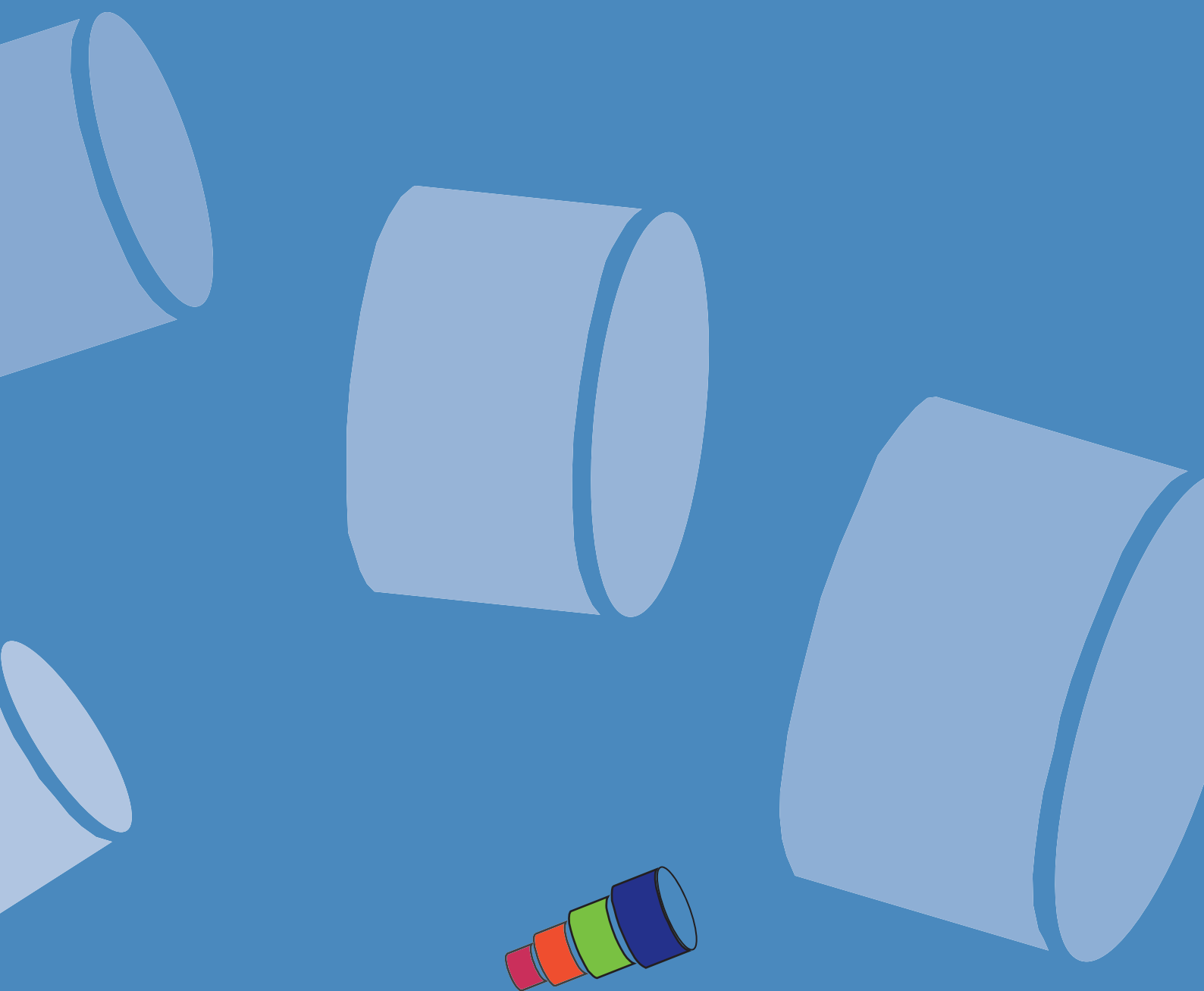


Informe sobre la **Cooperación Internacional** al **Desarrollo** en **Castilla y León 2008**

Incertidumbres ante el nuevo escenario



Observatorio Interuniversitario
de la **Cooperación Internacional**
al **Desarrollo** de **Castilla y León**

BANCO DE DATOS. Puedes acceder a la edición electrónica de este informe y los datos en que está basado en la web del Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Castilla y León:

<http://www.uva.es/cooperacion>

INFORME SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE CASTILLA Y LEÓN, 2008.

Incertidumbres ante el nuevo escenario

Equipo investigador:

Luis Javier Miguel González (Director)
Luis Pérez Miguel (Coordinador)
María Carracedo Bustamante (Investigadora)
Esther Domenech Llorente (Investigadora)
Carmen Duce Díaz (Investigadora)

Becarias/os de investigación:

Belén Álvarez Castro, Universidad de Burgos
Andrés Alfredo Celave Fernández, Universidad de León
Paula González Alonso, Universidad de Salamanca
Verónica González Regueiro, Universidad de León

Colaboraciones:

Luis Alberto Barriga, Diputación Provincial de Valladolid
Manuel Espinilla García, Presidente de la ONG Entrepueblos
Mariola Gozalo-Delgado, Universidad de Burgos
Fernando Rueda Junquera, Universidad de Burgos

Dirección del Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Castilla y León:

José Enrique Bayón Darkistade, Universidad de León
Natividad Hernández, Universidad de Salamanca
Luis Norberto González, Universidad de Salamanca
Luis Javier Miguel González, Universidad de Valladolid
Antonio Pérez Serrano, Universidad de Burgos

© Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Castilla y León

Edificio Rector Tejerina, 5.ª planta. Plaza Santa Cruz, 6. 47002 Valladolid.

Teléfono: 983 184797, Fax: 983 186315

Correo e.: observatorio.cooperacion@uva.es

Web: <http://www.uva.es/cooperacion>

Diseño de portada: Beatriz Figueruelo, Imagen Corporativa de la Universidad de Valladolid.

Diseño y realización: JM Edición profesional - www.jm-edicion.es

Depósito Legal: VA-476/2010

Impreso en papel reciclado cien por cien con las certificaciones FSC y NAPM.



El conocimiento es un bien de la humanidad.

Todos los seres humanos deben acceder al saber.

Cultivarlo es responsabilidad de todos.

Se permite la copia del contenido de este documento en cualquier formato, siempre y cuando se haga con fines no comerciales, se respete el contenido de los textos y la autoría de los mismos.

Introducción.

El año 2008 supone el inicio de una nueva etapa en la Cooperación al Desarrollo de Castilla y León que, hasta el momento, genera expectativas y suscita algunas incertidumbres. Los avances en el desarrollo del marco normativo y de planificación de la cooperación al desarrollo se realizan en un contexto de pérdida de calidad de los órganos de participación y coordinación y de importantes descensos en la cuantía de la ayuda, especialmente por parte de la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Valladolid.

