

---

# COMENTARIO AL PRIMER PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN GALLEGA PARA EL DESARROLLO (2006-2009)\*

CARLOS TEIJO GARCÍA\*\*

---

## RESUMEN

*El artículo revisa los ejes básicos sobre los que se estructura el recientemente aprobado Plan Director 2006-2009 de la cooperación gallega para el desarrollo y valora las fortalezas y debilidades de una herramienta estratégica que debe resultar clave para la modernización de las políticas de ayuda hechas desde esta comunidad autónoma*

## ABSTRACT

*The article focuses on the weaknesses and strengths of the recently approved Master Plan for Galician Cooperation 2006-2009, a strategic tool which will be the cornerstone of the Galician Aid System in the coming years.*

## RÉSUMÉ

*L'article révisé les principales lignes du Plan Directeur 2006-2009 de la coopération galicienne pour le développement,*

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Ámbitos prioritarios de la cooperación internacional en las relaciones Unión Europea-América Latina: Consolidación democrática y protección de los derechos humanos, cooperación al desarrollo y cooperación penal internacional" financiado por la Xunta de Galicia (ref. PGDIT05PXIB20201PR)

\*\* Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Santiago de Compostela y miembro del Consello Galego de Cooperación.

*récemment adopté, et évalue les points fortes et les faiblesses de cet outil stratégique, qui doit être clef pour la modernisation des politiques d'aide de cette communauté autonome.*

El dilatado proceso que ha conducido a la aprobación del primer Plan Director de la breve historia de la cooperación gallega finalizó, con sorpresa de última hora incluida, el pasado 24 de abril de 2006 tras la aprobación en el Parlamento de Galicia -contando con la unanimidad de todos los grupos- del Proyecto de Plan Director (2006-2009). El Plan había sido presentado por el Ejecutivo autonómico y previamente avalado por el Consello Galego de Cooperación<sup>1</sup>. Pese a disponer en la Cámara de mayoría suficiente, el Gobierno aceptó, en aras del mantenimiento de un consenso sobre esta política que se prolonga desde la adopción de la ley autonómica de cooperación, que fuese aprobada una resolución que introducía modificaciones parciales, de alguna entidad en lo tocante a la definición de las prioridades geográficas y sectoriales, en el texto definitivo del Plan Director<sup>2</sup>.

La adopción del Plan Director 2006-2009 es relevante porque permite culminar, al menos desde un punto de vista formal, la transición de la política gallega de cooperación para el desarrollo hacia un esquema institucionalizado, programado y moderno. La piedra angular sobre la que se asienta este nuevo modelo es la Ley 3/2003 de 19 de junio de Cooperación al Desarrollo en la que aparecen fijados los objetivos, prioridades, instrumentos e instituciones de la cooperación para el desarrollo autonómica<sup>3</sup>. Esta norma, que a decir de su Preámbulo constituye la “expresión de la responsabilidad y madurez de la sociedad civil gallega y de sus instituciones, en las que se percibe en los últimos años un impulso importante de los valores de la cooperación y la solidaridad internacional con los pueblos y gentes más desfavorecidas de la Tierra”, establece las metas del sistema gallego de cooperación y diseña los perfiles generales de los mecanismos orgánicos, procedimentales y financieros que han de permitir alcanzar dichos objetivos, por lo que supone un punto de inflexión para el impulso de las políticas de cooperación para el desarrollo en Galicia. A partir del esqueleto establecido por la Ley, el modelo de cooperación de la comunidad autónoma ha ganado masa muscular en los últimos tres

---

1. Consello Galego de Cooperación: *Resolución aprobada en su reunión de 6 de febrero de 2006.*

2. Parlamento de Galicia: *Resolución aprobada pola Comisión 1ª, Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior sobre o I Plan Director da cooperación galega para o desenvolvemento 2006-2009*, Boletín Oficial do Parlamento de Galicia, VII Lexislatura, núm. 127, 27 de abril de 2006, págs. 10243-10244.

