
EL NUEVO MARCO LEGAL DEL SISTEMA GALLEGO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: COMENTARIOS SOBRE LA LEY 3/2003 DE 19 DE JUNIO

CARLOS TEIJO GARCÍA*

RESUMEN

En las páginas siguientes se presentan los perfiles básicos de la nueva ley de cooperación al desarrollo de Galicia, analizando las modificaciones que ha experimentado su texto durante el trámite parlamentario, intentando comparar las soluciones que incorpora con las disposiciones recogidas en normas análogas de otras comunidades autónomas y, en último término, contrastando los contenidos del texto legislativo con la precaria realidad del sistema gallego de cooperación al desarrollo a fin de evaluar tanto su adecuación a la dinámica del mismo como las implicaciones que debiera entrañar su entrada en vigor para el conjunto del sistema y, en particular, para las instancias políticas autonómicas que ocupan su centro a través de la participación en la AOD descentralizada.

ABSTRACT

The article displays the basic features of the Galician Development Co-operation Law, focusing on the modifications experienced by the text during the parliamentary proceeding, trying to compare the solutions that incorporates with the dispositions gathered in analogous norms of other spanish autonomies. Fin-

*Profesor Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Santiago de Compostela.

nally it tries to contrast the contents of the legislative text with the precarious reality of the Galician co-operations system.

RÉSUMÉ

Dans les pages qui suivent l'auteur présente les principaux points de la nouvelle loi de coopération au développement de la Galice, en analysant les modifications qu'a subi son texte pendant la démarche parlementaire, en essayant de comparer les solutions qu'il incorpore avec les dispositions reprises dans des normes analogues d'autres communautés autonomes et, finalement, en contrastant les contenus du texte législatif avec la réalité précaire du système galicien de coopération au développement afin d'évaluer tant son adéquation à la dynamique de ce dernier comme les implications que devrait entraîner son entrée en vigueur pour l'ensemble du système et, en particulier, pour les instances politiques autonomes qui occupent son centre à travers la participation dans l'AOD décentralisée.

Introducción

La existencia de actividades susceptibles de ser calificadas como intervenciones de cooperación al desarrollo constituye en la comunidad autónoma gallega un fenómeno relativamente reciente, que no encuentra su origen hasta comienzos de los años noventa¹. Durante la última década, las características básicas de la cooperación gallega al desarrollo han sido, sobre todo, los titubeos mostrados por las instituciones públicas a la hora de apoyar presupuestariamente la realización de intervenciones de desarrollo, el correlativo peso específico que han debido asumir las actividades de las ONGD dentro del sistema gallego de cooperación y, en último término, la ausencia de un marco jurídico que permitiese ordenar el funcionamiento de la política de cooperación. La ley de cooperación al desarrollo de Galicia aprobada el pasado 19 de junio viene a llenar el vacío normativo preexistente en este ámbito, por lo que implica una inflexión significativa en la evolución del sistema gallego de cooperación².

1. A este respecto es preciso señalar que la Xunta de Galicia no publicó hasta 1994 la primera convocatoria para regular la concesión de ayudas a ONGD (DO. Galicia de 3 de junio de 1994, n° 106), si bien durante 1992 y 1993 fueron financiados algunos proyectos de desarrollo a través de ayudas directas.

2. DO. Galicia de 3 de julio de 2003, n° 128; B.O.E. de 19 de julio de 2003, n° 172.

Algunos datos de contexto sobre el sistema gallego de cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo en la Comunidad Autónoma gallega se ha configurado en ausencia de una infraestructura normativa adecuada por lo que hay que felicitar, en primer lugar, por el mero hecho de que el establecimiento de un marco jurídico para la ordenación del sector haya contado con el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento de Galicia (algo de por sí poco habitual) así como con el consenso de las organizaciones de la sociedad civil que han sido consultadas durante la tramitación de la norma. Sin embargo, aunque la aprobación de la ley como instrumento regulador del sistema tiene por sí misma un valor incuestionable, para explicar los bajos niveles de calidad que han caracterizado a la cooperación al desarrollo gallega hasta el presente debe prestarse atención a otros problemas de fondo que resultan más relevantes que la propia ausencia de regulación legal.

Una revisión rápida de los datos básicos que ha arrojado hasta la fecha la política de cooperación al desarrollo gallega ofrece un balance desalentador. Si comenzamos por la cuestión medular del montante de recursos que destina el gobierno autonómico a la financiación de las intervenciones de desarrollo podemos comprobar que el esfuerzo presupuestario de la Xunta de Galicia ha sido tremendamente parco en esta materia. A partir de cualquiera de los parámetros que empleemos para medir el gasto de la Comunidad Autónoma gallega en cooperación al desarrollo y compararlo con el de otras Comunidades, extraemos la conclusión de que Galicia se encuentra situada en los vagones de cola de la cooperación descentralizada española. De este modo, cabe ilustrar la situación señalando, sobre datos de 2001: que, en primer lugar, Galicia aporta en términos absolutos únicamente el 2,4% del total de la ayuda autonómica española, con lo que se sitúa como la quinta comunidad que menos contribuye a nutrir los montos de la AOD descentralizada³; en segundo término, que el ejecutivo gallego se ha mostrado igualmente cicatero en cuanto a la asignación de recursos para políticas de desarrollo en relación con la riqueza regional, puesto que la AOD autonómica se ha situado en el 0,0082% sobre el PIB de la comunidad, posicionándose, desde un punto de vista comparado, tan sólo por delante de Murcia (0,0078%) y Madrid (0,0065%)⁴; y que, finalmente, si nos remitimos al parámetro empleado con más frecuencia para evaluar la voluntad política de construir una política de cooperación de calidad se observa que la comunidad autónoma gallega encabeza la lista de las

3. INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES: *Diagnóstico del sistema gallego de cooperación al desarrollo: instrumentos y acciones*, Madrid, Abril 2003, pág. 32.