Tras la aprobación de la Ley de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León en Octubre de 2006 y las elecciones autonómicas y municipales de 2007, en 2008 se inicia el desarrollo de la Ley mediante la adecuación de los órganos de coordinación y consulta, entre los que destacan:

- la regulación de la composición, organización y funcionamiento de órganos de decisión y consulta, como el Consejo de Cooperación y la Comisión Interterritorial,
- la elaboración de instrumentos de planificación como el Plan Director de Cooperación 2009-2012 a nivel autonómico, y el II Plan Municipal de Cooperación del Ayuntamiento de Segovia,
- la puesta en funcionamiento de los Consejos de Cooperación en las Diputaciones Provinciales León y Valladolid, el Consejo Municipal de Cooperación en Soria, iniciado formalmente en enero de 2009.
- la creación del Registro de Agentes de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León y la Fundación para la Ciudadanía castellano-leonesa en el exterior y la Cooperación al Desarrollo.
- la extensión de las Unidades Territoriales de la Coordinadora de ONGD castellano-leonesas a todas las provincias de la Comunidad, excepto Zamora,
- la creación de las Oficinas y Centros de Cooperación en las Universidades públicas de la Comunidad, así como del Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Castilla y León.

El Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Castilla y León, integrado por las universidades públicas de la Comunidad Autónoma, presenta su segundo Informe de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Castilla y León, en este caso sobre el año 2008, en el que se analiza el alcance de estos cambios y se presentan propuestas que tratan de mejorar la cooperación al desarrollo castellano-leonesa.

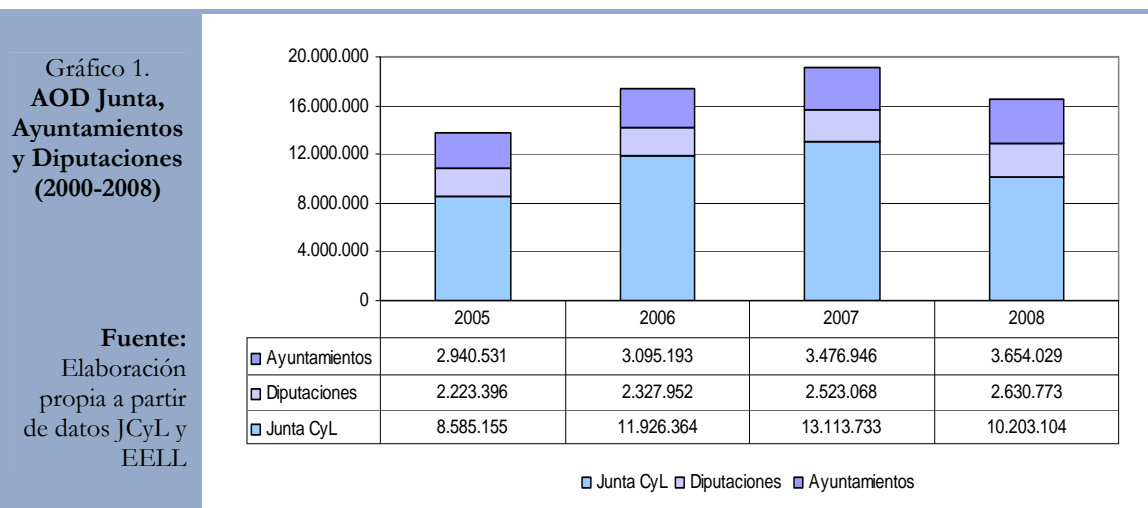
En esta ocasión, además de las cifras sobre Ayuda al Desarrollo de la Junta de Castilla y León, ayuntamientos capitales de provincia y Diputaciones Provinciales, el Informe recoge datos de los municipios mayores de 20.000 habitantes, con lo que se amplía de manera importante la base del análisis. Además, cuenta con las colaboraciones de expertos en cooperación al desarrollo procedentes del ámbito académico, la administración pública y las ONGD.

Queremos agradecer a todas las personas y entidades que de una u otra forma han colaborado en la elaboración de este Informe las facilidades prestadas para la obtención de los datos.

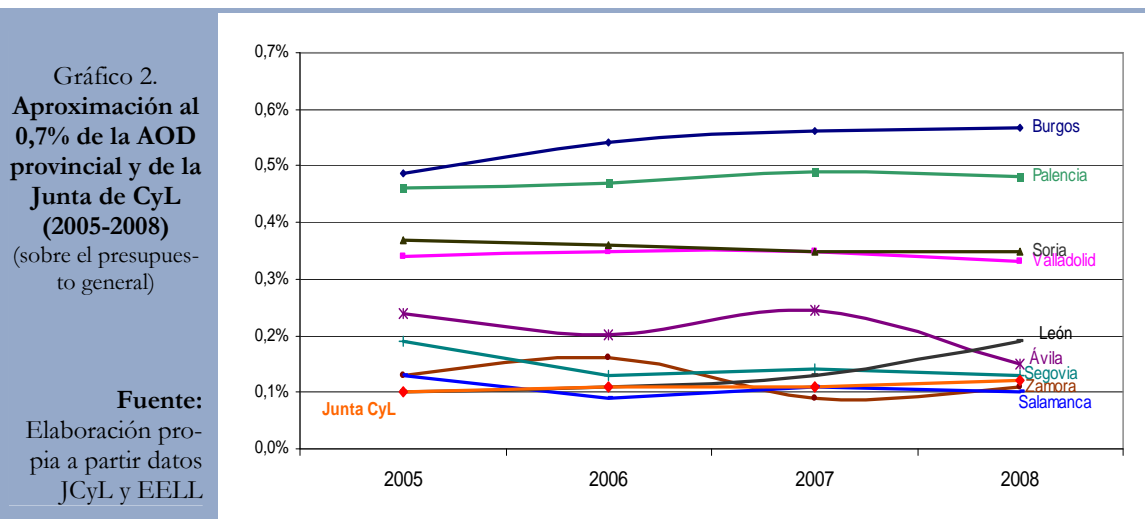


Visión panorámica de la cooperación al desarrollo en 2008.

La Cooperación al Desarrollo de Castilla y León descendió en 2008 un 13,7% respecto al año anterior. Si bien los presupuestos ejecutados por la mayoría de las entidades locales tuvieron ligeros incrementos, el fuerte descenso de la ayuda por parte de la Junta (-22,31%) y el Ayuntamiento de Valladolid (-8,37%) hace que el saldo global sea negativo (-13,67%). El retroceso es significativo, pues devuelve la ayuda regional a cifras inferiores al año 2006.