3. Diario Oficial de Galicia de 3 de julio de 2003, nº 128; B.O.E. de 19 de julio de 2003, nº 172. Sobre sus contenidos puede consultarse, en esta misma Revista, el artículo “El nuevo marco legal del sistema gallego de cooperación al desarrollo”, 2004, nº 13, págs. 167-181.

años, sobre todo en el plano institucional<sup>4</sup>. Y, como momento final de esta secuencia, hay que situar la adopción del primer Plan Director que viene a clausurar, por tanto, el ciclo de la dotación instrumental de la cooperación gallega.

La aprobación de este documento se ha dilatado, sin embargo, más de lo esperado al verse trabada su elaboración por el prematuro final de la sexta legislatura. En este sentido, debemos aclarar que la versión del Plan Director que ha sometido a trámite parlamentario el Ejecutivo conformado por la coalición de los grupos del PSdG-PSOE y del BNG durante el curso 2006, es notablemente diferente de la propuesta que impulsó el gobierno del PP durante la legislatura pasada y que no llegó a tramitarse por la disolución de la Cámara y la convocatoria de elecciones anticipadas en junio de 2005. En pocas palabras, podemos resumir esa diferencia señalando que el Plan Director que finalmente ha aprobado el Parlamento resulta más ambicioso que el proyecto predecesor tanto en los fines perseguidos como en los recursos comprometidos para alcanzarlos. De manera sucinta, las páginas siguientes resumen los ejes básicos sobre los que se estructura el ya vigente Plan Director 2006-2009 para la cooperación gallega.

El primer vector significativo para la reforma de la ayuda al desarrollo hecha desde Galicia viene dado por el compromiso gubernamental de superar la crisis de financiación crónica que afecta a esta política en la comunidad autónoma<sup>5</sup>. Para lograr este objetivo el Plan Director 2006-2009 establece un esfuerzo presupuestario que se mide mediante dos parámetros de referencia. En primer término el Plan determina que la administración autonómica deberá destinar en 2009 el 0'4% de su presupuesto a cooperación y, de manera conjunta, indica que el incremento deberá ser gradual y producirse en tasas mínimas del 50% anual a partir de 2007. Estas perspectivas financieras resultan enormemente alentadoras. En primer lugar porque el compromiso del Ejecutivo implica que el volumen

4. En este sentido hay que destacar la adopción del *Decreto 326/2004, de 29 de diciembre por el que se regulan los órganos de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación para el desarrollo* (Diario Oficial de Galicia de 31 de enero de 2005) que precisa la composición y competencias de los órganos previstos por la Ley, es decir, de la Comisión Interterritorial de Cooperación para o Desenvolvemento (Cintercode), de la Comisión Interdepartamental de Cooperación para o Desenvolvemento (Cincode) y del Consello Galego de Cooperación para o Desenvolvemento (Congacode).

5. Hay que recordar a este respecto que Galicia ha venido ocupando durante los últimos quince años el furgón de cola a nivel estatal en cuanto a inversión en cooperación para el desarrollo. Pese a los paulatinos - aunque parcos- incrementos de los montantes de ayuda, que en 2005 se elevaron en conjunto hasta los 6'2 millones de euros, el porcentaje de recursos destinados a cooperación se mantiene en los últimos años estancado en torno a un exiguu 0'07% sobre el total del presupuesto autonómico que está muy alejado del 0'24% del gasto consolidado en que se ha ubicado la aportación media del resto de comunidades, cf. CONGDE: *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, febrero 2003, pág. 11; así como Ministerio de Asuntos Exteriores: *Seguimiento PACI 2004*, Madrid, 2006, pág. 7.

actual de fondos va a ser multiplicado por ocho y que, por tanto, la Xunta de Galicia está en la línea de dar cumplimiento a los artículos 2 f) y 29 de la Ley 3/2003 que establecen la obligación de elevar progresivamente las aportaciones para cooperación hasta alcanzar una asignación del 0,7% de los recursos propios<sup>6</sup>. Y en segundo lugar porque el marco financiero del Plan Director demuestra la voluntad de los miembros del bipartito de dotar de carácter oficial a los compromisos políticos de naturaleza declarativa que, en materia de cooperación, fueron asumidos durante la negociación del pacto de gobierno<sup>7</sup>.

