



BREVE INFORME PRELIMINAR: LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN EN 2010.

La publicación el 30 de Diciembre de 2009, de la Ley 11/2009 de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010, parece marcar cambios significativos en la trayectoria de la política de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad. Conviene por ello hacer un análisis al menos provisional, a la espera de conocer los detalles en la ejecución de los mismos.

Dos son las principales novedades en estos presupuestos. La primera, tras un primer análisis de las partidas propias de Cooperación al Desarrollo, es la significativa reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Junta de Castilla y León en el año 2010 en términos absolutos y relativos. Este dato contrasta con las declaraciones del Consejero de Interior y Justicia de la Junta de Castilla y León, D. Alfonso Fernández Mañueco, sobre los presupuestos de la Comunidad en materia de Cooperación al Desarrollo, realizadas en La Granja (Segovia) durante de la reunión de ministros de la Unión Europea el pasado mes de Febrero. [1, 2, 3].

La segunda novedad es la relevancia presupuestaria adquirida por la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior y la Cooperación al Desarrollo en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo. Esta Fundación pública será destinataria de importantes partidas presupuestarias de cooperación al desarrollo, sobre cuyos criterios y formas de gestión existe escasa información pública, lo que pone en peligro los principios de *transparencia, concertación y corresponsabilidad y diálogo permanente entre los agentes de la cooperación al desarrollo* establecidos en la Ley 9/2006, de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León.¹

Estos hechos se suman a la preocupación por el funcionamiento de los instrumentos de participación y diálogo entre actores y agentes de la cooperación al desarrollo en Castilla y León.

Estos tres elementos son objeto de un breve análisis en este informe preliminar sobre la Cooperación Oficial al Desarrollo de la Junta de Castilla y León en 2010, sin perder de vista que la Cooperación al Desarrollo es el instrumento con que hoy por hoy cuentan las administraciones públicas para combatir el principal problema de la humanidad: la pobreza.

¹ Junta de Castilla y León, *LEY 9/2006 de Cooperación al Desarrollo. Capítulo 1, Art. 4, §5 e, f, g.* BOCyL, Suplemento al 202, de 19 de Octubre de 2006.



La reducción de los recursos.

Uno de los parámetros más significativos para medir el compromiso de las instituciones públicas en su lucha contra la pobreza en el mundo es la cantidad de recursos que destinan a Cooperación al Desarrollo. La recomendación de destinar el 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB) como ayuda al desarrollo de los países empobrecidos se ha convertido en un imperativo moral de amplia aceptación institucional y social.

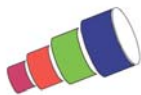
A nivel internacional, este compromiso lo vienen cumpliendo un reducido número de países: Noruega, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y Países Bajos. En el caso español, el compromiso ha ido creciendo en los últimos años, hasta situarse en torno al 0,5% de la Renta Nacional Bruta en 2009 (y previsiblemente en 2010). En el ámbito autonómico, según los datos recogidos en el informe “*La realidad de la ayuda*” publicado por Intermon-Oxfam [4], destacan por la cuantía de su AOD las Comunidades Autónomas de Navarra, Castilla-La Mancha, Baleares, País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana y Asturias. Por el contrario, Castilla y León se sitúa en la posición 15ª, solo por delante de Murcia, Galicia y Melilla. El Informe citado destaca que Castilla y León fue en 2008 la comunidad autónoma donde se produjo un mayor descenso de AOD en términos absolutos (-21,2%).

La Ley de Cooperación de Castilla y León en su Art. 33 establece que

La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León fijará anualmente los créditos destinados a la cooperación al desarrollo al objeto de dar cumplimiento a las previsiones contenidas en el Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo. Dichos créditos tenderán progresivamente a alcanzar el mínimo del 0,7% de los recursos propios de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma en un plazo máximo de dos legislaturas.²

El grado de cumplimiento de este compromiso legal no es fácil de determinar. Por un lado, porque en los desgloses presupuestarios no existe un subprograma específico de Cooperación al Desarrollo. El subprograma en el que quedan incluidas las partidas de Cooperación al Desarrollo es el 231B08, Migración y Cooperación al Desarrollo. A partir de la descripción de los subconceptos que aparecen en el detalle económico del subprograma, se pueden interpretar las partidas imputables a Cooperación al Desarrollo, diferenciándolas de los que corresponden con Migración, aunque esto no siempre es fácil. Por otra parte, las aplicaciones presupuestarias son también variadas y se encuentran en los capítulos correspondientes a Transferencias corrientes (Cap. IV), Inversiones reales (Cap. VI) y Transferencias de capital (Cap. VII). En algún caso, como ocurrió en el año 2008, se imputaron también partidas correspondientes al Cap. II, Gastos corrientes.

