
LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

JAVIER ÁLVAREZ BARBEITO

RESUMEN

A pesar de la breve historia de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Autónoma de Galicia, ésta ha conocido un importante impulso en los últimos años, al igual que el resto de la cooperación descentralizada española. Este avance queda plasmado en el Proyecto de Ley de Cooperación al Desarrollo que se analiza en estas líneas, principalmente en lo que se refiere a los criterios que lo informan, los sectores prioritarios de actuación que determina y los agentes de cooperación que aglutina.

ABSTRACT

Despite its short experience, the Galician Development Assistance is taking significant steps towards a more comprehensive and coherent development model, the first measure being the Galician Development Cooperation Law which is analyzed in this article, specially as for the guiding principles, the geographical and sectoral priorities and the wide range of actors that shape the Law.

RÉSUMÉ

Malgré la courte histoire de la coopération au développement de la Communauté Autonome de la Galice, celle-ci a connu un

* Director General de Cooperación Exterior de la Consejería de Emigración y Cooperación Exterior de la Xunta de Galicia.

important élan dans ces derniers temps, de même que le reste de la coopération décentralisée espagnole. Ce progrès se concrétise dans le Projet de Loi de Coopération au Développement qui s'analyse ci-dessous, fondamentalement en ce qui concerne les critères qui l'informent, les secteurs prioritaires d'activité qu'il détermine et les agents de coopération qu'il agglutine.

La cooperación para el desarrollo en la Comunidad Autónoma de Galicia tiene una breve historia. Si bien se inicia una incipiente actividad en el año 1992, no es sino a partir del año 1997 cuando se estructura orgánicamente este sector de la Xunta de Galicia.

En cualquier caso, el mes de diciembre del año 2001 supone un salto cuantitativa y cualitativamente muy importante. Cuantitativamente, por que se incrementa en un 80% la dotación presupuestaria prevista hasta esta fecha (lo que supone unos 5,5 millones de Euros) y, cualitativamente, pues se crea una unidad con rango de dirección general: la Dirección General de Cooperación Exterior.

Sin embargo, el dato más destacado de la actividad de la Xunta de Galicia en materia de cooperación para el desarrollo ha sido la elaboración del —en estos momentos— Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Y, esto es así porque la política de la Ayuda Oficial al Desarrollo ya dejó de ser vista como una mera política pública, para concebirse como la puesta en relieve de unos valores —relacionados con el compromiso y la solidaridad— que competen a toda la ciudadanía.

Este nuevo concepto no trata de disminuir la responsabilidad que tienen los gobiernos en el diseño de las líneas básicas de cooperación, más bien de lo que se trata es de subrayar que esta “ayuda” no es un espacio limitado a la acción del gobierno, sino un marco de encuentro de toda la sociedad.

A lo largo de los últimos años, la ayuda internacional que llevaron a cabo las administraciones autonómicas consiguió un papel cada vez más destacado en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Y lo hizo hasta el punto de erigirse en una experiencia que no tiene referente internacional, y a la que el propio Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE identifica como “fuente de inspiración” para otros países donantes.

Bajo el rótulo genérico de “cooperación descentralizada” se acogen modelos institucionales y de gestión dispares. De este modo, aflora en la política autonómica de cooperación la definición de una imagen singularizada de la Comunidad respectiva, que se manifiesta en una acción exterior propia que, en todo caso, no debe resultar incompatible con las competencias del Estado.

Si bien la legitimidad de este objetivo está fuera de toda duda, no es menos cierto que su búsqueda sin tener en cuenta el conjunto de modelos de cooperación español, pone en evidencia uno de los riesgos que amenazan a este sistema de “cooperación descentralizada”: la multiplicación de solapamientos e interferencias entre diversas instancias de la Administración.

Para evitar estos riesgos, el presente Proyecto de Ley acomoda a su formulación un conjunto de criterios que no sólo los elimina sino que permite una política de cooperación más rica y vigorosa, a partir de la complementaria presencia de todos los activos donantes y de las respectivas ventajas que cada uno puede aportar.

Criterios que informan el Proyecto de Ley

1. El primero de estos criterios se refiere a la necesaria *coordinación y coherencia agregada* que debe insuflar la cooperación al desarrollo gallega en el sistema estatal. De ahí que, sin perjuicio de la legítima capacidad de decisión de la Comunidad Autónoma, convenga reforzar las instancias de comunicación y concertación que impulsen los criterios antes apuntados. Por supuesto, tal complementariedad no puede ser el resultado de un ejercicio centralizado de la cooperación. Ha de ser el fruto de la presencia de voluntades políticas para compartir y concertar, basadas en la confianza y respeto mutuos de las propias competencias. Un ejemplo de lo expuesto lo constituye la creación de la “Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo”. Esta comisión se configura como el órgano de coordinación y colaboración entre la Xunta de Galicia y las Administraciones Locales de la Comunidad Autónoma de Galicia. Un órgano en el que se planificarán e impulsarán acciones conjuntas entre las dos administraciones; un órgano que garantizará la coherencia y complementariedad de sus actuaciones; un órgano, en definitiva, que respetará escrupulosamente las competencias propias de cada cual.
2. La *definición de una política estratégica* constituye una segunda vertiente del proyecto de Ley que entiendo decisiva en la política de cooperación de la Comunidad Autónoma de Galicia. Si bien es cierto que