La modernización de las estructuras de la ayuda oficial gallega que persigue alcanzar el Plan Director se proyecta, así mismo, sobre aspectos ligados a la gestión. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Cooperación<sup>8</sup>, el Plan Director auspicia una reorientación de las prioridades geográficas de la ayuda con el objetivo dirigir un porcentaje mayor de la misma hacia los Países Menos Avanzados (PMA). Un breve repaso de los datos históricos de la cooperación gallega pone de manifiesto que en la misma, al no haber existido nunca una planificación estratégica del destino de la ayuda, se ha venido produciendo una notable concentración de recursos en el área latinoamericana, tanto por los vínculos existentes con la región como por el mayor grado de implantación en la misma de las ONGD gallegas<sup>9</sup>. Buena muestra de ello es que, en el período 1998-2005, los principales destinatarios de la cooperación gallega han sido Bolivia, Argentina, Perú, Cuba, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Guatemala, Mozambique y Namibia; es decir, Estados latinoamericanos y caribeños a excepción de los dos últimos, con los que únicamente se intensificó la dinámica de cooperación en 2004 tras la entrada en vigor de la Ley autonómica. Junto con la ubicación latinoamericana, hasta la fecha ha definido también el perfil genérico del país receptor de la ayuda gallega el hecho de que este tenga un ingreso per cápita medio bajo, puesto que -entre la docena de principales beneficiarios- tan sólo Nicaragua y Mozambique tienen ingreso bajo mientras que Argentina se sitúa incluso en un nivel de renta per cápita medio-alto.

---

6. Como término comparativo hay que resaltar que esta proyección presupuestaria duplica las previsiones que realizaba el borrador de Plan Director presentado por la Xunta gobernada por el Partido Popular en 2005 en el que se planteaba un incremento de los fondos destinados a cooperación que, a finales de 2008, tendría que haber dejado a estos en un índice situado entre el 0,15% y el 0,25% sobre el total del gasto consolidado de la Comunidad.

7. *Acuerdo sobre bases programáticas para la acción do Goberno que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG*, Santiago, 19 de julio de 2005, pág. 11.

8. En el que se señala que "respecto a las prioridades geográficas se atenderá de forma preferente a los países con menor índice de desarrollo humano y a los que contengan extensas capas de su sociedad especialmente desfavorecidas y desestructuradas, y, entre ellos, a aquéllos con los que existen relaciones de tipo histórico y cultural".

9. Es suficientemente revelador al respecto indicar que durante el período 1998-2004 se destinaron a América Latina el 86,3% de los recursos.

El enfoque estratégico del Plan Director pretende reemplazar esta desestructurada orientación geográfica de la ayuda gallega por una aproximación que resulte coherente tanto con las exigencias de una cooperación internacional de calidad como con las disposiciones de la propia normativa autonómica. Para lograr este objetivo se ha optado por dotar de mayor relevancia a criterios que hasta la fecha no han sido prácticamente tomados en cuenta, como la potenciación de los PMA como receptores (puesto que estos van a pasar a recibir durante la aplicación del Plan entre el 10 y el 20% del total de los fondos), el incremento de la cooperación con los países lusófonos -como Angola y Mozambique, que a su vez son PMA- para aprovechar la ventaja comparativa que genera la proximidad cultural del gallego con el tronco idiomático portugués y, finalmente, el recurso al fomento de las sinergias de carácter regional (en Centroamérica y en áreas como Perú-Bolivia-Ecuador o Senegal-Cabo Verde-Guinea Bissau) con el objetivo de optimizar la asignación de la ayuda. Conjugando los nuevos criterios en presencia con el mantenimiento de acciones de cooperación en aquellos países en que ya existen experiencias consolidadas, el Plan Director acota cuáles son los 17 países en los que va a concentrarse la ayuda gallega durante los próximos cuatro años<sup>10</sup>.