² Junta de Castilla y León, LEY 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo, Art. 33. BOCyL, Suplemento al 202, de 19 de Octubre de 2006. Pág. 18.



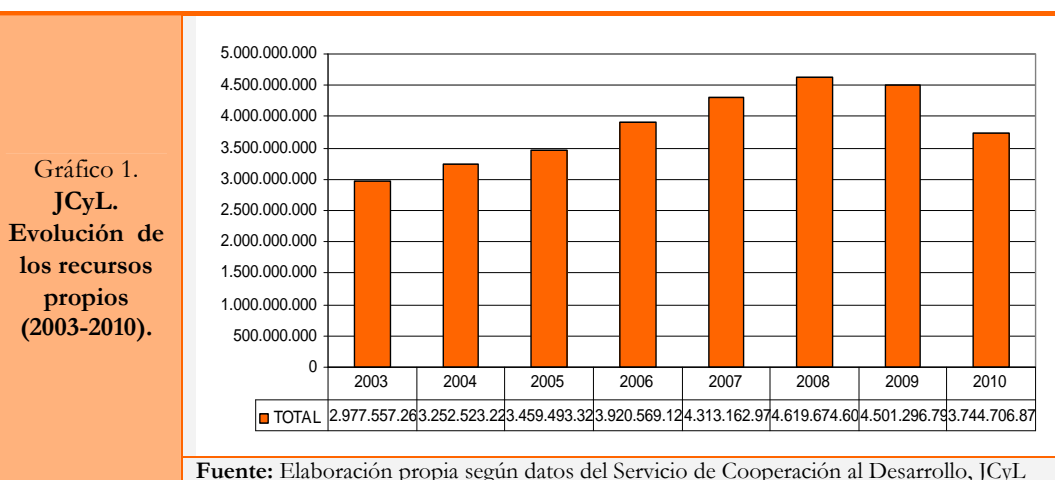
Los informes del Servicio de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Castilla y León asignan a Cooperación al Desarrollo las aplicaciones presupuestarias: 48065; 4802M; 49100; 79100; 64100; y 78005, a las que en el año 2010 se han añadido las aplicaciones 44412 y 74418 denominadas “*Fundación Ciudadanía y cooperación al desarrollo*”. En base a esta información y para este estudio preliminar se han imputado a cooperación al desarrollo las partidas que aparecen en la tabla 1.

Tabla 1: Junta de Castilla y León. Presupuesto inicial Cooperación al Desarrollo.					
Subconcepto	Aplicación presupuestaria	2007	2008	2009	2010
Fundación Ciudadanía y Cooperación al Desarrollo	44412				408.723
Cooperación al desarrollo y ayudas de emergencia	48065	636.000	524.900	624.900	288.353
Voluntariado en cooperación	4802M	120.000	150.000	150.000	
Ayudas al exterior	49100		100.000	144.073	129.120
	79100	182.600	150.000	300.000	275.458
Campañas de promoción	64100	1.312.882	1.367.222	1.367.222	455.000
Fundación Ciudadanía y Cooperación al Desarrollo	74418				785.867
Cooperación al desarrollo	78005	8.423.235	9.525.932	9.475.932	7.490.000
TOTAL (1)		10.674.717	11.818.054	12.062.127	9.832.521
Variación			10,71	2,07	-18,48

(1) No se incluyen los costes administrativos relativos al Cap. II del Presupuesto, que en el año 2008 supusieron 420.000€. Se desconoce el dato para los años 2009 y 2010.

Por otro lado, el término “*recursos propios*” puede dar lugar a distintas interpretaciones y resulta difícil de precisar cuando hay que seleccionar los capítulos presupuestarios a incluir. La interpretación adoptada es la consideración como recursos propios los ingresos correspondientes a los capítulos 1, 2, 3 5 y 6 de los Presupuestos Generales de la Comunidad. Esta interpretación aparece en la documentación facilitada por la Junta de Castilla y León y ha sido el criterio utilizado en el informe 2005-2007 que desarrolló el Observatorio Interuniversitario de la Cooperación al Desarrollo de Castilla y León, que fue parcialmente financiado por la propia Junta de Castilla y León.