el papel de la Administración en este campo debe tener un importante componente “facilitador” de las iniciativas espontáneamente surgidas del tejido asociativo de la sociedad civil, esto no debe suponer la ausencia de un diseño estratégico en el que se determinen los compromisos que asume la Xunta de Galicia, así como los sectores y ámbitos geográficos a los que se les otorgará más relevancia. Como no podía ser de otro modo, el Proyecto de Ley prevé la necesidad de la planificación en la cooperación gallega, que se articulará a través de un Plan Director cuadrienal y los respectivos planes anuales. Un Plan Director que tendrá que ser fruto del esfuerzo consensuado entre los diversos agentes de cooperación previstos en este Proyecto de Ley, como continuación del proceso de debate que se abrió con el citado Texto normativo.

3. La *promoción del capital social* será otro de los retos que este Proyecto de Ley pretende conseguir. La cooperación descentralizada está en disposición de conectar, rápidamente, con actores sociales. Puede estimular sus capacidades, apoyar sus iniciativas o consolidar a sus instituciones. Así, se propiciará un tejido social más dinámico y comprometido, en el que la reflexión crítica, el estudio y la formación sobre los temas relativos a la Cooperación al Desarrollo sean la norma y no la excepción. Para que tal voluntad estratégica sea una realidad, hace falta construirla a través de un diálogo abierto conjunto de los actores sociales comprometidos. Tanto es así, que el Proyecto de Ley que ahora se presenta contiene un marco específico de participación y diálogo con todos los agentes de cooperación; agentes que en su conjunto representan el sentir de la sociedad gallega. Este marco no es otro que el Consejo Gallego de Cooperación para el Desarrollo.
4. La cooperación al desarrollo se enfrenta a la necesidad de extremar la *eficacia y eficiencia* de los recursos disponibles. Para lograrlo hace falta intensificar los esfuerzos de formulación de los proyectos; hacer un seguimiento exhaustivo de los mismos y, por encima de todo, que la evaluación de aquellos no deje lugar a dudas sobre la correcta aplicación de los recursos públicos.
5. Como comenté anteriormente, concebir la cooperación al desarrollo de la Xunta de Galicia como una réplica a pequeña escala de aquello que hace la Administración estatal no sólo supondría un inútil gasto en recursos humanos y corrientes, sino que respondería a una falta de visión de las *especificidades sectoriales y geográficas* en las que Galicia puede aportar sus experiencias. Todos los aquí presentes somos conscientes de que la capacidad presupuestaria de la Xunta de Galicia no es la que debe abarcar el, desgraciadamente, numeroso grupo de países y poblaciones en condiciones poco desarrolladas. Esto debe

hacernos reflexionar y decidir, entre la dispersión de acciones que no obtiene, en la mayoría de los casos, la imprescindible sostenibilidad y viabilidad de proyectos una vez que desaparece la ayuda externa, o la concentración de los recursos en sectores y áreas geográficas previamente decididas entre todos aquellos que hacemos cooperación en la Comunidad Autónoma. El Proyecto de Ley, aporta la visión especializada descrita: por una parte, enumera una serie de sectores como los servicios sociales básicos; el fortalecimiento de las estructuras democráticas; la promoción de la identidad de los pueblos o la mejora de infraestructuras económicas y, por otra, indica como áreas geográficas prioritarias a Iberoamérica, o África Atlántica y Austral, aunque sin cerrar la posibilidad de incluir otras, si en los órganos de concertación previstos en la Ley así se decidiese. Tanto es así que, en las convocatorias de ayudas y subvenciones previstas para el año 2003 se prevé la priorización de determinados países de las áreas geográficas antes citadas.

6. Por último, un criterio que hace de este proyecto de Ley, un proyecto moderno, abierto y singular es el intento de coordinar la cooperación gallega en las *redes internacionales* de ayuda al desarrollo. Como nos recuerda la conocida sentencia, “habría que actuar localmente, pero pensar globalmente”.

Sectores prioritarios de actuación

Hace un momento me refería a la necesidad de centrar la cooperación gallega en determinados sectores. Por este motivo merece la pena detenerse en el análisis de aquellos sectores prioritarios para la cooperación gallega:

1. *Necesidades sociales básicas*: La salud y la educación básica, la vivienda y las infraestructuras básicas constituyen las prioridades de la cooperación gallega. Un ejemplo de lo expuesto lo constituyen los muchos proyectos (aproximadamente el 40%) financiados por las convocatorias de ayudas a ONGD, así como los convenios de colaboración formalizados con éstas en relación con este sector.
2. *Inversión en el ser humano*: Entendemos la inversión en el ser humano como comprensiva de:
 - el fortalecimiento de las capacidades institucionales,
 - el apoyo a la mejora de la calidad de la enseñanza, tanto en su dimensión básica como superior,
 - el desarrollo científico y tecnológico al servicio del desarrollo, y
 - el apoyo a la interculturalidad.

