una visión más asistencialista, de crisis, de emergencia... más visible, política y socialmente pero que en ningún caso debe sustituir el trabajo de desarrollo continuado.

Como **principales retos** identificados a los que se enfrenta la Cooperación Navarra se identifican:

1. **Necesidad de fortalecimiento del Servicio de Cooperación a nivel estratégico** que refuerce su carácter como política pública estructural, con capacidad técnica y autonomía suficientes para hacer frente a los desafíos de la actual coyuntura geopolítica, de manera **que cobre más peso dentro de la estructura de gobierno para que permita reforzar la coherencia interna entre políticas públicas**, así como reforzar su capacidad para la gestión del 0,7% de la renta nacional navarra, que sigue sin cumplirse.
2. Se plantea la necesidad de **blindar el compromiso presupuestario anual, acompañarlo de una estrategia comunicativa robusta que legitime la política pública** de cooperación ante la ciudadanía, e incorporar un sistema de evaluación con indicadores de calidad más allá de la ejecución financiera.
3. Este fortalecimiento estratégico debería de estar íntimamente relacionado con **un reforzamiento operativo que permita mejorar las capacidades y el conocimiento en materia de cooperación al desarrollo del equipo del Servicio** de manera que se permitiera incorporar nuevos ámbitos de trabajo, mayor innovación e investigación, y dar respuesta a la problemática de incremento de burocratización a la que se enfrentan las ONGD, así como al agravamiento de los contextos internacionales adversos como la reducción de fondos globales, proliferación de discursos contrarios a la cooperación y la vulneración creciente de derechos humanos en distintos países.
4. **Posibilitar una mayor estabilización en la financiación de los programas e instrumentos de cooperación**, fomentando el enfoque plurianual.
5. Se considera que **sería necesario revisar** (en el periodo de implementación del nuevo Plan Director) **la operatividad de los instrumentos**, de manera que los programas favorezcan la previsibilidad de la ayuda, los calendarios de las convocatorias sean estables y predecibles y los proyectos de EpD tengan tiempos de ejecución acordes a su propósito. Con una hipotética subida presupuestaria sería necesario reforzar los instrumentos actuales antes de incorporar nuevos instrumentos, así como repensar las subvenciones nominativas sujetas a porcentajes de fondos.
6. **Abrir espacios**, bien en el diseño del nuevo Plan Director o dentro de su implementación, **para la redefinición de prioridades sectoriales** (existe consenso en mantener y mejorar las actuales, siempre enfocadas en derechos humanos y género como ejes transversales fundamentales) **y geográficas**.

En este punto existen divergentes opiniones entre los actores claves del Servicio de Cooperación, las ONGD o los propios datos que ofrece el análisis AOD:

Gráfico 7. Valoración de las ONGD sobre coherencia de instrumentos y el actual Plan Director.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ONGD.

La información del gráfico muestra la opinión de las ONGD que han participado en la encuesta, la cual muestra una visión crítica respecto a su valoración sobre los ejes transversales, los instrumentos y las prioridades geográficas y sectoriales, principalmente huyendo de la priorización.

Desde el Servicio de Cooperación se apuesta, en el marco de la propia Cooperación Española y las recomendaciones internacionales, por una focalización geográfica y sectorial, aunque los datos AOD nos indican que dicho proceso no está del todo definido.

7.2. ¿Cuáles son las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de las ONGDs de la Cooperación al Desarrollo Navarra (ONGD)? ¿Y sus principales necesidades?

Navarra se caracteriza por una fuerte tradición en el ámbito de cooperación al desarrollo y en la actividad y riqueza de movimientos sociales por diferentes y múltiples causas, lo que aporta un valor añadido en el trabajo con ONGD y asociaciones.

Las ONGD que trabajan en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo en Navarra se enfrentan a una serie de condicionantes que en la mayoría de los casos son comunes al ámbito social o a otros territorios, como un descenso del voluntariado, pérdida de interés por la cooperación al desarrollo, individualismo o demonización del sector social, que se enmarcan más en las amenazas que en aspectos manejables.

El análisis DAFO que se presenta a continuación surge principalmente de la encuesta realizada a las ONGD, así como del grupo focal realizado en el marco de la Coordinadora Navarra de ONGD.

Matriz DAFO ONGD navarras.

Fortalezas (I +)	Debilidades (I -)
<ol style="list-style-type: none">1. Contar con equipo técnico y voluntariado.2. Amplia experiencia y especialización técnica en terreno.3. La Coordinadora hace muy buen trabajo aglutinando a esta diversidad y presentando una frente unida dentro de lo posible.4. La capacidad técnica para aportar una visión estratégica y de planificación de la política de cooperación.5. Alineación con la política de cooperación (dado que se construye participativamente).6. Un tejido de cooperación, compuesto por organizaciones diversas y heterogéneas (con muchas capacidades (a pesar de las crisis), compromiso y capacidad de adaptación para seguir generando propuestas y asumir retos distintos conforme cambia el contexto.7. Base social relevante (aunque en progresivo deterioro).	<ol style="list-style-type: none">1. Dependencia elevada de financiación pública.2. Dificultad para mejorar el trabajo ya que existe una falta de retroalimentación por parte del Servicio de Cooperación sobre los proyectos/programas etc. Presentados.3. Falta de herramientas de medición de impacto.4. Poca capacidad de movilización social.5. Falta de base social joven.6. Falta de estructura estable, que dificulte entre otras cuestiones la coordinación con otros agentes.7. Sobrecarga de trabajo.8. Muy poca coordinación para realizar acciones conjuntas.9. Burocracia y complejidad administrativa.

Oportunidades (E +)

1. Navarra mantiene un compromiso político estable con la cooperación internacional, lo que permite a las ONGD consolidar su rol como actores clave del desarrollo y del tejido social foral.
2. La experiencia acumulada y las relaciones a largo plazo con contrapartes locales permiten avanzar hacia modelos de cooperación más horizontales, feministas e interseccionales.
3. Ser referentes en la defensa de los DDHH y vincular una visión global transformadora, el cambio climático, soberanía alimentaria, etc.
4. Digitalización y nuevas herramientas tecnológicas.