4. Ídem, pág. 33.

comunidades que menos recursos destinan en sus presupuestos para financiar acciones de desarrollo, al asignar a estos fines tan sólo un 0,03% del total⁵. En función del conjunto de datos precedente cabe afirmar que la parquedad de las asignaciones presupuestarias que destina el gobierno autonómico en concepto de AOD mantiene a Galicia alejada no sólo de las comunidades más avanzadas en este ámbito, como pudieran ser el País Vasco o Navarra, sino también de aquellas otras comunidades que presentan una situación socioeconómica similar a la gallega, como pudiera ser el caso de Extremadura (que destina el 0,44% de su presupuesto a cooperación) o Castilla-León (0,09%), por citar sólo dos gobernadas por partidos políticos diferentes⁶.

A pesar de que la elevación de la calidad de la cooperación al desarrollo gallega está ligada fundamentalmente a que se produzca un cambio sustancial en el enfoque que ha dado la Xunta de Galicia a su política de cooperación, no es menos cierto que la aprobación de la nueva ley constituye también una oportunidad singular para que otros actores se replanteen la orientación de su actividad en el contexto del sistema gallego de cooperación. Las ONGD gallegas, en particular, pueden contribuir en este sentido a mejorar los procesos de cooperación mediante una reestructuración de estrategias que les permita ampliar su reducida base social, incrementar su escasa autonomía financiera y dotarse de recursos humanos especializados. Esta densificación del tejido no gubernamental constituiría, sin duda, un factor clave a la hora de quebrar el *bucle melancólico* que atrapa a la política de cooperación gallega, enlazando recursivamente la anémica acción de desarrollo llevada a cabo por la Xunta con el déficit de la presión socio-política realizada por las ONGD y, a su vez este último elemento, con la propia fragilidad institucional de unas organizaciones que necesitan para robustecerse (como demuestra la experiencia de otras comunidades autónomas) de la existencia una política pública de cooperación al desarrollo activa y de calidad.

5. CONGDE: *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, febrero 2003, pág. 11. A pesar de que el análisis citado de la CONGDE se ha hecho tomando como referencia los datos de 2001, es de justicia señalar que los datos más recientes evidencian una evolución positiva en las asignaciones presupuestarias que ha realizado el ejecutivo gallego en materia de cooperación. En 2002 y 2003 el porcentaje destinado a cooperación sobre el total del presupuesto se ha venido situando ya en torno al 0,07% que, si bien supone un incremento sustancial respecto a los ejercicios precedentes, continúa estando lejos del 0,24% que ha constituido la media del esfuerzo presupuestario del conjunto de las comunidades autónomas en 2002. A pesar de este incremento, la comunidad autónoma gallega sigue ocupando el último puesto de este *ranking* a nivel estatal y, si como cabe prever no se modifica en sede parlamentaria el proyecto de presupuestos presentado para 2004, continuará ocupándolo en el futuro puesto que este contempla un aumento en términos absolutos de los recursos destinados a solidaridad internacional pero no hace crecer esta partida por encima de la media general de crecimiento de los presupuestos. En concreto, la Xunta propone para 2004 que la comunidad autónoma continúe destinando a cooperación al desarrollo aproximadamente el 0,07% de sus presupuestos.

6. COORDINADORA GALEGA DE ONGs PARA O DESENVOLVEMENTO: *Documento de debate para a assemblea anual da Coordinadora Galega de ONGs para o desenvolvemento*, Santiago de Compostela, Abril 2002, pág. 3.

Aun sin ánimo de profundizar en la cuestión, ni de abordar en estas páginas el análisis de los problemas que afectan al sistema de cooperación al desarrollo en Galicia, parece evidente que existen diversos factores que condicionan la calidad de las prácticas de cooperación en la comunidad autónoma. Sin duda, el déficit de voluntad política de la administración autonómica (de manera destacada), la propia estructura socioeconómica regional, la débil institucionalización de la sociedad civil o incluso la existencia de una conciencia solidaria todavía frágil entre la ciudadanía, son algunos de los elementos que deben ser tomados en cuenta a la hora de valorar esta realidad. Aunque la inexistencia de una ley de cooperación no ha sido, por tanto, un elemento determinante para explicar los bajos niveles de calidad de la cooperación gallega, la aprobación de la nueva ley significa una apuesta por el incremento de la calidad de las intervenciones de cooperación en la comunidad autónoma. Ahora bien, debemos tener presente que el texto legislativo sólo podrá moldear la realidad de la ayuda si sus disposiciones son aplicadas con voluntad política firme por parte de los poderes públicos responsables y son respetadas por los restantes actores del sistema de cooperación.