En base a este criterio, la evolución de los recursos propios de la Junta de Castilla y León en la legislatura pasada y la actual es la que muestra el Gráfico 1.



Otro elemento sujeto a interpretación es el compromiso temporal de “*un plazo máximo de dos legislaturas*”, que establece la Ley³ y menciona el Consejero en las citadas declaraciones. Dado que la Ley fue aprobada y publicada en la legislatura pasada, año 2006, pudiera interpretarse que el compromiso debe cumplirse al finalizar la presente legislatura, previsiblemente en 2011. Una segunda interpretación permitiría extender dicho plazo una legislatura más, previsiblemente hasta 2015.

Finalmente, una última consideración relativa al cálculo del 0,7% radica en las pequeñas diferencias habituales entre el presupuesto aprobado, el presupuesto comprometido y el presupuesto ejecutado. En el presente análisis, y dado que para 2010 sólo se conoce el presupuesto aprobado, las referencias comparativas entre los diferentes años sólo pueden referirse a dichos presupuestos aprobados, que muestran la intención de cumplimiento del compromiso formulado en la ley, al margen de circunstancias impredecibles que determinen las cifras exactas del presupuesto ejecutado.

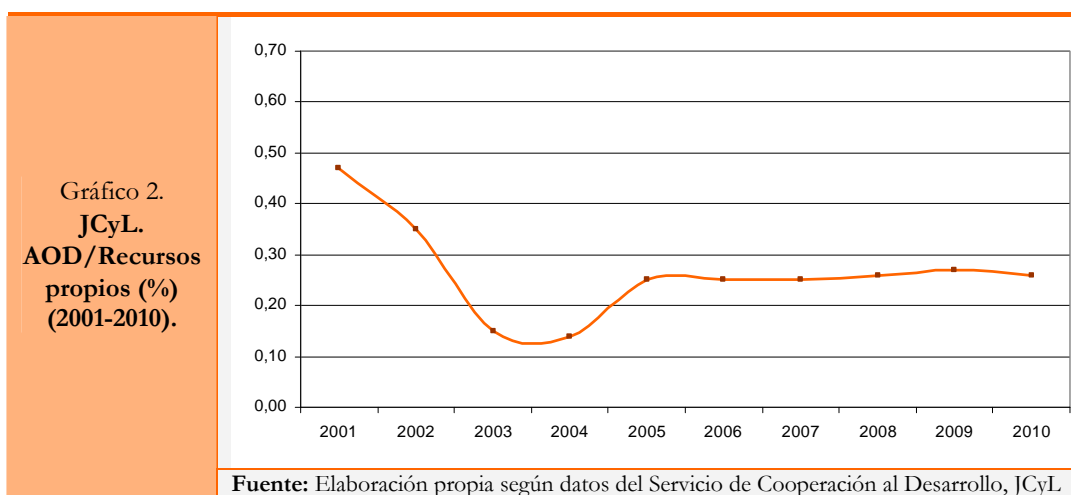
En base a los datos proporcionados por el Servicio de Cooperación y los datos de los presupuestos generales de los años 2009 y 2010, la evolución del porcentaje de AOD de la Junta de Castilla y León respecto a los recursos propios de su presupuesto en los diez últimos años sería la que muestra el Gráfico 2.

Es necesario aclarar que en la Memoria de presupuestos 2010, correspondiente a la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior y la Cooperación al Desarrollo, figuran aportaciones de cuatro consejerías, que suman un total de 3.449.692 euros, de las cuales 1.194.590 tienen su origen en la Consejería de Interior y Justicia. Sin embargo, en el desglose de gasto previsto en el presupuesto de dicha Fundación se consignan tres partidas por valor de 1.216.387 euros, de las que sólo dos pueden imputarse con claridad a Cooperación

³ Junta de Castilla y León, *LEY 9/2006 de Cooperación al Desarrollo. Capítulo VIII, Art. 33.* BOCyL, Suplemento al 202, de 19 de Octubre de 2006.



al Desarrollo. La partida relativa a Acciones de comunicación, desarrollo institucional e investigación, por un valor de 456.145 euros, puede estar vinculada o no a Cooperación al Desarrollo, dependiendo de su ejecución concreta. No se dispone de información que pueda confirmar esta circunstancia.