El proceso de determinación de las prioridades geográficas no ha sido sencillo y, hasta el último e imprevisto coletazo parlamentario de la tramitación del Plan Director, ha generado controversia. Sin duda, la larga gestación del documento y la naturaleza participativa de su redacción han contribuido a que se fuese produciendo un refinado gradual en la formulación de estas prioridades. En este sentido, cabe señalar que la propuesta de Plan Director presentada la pasada legislatura sólo incluía como prioritarios a 4 países del África Subsahariana (Cabo Verde, Mauritania, Mozambique y Namibia) frente a los siete que aparecen recogidos en la versión definitiva; de igual modo, y ya durante esta legislatura, la función interlocutora desempeñada sobre todo por las ONGD ha jugado un papel relevante tanto en la supresión de la referencia a Argentina como Estado prioritario que figuraba incluida en el primer borrador, como en la incorporación como país prioritario de Haití -el Estado más pobre de la región- en el área del Caribe.

A pesar de que el balance global que se desprende del proceso de diálogo abierto entre la administración autonómica y los restantes actores del sistema gallego de cooperación para mejorar la definición de las prioridades geográficas ha

---

10. La distribución de los países prioritarios por áreas subregionales es la siguiente: Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mauritania, Mozambique, Namibia y Senegal en África; Bolivia, Ecuador y Perú en América del Sur; Cuba, República Dominicana y Haití en el Caribe; y Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en Centroamérica.

sido favorable, no puede ignorarse que el último acto de trámite parlamentario del Plan Director -que ha matizado el alcance de los compromisos alcanzados previamente sobre la cuestión- ha enturbiado algo el clima general de entendimiento. En primer lugar, porque los tres grupos parlamentarios han acordado que se destine a los países prioritarios como máximo -y no como mínimo, que era lo contemplado en la propuesta del gobierno- el 70% del total del presupuesto de cooperación. Y en segundo término, porque la cámara ha instado la modificación del Plan Director para otorgar la consideración de países preferentes a Argentina, Uruguay y Venezuela<sup>11</sup>.

Pese al consenso parlamentario que las avala, ninguna de las dos enmiendas es demasiado afortunada. La primera porque, teniendo en cuenta la cantidad de recursos que prevé movilizar el Plan, no había riesgo de que se produjese una concentración excesiva de intervenciones en los 17 países prioritarios como para justificar la transformación del umbral mínimo de fondos canalizados hacia ellos en una referencia de máximos; con la modestia financiera de la cooperación gallega y los 17 países prioritarios -que no son pocos- como telón de fondo, la verdad es que resultaba bastante más lógico establecer límites objetivos a la dispersión geográfica de intervenciones, como hacía la propuesta original de la Xunta, que a su concentración, como plantea el texto que sale finalmente del Parlamento. La segunda modificación no es más pertinente que esta, ni en cuanto al fondo ni, sobre todo, en su plasmación formal. La *versión consolidada* del Plan Director que ha distribuido la Xunta de Galicia con los mandatos del Parlamento ya incorporados se limita a reproducir la Resolución de la Cámara señalando que Argentina, Uruguay y Venezuela tendrán la condición de países no prioritarios pero sí preferentes. Y nada más. No dedica ni una palabra adicional a aclarar el significado y las implicaciones de semejante condición. Esta ausencia es reprochable, ante todo, porque el documento debe resultar claro e inteligible para cualquier ciudadano y para los actores del sistema de cooperación, pero lo es también porque rodea de ambigüedad la alusión a la ayuda gallega que ha sido en la última década objeto de críticas más severas, tanto por dirigirse hacia algunos de los PVD con un IDH más elevado como por servir a menudo para fines espúreos a la realización de intervenciones de desarrollo.