La Ley de Cooperación al Desarrollo de Galicia: breve desglose de contenidos

Desde una perspectiva comparada, la aprobación de una norma específica en la materia incorpora a Galicia al grupo de autonomías (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid y Navarra) que han reglamentado el tema de la cooperación al desarrollo. El proceso de tramitación parlamentaria del anteproyecto presentado en 2002 no ha suscitado incidencias relevantes en el plano del debate político, si bien es preciso señalar que fueron razones de oportunidad política -surgidas a partir de la catástrofe ecológica y socioeconómica originada por el hundimiento del *Prestige* frente a las costas gallegas- las que motivaron que se demorase la aprobación de la norma más de lo previsto. El texto final aprobado por la Cámara autonómica, sin embargo, no se separa de manera sustancial del anteproyecto, aunque el trámite ha permitido introducir leves matizaciones que han contribuido, en general, a mejorar la redacción definitiva de la ley.

El *Preámbulo* de la Ley supone una adecuada introducción a las disposiciones ulteriores al incardinar, por un lado, la política gallega de cooperación en el contexto del sistema internacional de cooperación para el desarrollo y realizar, por otra parte, un breve repaso de la génesis de esta política en la comunidad autónoma gallega. A nuestro juicio, la primera de las funciones que pretende desempeñar el Preámbulo, que es la fundamentación teórica de la acción de desarrollo realizada desde Galicia, ha sido plasmada a plena satisfacción al hacer referencia el texto

no sólo a la situación de desigualdad que caracteriza a la sociedad internacional de nuestros días, sino también a los objetivos básicos de reducción de la pobreza que han sido establecidos como metas del sistema internacional de cooperación al desarrollo. Desde este punto de vista, la orientación programática del texto legislativo entronca con una visión plenamente contemporánea del desarrollo que privilegia no sólo la consecución de crecimiento económico sino, sobre todo, el logro de objetivos encaminados hacia el desarrollo humano de los individuos. La segunda parte del Preámbulo, que pretende reflejar la realidad de la política gallega de cooperación, resulta, sin embargo, menos convincente porque, si bien plantea una breve revisión cronológica de la génesis de esta acción y una referencia escueta a los actores implicados, deja completamente de lado la identificación de los problemas que aquejan a la propia política. En nuestra opinión, hubiese resultado deseable que el Preámbulo incorporase, aunque fuese de forma esquemática, un análisis crítico sobre los problemas que presenta el sistema gallego de cooperación al desarrollo junto con una valoración sobre la adaptación de las soluciones que recoge la ley a la realidad de la comunidad autónoma.

El *Capítulo I* tiene como finalidad regular el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como señalar los objetivos, principios y prioridades de la política gallega de cooperación para el desarrollo. A diferencia de lo que ha ocurrido en otras leyes autonómicas -en las que se ha optado por remitir la enunciación de los *finés y objetivos* a la norma estatal⁷- el legislador gallego se ha decantado por definir de forma expresa los objetivos de la política de cooperación. En cualquier caso, el artículo 2 de la ley no se aparta en lo sustancial de la formulación general de objetivos que incorpora la norma estatal, aunque se aprecia en el mismo un esfuerzo por complementar el catálogo de propósitos de esta incluyendo como objetivos adicionales: el impulso de la participación ciudadana en las acciones de cooperación para el desarrollo y el fomento de la educación para el desarrollo (art. 2.e); y la promoción de la sensibilización de las instituciones de cara a una aproximación progresiva del porcentaje que las respectivas entidades públicas destinan a políticas de cooperación al mínimo ético del 0,7% de los recursos propios (2.f)⁸.

7. Vid. en este sentido art. 2 de la *Ley de Cooperación para el Desarrollo* de Extremadura (DO. de Extremadura de 18 de marzo de 2003, n° 33; B.O.E. de 11 de abril de 2003, n° 87) y art. 2 de la *Ley de Cooperación para el Desarrollo* de la Comunidad de Madrid (BO. de la Comunidad de Madrid de 13 de mayo de 1999, n° 112; B.O.E. de 20 de julio de 1999, n° 172).

8. En las letras anteriores del artículo 2 de la ley gallega se señala -reproduciendo prácticamente el contenido del artículo 3 de la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*- que son objetivos de la política de cooperación autonómica: a) apoyar a los países con menor grado de desarrollo y a aquellos otros que contengan amplias capas de su sociedad en extrema situación de necesidad y destrucción para que alcancen un desarrollo autosostenido, respetuoso con el medio y la biodiversidad y movilizador de recursos endógenos (...); b) potenciar los recursos humanos y materiales de esos pueblos (...); c) contribuir a la justicia y equidad en las relaciones comerciales, políticas y estratégicas en la comunidad internacional (...); d) atender a las situaciones de emergencia de las poblaciones más desfavorecidas (...).

La enunciación de los *principios* que deben regir la cooperación gallega para el desarrollo tampoco se separa demasiado de la norma estatal⁹. Como consecuencia del trámite parlamentario se introdujo en el texto, sin embargo, tres principios que no figuraban en el anteproyecto (conformando respectivamente los apartados, 3.g, 3.h y 3.i) y que hacen referencia: a que las acciones en materia de cooperación al desarrollo estarán regidas por el *principio de gratuidad*, por lo que las intervenciones de desarrollo no pueden estar orientadas ni directa ni indirectamente a la recepción de una contraprestación económica por parte de los agentes implicados; a que debe potenciarse la exigencia frente a los poderes públicos de medidas eficaces para conseguir el desarrollo de los países del sur; y a que deben buscarse, finalmente, unas relaciones comerciales más justas para facilitar la cancelación de la deuda externa de los países empobrecidos¹⁰.