Amenazas (E -)

1. Los discursos de odio generan hostilidad hacia las ONGD.
2. Cambios en el contexto político: El cuestionamiento de la cooperación internacional por parte de ciertos sectores políticos puede afectar la continuidad y el presupuesto.
3. Limitantes en la ejecución de proyectos en países donde coopera, por parte de gobiernos locales

Algunos de los principales retos identificados son:

1. Las ONGD navarras se enfrentan a una **doble dialéctica en la que la profesionalización se ha incrementado pero que en algunos casos ha podido provocar una pérdida de peso del voluntariado en sus entidades**, un retroceso tanto en número como en perfil y rol. Podría ser interesante promover estrategias de sensibilización o proyectos específicos enfocados a reforzar el voluntariado en las ONGD, reconociendo el tiempo dedicado a voluntariado como méritos o ampliando el programa “Ve, participa y cuéntanos”, que sobre todo se centra en estancias largas, pero tal vez se podría considerar algo similar para estancias más cortas de 1-2 meses en verano.
2. Analizar como la excesiva burocratización puede **implicar dificultades para trabajar con entidades sociales locales más comunitarias**, ya que los requisitos de gestión llevan en muchos casos a trabajar en terreno con entidades más profesionalizadas.
3. **Fortalecer la coordinación entre instituciones públicas navarras** en materia de cooperación al desarrollo para reducir la burocratización y unificar formatos.

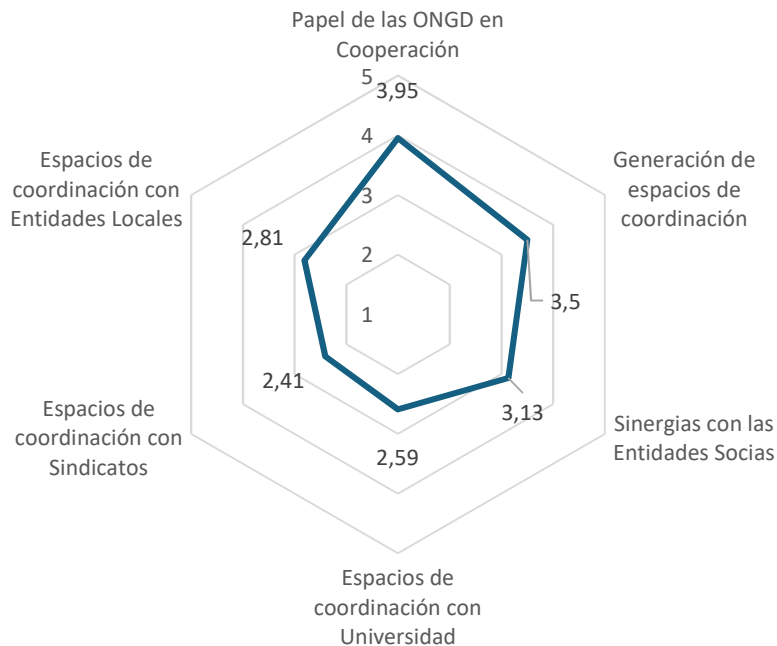
7.3. ¿Cuál es la situación actual de la coordinación y la creación de sinergias con otros agentes? Socios locales; Entidades locales; ONGDs; Universidades; Otros actores (sindicatos, etc.).

El primer punto de análisis de esta pregunta es el referente a la valoración de la participación de parte de las ONG. La **valoración de las ONGD respecto a la creación, diseño y apertura de espacios de participación** en el marco de la cooperación navarra es de 3,41 puntos sobre 5 posibles. Esta valoración cuantitativa se respalda en los hallazgos del trabajo cualitativo, donde **la valoración en líneas generales es positiva**, principalmente en cuanto a accesibilidad y creación de canales de comunicación directos. No obstante, se han identificado dos ámbitos de mejora: 1) desarrollo de espacios más amplios para el diseño del nuevo Plan Director; 2) apertura de espacios nuevos para actualizar prioridades sectoriales, geográficas o instrumentos.

De cara a enfocar la situación de la coordinación y la sinergia se estableció mediante un análisis cualitativo vía encuesta, entrevistas y grupos focales. De manera introductoria se puede anticipar que los espacios de coordinación y sinergias entre actores son mejorables a nivel general.

Cuando se analiza la situación de la coordinación y sinergias entre actores se obtiene la siguiente representación:

Gráfico 8. Valoración de las ONGD sobre espacios de coordinación y sinergias.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ONGD.

Tal y como se puede observar, el **papel de las ONGD en los espacios de se valora muy positivamente**, aunque se considera que dichos espacios de coordinación son más de recepción de información que de toma de decisiones. Es decir, existiría margen de mejora en alcanzar mayor intensidad en la participación.

Las **sinergias con las Entidades Sociales Locales son menores, si bien dentro del aprobado**, en parte por el propio papel de las entidades navarras y en parte por el exceso de peso de la gestión administrativa en el día a día, lo que dificulta el desarrollo de otros espacios de sinergias más proactivos de aprendizaje. Tal y como se ha indicado previamente, el exceso de carga administrativa lleva a seleccionar entidades contrapartes más fortalecidas en gestión frente a otras con más capacidad de intervención comunitaria.

Se observa por parte de las ONGD una **necesidad de reforzar las sinergias para fortalecer los mecanismos de aprendizaje y mejora continua**, principalmente en línea a la realización y difusión de evaluaciones y obtener retroalimentación de los proyectos presentados a convocatoria.

Donde **existen mayores espacios de mejora es en cuanto a la coordinación con otros actores sociales navarros**, donde la puntuación se sitúa en el nivel bajo de la encuesta, y se relaciona principalmente con la debilidad de los espacios de investigación y trabajo en EpD en educación no formal y sensibilización a la población. En este punto se abre una potencial estrategia de trabajo en fortalecimiento de sociedad civil y estrategia defensiva frente a las amenazas identificadas en los DAFO.

Una de las mayores reclamaciones viene en las **coordinaciones y sinergias entre actores públicos navarros**, la necesidad de establecer espacios de coordinación con los Ayuntamientos, Federación de Municipios y el Gobierno Foral, tanto en lo referente

a formatos y procesos de gestión como a programas o estrategias conjuntas, como en estrategias de EpD u otras estrategias de intervención.