Pese al mutismo que guarda el Plan Director gallego sobre el alcance de la expresión *países preferentes* tenemos que pensar, como hipótesis más razonable, que esta ha sido empleada con el sentido que le otorga el documento

---

11. Propuestas 7 y 11 respectivamente de la *Resolución* del Parlamento de Galicia citada *supra* en nota 2. En estrecha conexión con la iniciativa relativa a los países preferentes hay que situar la propuesta 10 que invita a la Xunta a potenciar la acción como agentes de cooperación de las comunidades gallegas en el exterior.

homónimo a nivel estatal<sup>12</sup>. De ser el caso, es preciso demandar a los responsables de la cooperación gallega que tomen del Plan Director estatal 2005-2008 no sólo la nomenclatura sino también ciertos criterios de intervención en los países preferentes que sean análogos o similares a los que establece éste cuando indica que “se les dará una *atención focalizada y puntual dirigida a las zonas geográficas y sectores sociales con menor desarrollo*” y, acto seguido, precisa que “se elaborará un Plan de Actuación Especial donde se justifique el tipo de intervención y se definan los objetivos y resultados esperados con indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan una evaluación del impacto sobre las personas beneficiarias”<sup>13</sup>. En definitiva, por lo tanto, parece claro que -a pesar de que la referencia a la cooperación con los países preferentes resultaba perfectamente prescindible- su inclusión en el Plan Director obliga a definir esta interacción bajo estrictos parámetros de calidad que nos impidan retroceder hacia un pasado en el que (sobre todo cuando la unidad gestora de la cooperación autonómica dependió orgánicamente de la Consellería de Emigración de la Xunta) la dinámica de ayuda al desarrollo se entremezcló de modo inapropiado en ocasiones con la lógica, legítima y necesaria -aunque completamente distinta por la naturaleza y sentido de la intervención- asistencia social a las comunidades gallegas en el exterior.

Un segundo elemento de relevancia para la ordenación de la cooperación gallega viene dado por el reequilibrio entre las prioridades sectoriales de intervención que contempla el Plan Director. La juventud de la política de cooperación de la Xunta de Galicia y su propia orientación inercial hacia la cobertura de necesidades básicas han llevado a que, sin previsión alguna al respecto, se haya venido cumpliendo en los últimos años holgadamente con el compromiso 20:20 acordado en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague<sup>14</sup>. Sin alterar el criterio esencial de que la atención de necesidades básicas nunca debe suponer menos del 20% del total de la ayuda, en concreto se plantea una rebaja de la misma hasta el 27%, el Plan promueve un reequilibrio con respecto a otras prioridades sectoriales recogidas en la Ley, como la inversión en infraestructura y promoción del tejido económico (que de significar un 16% del total de los recursos durante el período de referencia 1998-2005 crecerá hasta el 25% en los próximos años), o en participación social,

12. Por tanto, la expresión aludirá a “los países de áreas geográficas preferentes no incluidos entre los prioritarios, y los países grandes y/o no dependientes de la ayuda, así como aquellos en los que existan sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social”, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, pág. 73.

13. *Ídem*, págs. 73-74 (la cursiva es nuestra)

14. Como queda acreditado por el dato de que entre 1998 y 2005 el 32,8% de los recursos se orientó hacia la cobertura de las necesidades sociales básicas, elevándose este porcentaje hasta el 55% si nos ceñimos al período 1998-2002.

desarrollo institucional y buen gobierno, para la que se destinarán el 14 % de los fondos<sup>15</sup>.

Además de los ya mencionados, el Plan Director 2006-2009 incorpora otros aspectos estratégicos para la programación de la política gallega de cooperación que deben ser considerados favorablemente. Aun evitando extendernos en su comentario, resulta interesante destacar que el Plan incorpora, entre otras líneas de actuación significativas para la evolución del sistema gallego de cooperación, el fomento de las actuaciones de sensibilización y educación para el desarrollo, el compromiso con el fortalecimiento institucional de los actores de la cooperación gallega (sobre todo de la propia unidad gestora de esta política en la Xunta de Galicia, así como del tejido no gubernamental de la comunidad autónoma), el incremento de las exigencias en materia de evaluación de la ayuda o la promoción de actividades conexas con proceso de cooperación, como el comercio justo. De igual modo, hay que subrayar, por último, que el Plan Director potencia expresamente las prácticas de cooperación, directa o realizada mediante Planes Operativos con la AECI, en las que la administración autonómica aporta -además de apoyo financiero- el valor añadido de su conocimiento experto y la experiencia acumulada de gestión en ámbitos que le son particularmente cercanos como la gestión pesquera, la protección medioambiental y el desarrollo rural.