El legislador ha optado, en lo que se refiere a la determinación de los criterios que han de regir el ciclo político de la cooperación gallega para el desarrollo, por subrayar la vigencia de una serie de principios que resultan ordinarios en la moderna gestión pública, como son los de *coordinación y complementariedad* entre las administraciones públicas, así como entre éstas y la sociedad civil, la *eficacia* y la *transparencia*, según indica el artículo 4. Además de estos criterios de carácter general, sin embargo, el artículo recoge algunos otros que se relacionan de forma específica con la cooperación al desarrollo, como son el relativo al respeto y fomento de la *independencia e imparcialidad* de las organizaciones no gubernamentales y otros agentes de cooperación (art. 4.g), el criterio de la *concertación* y la *corresponsabilidad* entre los agentes de cooperación y los receptores de la ayuda (art. 4.d) y, finalmente, el criterio de la *coherencia* de las actuaciones con los principios y objetivos de la cooperación para el desarrollo (art. 4.b). Respecto al último de estos criterios es preciso llamar la atención sobre el hecho de que la ley hace una lectura restrictiva de su extensión, al dotarlo de un carácter exclusivamente interno. Es decir, la norma gallega exige que las intervenciones de cooperación resulten ajustadas al fin que deben alcanzar, es decir que sean coherentes con la consecución del desarrollo humano, pero guarda silencio al respecto de si los objetivos en materia de cooperación al desarrollo deben informar al resto de las

9. Los principios rectores de la cooperación gallega para el desarrollo aparecen recogidos en el artículo 3 de la ley y son: a) el reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva como protagonista último de la cooperación para el desarrollo (...); b) la necesidad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, sostenible, participativo, y con respeto a la equidad de género, evitando toda discriminación por razones de cultura, raza o religión; c) la defensa y promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; d) el respeto a los modelos de desarrollo social y político que los pueblos hayan adoptado (...); e) el reconocimiento del derecho de los pueblos a decidir respecto a sus estructuras políticas, así como a la defensa y promoción de su cultura, lengua e identidades propias y de los valores de la convivencia pluricultural; f) el fomento de la paz, la igualdad y la justicia en las relaciones individuales y colectivas, entre comunidades y estados (...).

10. El texto es fruto de la aceptación de la enmienda nº 11 presentada por el grupo parlamentario del PSG-PSOE y la transacción de la enmienda nº 12 del mismo grupo.

políticas públicas de la comunidad autónoma al efecto de evitar que la implementación de estas pueda entrar en contradicción con la realización de los objetivos de la política de cooperación. En este sentido, hubiera resultado conveniente que la ley gallega incorporase alguna disposición análoga a las ya incluidas tanto en la norma estatal como en otras leyes autonómicas de cooperación con el objetivo expreso de regular la dimensión externa del principio de coherencia¹¹.

En cuanto al establecimiento de las *prioridades geográficas* de la política gallega de cooperación, la tramitación parlamentaria conllevó la desaparición en el texto de las referencias a las áreas regionales específicas que figuraban en el Anteproyecto (en concreto los países iberoamericanos y los del África Subsahariana, Atlántica e Austral)¹², estableciéndose únicamente una referencia genérica a “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” (artículo 7)¹³. En cualquier caso, nos parece lógica la supresión del texto de la ley de las prioridades geográficas específicas -cuya determinación entendemos que se remite al Plan Director de carácter cuatrienal- y su reemplazo por la objetividad que deriva del empleo del índice de desarrollo humano como referente primordial para la selección de los destinos geográficos de la ayuda, si bien hay que tener en cuenta que la distribución geográfica de la ayuda gallega no tendido históricamente a concentrarse en las regiones que presentan índices de desarrollo humano más bajos¹⁴.

La relación de *prioridades sectoriales* que recoge la ley es, por otra parte, bastante exhaustiva al hacer referencia a prácticamente cualquier ámbito imaginable de la cooperación al desarrollo. En concreto el artículo 8 se refiere, en su párrafo primero, a los servicios sociales básicos, el fortalecimiento de las estructuras democráticas, fomento y protección de los derechos humanos, la dotación y mejora de las infraestructuras económicas, el respeto y promoción de la identidad cultural de

11. Este *principio de coherencia* entre políticas, que tantos problemas genera en la práctica, sobre todo a nivel comunitario en el seno de la Unión Europea en virtud de las transferencias competenciales que han realizado los países miembros en materias tan sensibles para el desarrollo de los países del sur como agricultura, pesca o comercio exterior, se encuentra expresamente recogido en el art. 4 de la *Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (B.O.E. nº 162 de 8 de julio), así como, a nivel autonómico, en el art. 3.j de la *Ley Foral de Cooperación para el Desarrollo* (BO. de Navarra de 16 de marzo de 2001, nº 34; B.O.E. de 16 de mayo de 2001, nº 117) y en el art. 7 de la catalana *Ley de Cooperación al Desarrollo* (DO. de la Generalitat de Catalunya de 11 de enero de 2002, nº 3551; B.O.E. de 8 de febrero de 2002, nº 34).

12. Enmienda nº 15 presentada por el grupo parlamentario del PSG-PSOE.

13. De entre las diferentes leyes autonómicas tan solo la catalana explicita, por áreas regionales, que “son geográficamente prioritarios los países y pueblos del Mediterráneo, especialmente los del Magreb, los de América Latina, los del África subsahariana y otros con los que Cataluña ha tenido o tiene especiales relaciones de carácter histórico, social, económico, cultural y migratorio” (art. 5, párr. 2).