Esta evolución no muestra en ningún caso una clara tendencia hacia el cumplimiento del simbólico 0,7%, contrastando con el compromiso asumido en la mencionada Ley de Cooperación.

De la información expuesta y a falta de que pudieran existir otros datos que se desconocen en el momento de elaborar este informe, se desprende que, el volumen presupuestario dedicado a Cooperación al Desarrollo en el año 2010 por la Junta de Castilla y León será inferior en términos absolutos al de 2009, bajando de más de 12 millones de euros a menos de 10 millones de euros. El descenso porcentual de la partida presupuestaria de cooperación al desarrollo para 2010 en términos relativos a los recursos propios es muy poco significativo, en torno al 0.01%.

Dado que los presupuestos generales de la comunidad sufren un leve descenso de aproximadamente un 0,09%, el descenso relativo de la partida presupuestaria en cooperación al desarrollo respecto al presupuesto general es de aproximadamente el 20%.

En el análisis de este descenso destaca el de la aplicación presupuestaria 78005 *Cooperación al desarrollo*, en la que se incluye el grueso de las convocatorias y convenios y en particular la convocatoria a la que concurren las ONGD. En esta partida el descenso presupuestario llega al 21%, lo que supone que ONGD y otros agentes de Cooperación al Desarrollo van a ver sensiblemente mermados los recursos con los que mantener o ampliar sus programas y proyectos.



El abandono de la Cooperación Universitaria al Desarrollo.

Un caso particular, cualitativamente importante en la reducción de recursos es el abandono de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD). Los presupuestos de 2010 del Servicio de Cooperación al Desarrollo no contemplan la posibilidad de apoyar ninguno de los programas de Cooperación al Desarrollo que venían ejecutando las universidades públicas de Castilla y León. De hecho el Convenio de colaboración que permitía esta financiación y que fue firmado en los primeros meses de 2009 con el espíritu de dar estabilidad a dichos programas, fue denunciado en diciembre de ese mismo año 2009, poniendo fin a un breve periodo de estabilidad en la cooperación universitaria al desarrollo.

Los programas relativos a cooperación al desarrollo que han quedado cancelados hasta la fecha por la denuncia del convenio y la falta de alternativas de financiación son:

- Curso de Posgrado en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este es el único curso de esta naturaleza que se imparte en la comunidad autónoma, y que se ha desarrollado con éxito durante las dos ediciones anteriores. La supresión de su financiación a mitad de curso pone en grave riesgo que los estudiantes puedan finalizarlo y obviamente la credibilidad de las instituciones implicadas. Con casi toda probabilidad, este Curso de Postgrado no podrá renovarse para el próximo curso, dando así por finalizada esta experiencia de formación universitaria en cooperación al desarrollo.
- Prácticas universitarias de Grado y Posgrado en Cooperación Internacional para el Desarrollo sobre el terreno. El curso pasado, aproximadamente 80 seleccionados de entre más de 200 candidaturas de estudiantes universitarios de Castilla y León pudieron realizar sus prácticas universitarias en el ámbito de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo. En este curso, estas prácticas probablemente las universidades se vean obligadas a suprimirlas, a pesar de haber generado la expectativa en base al convenio vigente a principio del curso académico.
- Prácticas de voluntariado de NNUU. Dese hace varios años, estudiantes universitarios de Castilla y León han participado exitosamente como voluntarios de NNUU con estancia de 6 meses en diferentes agencias y servicios de Naciones Unidas. Este año, nuestra comunidad ha suprimido participación en dicho programa y dicha oferta a los estudiantes. Las plazas serán cubiertas por estudiantes de otras comunidades autónomas.
- Programas de Educación para el Desarrollo en las universidades. Estos programas han permitido dar a conocer la realidad del desarrollo humano sostenible y la cooperación internacional para el desarrollo en nuestras universidades con un gran número de actividades tales como exposiciones y cursos sobre los Objetivos del Milenio, exposiciones sobre la realidad en África, o sobre el sida, ciclos de cine indígena, conferencias, talleres sobre cocinas



solares, exposiciones fotográficas, etc. Una parte muy importante de estas actividades serán ahora suprimidas al no contar con la financiación necesaria.