Un ejemplo podría visualizarse en la respuesta a la situación que se ha dado en El Salvador (uno de los países prioritarios de la cooperación del Gobierno Foral y el Ayuntamiento de Pamplona) a partir de la entrada en vigor de la Ley de Agentes Extranjeros, donde el marco de coordinación se estableció con el Ayuntamiento, pero aún está pendiente de decidir con el Servicio de Cooperación.

Un elemento clave en estos espacios de coordinación es **el propio funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo**, espacio de gobernanza establecido por ley. Se ha observado que es considerado por parte de los diferentes actores como un espacio que no ofrece respuestas técnicas, lo que implica que se pierdan oportunidades de mejora de la coordinación y las sinergias de trabajo. Esta situación se hace más relevante porque algunas de las autoridades que participan en el CNCD tienen un conocimiento limitado en materia de cooperación debido a que sus atribuciones se sitúan en dependencias compartidas con otras áreas de mayor peso.

8. La estrategia de cooperación al desarrollo descentralizada (Gobiernos autonómicos)

Se han comparado siete planes autonómicos de cooperación internacional recientes en España seleccionados dentro de los términos de referencia que definen los alcances del diagnóstico.

Los ámbitos de cooperación que analizar, según lo establecido en los TdR, han sido: misión y visión; principios rectores; enfoques transversales; estructura (se extrae de objetivos y prioridades); objetivos; prioridades sectoriales y geográficas; criterios de priorización de sectores y áreas geográficas; modalidades, instrumentos y nuevos modelos de cooperación; desarrollo o no de planes operativos; sistema de gobernanza; sistema de seguimiento y evaluación.

En el análisis se ha diferenciado entre: Planes previos y posteriores a la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global; CCAA uniprovinciales; y CCAA con agencia propia de cooperación o sin agencia.

A continuación, se presentan los hallazgos en forma de síntesis. Al principio de cada sección, se incluye un hipervínculo hacia una tabla donde pueden consultarse los detalles documento por documento.

8.3. Misión y visión

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

Solo tres de los diez planes autonómicos (País Vasco, Cataluña, Madrid) formulan de manera expresa su **misión y su visión**:

- El IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo del País Vasco (2018-2021) declara como misión “promover el desarrollo humano sostenible y luchar contra la pobreza y las desigualdades” y proyecta la visión de “un mundo más justo y en paz”. La prórroga 2022-2024 mantiene sin cambios esta formulación.
- La Comunidad de Madrid (2021-2024) fija su misión en “luchar contra la pobreza y la exclusión social” y su visión en la construcción de un mundo donde “no se deje a nadie atrás”.
- La misión del Plan Director de Cataluña (2023-2026) es “promover el desarrollo humano sostenible mediante una cooperación transformadora y feminista”, con la visión de “que Cataluña [...] contribuya a una sociedad más justa, igualitaria y sostenible”.

Otros planes, como los de Andalucía (2020 - 2023), La Rioja (2023-2026) o Extremadura (2024-2028) se limitan a un propósito general (“contribuir al desarrollo solidario de los pueblos”, etc.) pero evitan etiquetar formalmente misión o visión. En las restantes CCAA no hay referencia explícita.

8.4. Principios rectores

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

Siete de los diez planes autonómicos (Andalucía (2020 - 2023), País Vasco IV PD (2018-2021 prorrogado hasta el 2024), Cataluña (2023-2026), Madrid (2021-2024), La Rioja (2023-2026), Asturias 2022-2026 y Extremadura (2024-2028)) formulan un apartado

específico de principios rectores. Entre los más recurrentes figuran la defensa de los **derechos humanos**, la **participación y el diálogo** y la **sostenibilidad ambiental**.

El modo de entenderlos, sin embargo, es heterogéneo. Madrid (2021-2024) los presenta como enfoques de derechos e introduce una nota singular al incluir la protección de la infancia como principio propio. La Rioja (2023-2026) orienta sus principios hacia la gestión de la política (eficacia, coherencia de políticas), mientras que el PD asturiano 2022-2026 agrupa en un mismo listado tanto referencias de derechos (igualdad, no discriminación) como criterios de gestión (eficacia, eficiencia).

Cataluña y Extremadura, por su parte, adoptan los llamados “principios de consenso de la cooperación” (humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia, universalidad) y añaden explícitamente el **triple nexo acción humanitaria-desarrollo-paz**. Este último concepto, ausente en los textos previos a la Ley 1/2023, ilustra la necesidad en muchos casos de superar los “silos” sectoriales para hacer frente a nuevos contextos o a emergencias complejas o sostenidas en el tiempo que se alejan de la estructura clásica sectorial.

8.5. Enfoques transversales

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

El género, entendido de diversas formas, está en todos los planes. Los enfoques de género definidos en los planes autonómicos muestran un grado variable de alineación con los nuevos marcos estatales (la Ley 1/2023 y el VI Plan Director 2024-2027). La Ley de Cooperación de 2023 marca un hito importante al consagrar una orientación feminista en la política de cooperación española. Esta ley establece la igualdad de género como principio transversal, con un enfoque feminista que exige integrar la perspectiva de género en todos los procesos, instrumentos y niveles de la cooperación. Asimismo, el Plan Director estatal 2024-2027 desarrolla este mandato, señalando explícitamente que la cooperación española será “feminista y transformadora”.

Frente a este estándar estatal, varias CCAA han ajustado o están ajustando sus propios planes. La tabla siguiente ofrece una panorámica en la que destacan algunos ejemplos pioneros (Cataluña, Asturias, La Rioja y Euskadi), que han dado **el salto conceptual hacia la cooperación feminista**, frente a otros planes en los que todavía pesa más el concepto de “perspectiva” o “enfoque” de género.