En resumen, por consiguiente, se observan en el Plan Director 2006-2009 virtudes políticas y técnicas suficientes como para convertirlo en un instrumento axial para el avance de la cooperación gallega. Sin embargo, en el documento también se aprecian carencias y límites que en el futuro debieran ser subsanadas. En primer lugar y como cuestión de forma, hubiese resultado deseable que las magnitudes de referencia de la previsión presupuestaria (0'4% sobre los presupuestos en 2009 e incremento de por lo menos el 50% anual a partir de 2007) fuesen complementadas por un cronograma estimativo de la proyección anual que la Dirección Xeral de Cooperación Exterior considera como óptima para la consecución de estos objetivos. La fijación de este marco referencial diacrónico -que resulta si cabe más oportuno teniendo

---

15. La resolución del Parlamento de Galicia que aprobó el Plan Director obligó a la Xunta a incrementar los recursos reservados para el sector "Infraestructura y promoción del tejido económico" que han pasado de suponer el 21% del total de la inversión en el Proyecto que se sometió a la Cámara a significar el 25% en el texto definitivo, cf. Parlamento de Galicia: *loc.cit.*, Propuesta 8 y Xunta de Galicia: *Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento* (texto definitivo), mayo 2006, pág. 106. El panorama de la distribución sectorial de recursos se completa con las restantes asignaciones por capítulo: cooperación cultural, científica y tecnológica 11%; defensa del medio ambiente 7%; ayuda humanitaria y de emergencia 8%; sensibilización social y educación para el desarrollo 4'5%; consolidación y fortalecimiento de los agentes de cooperación 1'5%; así como una reserva residual del 2% de los recursos para la cobertura de intervenciones en el resto de sectores del CAD no adscritos a los anteriores.

en cuenta que durante el presente ejercicio de 2006 los niveles de inversión en cooperación se mantienen estabilizados en su techo tradicional, es decir, en torno al 0,07% del gasto consolidado de la comunidad- facilitaría tanto al departamento de la Xunta con competencia para la elaboración del proyecto de presupuestos como al propio Parlamento, sin interferir en ninguno de los casos con sus funciones, la tarea de incorporar de forma ordenada los objetivos del Plan Director a la programación financiera anual de la Administración autonómica. Por otra parte, esta proyección secuencial (que es preciso admitir que tampoco se incluye en instrumentos de programación análogos de referencia -como el Plan Director 2005-2008 de la cooperación española, a pesar de la solicitud en ese sentido formulada por el Consejo estatal de Cooperación en su dictamen sobre el mismo- pero que, sin embargo, sí aparece en otros modelos como el Plan Director Catalán 2003-2006) permitiría a los diferentes actores del sistema, pese a su carácter indiciario y subordinado a las competencias parlamentarias, conocer el ritmo con el que se espera que afluyan los recursos que va a aportar la Xunta al sistema gallego de cooperación durante los próximos cuatro años. En la misma lógica, y por tanto poniendo de relieve tan sólo cuestiones formales, el Plan Director se encontraría también mejor rematado si en él se hubiesen definido las coordenadas (instrumentos a analizar, procedimientos y criterios para la selección de las intervenciones, por ejemplo) que han de caracterizar al mecanismo de evaluación de la ayuda que va a ser implementado. La ausencia de referencias en el Plan a esta cuestión, que aparece remitida a la formulación de ulteriores Planes Anuales de Evaluación, no es subsanada tampoco en el Plan Anual de Cooperación 2006 que no hace mención a este asunto.

Desde un enfoque material, por otro lado, se le puede reprochar al Plan Director, en primer término y por omisión, que en ningún momento trabaje con la posibilidad de instrumentar iniciativas de la cooperación gallega mediante el recurso a la vía de acción multilateral, por ejemplo a través del establecimiento de convenios con las agencias especializadas de las Naciones Unidas. En este punto, el Plan Director se muestra demasiado alicorto y aparentemente desconectado del contexto general de la acción exterior de Galicia en la que se incardina y de la que debe ser herramienta fundamental.