14. Así, sobre datos acumulados para el período 1998-2002, la estadística es inequívoca al poner de manifiesto que el 93,8% de los proyectos financiados por la Xunta de Galicia se dirigió hacia América Latina, el 5,5% a África, el 0,4% a Asia y el 0,3% a Europa, INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES: *op.cit.*,pág. 134.

los pueblos, la adopción de acciones positivas tendentes a la mejora de la posición de las mujeres en la sociedad, la promoción de la igualdad de oportunidades y defensa de los grupos de población más vulnerables (infancia, refugiados, desplazados, minorías étnicas, comunidades indígenas, etc.), el apoyo a los procesos de pacificación, el intercambio de experiencias acumuladas por la Xunta de Galicia en el ámbito de la gestión pública, el desarrollo científico y tecnológico, y, por último, la protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

En virtud de sendas enmiendas (respectivamente nº 18 y nº 13), presentadas por los grupos parlamentarios del PSG-PSOE y del BNG, ha sido incorporado también al mismo artículo 8 de la ley un párrafo segundo en el que se hacen constar las prioridades sectoriales en sensibilización y educación de la política gallega de cooperación al desarrollo, a saber: a) la concienciación de la opinión pública en materia de cooperación al desarrollo; b) la difusión en los ámbitos educativos del conocimiento de la realidad de los países subdesarrollados; c) el fomento de la investigación sobre las causas del subdesarrollo; d) y la potenciación de los agentes de cooperación al desarrollo de Galicia.

El *Capítulo II* de la ley establece los mecanismos de planificación y coordinación, así como los instrumentos y modalidades que adoptará la cooperación para el desarrollo realizada por la Comunidad Autónoma de Galicia. El *modelo de programación* diseñado es una réplica bastante fiel del que aparece en la Ley Española de Cooperación Internacional de 1998 al apoyarse sobre la elaboración, en primer lugar, de Planes Directores de carácter cuatrienal, que deben contener los objetivos, prioridades y recursos presupuestarios comprometidos para la ejecución de las intervenciones de cooperación durante su período de vigencia y concretarse, en segundo término, mediante Planes Anuales que especificarán los compromisos contenidos en el Plan Director (artículo 9). A pesar del valor referencial que ha tenido la ley española para la redacción de la ley gallega, es preciso valorar positivamente que el legislador autonómico se haya separado del modelo estatal en el refuerzo del *control parlamentario* del proceso de planificación, puesto que la norma gallega obliga a que el Plan Director sea aprobado -y no meramente informado, como ocurre a nivel estatal- por el Parlamento de Galicia (artículos 9.2 y 15.1)¹⁵.

15. En este sentido la norma gallega sigue la estela de otras leyes autonómicas que también han fortalecido el control parlamentario sobre el proceso de programación de la política de cooperación al desarrollo, como es el caso de la *Ley de Cooperación al Desarrollo* de Madrid (art. 4.2), la *Ley de Cooperación al Desarrollo* de Cataluña (art. 8.5), la *Ley de Cooperación al Desarrollo* de Extremadura (art. 4.2), la *Ley de Cooperación para el Desarrollo* de La Rioja en su art. 8.3 (BO. de La Rioja de 4 de julio de 2002, nº 81; B.O.E. 16 de julio de 2002, nº 169) y la *Ley de Cooperación para el Desarrollo* de Aragón en su art. 4.2 (BO. de Aragón de 30 de diciembre de 2000, nº 156; B.O.E. de 7 de febrero de 2001, nº 33). En este extremo se han mostrado más conservadoras las normas de Castilla-La Mancha (en su art. 4, cf. BO. de Castilla-La Mancha de 28 de febrero de 2003, nº 28; B.O.E. de 30 de mayo de 2003, nº 129) y Navarra (art. 17.1) que han establecido la aprobación del Plan Director como competencia a cargo del ejecutivo autonómico.

Los *instrumentos* de cooperación al desarrollo contemplados por la ley (artículos 12 y 13) son la cooperación técnica, la cooperación económica, la ayuda humanitaria y de emergencia, la educación en derechos humanos, la educación para el desarrollo, y la investigación para el desarrollo. Con una técnica legislativa discutible -ya que no hay motivo para confeccionar un catálogo de mecanismos para hacer operativos los instrumentos de cooperación cuando, por definición, estos mecanismos han de ser todos los que estén dentro del ejercicio de sus competencias en manos de los poderes públicos responsables- se ha incorporado al artículo 13 un apartado segundo (letra b) que no figuraba en el anteproyecto y que recoge como *medios para hacer efectivos los instrumentos de cooperación*: la disposición de fondos públicos para fomentar las acciones de cooperación, la iniciativa de las administraciones públicas para realizar estudios de identificación y prefactibilidad que podrán derivar en acciones de ejecución propia, las declaraciones institucionales y apoyo a iniciativas ciudadanas que promuevan un desarrollo global, sostenido y armónico, y la realización de declaraciones institucionales y de apoyo a iniciativas que promuevan un desarrollo humano y sostenible¹⁶.

La ley se refiere a las *modalidades* de la cooperación gallega para el desarrollo señalando que esta política puede ser ejecutada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, a través de organizaciones no gubernamentales o a través de cualquier otro agente de cooperación de los previstos en la Ley. En nuestra opinión, hubiera resultado necesario incluir una referencia expresa a la posibilidad de que la Xunta de Galicia pudiera canalizar parte de la AOD autonómica que gestiona a través del cauce de la cooperación multilateral, bien acometiendo proyectos conjuntos o simplemente aportando financiación a las organizaciones internacionales que tienen por finalidad la promoción del desarrollo¹⁷.