También respecto al objetivo del 0,7% se produjo un retroceso casi generalizado en 2008. Excepto Burgos (0,57%), el resto de las provincias han disminuido el porcentaje de los presupuestos dedicados a cooperación en relación al año 2007, situándose la media en torno al 0,25% del presupuesto general de la entidad. La Junta de Castilla y León destinó el 0,12% de su presupuesto general, muy lejos de la media del 0,27% destinado por las Comunidades Autónomas y sólo por encima de Melilla, Galicia y Murcia.

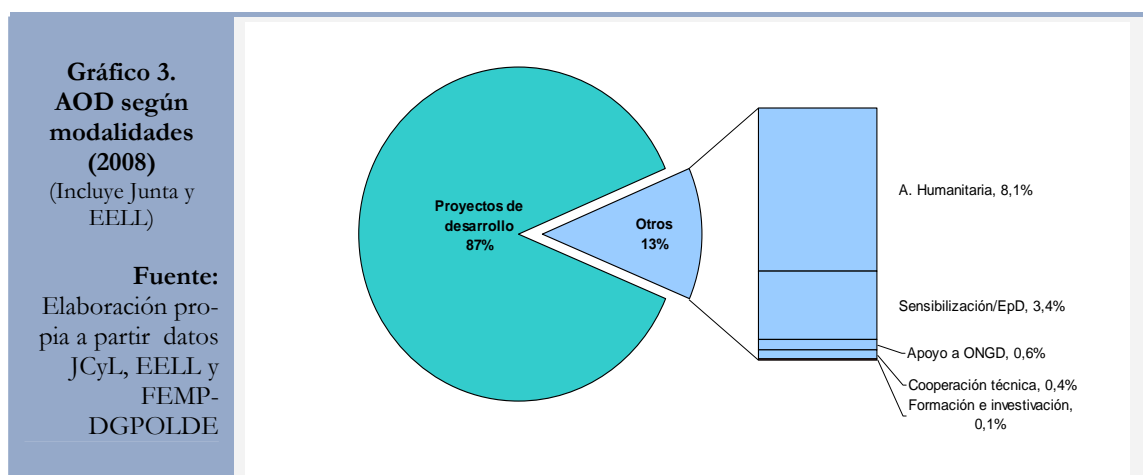


Esto supone que el gasto por habitante y año, es decir, la parte de los impuestos de cada ciudadano/a que el gobierno autónomo destinó a Cooperación al Desarrollo fue de 4 euros, lejos también de la media de las Comunidades Autónomas en el mismo año (10,7 euros). El gasto medio regional, incluyendo la AOD de las entidades locales fue de 6,45 euros, siendo

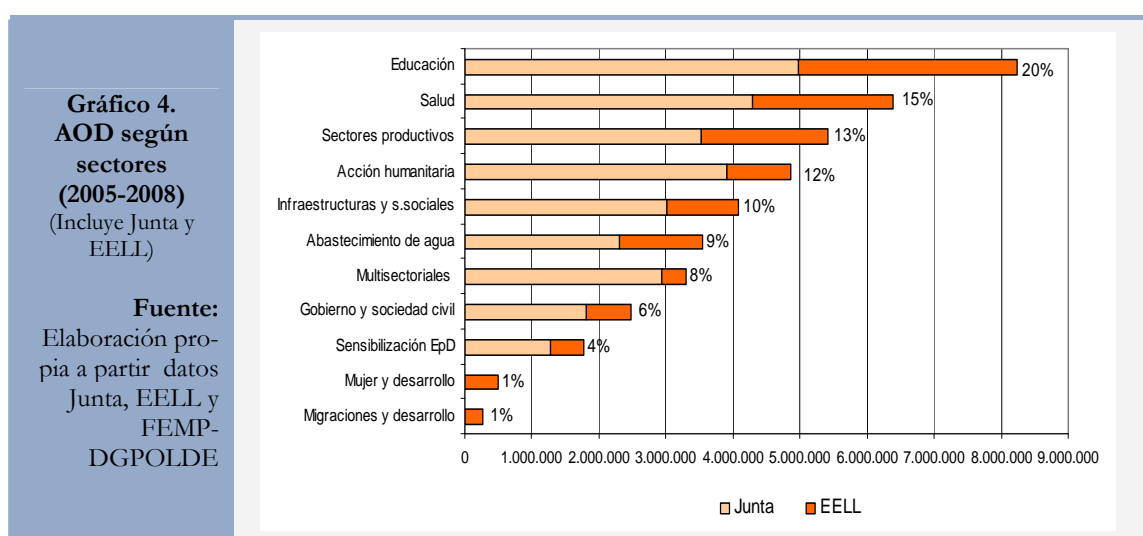


la provincia de Burgos, con 6,25 euros por habitante y año la que más aporta y Zamora (0,76 euros/ha./año), Segovia (0,79 euros/hab./año) y Salamanca (0,80 euros/hab./año) las que menos.

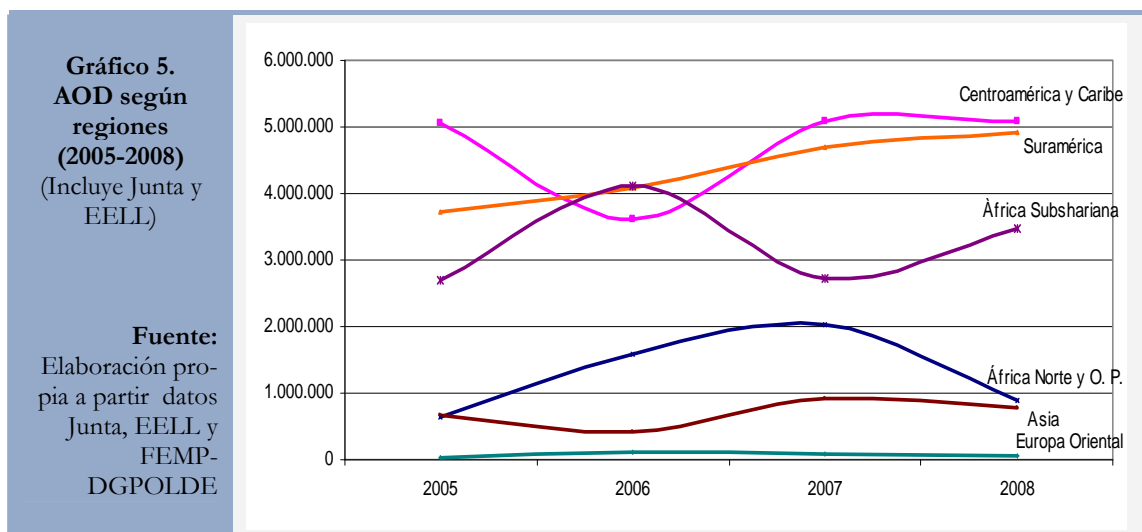
Casi la totalidad de esta ayuda (87%) se destina a proyectos de desarrollo realizados vía ONGD mediante Convocatorias de subvenciones y, en menor medida, mediante subvenciones directas. La acción humanitaria supone un 8,1% y la sensibilización y educación para el desarrollo el 3,4%. Otras modalidades de cooperación como el apoyo a ONGD (0,6%), la cooperación técnica (0,4%) o la formación e investigación especializadas apenas reciben el 1% del total entre todas ellas.