Sin embargo, dónde el Plan Director se muestra realmente más limitado es, en segundo término, por relación al esquema institucional y al modelo de gestión que establece (o, mejor, que no termina de establecer) para la ayuda humanitaria gallega que, dicho sea de paso, supone en torno al 8% del total de la cooperación de la comunidad autónoma. Sobre esta cuestión se plantea, ante todo, un problema institucional puesto que el Plan Director no arroja luz sobre el futuro de la Fundación Axencia Humanitaria de Galicia que ha sido, desde su

constitución, una estructura vacía de contenido y prácticamente inoperante<sup>16</sup>. Ciertamente el actual Ejecutivo ha avanzado su voluntad de remediar la parálisis de la Fundación procediendo, en primer término, a modificar los estatutos constitutivos de la entidad para permitir que la vinculación de la misma con la Xunta se produzca a través del departamento encargado de la gestión de la cooperación para el desarrollo y no a través de la ya extinta Consellería de Emigración, como venía ocurriendo con anterioridad<sup>17</sup>. La conveniencia de “desligar la actividad de la Axencia del ámbito de la emigración en favor de la cooperación para el desarrollo” ha sido, por lo tanto, expresamente reconocida por parte del Ejecutivo autonómico<sup>18</sup>. Pero lo cierto es que el Plan Director adolece de cualquier referencia específica sobre las líneas operativas y las capacidades gestoras que se pretende dar a la entidad. Es bastante razonable pensar que la solución óptima para el futuro de ayuda humanitaria gallega debiera haber pasado por adoptar la decisión de disolver la Fundación; primero, porque su existencia es cuando menos singular dentro del panorama de la cooperación descentralizada española; segundo, porque su presencia va en detrimento de la ya de por sí anémica y asténica estructura administrativa de la cooperación gallega, que paradójicamente el propio Plan Director reconoce que debiera ser fortalecida; y, por último, porque la experiencia hasta la fecha ya ha demostrado que la asignación de competencias en materia de ayuda humanitaria a una entidad de carácter privado, aunque controlada por el poder público, no ha reportado ninguna ventaja que podamos constatar. En cualquier caso, sin embargo, la Xunta -al haber optado por mantener operativa la Fundación- tendría que haber precisado en el Plan Director cuáles van a ser las directrices básicas para el fortalecimiento de la misma.

Estrechamente ligado a la cuestión anterior se encuentra el tema de la reformulación de la convocatoria de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, que también se anuncia como objetivo estratégico en el Plan Director<sup>19</sup> y que comienza a concretarse en la nueva “convocatoria para crisis y conflictos olvidados” que recoge el Plan Anual 2006<sup>20</sup>. Aunque, sin duda, resulta lógico modificar el actual modelo de convocatoria, que es completamente disfuncional porque

---

16. El Consejo de la Xunta de Galicia aprobó en su reunión de 26 de junio de 2003 los estatutos de la Fundación Axencia Humanitaria de Galicia y autorizó al Conselleiro de Emigración el otorgamiento de la carta fundacional y la realización de los trámites constitutivos de la entidad, que fue creada por escritura pública el 31 de julio de 2003. Posteriormente por Orden de la Consellería de Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública de 1 de octubre de 2003 (Diario Oficial de Galicia nº 197, de 10 de octubre) le fue reconocido el carácter benéfico-social a la Fundación.

17. En la actualidad por tanto el Secretario Xeral de Relacións Exteriores de la Xunta es quien ocupa el puesto de Presidente de la Fundación mientras que el cargo de Vicepresidenta corresponde a la Directora Xeral de Cooperación Exterior.

18. Xunta de Galicia: *Plan Director...*, *op.cit.*, pág. 26

19. *Ídem*, pág. 88.