El *Capítulo III* de la ley regula las *instituciones y órganos de dirección, gestión y coordinación* de la política gallega de cooperación al desarrollo articulando un esquema institucional complejo que se asemeja al existente a nivel estatal. En primer lugar, la ley se refiere al *Parlamento de Galicia* y al *Consejo de la Xunta de Galicia* como instituciones rectoras de la política gallega de cooperación (artículos 15 y 16) indicando que el Parlamento debe aprobar

16. La inclusión de este subapartado es fruto de la aceptación de la enmienda nº 24 presentada por el grupo parlamentario del PSG-PSOE.

17. A pesar de que esta cláusula, formulada de modo expreso, se encuentra ausente de la mayoría de las leyes autonómicas de cooperación al desarrollo, podemos encontrar ejemplos a seguir, en este sentido, tanto en la ley catalana (que señala en el Preámbulo que "cooperación multilateral, que puede ser uno de los ejes estratégicos de la presencia internacional de Cataluña", y dedica a la regulación de esta modalidad de cooperación el art. 16) como en la norma madrileña (art. 6.1).

el Plan Director mientras que le corresponde al pleno del gobierno autonómico hacer la propuesta del Plan Director y aprobar los Planes Anuales, así como evaluar la política en la materia. La sección 2ª del Capítulo III delimita las funciones de los órganos del ejecutivo gallego que tienen competencias sobre cuestiones relacionadas con la cooperación al desarrollo. Finalmente, en la sección 3ª aparecen regulados los *órganos de coordinación y asesoramiento*. Dentro de estos últimos conviene destacar el notable esfuerzo realizado por el legislador por dotar a la política de cooperación de un aparato institucional que sea lo suficientemente denso como para permitir, por un lado, la intercomunicación entre las diversas instancias públicas que realizan intervenciones de desarrollo (al objeto de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en el desempeño de sus actuaciones) y, por otro lado, el establecimiento de vínculos con la sociedad civil que haga posible el enriquecimiento democrático de la gestión de esta política. El primero de los objetivos se logra mediante la creación de la *Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo* como órgano de coordinación y colaboración entre la Xunta de Galicia y las administraciones locales que incluyen en sus presupuestos partidas destinadas a cooperación para el desarrollo (artículo 20)¹⁸ y la constitución de la *Comisión Interdepartamental de Cooperación para el Desarrollo* que es el órgano técnico de coordinación entre las Consellerías que llevan a cabo actuaciones de cooperación para el desarrollo (artículo 21). En segundo lugar, la ley crea con el propósito de dar satisfacción a los anhelos participativos de la sociedad civil el *Consejo Gallego de Cooperación para el Desarrollo* como órgano de consulta adscrito a la consellería competente en la materia (artículo 22).

A pesar de que el Anteproyecto remitía el tema de la composición del Consejo íntegramente al desarrollo reglamentario sendas enmiendas introducidas por los grupos parlamentarios del PSG-PSOE y del BNG permitieron precisar, en el apartado 5 del artículo 22, que “los representantes de las ONGD

18. En este sentido, debemos recordar que los entes locales de la Comunidad Autónoma han emprendido también, de forma modesta y dispersa, intervenciones que los hacen formar parte del sistema gallego de cooperación al desarrollo. En términos cuantitativos los montantes de ayuda ponen de manifiesto el reducido nivel de compromiso de las instituciones locales de la Comunidad con las acciones de desarrollo (baste con señalar que la cooperación local supone sólo el 0,34% del total de la realizada en España por este tipo de instituciones) y, si desagregamos los componentes de estas partidas, podemos comprobar que las asignaciones presupuestarias se concentran en un grupo reducido de entes locales (entre los que destacan los Ayuntamientos de Oleiros, Vigo y Lugo). Los propios Ayuntamientos y Diputaciones ya han buscado fórmulas para gestionar de forma conjunta y optimizar los limitados recursos que destinan a cooperación al desarrollo, a través básicamente del *Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade* constituido en 1997 pero, en esa misma línea, resulta razonable que la ley cree un instrumento como la Comisión Interterritorial para facilitar la concertación entre las diferentes instancias de la administración territorial que despliegan acciones en materia de cooperación. Sobre las características del Fondo Galego, vid. NOVOA, Alfredo e RÍOS, Xulio: “A cooperación municipalista: o Fondo Galego”, *Tempo Exterior*, nº 2 (segunda época), xaneiro/xuño 2001, págs. 59-70.

serán elegidos por las propias asociaciones o plataformas legalmente constituidas”¹⁹. Esta previsión legislativa evita el riesgo de que el reglamento pudiese llegar a recoger algún sistema para la designación de los representantes no gubernamentales que socavase la capacidad de las propias organizaciones para representarse²⁰. Las funciones encomendadas al Consejo Gallego de Cooperación, por otra parte, son las clásicas de asesoramiento y consulta que se atribuyen a este tipo de entidades (como conocer e informar sobre los proyectos de normas en la materia, informar sobre la propuesta de los planes directores y anuales, emitir opinión sobre las convocatorias públicas de financiación para proyectos y programas, elaborar a iniciativa propia todo tipo de informes y propuestas, etc.).