Durante el periodo analizado, 2005-2008, esta ayuda se orientó principalmente a proyectos de educación (20%), salud (15%), sectores productivos (13%), acción humanitaria (12%) y otros servicios e infraestructuras sociales (10%) tanto por parte de la Junta de Castilla y León como por parte de las entidades locales (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales). Esto supone que, en términos generales, la asignación de la ayuda sigue las recomendaciones internacionales de destinar un porcentaje de la ayuda (20%) a los Servicios Sociales Básicos, si bien existen algunas diferencias entre el gobierno regional y las entidades locales en este aspecto.



Las acciones de cooperación se realizan fundamentalmente en Latinoamérica, que ha recibido dos de cada tres euros como promedio en el periodo 2005-2008. En ese año África recibió el 40% de la ayuda, porcentaje que en los siguientes años se ha estabilizado en torno al 30%. Los países que mayor cantidad de AOD han recibido en el periodo son todos latinoamericanos, excepto Benin, India, el Pueblo Saharaui y la República Democrática del Congo. Excepto Benin, los demás tienen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio, por lo que podríamos afirmar que la cooperación castellano-leonesa no se está destinando de forma prioritaria a paliar las necesidades de los países con menor IDH.



La AOD de Castilla y León tiene al menos dos retos importantes en el periodo analizado. Por un lado, un mayor alineamiento con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y una necesidad urgente de coordinación institucional y definición de una política de cooperación. La disparidad visible en los aportes del gobierno autonómico y las EELL, existiendo los mecanismos de coordinación establecidos por Ley, es difícilmente explicable. La elaboración del Plan Director puede ser un elemento importante para la definición de objetivos, prioridades y estrategias.

Conclusiones y Recomendaciones

El análisis estadístico de la AOD y la información proporcionada sobre las acciones de cooperación al desarrollo realizadas por las distintas administraciones públicas y entidades de cooperación al desarrollo (ONGD, Universidades, entidades financieras, etc. permite establecer algunas conclusiones sobre la situación de la cooperación en el periodo y apuntar propuestas de mejora. Entre las primeras, destacan:

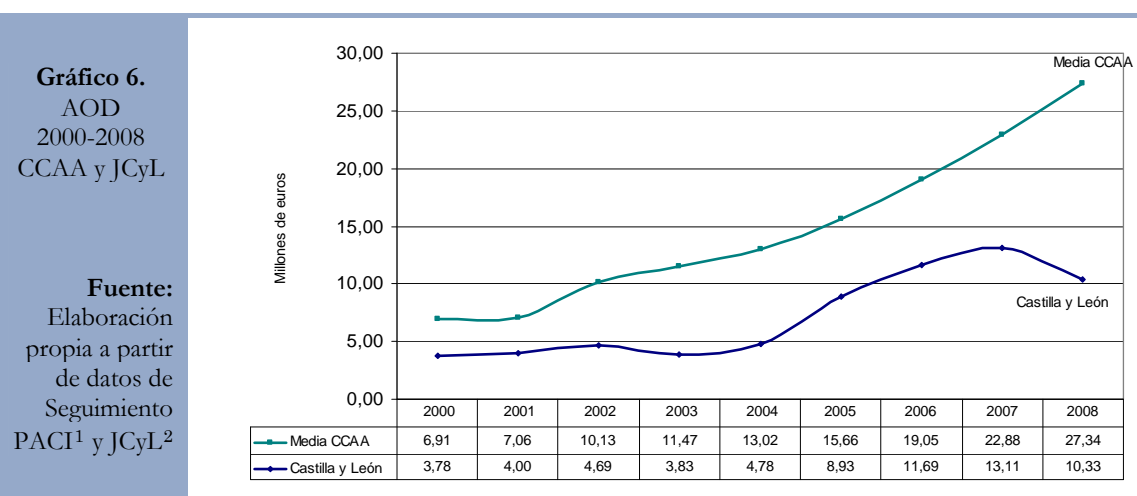
El estancamiento de las partidas y el olvido de los objetivos.

Si bien el referente del 0,7% está presente en la conciencia colectiva y en algunas entidades locales de nuestra Comunidad como los Ayuntamientos de Burgos y Valladolid, su presencia no se ha traducido en la mayoría de los casos en un compromiso concreto de actuación. La cuantía de la ayuda parece asignarse por inercia institucional y con mínimas variaciones que responden más a razones de incremento presupuestario de la entidad que al cumplimiento de un plan previamente definido.



Exceptuando el caso del Ayuntamiento de Burgos, asistimos en 2008 a un alarmante estancamiento de los recursos destinados a cooperación al desarrollo, cuando no a su descenso, acompañado en algunos casos de un pobre nivel de ejecución. Pareciera que las entidades han establecido un techo presupuestario difícil de rebasar debido, entre otras cosas, a la falta de objetivos y calendarios de ejecución concretos.

El gasto en Cooperación al Desarrollo de la Junta de Castilla y León siempre ha estado por debajo de la media de las Comunidades Autónomas y esta diferencia se ha incrementado en los últimos años. En el año 2000 el gasto medio de las CCAA era de 6,9 millones de euros y el de la Junta de Castilla y León de 3,8 millones, es decir, un 45% menos. Esta diferencia ha ido en aumento hasta el año 2008, en el que la media de gasto autonómico era de 27,37 millones de euros y el de la Junta de 10,33 millones, lo que supone un 62% menos.



También en el gasto sobre el Presupuesto y en el gasto por habitante y año las distancias han ido en aumento. Respecto al Presupuesto se ha pasado de una diferencia del 47,4% en 2006 al 52,2% en 2008. Y en el gasto por habitante y año hemos pasado de una diferencia del 48,4% en 2006 al 55% en 2008.

En este sentido, el Borrador del Plan Director elaborado en Septiembre de 2009 suponía un importante paso adelante en la definición de objetivos y fechas de consecución por cuanto permite calibrar avances y retrocesos, hace más previsible la ayuda y sirve como modelo a imitar por el resto de entidades.