Tabla 10. Introducción de la cooperación feminista en las CCAA

Tipo de CCAA	Ejemplos	
<p>Pioneras No solo introducen el enfoque con el término “feminista”, sino que también adoptan definiciones amplias que incluyen la transformación de estructuras de poder y la lucha contra todas las formas de violencia de género, en línea con los objetivos estatales</p>	Cataluña	El Plan catalán 2023-2026 proclama una “cooperación feminista y transformadora” orientada a la justicia de género y la subversión de las relaciones de poder patriarcales, enfatizando la interseccionalidad.
	Asturias	El VI Plan (2022-2026) habla de impulsar una cooperación feminista que afronta las raíces estructurales de la desigualdad de género y promueve derechos sexuales y reproductivos.
	La Rioja	Al elaborar su V Plan Director 2023-2026 tras la Ley 1/2023, La Rioja declara expresamente como base de su política el enfoque de derechos humanos y la cooperación feminista.
	País Vasco	El IV Plan Director 2018-2021 ya aboga por los feminismos y la equidad de género. “La lucha por la justicia de género significa transformar las relaciones de poder entre mujeres y hombres, trabajar por la igualdad real y superar las múltiples discriminaciones que sufren las mujeres en todos los ámbitos, sin olvidar que el género se vive de forma diferente según lugares, cuerpos y contextos” (pág. 8)
<p>En transición Con planes anteriores a 2023 o sin haber actualizado su marco, algunas CCAA siguen utilizando principalmente la denominación “enfoque” o “perspectiva de género”, aunque con evoluciones graduales.</p>	Extremadura	El Plan General extremeño 2024-2028 habla de “equidad de género” e insiste en la inclusión igualitaria de todas las personas y la perspectiva de género en todas las políticas. Esta formulación enfatiza la transversalidad y la participación inclusiva, en línea con la filosofía de no dejar a nadie atrás del ODS 5, pero omite la etiqueta “feminista”.
	Comunidad de Madrid	El Plan 2021-2024 define claramente el enfoque de género en desarrollo (centrado en equidad, eliminación de violencias y empoderamiento) y establece la transversalidad como método (doble vía: mainstreaming + proyectos específicos). Este enfoque madrileño es prácticamente idéntico al enfoque de género adoptado históricamente por la cooperación española desde 2005 (ver el caso andaluz, más abajo) y todavía no emplea el término “feminismo” ni pone énfasis en una transformación estructural.
	Andalucía	Su III Plan Director (2020–2023) define el enfoque de género en desarrollo como eje central y aplica la estrategia dual de transversalidad y acciones positivas, un planteamiento coherente con la tradición de género en desarrollo. Da un paso al frente al referirse a la “agenda feminista”, pero ahonda en el concepto.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos referenciados

Los otros dos ejes que aparecen casi siempre relacionados son derechos humanos y sostenibilidad, pero con excepciones: el Plan Anual andaluz 2024 solo alude al género, mientras que el Plan Director asturiano 2022-2026 reduce sus transversalidades a un enfoque feminista y otro de derechos, sin citar la dimensión ambiental.

Por otro lado, **algunas CCAA escogen enfoques diferenciales**. Extremadura introduce la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) como transversal única, entendida como marco integrador de personas, sostenibilidad y equidad. Euskadi es la única que añade el enfoque local-global, concebido para conectar prácticas y aprendizajes entre territorios del Norte y del Sur. Madrid, por su parte, mantiene la diversidad cultural y la educación para la ciudadanía global como transversalidades explícitas.

Los planes aprobados tras la Ley de cooperación muestran una clara deriva hacia marcos integrados: Cataluña fusiona género y derechos; Extremadura agrupa desigualdades, sostenibilidad y derechos bajo el CPDS; La Rioja confirma el paso de “las cuatro transversalidades típicas de la cooperación” (EBDH, igualdad de género, diversidad cultural, sostenibilidad ambiental) a la centralidad del EBDH. Esta evolución revela la voluntad de romper los silos anteriores y situar los enfoques como lentes estructurantes más que como anexos temáticos.

8.6. Objetivos

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

Todos los documentos mantienen una jerarquía clásica (objetivo general o principal; objetivos específicos o estratégicos). El núcleo común (pobreza, desigualdad, desarrollo humano y *derechos*) demuestra la convergencia normativa autonómica con la **Agenda 2030**. Se añade, además, la **ciudadanía global**: seis planes incorporan, entre sus objetivos, la generación de una sociedad informada y movilizadora. Andalucía la llama “conformar una ciudadanía global”; Euskadi pretende “ampliar la base social” de la cooperación; Cataluña dedica un OE entero a “transformar la educación global”.

Además, la **Ley 1/2023 impulsa una ampliación temática hacia la gobernanza compartida y la coherencia de políticas**, tal y como queda reflejado particularmente en el PD de Cataluña 2023-2026, el PG de Extremadura 2024-2028 o el Plan Bienal de Euskadi 2025-2026.

8.7. Prioridades sectoriales

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

La forma de concretar los sectores prioritarios cambia mucho según la comunidad. Algunas, como Andalucía, apenas citan grandes ámbitos (pobreza, desigualdad, desarrollo humano) y posponen la lista detallada. Otras se apoyan directamente en los ODS: La Rioja coloca once líneas temáticas que calcan los ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10 y 16; Asturias vincula sus cuatro ámbitos a los ODS 1, 4, 5 y 16 (donde el ODS 1 a su vez aglutina los ODS 2, 3, 4, 5, 8 y 17) y reserva el 50 % de fondos al ODS 5. Madrid presenta un catálogo de diez sectores que coincide casi punto por punto con los ODS más citados en cooperación (pobreza, salud, educación, igualdad, clima, etc.).

En contraste, **otras autonomías amplían o reformulan ese marco**. Euskadi declara que usará la clasificación CAD de la Ley 1/2007 pero deriva fondos a dos focos muy concretos: el empoderamiento de mujeres y la protección a personas defensoras de derechos humanos. Cataluña enumera ocho prioridades donde conviven ODS clásicos con temas que la Agenda 2030 no aborda totalmente, como el derecho al refugio y la movilidad humana o las economías transformadoras. Extremadura agrupa los ODS en cuatro “ámbitos estratégicos” amplios (modelo de desarrollo centrado en las personas,

economía integradora, movilidad humana y conocimiento/innovación) con la idea de trabajar la interseccionalidad de género y los derechos desde un único paraguas.