El *Capítulo IV* de la ley recoge los *mecanismos de participación social y los agentes de la cooperación*, en los que se incluyen la Xunta de Galicia, las administraciones locales, las organizaciones no gubernamentales, las universidades, las empresas y las organizaciones empresariales, los sindicatos, las comunidades gallegas en el exterior y otros agentes sociales que tengan entre sus fines la realización de actividades de cooperación para el desarrollo (artículo 23). De entre el elenco de agentes de cooperación citados es preciso destacar que ha resultado controvertida, por diferentes motivos, la inclusión tanto de las empresas y organizaciones empresariales como de las comunidades gallegas en el exterior²¹. A pesar de la diferente naturaleza de estos actores, en ambos casos nos encontramos ante estructuras que, aunque puedan ejecutar

19. Respectivamente enmiendas nº 28 y 23.

20. En este sentido no cabe afirmar que otras legislaciones autonómicas en la materia hayan restringido de forma sustancial el derecho a la representación de las ONGD, pero las modulaciones que se han imprimido al mismo pueden llegar a encorsetar en ocasiones su alcance. Desde este punto de vista puede observarse, por ejemplo, que la normativa riojana dispuso, en un primer momento, que los vocales no gubernamentales del Consejo Regional para la Cooperación al Desarrollo “fuesen designados por la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de la Comunidad Autónoma, a propuesta de la Diputación General de La Rioja” (la cursiva es nuestra, ver modificación al Decreto 51/1996 de 13 de septiembre de creación del Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo publicada en el BO. de La Rioja de 22 de julio de 1997, nº 87), para pasar tres años después a establecer que los vocales sean “designados por la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Parlamento de La Rioja” (la cursiva, de nuevo, es nuestra, ver modificación al Decreto 51/1996 de 13 de septiembre de creación del Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo publicada en el BO. de La Rioja de 27 de mayo de 2000, nº 67). A pesar de que la evolución del procedimiento denota un descenso del control gubernativo sobre el nombramiento de los vocales no gubernamentales en el Consejo, lo cierto es que continúa resultando atípico -desde un punto de vista comparado a nivel autonómico- que no corresponda exclusivamente a las ONGD la competencia de designar a los vocales que las representan. Sobre esta cuestión la CONGDE ha señalado que “un elemento para que los Consejos de Cooperación funcionen correctamente y cumplan su cometido es que representen correctamente a los agentes de cooperación y a las ONG [y] en este sentido, el Consejo de Cooperación Nacional que debería ser una referencia para los Consejos Autonómicos ha dado un mal ejemplo [puesto que] la elección de las ONG que participan en el actualmente ha sido decidida unilateralmente por la administración central”, CONGDE: *loc.cit.*, pág. 8.

21. De este modo debemos indicar que entre las consideraciones críticas sobre aspectos del anteproyecto que la Coordinadora Gallega de ONGD transmitió en su momento a los grupos parlamentarios representados en la cámara gallega figuraban en lugar destacado “la duda sobre el papel como agentes de cooperación de las comunidades gallegas en el exterior; y la necesidad de acotar el papel de las empresas como agentes de cooperación”, COORDINADORA GALEGA DE ONGs PARA O DESENVOLVEMENTO: *Informe sobre a cooperación descentralizada en Galicia*, Santiago de Compostela, Febrero 2003, pág. 6

intervenciones de desarrollo, no están llamadas de forma natural a hacerlo y, en consecuencia, son observadas como agentes potencialmente *espúreos* del proceso de cooperación que deben ser sometidos a un control minucioso que impida que pueda distorsionarse la naturaleza solidaria de estas prácticas. En el caso de los agentes empresariales, dónde el debate sobre la ley gallega viene a entroncar con un debate general en la actualidad a nivel mundial como es el de delimitar qué rol les corresponde desempeñar a las empresas dentro de un sistema de cooperación al desarrollo que ha sido caracterizado como *liberal-conservador*²², el legislador gallego ha manifestado un empeño notable por enfatizar el carácter no lucrativo que ha de desprenderse de las actuaciones de estos agentes²³.

El caso de las comunidades gallegas en el exterior presenta caracteres *sui generis* que son específicos de la realidad gallega y la ley resulta en este punto, a nuestro juicio, excesivamente ambigua a la hora de acotar los márgenes de acción que se reconoce a las comunidades en el seno de la política de cooperación. Sin lugar a dudas, el potencial de estas comunidades para acometer intervenciones de desarrollo es elevado en virtud de diversos factores como pudieran ser el grado de integración que han alcanzado históricamente estas comunidades en muchas sociedades de países (no tanto pobres como, más bien) hoy empobrecidos, la tradición solidaria que ha inspirado su propia articulación organizativa, o el nivel de compromiso y cualificación que atesora buena parte del personal que gestiona las estructuras organizativas de estas comunidades. Sin embargo, al tiempo que advertimos estas ventajas, es necesario tomar en consideración también los riesgos que entraña la canalización de recursos de cooperación al desarrollo a través de las comunidades gallegas en el exterior puesto que: en primer lugar, estas estructuras son más abundantes y robustas en países que no son los priorizados geográficamente por la propia ley, es decir, las comunidades no han proliferado en aquellas sociedades que tienen en el momento actual un menor índice de desarrollo humano (artículo 7); en segundo lugar, las organizaciones que conforman las comunidades tienen como objetivo primordial dentro del ámbito de la prestación de

22. Por todos, SANAHUJA PERALES, José Antonio: "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en GÓMEZ GALÁN, Manuel e SANAHUJA PERALES, José Antonio (coords.): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, Madrid, CIDEAL, 2001, págs. 51-127, pág. 107 y ss.