20. Xunta de Galicia: *Plan Anual da Cooperación Galega 2006*, pág. 19.

subordina la presentación de proyectos de ayuda humanitaria a un plazo determinado, da la impresión de que la propuesta que incorpora el Plan no es del todo satisfactoria. En primer término por la propia denominación de la nueva convocatoria (“para crisis y conflictos olvidados”) que resulta en sí misma inconveniente por ser ajena a la terminología normalizada en materia de cooperación a nivel internacional y hacer referencia a un concepto de contenido indeterminado. Renunciando a la originalidad, hubiese sido deseable que tanto el Plan Director como el Plan Anual continuaran denominando a la convocatoria aludida “de Ayuda Humanitaria y de Emergencia” (que es lo que va a seguir siendo) para participar así de la tendencia internacional que avanza hacia la consolidación de un acervo común conceptual y metodológico en materia de cooperación para el desarrollo. Por otra parte, y atendiendo al hecho de que los montantes brutos de ayuda humanitaria que aporta la cooperación gallega son muy poco significativos (180.000 euros en 2004), resulta pretenciosa e ineficiente la disociación que planta el Plan Anual entre la ayuda humanitaria que va a gestionar la Fundación (que además tendrá que ser financiada vía convenio por la Xunta)<sup>21</sup> y la ayuda que la propia Xunta gestionará mediante la convocatoria para intervenciones en *crisis y conflictos olvidados*.

Desde un punto de vista material resulta quizás más importante, sin embargo, la cuestión de cómo resolver a nivel operativo el reemplazo de la actual convocatoria anual para la gestión de la ayuda humanitaria. En la línea de las prácticas habituales en el ámbito comunitario, a nivel bilateral y, cada vez con más frecuencia, también en el contexto de la propia cooperación autonómica, da la impresión de que el nuevo enfoque debiera pasar simplemente por trascender la perspectiva del proyecto (incluso aunque sea en convocatoria anual abierta) para centrarse en mecanismos más estables como los convenios o los acuerdos-marco con ONGD radicadas en la comunidad que hayan sido preseleccionadas en virtud de parámetros como su base social, capacidad operativa y, sobre todo, su experiencia en el sector humanitario y participación en redes internacionales.

La reformulación de la ayuda humanitaria gallega que busca el Plan Director podría haber resultado mejor asentada, por tanto, si se hubiese apoyado sobre tres puntales básicos: en primer término, la unificación institucional, mediante la disolución de la Fundación Axencia Humanitaria de Galicia y la consecuente reintegración de sus funciones a la Dirección Xeral de Cooperación; en segundo lugar, la renuncia en el plano instrumental a la innovación terminológica y el correlativo compromiso con los conceptos normalizados internacionalmente; y

---

21. *Ídem*, pág. 20.

en tercer lugar, el despliegue de vínculos estables (acuerdos marco) con aquellas entidades de la comunidad autónoma que tengan capacidad para desarrollar intervenciones de esta naturaleza, al objeto de que estas dispongan de un respaldo previsible e incluso plurianual en su actividad.

Para concluir es preciso formular, por encima de matizaciones puntuales, una valoración netamente positiva del Plan Director de la cooperación gallega para el desarrollo 2006-2009, puesto que este documento contiene las claves precisas para acometer la modernización del sistema gallego de solidaridad con los pueblos más desfavorecidos del planeta. Para empezar porque el Plan acumula desde el punto de vista procedimental una amplia legitimidad de origen, tanto por haber contado su elaboración con la participación de los actores involucrados en el proceso de cooperación, mediante una dinámica fluida de contactos, como por el pleno respaldo parlamentario que ha alcanzado. Pero también porque, materialmente, el contenido del Plan Director pone de manifiesto la voluntad política del actual Gobierno de integrar una cooperación para el desarrollo de calidad -que esté en sintonía con las mejores prácticas existentes en la cooperación descentralizada española y que se encuentre alineada con la consecución de los compromisos del Gobierno del Estado en materia de reducción de la pobreza- en la espina dorsal que sustenta la acción exterior gallega. La traducción práctica de este objetivo que lleva a cabo el Plan Director 2006-2009 en términos, fundamentalmente, de incremento de compromiso presupuestario con la cooperación, de robustecimiento de los actores del sistema, y de mayor orientación de la ayuda hacia los más desfavorecidos justifica una valoración positiva del mismo. Ahora resta exigirle a la Xunta de Galicia que lo aplique en su integridad.