En efecto, **los planes aprobados después de la Ley se sienten más libres para fusionar ODS y enfoques propios o para formular marcos integrados** (CPDS en Extremadura, economía transformadora en Cataluña). En resumen: el mapa sectorial autonómico oscila entre el anclaje literal en la Agenda 2030 y la creación de bloques temáticos que combinan varios ODS con prioridades locales (movilidad, economía solidaria, protección de defensoras). La Ley 1/2023 ha acelerado esa segunda vía, fomentando marcos integrados y la incorporación de temas emergentes fuera del esquema ODS tradicional.

8.8. Prioridades geográficas

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

Las CCAA que detallan su mapa de cooperación se concentran en tres grandes áreas: el **Norte de África y Oriente Próximo**, el **África subsahariana** y **América Latina-Caribe**.

- El primer bloque aparece en seis planes y se apoya en la cercanía mediterránea y en la larga presencia de ONG andaluzas, vascas o catalanas en territorios como Palestina, Sáhara Occidental, Marruecos o Túnez.
- El segundo bloque figura en cinco planes, donde se repiten Senegal, Mali, Mozambique, República Democrática del Congo y Mauritania por sus bajos índices de desarrollo.
- El tercero también se cita en cinco estrategias y refleja la afinidad cultural y los vínculos migratorios con países como Nicaragua, Colombia, Ecuador y El Salvador.

Extremadura es la única CCAA que añade Asia para abrir un eje nuevo dentro de su política de coherencia de desarrollo sostenible.

Tabla 11. Prioridades geográficas en las CCAA. N.º de planes y CCAA en las que el país / la región se marca como prioritario

	N.º de planes	Andalucía	Asturias	Cataluña	Extremadura	La Rioja	Madrid	País Vasco
África Subsahariana	6	x			x			x
Senegal	5	x	x	x			x	
Mali	4	x	x				x	
Mozambique	4	x		x			x	
R. D. Congo	4	x	x				x	
Mauritania	3	x					x	
Etiopía	2		x				x	
Burkina Faso	2	x						
Guinea Bissau	2	x						
Togo	2	x						
Gambia	1			x				
Benín	1		x					
Chad	1		x					
Sierra Leona	1		x					
Niger	1						x	
Norte de África y Oriente Próximo	7	x		x	x			x
Palestina	8	x	x	x			x	x
Sahara Occidental	6		x	x			x	x
Marruecos	5	x		x		x	x	
Túnez	3	x		x				
Líbano	1						x	
América Latina y el Caribe	4	x		x	x			
Nicaragua	6	x	x	x		x	x	
Colombia	6	x	x	x		x	x	
Ecuador	6	x	x	x		x	x	
El Salvador	6	x	x	x		x	x	
Bolivia	5	x	x	x			x	
Perú	5	x	x			x	x	
Paraguay	4	x	x				x	
Haití	4	x	x				x	
Rep. Dominicana	4	x	x				x	
Cuba	3	x	x					
Guatemala	3		x	x			x	
Honduras	3		x	x			x	
Costa Rica	2	x						
Panamá	2	x						
Venezuela	1						x	
Asia	1				x			
Kurdistán	1			x				

Fuente: elaboración propia a partir de los planes

En general, la forma de selección de los países no cambia mucho de una comunidad a otra. La tabla siguiente resume los principales hallazgos, y los detalles de cada plan⁶. Son escasos los documentos que no explican sus criterios (La Rioja 2023-2026 detalla poco su “mapa”, y la prórroga vasca reitera el listado sin explicar de nuevo los criterios).

⁶ Pueden consultarse en la interfaz virtual

Tabla 12. Las formas comunes de determinación de la prioridad geográfica

Todos los planes avalan la “concentración”	Reducir el número de países permite mejor seguimiento y mayor impacto.
Se combinan criterios de necesidad/derechos y de capacidad	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad o derechos: IDH, renta, crisis. - Capacidad propia: trayectoria histórica, presencia de ONGD o universidades de la región, vínculos culturales.
La participación de las ONGD es la norma	Seis CCAA (Andalucía 2020-2023, Asturias 2022-2026, Cataluña 2023-2026, Extremadura 2024-2028, Madrid, País Vasco 2018-2021) indican que la lista se elabora o revisa con ONGD y otros agentes (consejos autonómicos).
Se busca la coherencia con la AECID	Cinco CCAA (Andalucía 2020-2023, Asturias 2022-2026, Cataluña 2023-2026, Extremadura 2024-2028, País Vasco 2018-2021 y prórroga) citan de forma explícita que procuran coincidir o no (en función de si se buscan sinergias o de si se pretende evitar solapamientos) con los países de asociación de la Cooperación Española.

Fuente: elaboración propia a partir de los planes

Decíamos que la forma de priorización no cambia de una CCAA a otra “en general”, porque sí se observa cierta **diferencia motivada por tener o no tener agencia**. En Madrid y La Rioja la selección de países prioritarios resulta más directa que en las CCAA con agencia propia porque (1) emplean pocos criterios y sin matrices complejas, limitándose básicamente a IDH bajo y trayectoria de sus ONGD; (2) su gestión es esencialmente administrativa, centrada en convocatorias de subvenciones y sin los instrumentos directos (p.ej. cooperación delegada, como en Madrid o Cataluña) que exigen mapas-país más elaborados; (3) el proceso participativo es más ligero, pues aunque consultan a ONGD no describen protocolos multi actor ni publican perfiles-país periódicos; y (4) la coherencia con la política estatal se menciona solo de forma genérica o ni se nombra, mientras que las agencias autonómicas detallan cómo hacen coincidir su lista con los Países de Asociación de la AECID o la UE. No se trata de voluntades diferentes, sino de la dimensión y la arquitectura institucional: parece que sin una agencia que requiera herramientas de programación más complejas, el filtro IDH + histórico cubre la necesidad operativa.

Por último, **no se observan grandes cambios en la selección las prioridades coincidiendo con la vigencia de la nueva Ley**; aunque, en virtud de lo expuesto en secciones anteriores, cabe esperar que ganen peso las crisis solapadas (con especial atención al clima) y la coherencia de políticas, como sucede en el plan catalán 2023-2026.

8.9. Modalidades (viejas y nuevas) e instrumentos

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

En los diez planes aparecen, con matices, **cuatro modalidades comunes**: cooperación directa de la administración autonómica, cooperación mediante subvenciones a ONGD, acción humanitaria y educación para el desarrollo / ciudadanía global.