23. En este sentido es necesario interpretar la incorporación de un párrafo 2 al artículo 23 (ausente del anteproyecto) en el que, tras enumerarse los agentes de cooperación, se indica que "los agentes de cooperación que por su naturaleza jurídica posean ánimo de lucro podrán acceder a ayudas autonómicas en este campo si reúnen las dos condiciones siguientes: a) Acreditación previa de las garantías que establezcan en los reglamentos que desarrollan la legislación gallega en materia de régimen financiero y presupuestario. b) Compromiso de no obtener beneficio alguno de la operación. Dicho compromiso conllevará la obligación de encargar a su cuenta una auditoría contable. Esta auditoría habrá de ser efectuada por un profesional independiente a criterio de la administración...".

servicios sociales conseguir mejorar el bienestar de sus afiliados gallegos y sus descendientes, y no *prima facie* el bienestar de los estratos más depauperados de la población del país en que se radican; y, en último término aunque estrechamente vinculado al considerando anterior, las comunidades gallegas en el exterior son organizaciones que experimentan importantes presiones políticas al orientar su actuación asistencial hacia (y por tanto ejercer un cierto grado de influencia sobre) ciudadanos que, aunque residen en el exterior, forman parte en muchas ocasiones del cuerpo electoral gallego. La confluencia de estos vectores no basta, desde luego, para poner bajo sospecha *a priori* la eficacia de las comunidades gallegas en el exterior como agentes de cooperación, pero tendría que haber sido suficiente como para que la ley dedicase alguna consideración adicional a detallar bajo qué condiciones podrán las actividades de estas comunidades ser consideradas como intervenciones de desarrollo. En este sentido, debemos esforzarnos por impedir que la ineludible tarea solidaria de asistencia social en favor de la población gallega emigrante que debe asumir y asume la administración autonómica pueda mezclarse o confundirse con una línea de acción política nítidamente distinta como es la realización de intervenciones de cooperación al desarrollo.

Al respecto de los restantes agentes de cooperación, la ley sólo hace referencia expresa a las ONGD para señalar cuáles han de ser sus rasgos constitutivos a los efectos de beneficiarse de las subvenciones autonómicas (artículo 25.2) y para indicar que son consideradas como “interlocutores permanentes de la Xunta de Galicia en materia de cooperación internacional para el desarrollo” (artículo 25.1)

El *Capítulo V* regula los *recursos personales* (funcionarios, voluntariado y cooperantes) y a los *medios financieros* al servicio de la cooperación gallega para el desarrollo. Desde el punto de vista financiero merece la pena destacar la enmienda introducida al artículo 29.1 para establecer que los recursos tenderán progresivamente a alcanzar el mínimo del 0,7% de los presupuestos de la Xunta de Galicia, puesto que esta disposición debiera servir como criterio orientador para elevar hacia niveles de normalidad las reducidas asignaciones presupuestarias que ha realizado el ejecutivo autonómico en esta materia²⁴. Por último, el *Capítulo VI* contiene las normas relativas a las infracciones y sanciones, la prescripción de éstas, el procedimiento sancionador y los órganos

24. Concretamente el texto señala, tras la aceptación de la enmienda nº 27 presentada por el grupo parlamentario del BNG que “la Ley de presupuestos fijará anualmente los créditos destinados a la cooperación para el desarrollo en la Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con las orientaciones contenidas en el plan anual correspondiente, *que tenderán progresivamente a alcanzar el mínimo del 0,7 por 100 de los presupuestos de la Xunta de Galicia*” (en cursiva, texto de la enmienda).

competentes. La Ley termina con cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales, de entre las que merece la pena destacar únicamente lo dispuesto por la adicional cuarta en la que se indica que la Xunta insertará en el primer Plan Director que remita al Parlamento tras la entrada en vigor de la ley una propuesta motivada en la que se pondere la viabilidad de la creación de una Agencia Gallega de Cooperación al Desarrollo.

Conclusiones

En nuestra opinión, cabe cerrar esta revisión de las disposiciones incorporadas a la ley gallega sobre cooperación al desarrollo señalando que la aprobación de esta norma constituye, en términos generales, una buena noticia para el fortalecimiento del sistema de cooperación de la comunidad autónoma. A pesar de las críticas menores que pueden deslizarse sobre aspectos puntuales de sus contenidos, la entrada en vigor del nuevo texto legislativo supone, por encima de todo, el reforzamiento institucional a nivel autonómico de la política de cooperación. La enunciación expresa de los objetivos, principios, prioridades e instrumentos de la política de cooperación que recoge la ley, junto con el diseño la estructura orgánica competente para gestionar el ciclo de esta política pública, debe servir para elevar el horizonte de calidad de las intervenciones de cooperación en la comunidad gallega. Desde un punto de vista técnico, la ley presenta soluciones correctas tanto en la concepción programática de la política de cooperación como en la articulación de un aparato institucional apropiado para su gestión, que se asemejan a las recogidas en el acervo legislativo conformado por la ley estatal y las restantes normas autonómicas ya existentes en la materia. El nuevo marco normativo aporta, en definitiva, fundamentos teóricos y mecanismos prácticos suficientes como para implicar -si existe voluntad por parte de los actores del sistema gallego de cooperación al desarrollo (y, básicamente, si existe voluntad por parte del ejecutivo autonómico) a la hora de garantizar su aplicación- la apertura de una fase de crecimiento y consolidación de las prácticas de cooperación llevadas a cabo desde la comunidad autónoma gallega.