... el PDCyL 2009-2012 se orienta hacia el incremento gradual de la AOD de Castilla y León a lo largo del periodo de vigencia. En 2012, momento de finalización de vigencia del PDCyL, se prevé haber alcanzado un 0,5% de los recursos propios en AOD de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9/2006.³

No obstante, el Plan Director 2009 – 2012 aprobado durante la elaboración de este Informe no ha incluido esta referencia, limitándose a asumir la responsabilidad de alcanzar el 0,7%

¹ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, *Seguimiento PACI varios años*

² Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo. Datos facilitados vía correo electrónico.

³ Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo. *Borrador del Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012. Versión, 28 de septiembre de 2009.* P. 157



en el plazo máximo de dos legislaturas, como establece la Ley, *supeditándose en su evolución anual a los escenarios presupuestarios previstos*.⁴

La persistencia de la debilidad de los órganos de participación.

La regulación de la composición, organización y funcionamiento de los órganos de participación y consulta, Consejo de Cooperación y Comisión Interterritorial, se realizaron tras la reestructuración del gobierno regional que siguió a las elecciones autonómicas de 2007. Esto hizo que, en el caso del Consejo, se aumentara el número de representantes para mantener la “paridad” de miembros.

La paridad entendida como igualdad en número de miembros entre administración pública y resto de entidades hace que las ONGD, a través de las que se gestiona más del 90% de la ayuda, tengan únicamente el 24% de los votos, mientras que otras entidades con escasa participación en cooperación internacional al desarrollo, como empresas y sindicatos, por ejemplo, tienen porcentajes importantes de representación.

Aparte de la amplitud y diversidad de su composición, el funcionamiento del Consejo durante el 2008 se ha caracterizado por su paralización, incumpliendo el mandato de reunirse al menos dos veces al año, siendo la única reunión la celebrada el 21 de Abril de 2008, y sin constituir la Comisión permanente ni crearse grupos de trabajo. Algo similar ha ocurrido con la Comisión Interterritorial, que no se reunió a pesar de su reestructuración, y que dejó inoperativo de hecho el Comité Permanente de Ayuda Humanitaria de Emergencia.

El debate parlamentario sobre la cooperación al desarrollo en Castilla y León se redujo a la aprobación de dos mociones, una del Partido Popular *instando a la Junta de Castilla y León a la puesta en marcha de programas de desarrollo integral para mejorar las condiciones sanitarias de los países en desarrollo, en especial para combatir el sida en mujeres y niños y con atención preferente a África*,⁵ y otra del Partido Socialista sobre “*política general en materia de cooperación al desarrollo y solidaridad con los países más desfavorecidos*”.⁶

La Coordinadora de ONGD de Castilla y León (CONGDCyL) tuvo en 2008 un leve aumento de sus miembros y continúa su proceso de consolidación territorial con la puesta en marcha de dos nuevas Unidades Territoriales, lo que hace que esté presente en todas las provincias de la Comunidad, excepto Zamora. A pesar de su importancia y reconocimiento como principal espacio de participación de las entidades sociales dedicadas a cooperación al desarrollo, la CONGDCyL enfrenta el reto de estabilizar su composición y funcionamiento, que hasta ahora han hecho muy costosos los procesos de toma de decisiones en los temas urgentes que afectan a la cooperación al desarrollo en nuestra Comunidad.

En cuanto a su estabilidad, lejos de haberse consolidado un financiamiento estable tras 17 años de funcionamiento, la actividad de la Coordinadora sigue dependiendo de proyectos y convenios anuales o bianuales firmados con entidades públicas (Junta, Ayuntamientos y Diputaciones), o privadas (Caja España, Caja Segovia) que en el periodo 2006-2008, ha supuesto el 75% del presupuesto,⁷ lo que dificulta en forma significativa la planificación de las acciones de funcionamiento interno y de proyección exterior.

⁴ Junta de Castilla y León, *Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012*. P. 163

⁵ Cortes de Castilla y León, Comisión de Interior y Justicia, *Sesión celebrada el 17 de Noviembre de 2008*. DS(C) n. 242/7. P. 4744

⁶ Cortes de Castilla y León, *Sesión Plenaria núm. 25, del 16 de abril de 2008*. DS(P) N° 25/7 P. 904ss

⁷ Coordinadora de ONGD de Castilla y León (CONGDCyL), *Memorias 2006, 2007 y 2008* en <http://www.congdcyl.org/>



Dispersión y debilidad institucional acentuadas por falta de coordinación.

En el Informe anterior señalábamos que la dispersión geográfica y la multiplicidad de administraciones no implican necesariamente descoordinación y que, por el contrario, tales circunstancias obligan a un adecuado funcionamiento de los organismos de coordinación. Sin embargo, no podemos decir que exista en esta materia una *cultura de coordinación*.

En términos generales se ha hecho una lectura un tanto estrecha de lo que es coordinación, consistente en que cada entidad local crea su propio órgano de coordinación y los distintos órganos se ignoran entre sí. El resultado es la multiplicación de Consejos y Foros de Cooperación hasta el punto que amenazan con generar mayor dispersión.

En cooperación al desarrollo existen varios niveles de coordinación: la que se establece entre las instituciones, Gobierno regional y Ayuntamientos y Diputaciones, o Gobierno regional y órganos similares autonómicos, la coordinación entre instituciones y entidades sociales (ONGD, empresas, sindicatos, universidades,...) y la coordinación entre entidades de cooperación (ONGD y otras).

En el primer nivel, la Comisión Interterritorial es el organismo que ha de “*Asegurar una información permanente entre la Administración de la Comunidad y las entidades locales de Castilla y León sobre las actuaciones que ambas lleven a cabo en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y servir de canal de información con la Administración del Estado.*”⁸ Casi desde su creación, esta Comisión permanece inactiva. El exceso de celo por la autonomía de cada entidad va en contra de las mínimas acciones de coordinación. Más aún, pareciera existir la idea de que cualquier acción en este sentido supone una merma del propio poder e identidad. Desde esta percepción, cualquier idea de complementariedad y planificación conjuntas resulta inviable. Estos deficientes niveles de coordinación influyen también en la falta de relación y coordinación a nivel nacional.

En el segundo nivel, el funcionamiento de los Consejos de Cooperación resulta claramente deficitario por varios aspectos. En primer lugar, porque basándose en su carácter consultivo, en ocasiones se utilizan simplemente para *aval*ar la actuación de las administraciones públicas. En segundo lugar, porque el alto número de integrantes y sus distintos niveles de vinculación e implicación en la cooperación al desarrollo hacen casi imposible la utilización de un lenguaje común. En tercer lugar, porque no existen grupos de trabajo o comisiones que permitan un funcionamiento más ágil y un mayor debate sobre políticas de cooperación. En cuarto lugar, porque aspectos básicos de funcionamiento como la calendarización de las reuniones, la forma de elaborar la agenda, el conocimiento previo de la documentación, la elaboración y distribución del acta, etc. no se cumplen.