- Observatorio Interuniversitario de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Castilla y León. El interés de las universidades públicas de Castilla y León por mejorar la calidad de la cooperación llevó a la creación de este Observatorio, cuyo principal resultado es el Informe de Cooperación de CyL 2005-2007. La función que realiza este Observatorio es básica para conocer la realidad de la cooperación en Castilla y León, y poder mejorar la calidad y eficacia de la Ayuda año a año. La supresión de la financiación por parte de la Junta de Castilla y León a este Observatorio supone un retroceso en estos objetivos.
- Proyectos de Cooperación Técnica. La educación es uno de los pilares más importantes del desarrollo actual y futuro de los pueblos. Las universidades públicas de Castilla y León han desarrollado proyectos de cooperación técnica en el ámbito de la educación con la financiación de la Junta de Castilla y León. Entre otros proyectos están. Estas iniciativas se verán truncadas desde este año, a pesar de las expectativas que habían sido creadas.

La Junta de Castilla y León y las Universidades públicas de la Comunidad han dado pasos significativos en su incorporación a la investigación, la formación y la práctica del desarrollo. Uno de los aspectos significativos que hemos resaltado en nuestro Informe de la cooperación castellana y leonesa era precisamente el establecimiento de convenios entre la Junta y las entidades de cooperación, específicamente en el caso de la Ayuda de emergencia, como una señal de crecimiento y *madurez* de la cooperación regional, y especialmente de su gobierno autónomo. El convenio con las universidades para llevar a cabo diferentes programas y, especialmente, para profundizar en la investigación y conocimiento de nuestra cooperación, era un paso más en el mismo sentido.

Sin embargo, nuevamente nos encontramos con espacios, como el Observatorio Interuniversitario, que siendo producto del consenso entre las universidades públicas, la Coordinadora castellano-leonesa de ONGD y la propia Junta de Castilla y León, es aparentemente y de forma unilateral abandonado por ésta.

La Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior y la Cooperación al Desarrollo.

La Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior y la Cooperación al Desarrollo fue constituida el 23 de diciembre de 2008 e inscrita en el Registro de Fundaciones de Castilla y León por Resolución de la Gerencia de Justicia de 14 de enero de 2009, por lo que ha quedado integrada en el sector público de la Comunidad de Castilla y León como una entidad sin ánimo de lucro, de titularidad pública y con personalidad jurídica propia, que se regula por la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León.



En los Estatutos de la Fundación aparecen en primer lugar y de forma mayoritaria Objetivos y Actividades vinculadas a políticas migratorias. El hecho de que una Fundación así definida asuma la gestión de los recursos destinados a ámbitos tan distintos como Migración y Cooperación al Desarrollo, abre el interrogante sobre la concepción de Cooperación al Desarrollo que maneja el gobierno regional. Esta preocupación es objeto igualmente de preocupación para los autores del mencionado Informe *La realidad de la ayuda* [4], donde se puede leer:

“Recientemente ha sido creada la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior y la Cooperación al Desarrollo, una institución atípica en el escenario de la cooperación al desarrollo al integrar entre las funciones que desarrollará temas tan dispares como la propia cooperación al desarrollo y la promoción cultural o la protección de los castellano-leoneses en el exterior. Su definición fundacional resulta confusa y podría ser contraproducente y dificultar la transparencia y adecuada ejecución desde un punto de vista de desarrollo y de acuerdo a los criterios del CAD.”

Si bien existe algún nexo común entre migraciones y cooperación al desarrollo, como puede ser el fenómeno del codesarrollo, la lucha contra la pobreza en el mundo es mucho más amplia que el fenómeno migratorio y, por supuesto, no puede estar nunca vinculada a la atención de la ciudadanía del país donante que reside en otros países que con frecuencia no son países prioritarios para la recepción de ayuda según los organismos internacionales.

Preocupación por la cohesión de los agentes y actores del sistema de cooperación al desarrollo en Castilla y León.

La aprobación de la Ley de Cooperación al Desarrollo, en Octubre de 2006, supuso la incorporación de la cooperación al desarrollo a la ‘agenda política’ de Castilla y León. El proceso seguido en su elaboración y el alto grado de consenso alcanzado en su contenido, hacen de esta Ley uno de los mejores ejemplos de participación y diálogo entre la administración y las organizaciones sociales y políticas de nuestra Comunidad Autónoma.

Sin embargo, desde las Elecciones Autonómicas y Municipales del año 2007, las Cortes de Castilla y León sólo han hablado de cooperación al desarrollo en limitadas ocasiones, y si bien es cierto que la Ley asigna un limitado papel al órgano legislativo, también lo es que la ausencia de referencias al tema es una muestra del interés que éste suscita entre las fuerzas parlamentarias.