Las **herramientas** más reiteradas son las convocatorias de concurrencia competitiva (para proyectos, programas o acción humanitaria) y los convenios o subvenciones nominativas. Cabe destacar que tanto CCAA con agencia como sin ella incluyen la cooperación técnica pública (intercambio de conocimiento entre administraciones) como línea específica, aunque no todas la incorporen en su posterior implementación.

Coincidiendo con la **Ley 1/2023**, se observan dos giros. Primero, la **diversificación financiera**: el Plan Bienal 2025-2026 de eLankidetza crea un Fondo Local-Global y pone en marcha un piloto de Financiación de Impacto Social-ODS; el Plan Director de Cataluña 2023-2026 incorpora sendos “fons temàtics” (entre ellos el “Fons Català per la Justícia de Gènere”) y anuncia un “Instrument de Resposta Ràpida” para crisis súbitas. Segundo, la expansión de **alianzas multi actor**: Extremadura y Andalucía reservan líneas específicas para convenios con sector privado, universidades y movimientos sociales. A esto se añaden la **digitalización de trámites y la simplificación normativa**.

Son, precisamente, **CCAA con agencia autonómica** las que están liderando estas innovaciones. Esta capacidad de experimentar descansa en lo que aporta una agencia: plantilla técnica propia, línea presupuestaria dedicada y, por tanto, margen para diseñar soluciones más allá de la subvención clásica.

8.10. Desarrollo de planificación operativa

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

La **regla general de planificación operativa son planes anuales**, aunque Andalucía mantiene planes bienales de acción y evaluación, y el País Vasco utiliza un plan bienal de transición 2025-2026 para ajustar su próxima estrategia al marco de la nueva Ley 1/2023. Las verdaderas excepciones son Asturias y Extremadura, que no cuentan con planes operativos.

8.11. Gobernanza

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

En todas las CCAA existe un **nodo único de gestión** (una agencia o, donde no la hay, la Dirección General competente) y un **consejo autonómico de cooperación** que garantiza la participación de ONGD y otros actores. Las agencias (AACID en Andalucía, Elankidetza en Euskadi, ACCD en Cataluña, AACD en Asturias, AEXCID en Extremadura, etc.) y las Direcciones Generales concentran la operativa; los consejos, en cambio, mantienen su función consultiva, con mayor o menor vitalidad según la comunidad.

Con todo, **participación real vs. declarada sigue siendo el talón de Aquiles**. Varios planes reconocen la necesidad de “dinamizar” sus consejos porque la administración sigue sobrerrepresentada (Madrid) o porque los espacios de diálogo necesitan reactivarse (Andalucía).

Ser multi provincial obliga a crear instancias territoriales (comisiones con diputaciones o entes locales) para evitar la desconexión entre niveles administrativos, algo que no aparece en los planes uniprovinciales. Por ejemplo, Cataluña incluye una comisión específica con entes locales. Andalucía y Euskadi citan mecanismos de “diálogo” o “contraste” con agentes provinciales y forales.

La Ley 1/2023 ha introducido la idea de “gobernanza compartida” y está empujando a las CCAA post-ley a revisar estatutos, ampliar la participación social y reforzar la coherencia de políticas (casos de Extremadura y Cataluña). De nuevo, la tendencia es a la integración.

8.12. Sistema de seguimiento y evaluación (S&E)

[\(Ver los detalles por documento\)](#)

Todos los planes consideran el **S&E desde un triple enfoque**: (i) herramienta de aprendizaje, (ii) mecanismo de rendición de cuentas y (iii) base para la toma de decisiones. La base es siempre una matriz de indicadores y se operacionaliza en informes anuales y evaluaciones externas.

Disponer de agencia suele traducirse en más volumen evaluativo, planes propios de gestión del conocimiento y comités especializados. Un caso llamativo es Andalucía, que prevé entre 70 y 80 evaluaciones externas anuales y ha creado un comité de seguimiento y evaluación. En cambio, **sin agencia, la prioridad es más bien estandarizar y simplificar**: Madrid articula indicadores objetivamente verificables (IOV) estandarizados, metaevaluación anual y cuatrienal y pone énfasis en formación de actores y publicación web; La Rioja introduce visitas de monitoreo anuales e individualiza los feed-back a cada ONGD, y anuncia que adaptará formularios a los indicadores de rendición de cuentas (IRC) estatales.

La Ley 1/2023 empuja a los planes recientes a ir más allá de la rendición administrativa, incorporando medición de impacto, enfoque de género interseccional y tableros interactivos de indicadores (Extremadura 24-28, Andalucía PA 2024). De nuevo, nos encontramos con una tendencia a considerar la cooperación como un **sistema** y varios planes pasan de contar evaluaciones “proyecto a proyecto” a articular planes bienales o cuadros de mando que cruzan indicadores de gestión, resultados y contribución a los ODS.

9. Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones en cada ámbito de análisis

→ Conclusiones del marco estratégico y normativo

1. El marco internacional no ha sufrido variaciones desde el anterior proceso de planificación, aunque se observa cierto desgaste en los principios básicos de la arquitectura internacional humanitaria, incluyendo los principios humanitarios, el propio derecho humanitario, los ODS o la agenda multilateral, resquebrajándose el consenso internacional previo.
2. El Consenso Europeo en Cooperación del año 2017 sigue estando vigente, aunque ha virado hacia posiciones más relacionadas con procesos de inversión en sectores claves, alejándose del enfoque de derechos y principalmente del trabajo con población migrante tal y como se diseñó en su momento. Este viraje se operativiza en Global Gateway y da espacio a la participación de agencias europeas mediante los *Team Europe*.
3. El mayor cambio se observa en el marco estratégico estatal, con el desarrollo de la nueva Ley de Cooperación y el diseño del VI Plan Director, que ofrece espacios nuevos de gobernanza, y para el trabajo en cooperación descentralizada, una actualización y desarrollo conceptual, así como un nuevo enfoque que pretende superar el modelo tradicional fragmentado por sectores para articular la cooperación en tres grandes transiciones: social, ecológica y económica.
4. Los nuevos espacios de gobernanza y de trabajo en cooperación descentralizada requerirán mayor presencia y expertise

→ Conclusiones sobre el contexto internacional

5. Se desarrolla un contexto internacional de alta incertidumbre, un importante retroceso democrático y una vulneración continuada de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario a la que no se da solución dado el desequilibrio de poder en el marco del sistema de Naciones Unidas.
6. La ausencia de acciones de USAID abre espacios para la aparición de situaciones de emergencia no cubierta en ámbitos como la salud infantil o la educación, donde sus fondos eran claves para la cobertura de fondos estructurales.