En cuanto al tercer nivel, ya mencionábamos anteriormente que la Coordinadora se dio en 2008 a la tarea de fortalecer los mecanismos de coordinación interna mediante la creación de Unidades Territoriales en todas las provincias de la Comunidad, salvo Zamora, y la modificación de la composición de la Junta Directiva, dando mayor presencia a la representación de éstas Unidades Territoriales. Si bien estos mecanismos pueden facilitar la coordinación interna, está por ver hasta qué punto son capaces de generar consensos y elaborar propuestas que sean presentadas en los espacios de coordinación de los niveles anteriores con la suficiente fuerza como para ser capaces de hacerlos más efectivos y lograr mayor respaldo social.

⁸ 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. Art. 4, a*). BOCyL N° 45, de 5 de Marzo de 2008. P. 4171.



También las universidades públicas de la Comunidad han asumido el reto de coordinar esfuerzos en aspectos como la educación para el desarrollo y la investigación sobre el desarrollo, este último mediante el impulso conjunto del Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Castilla y León, una apuesta novedosa que puede contribuir a potenciar la cooperación universitaria castellano-leonesa, que hasta el momento ha tenido más bien un carácter marginal por el nivel de recursos humanos y materiales asignados, la falta de claridad en la identificación de acciones de desarrollo y el limitado impacto de sus actuaciones.

Expectativas e interrogantes en el paso de la Convocatoria anual al Plan Director.

Frente a la cooperación en base a Convocatorias anuales, un Plan Director es, en principio, un salto de calidad, al permitir la superación de la visión cortoplacista de la ayuda, abrir el debate social y político, posibilitar la generación de consensos y facilitar procesos de evaluación y rendición de cuentas. Sin embargo, el simple hecho de que el Plan Director exista no equivale al abandono de los esquemas anteriores como el modelo vertical de la cooperación que rige *la cadena de la ayuda*, es decir, de las relaciones marcadas por una forma de financiación en la que las decisiones las toma el donante y las responsabilidades las pone el receptor.⁹ En este aspecto, el Plan Director ha tenido en su elaboración ausencias y procesos que inducen a pensar que estas lógicas siguen presentes.

Una de estas ausencias significativas ha sido la falta de un diagnóstico y evaluación previos de la cooperación al desarrollo castellano-leonesa, o el establecimiento de un debate previo sobre el diseño, características y los actores del mismo. Son estos elementos básicos e imprescindibles si lo que se pretende es superar errores y mejorar prácticas. Al no contar con esta base, el Plan Director viene a ser una reproducción más o menos novedosa del marco doctrinal, contenidos, prioridades geográficas y sectoriales, instrumentos y modalidades de ayuda y asignación indicativa de recursos, muy similares a los otros Planes Directores de las CCAA, careciendo de la necesaria adecuación a nuestra realidad concreta.

Otro elemento que relativiza el salto cualitativo que supone la elaboración del Plan es la ambigüedad con que se trata el tema de la gestión. Apostar por un proceso planificado supone adecuar recursos materiales y humanos al nuevo reto. Sin embargo, el Plan hace referencia a la gestión únicamente en dos momentos. El primero, al hablar de los Instrumentos de Cooperación, donde aparece la única mención explícita que se hace a la Fundación para la ciudadanía castellano-leonesa y la Cooperación al Desarrollo, creada con la finalidad de *“favorecer la agilidad en los procedimientos y una mejor gestión y eficacia de la AOD de Castilla y León”*.¹⁰ El segundo, en la asignación indicativa de recursos, donde se habla de *“colaboración y cooperación a nivel interdepartamental”*, *“la aplicación de un enfoque transversal”*, *“reforzar el desarrollo del potencial del personal en el ámbito de la Política de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León a través de su participación en acciones de formación continua,”*... en definitiva, *“la adecuación progresiva de los recursos humanos a las necesidades del programación y ejecución del PDCyL”*¹¹

⁹ *El modelo vertical de cooperación descentralizada se inserta en el marco de la cadena de la ayuda y se caracteriza por el establecimiento de relaciones construidas sobre la base de la financiación, en la que la toma de decisiones generalmente recae en el donante y la responsabilidad en el receptor. Se trata, por lo tanto, de relaciones de desigualdad marcadas por el acceso a la financiación y por una lógica de vínculo entre un donante y un receptor, de ahí la denominación de modelo vertical.* Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja, *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 38. Madrid, 2009. P. 50

¹⁰ Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo. *Borrador del Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012. Versión, 28 de septiembre de 2009*. P. 146

¹¹ Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo. *Borrador del Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012. Versión, 28 de septiembre de 2009*. P. 158



Este alto grado de generalización en un aspecto tan decisivo de la planificación hace que, como decimos, su alcance quede afectado. Pasar de un sistema de Convocatoria anual a un sistema planificado reclama, por sí mismo, el aumento cuantitativo y de cualificación de los recursos humanos destinados a su gestión. Sobre todo si se asume la perspectiva de multiplicar por dos la cuantía de los recursos económicos en el periodo de vigencia del Plan.

Asimismo, si bien el Plan Director afirma que “*se fomentará la financiación de programas plurianuales, acciones integrales y transfronterizas con carácter plurianual y generadoras de un mayor impacto en términos de desarrollo humanos...*”¹² al hablar de los instrumentos de financiación, se sigue manteniendo la fórmula de las Subvenciones/Órdenes de ayuda para la cooperación económica no reembolsable, que en 2008 ha supuesto el 75% de la AOD de la Junta, mientras que los Convenios, Subvenciones directas y Contratos administrativos, instrumentos utilizados hasta el momento para intervenciones plurianuales, se destinan al resto de modalidades de cooperación.

Mantener este modelo de financiación sin apuntar pasos concretos hacia otras fórmulas más estables significa mantener el modelo vertical de la ayuda, como hemos dicho, caracterizado por la asimetría en las relaciones de los diferentes actores en cuanto a responsabilidad, información y capacidad de influencia.

La nueva Fundación no surge del diagnóstico de la cooperación ni del diálogo entre actores.

La escueta mención que se hace en el Plan Director 2009-2012 sobre la Fundación para la Ciudadanía castellano-leonesa en el exterior y la Cooperación al Desarrollo, y su acelerado proceso de creación, más que arrojar luz sobre el papel que va a cumplir ha generado incertidumbres y dudas.

La creación de la Fundación ha ido paralela a las consultas sobre el Plan Director, pero en ningún momento se ha procurado que sus caminos se encontrasen para conocer lo que uno y otra van a hacer. En este sentido, su creación no se produce a partir de un análisis de los distintos papeles, ventajas e inconvenientes del uso de cada instrumento, ni desde un debate amplio y abierto sobre los retos y oportunidades reales de la cooperación al desarrollo en nuestra Comunidad.