Otros órganos, no ya normativos y de decisión, sino de consulta y participación, como el Consejo de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo, creado en virtud del Decreto 267/2000, de 14 de diciembre y modificado por el Decreto 4/2004, de 8 de enero, ha tenido en la presente legislatura un funcionamiento irregular,



incumpliendo en ocasiones el mandato legal de reunirse dos veces al año y asumiendo fundamentalmente el carácter de órgano informativo, en detrimento de su potencialidad como instrumento de participación y diálogo. Esta es una tendencia que ha tomado fuerza en la mayoría de espacios participativos sobre cooperación. La práctica de diálogo y consenso que acompañó la creación de la Ley, ha ido desapareciendo del espacio cotidiano.

La elaboración del Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de la Junta de Castilla y León 2009-2012, y la Programación Ejecutiva Anual 2010 (PEA 2010), ha puesto de manifiesto las dificultades de comunicación existentes entre los agentes de la cooperación y la administración autonómica, así como la insatisfacción por parte de los agentes de cooperación sobre el proceso seguido. En este sentido puede mencionarse que aspectos tan importantes como la asignación presupuestaria del Plan y la PEA 2010 nunca fueron presentados para su conocimiento y debate. Muestras recientes de la insatisfacción ciudadana son las manifestaciones de protesta desarrolladas por jóvenes ante la posible desaparición del programa de “jóvenes solidarios”, o el reciente comunicado de la Coordinadora de ONGD de Castilla y León: *“Por una educación para el desarrollo como estrategia imprescindible de la cooperación para el desarrollo”*, en el que textualmente se puede leer:

“Castilla y León debe hacer un mayor esfuerzo en sus políticas de cooperación al desarrollo y consolidar una política pública de desarrollo coherente, basada en el diálogo y la participación de todos los actores”

Así mismo, el hecho de que la recién creada Comisión Interterritorial de Castilla y León de Cooperación para el Desarrollo, como *ámbito estable de información y diálogo entre la Administración de la Comunidad y las entidades locales de Castilla y León que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo*,⁴ no fuese convocada en ningún momento del proceso de elaboración del Plan Director se suma a las deficiencias del proceso de elaboración de dicho plan, y pone de manifiesto la escasa funcionalidad de la citada comisión.

⁴ Junta de Castilla y León, Consejería de Interior y Justicia, *DECRETO 16/2008, de 28 de febrero, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Interterritorial de Castilla y León de Cooperación para el Desarrollo*. BOCyL, nº 45, de 5 de marzo de 2008, pág. 4171.



Aún se está a tiempo.

El año no ha hecho más que empezar. Aún se está a tiempo de, entre todas las partes implicadas, analizar posibles opciones y plantear alternativas. En definitiva, el reto es aunar voluntades para definir políticas no desde posiciones de poder, sino desde acuerdos entre actores.

La cooperación castellano-leonesa entra en el 2010 con importantes retos: la aprobación del Plan Director 2009 – 2012; la finalización y ejecución del Plan Ejecutivo Anual 2010; la presentación y clarificación del papel de la Fundación para la ciudadanía castellano-leonesa; el apoyo al fortalecimiento del tejido solidario que se está llevando a cabo desde la Coordinadora castellano-leonesa de ONGD; el aporte al crecimiento cualitativo de la cooperación que se está llevando a cabo desde las Universidades públicas de la región, etc.

En esta búsqueda común, sería irresponsable por parte de todos hacer que las distancias crezcan.

Los instrumentos para el diálogo y el desarrollo del sistema de cooperación de Castilla y León están creados. Ahora deben ser utilizados para que entre todos podamos perseguir los objetivos comunes de erradicar la pobreza de la forma más eficaz posible.

Valladolid, 15 de Marzo de 2010

Referencias.

- [1] “Mañueco destaca el notable aumento del presupuesto dedicado a cooperación internacional”. El Norte de Castilla. 17 de Febrero de 2010.
- [2] “La Junta eleva su compromiso con los países pobres pese a la crisis”. La razón 17 de Febrero de 2010.
- [3] “Castilla y León dedicará el 0,7% del PIB a cooperación internacional” El adelantado de Segovia. 17 de Febrero de 2010.
- [4] La realidad de la ayuda 2009. Intermon-Oxfam.