→ Conclusiones del análisis de datos

6. Magnitud y tendencia de la AOD. Navarra ha superado con holgura la media autonómica en volumen absoluto y relativo (con respecto a presupuesto) de ayuda y ha crecido más rápido que la mayoría de CCAA. El esfuerzo se concentra en dos instrumentos: proyectos (micro-acciones, proyectos y programas) y EpD.
7. Educación para el Desarrollo (EpD). La EpD en Navarra sigue un patrón parecido al del resto de CCAA. Presupuesto al alza (1,2 M€ en 2023), pero que todavía no ha llegado a los niveles prepandemia. El 75 % de la financiación procede ya

del Gobierno foral; los ayuntamientos, salvo Pamplona, tienen un papel testimonial.

8. Proyectos de cooperación y ayuda humanitaria. Casi el 90 % de la AOD pasa por la administración autonómica: la cooperación navarra es esencialmente autonómica. Geográficamente, la inversión se desplaza hacia América (64 % en 2023) y se reduce en África (26 %), en aparente disonancia con el III Plan Director.
 9. Enfoque temático y ODS en los proyectos. Predominan las infraestructuras sociales y servicios (salud y educación) y, en menor medida, los sectores productivos (agricultura). Cuatro ODS absorben el 80 % de la AOD (2, 3, 4, 5), con un repunte creciente del ODS 16 desde 2021.
 10. Continuidad y coherencia de los proyectos. Un 26 % de países socios recibe ayuda ininterrumpida cada año, situando a Navarra entre las CCAA con mayor previsibilidad. Sin embargo, la coherencia sectorial es irregular: todos los países experimentan caídas bruscas (> 33 %) en su sector prioritario al menos una vez; la ayuda no prioritaria sufre lagunas de varios años.
 11. Fragmentación y riesgo. EpD y proyectos en África Subsahariana y Asia muestran alta fragmentación (muchas intervenciones de pequeño tamaño). Países no prioritarios presentan alto riesgo de discontinuidad, lo que diluye el impacto y desvía recursos de países elegidos estratégicamente.
- **Conclusiones sobre las necesidades, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la Cooperación al Desarrollo de Navarra**
12. Necesidad de fortalecimiento del Servicio de Cooperación a nivel estratégico que refuerce su carácter como política pública estructural, con capacidad técnica y autonomía suficientes para hacer frente a los desafíos de la actual coyuntura geopolítica, de manera que cobre más peso dentro de la estructura de gobierno para que permita reforzar la coherencia interna entre políticas públicas, así como reforzar su capacidad para la gestión del 0,7% de la renta nacional navarra, que sigue sin cumplirse.
 13. Se plantea la necesidad de blindar el compromiso presupuestario anual, acompañarlo de una estrategia comunicativa robusta que legitime la política pública de cooperación ante la ciudadanía, e incorporar un sistema de evaluación con indicadores de calidad más allá de la ejecución financiera.
 14. Este fortalecimiento estratégico debería de estar íntimamente relacionado con un reforzamiento operativo que permita mejorar las capacidades y el conocimiento en materia de cooperación al desarrollo del equipo del Servicio de manera que se permitiera incorporar nuevos ámbitos de trabajo, mayor innovación e investigación, y dar respuesta a la problemática de incremento de burocratización a la que se enfrentan las ONGD, así como al agravamiento de los contextos internacionales adversos como la reducción de fondos globales, proliferación de discursos contrarios a la cooperación y la vulneración creciente de derechos humanos en distintos países.
 15. Posibilitar una mayor estabilización en la financiación de los programas e instrumentos de cooperación, fomentando el enfoque plurianual.

16. Se considera que sería necesario revisar (en el periodo de implementación del nuevo Plan Director) la operatividad de los instrumentos, de manera que los programas favorezcan la previsibilidad de la ayuda, los calendarios de las convocatorias sean estables y predecibles y los proyectos de EpD tengan tiempos de ejecución acordes a su propósito. Con una hipotética subida presupuestaria sería necesario reforzar los instrumentos actuales antes de incorporar nuevos instrumentos, así como repensar las subvenciones nominativas sujetas a porcentajes de fondos.
17. Abrir espacios, bien en el diseño del nuevo Plan Director o dentro de su implementación, para la redefinición de prioridades sectoriales (existe consenso en mantener y mejorar las actuales, siempre enfocadas en derechos humanos y género como ejes transversales fundamentales) y geográficas.
18. Las ONGD navarras se enfrentan a una doble dialéctica en la que la profesionalización se ha incrementado pero que en algunos casos ha podido provocar una pérdida de peso del voluntariado en sus entidades, un retroceso tanto en número como en perfil y rol. Podría ser interesante promover estrategias de sensibilización o proyectos específicos enfocados a reforzar el voluntariado en las ONGD, reconociendo el tiempo dedicado a voluntariado como méritos o ampliando el programa "Ve, participa y cuéntanos", que sobre todo se centra en estancias largas, pero tal vez se podría considerar algo similar para estancias más cortas de 1-2 meses en verano.
19. Analizar como la excesiva burocratización puede implicar dificultades para trabajar con entidades sociales locales más comunitarias, ya que los requisitos de gestión llevan en muchos casos a trabajar en terreno con entidades más profesionalizadas.
20. Fortalecer la coordinación entre instituciones públicas navarras en materia de cooperación al desarrollo para reducir la burocratización y unificar formatos.