Por otro lado, las funciones de la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo en materia de cooperación carecen de valor ejecutivo y será la nueva Fundación para la Ciudadanía castellano-leonesa en el exterior y la Cooperación al Desarrollo la que asuma casi “en exclusividad” la tarea de gestión de los programas y proyectos. Teniendo en cuenta la composición de su Patronato, integrado casi en su totalidad por representantes de la administración, se excluye de hecho al resto de los agentes de cooperación de la tarea de gestión o, a lo sumo, se establece un marco de regulaciones “bilaterales”.

Superar este lastre que acompaña a la Fundación desde su origen va a requerir por su parte un esfuerzo de clarificación, información detallada y diálogo abierto.

¹² Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo. *Borrador del Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012. Versión, 28 de septiembre de 2009.* P. 146



Recomendaciones para una cooperación más eficaz.

Mantener el compromiso del 0,7% en tiempos de crisis.

La palabra empeñada en la Ley 9/2006 de Cooperación al Desarrollo no puede quedar en el olvido. A pesar de que el compromiso del 0,7% se ha ido posponiendo de hecho, la meta intermedia del 0,5% establecida en el borrador del Plan Director 2009-2012 devuelve la esperanza en su cumplimiento. Si bien exige esfuerzos importantes, es necesario tener en cuenta que la crisis afecta principalmente a quienes nada tuvieron que ver con su origen.

El cumplimiento del compromiso en forma continuada y sostenible hubiese requerido, como hemos podido ver, destinar 16.168.816 euros (0,35% de los recursos propios) a cooperación al desarrollo en el año 2008, es decir, casi cuatro millones de euros más que el gasto realizado. La cifra es significativa sobre todo si tenemos en cuenta que supone un tercio del gasto ejecutado que va a tener que ser añadido en los años siguientes para alcanzar el objetivo.

En el caso de las entidades locales, como hemos señalado, la falta de objetivos y plazos definidos en la mayoría de los casos está llevando al mantenimiento de las partidas por inercia institucional, lo que incrementa el riesgo de que en tiempos de crisis se vean afectadas por el recorte, sin tener en cuenta lo lejos que se está de lo que las recomendaciones internacionales establecen

Devolver la credibilidad y eficacia a los organismos de participación.

Los espacios de consulta y participación no pueden quedar en elementos formales a los que se ha sustraído la capacidad de debate y propuesta. Son éstos los espacios, tanto en los niveles horizontales como verticales, donde se deben dirimir las principales cuestiones que afectan a la cooperación al desarrollo de nuestra Comunidad. Es posible fortalecer los espacios existentes hoy día en base a distintas acciones.

En el caso de las Cortes, y teniendo en cuenta la presencia mayoritaria de partidos que han firmado el Pacto de Estado contra la pobreza, proponemos la creación de una Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo que vele por el desarrollo de dicho pacto en el ámbito castellano-leonés. Esta Comisión puede aglutinar ideas y propuestas que hagan avanzar el consenso político existente en materia de cooperación al desarrollo a mayores compromisos. Igualmente, la Comisión puede incorporar en sus debates y deliberaciones a miembros de la Comisión de Protección de los Derechos Humanos de cara a unificar criterios en la actuación exterior de la Comunidad en aquellos países en los que se desarrollan acciones de cooperación.

La convocatoria de la Comisión Interterritorial para conocer las directrices y contenidos del Plan Director 2009-2012, intercambiar logros y dificultades, y definir un mecanismo de intercambio de información sobre las actuaciones en cooperación puede convertirse en el inicio del proceso de definición de una política comunitaria en cooperación al desarrollo.

El fortalecimiento de los Consejos de cooperación puede empezarse cuidando aspectos formales (realizar su convocatoria con tiempo, respetando la periodicidad establecida, con una agenda consensuada o, al menos, consultada, con un acta que refleje con claridad los temas debatidos y acuerdos alcanzados, etc.) y de fondo (partir del respeto a las entidades que realizan el trabajo de cooperación y el trabajo que realizan, reconocer su capacidad de ejecución, puesto que son ellas las que 'ponen en valor' los recursos, y aceptarles como interlocutores con conocimiento y experiencia probadas)



Fortalecer la capacidad de las entidades locales en cooperación al desarrollo.

En el 2008 la cooperación al desarrollo del gobierno de Castilla y León, con la aprobación y puesta en funcionamiento de los mecanismos reguladores y de planificación, “subió de categoría”. Sin embargo, la mayoría de las entidades locales parecen no tener aún conocimiento de dicho cambio y sus recursos materiales y humanos y su forma de gestionar la ayuda permanece intacta.

El sistema actual ha tocado techo. La cooperación basada en convocatorias anuales que se distribuyen según la demanda que plantean las organizaciones solicitantes, se asignan en pequeños montos para ser ejecutados en cortos plazos de tiempo y cuya evaluación se reduce a la revisión contable, no sólo no es la forma adecuada de luchar contra la pobreza, sino que genera aún mayores inconvenientes.

Este sistema con las cuantías asignadas, por otra parte, sólo requiere de alguien que periódicamente publique las convocatorias, analice y seleccione los proyectos y revise las facturas correspondientes. Todo ello se le pide, además, sin haberse proporcionado la formación necesaria en la mayoría de los casos.

Frente a este contexto, el inexcusable incremento de recursos económicos y la necesidad de que tal incremento sea adecuadamente planificado y canalizado requiere implantar reformas en los procedimientos e instrumentos a través de los que han de gestionarse y sobre todo en la capacidad instalada de recursos humanos.

No cabe duda de que en un primer momento estos ajustes pueden suponer mayor inversión, pero a la larga constituyen la única forma de afrontar los retos de la eficacia de la ayuda. La planificación no puede basarse en las exclusivas decisiones e intereses de la entidad donante, sino en el conocimiento de los planes de actuación de otras entidades a nivel autonómico, Plan Director, el diálogo y la concertación con los países socios y una adecuada previsibilidad del gasto. Todo ello exige personal preparado.

Fomentar la cultura de la transparencia y la evaluación.

Conocer con rigurosidad lo que se hace, cómo se hace, sus resultados e impactos es imprescindible para mejorar la calidad de la ayuda. Ello requiere, en primer lugar, mejorar los mecanismos de información y transparencia de las administraciones públicas en materia de cooperación al desarrollo. Como hemos mencionado, conocer las Convocatorias y sus correspondientes resoluciones no es suficiente.

También es cierto que la ciudadanía no suele ser muy exigente a la hora de pedir cuentas sobre la ayuda al desarrollo, tal vez por una concepción errónea de la cooperación, según la cual se considera de mal gusto pedir explicaciones sobre ayudas concedidas, salvo cuando los fraudes salen a la luz. Las ONGD, por su parte, han contribuido también a reducir la transparencia al ámbito financiero y con frecuencia la evaluación se reduce de hecho a la revisión de facturas, si bien en los últimos tiempos son cada vez más las que desarrollan prácticas de rendición de cuentas mucho más amplias.

La evaluación sigue siendo asignatura pendiente en la cooperación al desarrollo y es a los principales implicados en ella, ONGD y administraciones públicas, a quienes corresponde la tarea de iniciar procesos que muestren su importancia y necesidad. En este sentido, es necesario que la rendición de cuentas incluya elementos relacionados con los procesos de participación y consulta, los impactos sociales que se han generado, etc. Igualmente, es importante que las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo incluyan no sólo la



descripción de lo que se ha hecho, sino que permitan entender cómo se ha hecho, por qué se hizo así, qué resultados se han obtenido e incluso qué impactos no deseados resultaron.

Se trata, en definitiva, de formar ciudadanía preocupada por el desarrollo, conocedora de sus múltiples facetas y consciente, sobre todo, de la existencia e importancia de los otros protagonistas del proceso: las personas y organizaciones del Sur.

Educar a la sociedad castellano-leonesa en los problemas del desarrollo.

A falta de estudios a nivel regional, los informes nacionales muestran que si bien un alto porcentaje de la sociedad española está a favor de destinar recursos a cooperación al desarrollo, su percepción de la cooperación está estrechamente vinculada a la lucha contra el hambre y por los derechos humanos, desvincula de otros aspectos de la pobreza y sus causas (sólo uno de cada cuatro ha oído hablar de los ODM), y desconociendo a dónde van, en qué se emplean y qué resultados tienen los recursos destinados.

Con demasiada frecuencia, la noción de cooperación al desarrollo que se trasmite a la sociedad está más vinculada a la imagen de la ayuda humanitaria en situaciones de crisis, en la que *nuestros* técnicos y cooperantes ayudan a una población indefensa ante los desastres más o menos naturales, que al concepto de búsqueda compartida de mejores condiciones de vida y, en definitiva, de un mundo mejor.

Para algunas entidades locales, la sensibilización y educación para el desarrollo es un componente más de los proyectos de cooperación que no requiere financiamiento adicional. Las ONGD han de mostrar a la ciudadanía lo que hacen, contribuyendo así a su sensibilización. Este planteamiento, que no deja de tener aspectos positivos, puede llevar también a que la labor de información se convierta en mera ‘publicidad’ de los proyectos y acciones realizadas.

Para que la cooperación al desarrollo adquiera en nuestra Comunidad un mayor peso es imprescindible contar con una población que reconozca su necesidad e importancia. En caso contrario *se corre el peligro de que la ciudadanía caiga en lo que se vino a denominar “la fatiga del donante” y cuestione la necesidad de la ayuda.*¹³

Es importante, por ello, que la sensibilización y educación para el desarrollo cuenten en nuestra Comunidad con recursos económicos y humanos suficientes y capacitados, y con programas específicos tanto en los espacios formales como informales. Respecto a la formación de recursos humanos especializados, las universidades públicas de Castilla y León han dado en los últimos años pasos importantes. Existen también distintas acciones formativas que se realizan desde otras administraciones públicas y entidades privadas, ONGD fundamentalmente. Coordinar tales acciones dispersas y dotarlas de la necesaria calidad y recursos es una necesidad urgente.

De la misma forma, el diseño y elaboración de propuestas y programas formativos y de difusión en el mundo académico y en espacios no formales ha de contar con la amplia experiencia de las ONGD que desde hace años los vienen realizando en nuestra Comunidad y, a partir de ahí, coordinar acciones, distribuir recursos y evaluar conjuntamente los resultados alcanzados.

¹³ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid 2007. P. 10 <http://www.macc.es>



Recuperar el sentido.

Con frecuencia, enfrascados en la problemática local, corremos el riesgo de perder el sentido de lo que hacemos y su objetivo final. Al analizar aquí nuestra cooperación al desarrollo, lo que tratamos de proponer es la mejora de sus mecanismos y estructuras y la mayor implicación de sus agentes en función de un único objetivo: el desarrollo humano. Estamos hablando de “*la búsqueda de objetivos de desarrollo comunes, el establecimiento de compromisos para su financiación y su consecución, así como la identificación de procedimientos y relaciones para alcanzar dichos objetivos de manera eficaz*”.¹⁴

La promoción de este tipo de desarrollo común supone, según las actuales propuestas (ODM, Declaración de Doha, Declaración de París y Agenda de acción de Accra), el seguimiento de algunos principios básicos:

1. Articular una política pública de cooperación al desarrollo que supere la lógica asistencialista basada en el trasvase de recursos y los proyectos a corto plazo y se oriente en la agenda de la eficacia de la ayuda.
2. Incorporar al desarrollo del marco normativo y de planificación a las entidades locales las principales ejecutoras de la ayuda (ONGD), como elemento indispensable para la creación de cualquier política pública y como mecanismo de fortalecimiento institucional y del tejido solidario. El fortalecimiento de las organizaciones sociales y de cooperación requiere u conlleva la mejora de los espacios de participación.
3. Construir relaciones sólidas con los países socios. La definición de estrategias de desarrollo supone el establecimiento de compromisos y exigencias mutuas. Si los países socios han de diseñar objetivos y estrategias vinculadas a indicadores, nos corresponde acompañar ese proceso mediante la colaboración en su diseño y el compromiso de una ayuda sostenida y predecible.
4. Optar por un modelo de desarrollo basado en el enfoque de derechos. Ante la pregunta sobre las políticas que apoyar y los criterios a adoptar en la definición de prioridades, el enfoque basado en derechos supone construir el desarrollo desde su centro: la persona. La satisfacción de necesidades básicas ha de estar basada en el reconocimiento explícito de los derechos básicos como personas.
5. Promover la cultura de la evaluación y la rendición de cuentas en la cooperación al desarrollo. Frente a la concepción estrecha de la rendición de cuentas, basada en aspectos técnicos y financieros, la evaluación ha de permitir a las entidades implicadas en los procesos de desarrollo el conocimiento y sistematización de experiencias exitosas de forma que permita su multiplicación.

Sin abordar seriamente y en profundidad todos estos aspectos, la cooperación al desarrollo castellano-leonesa no podrá salir de su encrucijada. En el año 2008, al tiempo que parece haberse alcanzado un techo en el presupuesto, se ha dotado de marcos normativos y de planificación, y de los organismos e instrumentos necesarios para su crecimiento. Aún se está a tiempo de rentabilizar tanto esfuerzo en pro del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

¹⁴ Ignacio Martínez y Guillermo Santander, *La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada*. En Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local*. Colección de Estudios de Investigación/Número 7. Diputación de Barcelona, 2009. P. 147