→ **Conclusiones del análisis comparado**

21. La Ley 1/2023 funciona como hilo conductor de la renovación autonómica. Los planes que llegan después de su aprobación introducen lenguajes y prácticas nuevas (triple nexo, coherencia de políticas - CPDS, medición de impacto, cooperación feminista) y rompen la lógica de compartimentos estancos.
22. Las comunidades con agencia propia (Andalucía, Cataluña, Euskadi, Asturias, Extremadura) suelen diversificar e innovar en mayor medida con sus instrumentos (fondos piloto de impacto, fondos temáticos) y cuentan con protocolos más completos para decidir sus prioridades geográficas. Donde no hay agencia, las direcciones generales se concentran en simplificar la gestión y en mantener una caja de herramientas más clásica.
23. En todas las comunidades autónomas el género figura ya como enfoque transversal, pero la aprobación de la Ley 1/2023 ha distanciado un poco a quienes han dado el salto al marco feminista (Cataluña, Asturias, La Rioja y el País Vasco) y quienes aún hablan de perspectiva de género de manera más tradicional (Andalucía, Madrid y Extremadura). A la vez, los ejes de derechos humanos y sostenibilidad siguen presentes, pero varios planes posteriores a 2023 tienden a fusionarlos en marcos únicos (p. ej. EGyBDH en Cataluña, CPDS en Extremadura) para evitar silos y reforzar la coherencia de políticas. Así, la tendencia general es pasar de un catálogo de transversalidades independientes

a lentes integradoras que estructuren toda la cooperación, con el feminismo como referencia normativa más reciente.

24. En prioridades sectoriales se observa un doble camino. Algunas CCAA se alinean de forma directa con los ODS y definen su presupuesto en torno a esa matriz. Otras, sobre todo tras la ley, adoptan marcos integrados (como la economía transformadora) o temas emergentes (como la movilidad humana).
25. En las prioridades geográficas casi todas las comunidades convergen en los mismos tres grandes bloques (Mediterráneo-Oriente Próximo, África subsahariana y América Latina-Caribe) seleccionados a partes iguales por necesidad (renta, crisis), derechos (IDH, violaciones de derechos) y por vínculo histórico o capacidad propia (larga presencia de ONGD, afinidad cultural o académica). Los planes de las CCAA sin agencia aplican filtros más sencillos y describen procesos participativos menos formales, y los planes más recientes (Cataluña 2023-26) empiezan a introducir la fragilidad climática y la CPDS como filtros adicionales, apuntando a la evolución previsible del criterio geográfico en el próximo ciclo de planificación.
26. En gobernanza funciona la combinación de un nodo operativo (agencia o Dirección General) y un consejo participativo, y ser multi provincial obliga a articular comisiones territoriales (Cataluña, Andalucía, Euskadi). El desafío continúa siendo dinamizar ese consejo para que la sociedad civil influya realmente. La nueva Ley refuerza la idea de gobernanza compartida y empuja a revisar estatutos y a ampliar la participación social.
27. Por último, en seguimiento y evaluación, se está dando el paso del control administrativo por proyectos a sistemas más integrados y basados en el impacto. Los planes nuevos piden indicadores de género, impacto y transparencia, y empezar a cruzar datos de gestión con resultados y ODS.

10. Recomendaciones

A continuación, se presentan algunas recomendaciones de cara a la construcción de un nuevo Plan Director. Dichas recomendaciones surgen de elementos observados en el proceso de realización del diagnóstico, y no tanto como recomendaciones a implementar en el mismo a partir de las conclusiones obtenidas en el punto anterior.

→ **Sobre el proceso de construcción del Plan Director.**

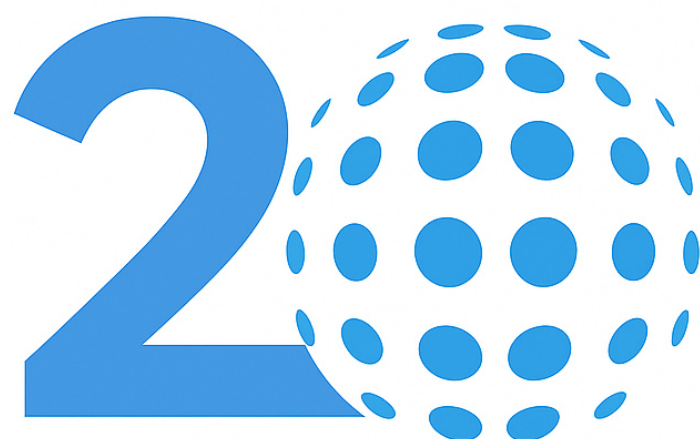
1. Se ha observado una escasa apropiación de las ONGD sobre el proceso seguido por lo que sería interesante generar un espacio de participación que permita validar el documento a generar para evitar colisiones, principalmente en cuanto a prioridades geográficas y/o sectoriales.

→ **Sobre espacios de mejora o de debate.**

2. Hacer explícitas la visión y la misión de la cooperación navarra.
3. Alinearse con la cooperación feminista.
4. Avanzar en la priorización sectorial huyendo del enfoque de silos en línea con lo establecido en el VI Plan Director.
5. Recuperar el peso de África Subsahariana con un plan de fortalecimiento de contrapartes africanas (asistencia técnica y financiación institucional), especialmente en PMA. Esto debería conducir, poco a poco, a la posibilidad de ejecutar proyectos más grandes y programas.
6. Fortalecer los espacios de colaboración en el ámbito municipal lo que podría facilitar el desarrollo de cooperación técnica o contribuir a iniciativas de EpD en educación no formal o sensibilización.
7. Incentivar la continuidad de la AOD (a través de proyectos plurianuales o de programas) en países con riesgo de imprevisibilidad que resulten estratégicos (por ejemplo, PMA en África) y descartar gradualmente los países no prioritarios con poco *track record*
8. Establecer espacios más operativos o ponencias concretas dentro del propio CNCD que permitieran un trabajo más técnico en la búsqueda de coordinaciones y sinergias, fortaleciendo también la coherencia interna con otras áreas del Gobierno Foral.
9. Finalmente, considerar que la creación de nuevos espacios de coordinación a nivel estatal, la cooperación delegada o de nuevos instrumentos financieros de cooperación requerirán una mayor fortaleza del servicio de cooperación navarro, con mayor presencia y expertise.

11. Anexos

- I. Listado de personas entrevistadas.
- II. Relación de documentos analizados.
- III. Guiones de entrevistas y cuestionario.
- IV. Análisis Info@od.
- V. Interfaz virtual de comparación de planes directores y operativos



AÑOS

análisis y desarrollo social

consultoría