3. *Infraestructuras y promoción del tejido económico.* En este caso, los objetivos a conseguir son:

- el apoyo a la creación de un clima económico favorable que propicie la creación de un tejido empresarial, así como un marco normativo adecuado,
- la promoción de inversiones en las que se contemple como prioridad la creación de empresas mixtas,
- el apoyo a las organizaciones empresariales y la mejora de su capacidad de interlocución social,
- el impulso de condiciones dignas de empleo.

En este ámbito, se han desarrollado varios proyectos de cooperación bilateral directa que ya están dando sus primeros frutos, sobre todo en países centroamericanos. Un ejemplo de ello es la incipiente articulación de un tejido productivo en el sector acuícola en Honduras.

4. *Defensa del Medio Ambiente.* Al margen de su carácter sectorial, el medio ambiente dispone de una condición estratégica y horizontal que no debemos olvidar. La preservación del medio ambiente no sólo interesa a todo los países desarrollados o en proceso de serlo, sino que forma parte del legado a futuras generaciones. La gestión de los residuos sólidos constituye un ámbito en el que la cooperación gallega se ha especializado, actuando en países como El Salvador (el Golfo de Fonseca) o en Costa Rica.

5. *Desarrollo institucional y buen gobierno:* La fragilidad institucional de muchos de los países prioritarios de la cooperación gallega exige la inclusión de medidas que fortalezcan las estructuras democráticas y de la sociedad civil, así como el apoyo a las incipientes manifestaciones municipalistas que se están abriendo paso estos últimos años. En este sector, tratamos de concentrar nuestros esfuerzos en el fortalecimiento de la descentralización municipal en América Latina y el desarrollo de acciones de reforma de la Administración Pública.

Agentes de cooperación

Como se ha comentado, este proyecto de ley es quien debe aglutinar los diferentes actores sociales que trabajan en favor de la cooperación al desarrollo, concentrando los esfuerzos de agentes tan diversos como las ONGD, las Universidades, las empresas y los sindicatos, las diferentes administraciones o las Comunidades Gallegas en el exterior.

Si bien muchas de ellas ya venían desarrollando acciones de cooperación, con este Proyecto de Ley se aclara el campo de la acción pública, al tiempo que existe un marco definido en el que se puede materializar un diálogo útil entre el conjunto de los actores comprometidos con la cooperación.

La complementariedad entre los diferentes actores es —como ya dije— un criterio, pero a la vez un objetivo irrenunciable. Cada agente de cooperación dispone de recursos y capacidades con los que puede acometer acciones en mejores condiciones, menor esfuerzo, y una mayor eficacia que el resto de aquellos. Optimizar sus virtudes es un objetivo de este Proyecto de Ley.

Tanto es así que, sin perjuicio de la autonomía de que disponen los agentes de cooperación que antes indiqué, este proyecto de Ley trata de potenciar las capacidades siguientes:

Organizaciones No Gubernamentales

Hasta hace bien poco tiempo, el protagonismo de las ONGD en la política de cooperación en Galicia fue prácticamente exclusivo como agente de cooperación.

Este hecho no es fruto de la casualidad, sino que se justifica por su capacidad para ofrecer un enfoque, una orientación y un estilo de trabajo capaz de aglutinar diferentes sensibilidades con un objetivo común: la solidaridad.

Este Proyecto de Ley no olvida esa realidad, al reconocer la importancia del papel que juegan y que están llamadas a jugar las ONGD en la cooperación gallega.

La causa de este reconocimiento se justifica por múltiples razones. A la ya comentada capacidad para articular la respuesta de compromiso del conjunto de la ciudadanía, se une la agilidad y flexibilidad organizativa que les permite acceder de forma directa a las poblaciones receptoras de la ayuda, o a su vocación de impulso de iniciativas novedosas y de propuestas alternativas.

Sin perjuicio de lo expuesto, no debemos olvidarnos que se trata de un entramado organizativo en proceso de consolidación, lo que se manifiesta tanto en la escasa autonomía financiera como en su limitada capacidad técnica.

Pues bien, creo que este proyecto de Ley puede constituir el primer eslabón de una cadena que facilite uno de los grandes retos del sector, como es conseguir

la necesaria profesionalidad —más que su profesionalización— que les permita encarar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación en condiciones óptimas.

Así mismo, este Proyecto de Ley puede ser el punto de partida que facilite una mayor estructuración y unidad de las ONGD gallegas, a través de fórmulas que faciliten la constitución de redes de colaboración entre aquellas, una vía especialmente acertada en el caso de Organizaciones de limitada estructura, que les permitirá afrontar proyectos de mayor envergadura mediante la complementariedad de los recursos humanos, técnicos y financieros de cada una de ellas.

Administración Local

En los años noventa, la Unión Europea promovió una innovadora herramienta de cooperación que permitía canalizar la Ayuda Oficial al Desarrollo a través de las entidades locales. Un proceso que tiene como virtud más reseñable la “apropiación” de las estrategias y objetivos de la cooperación por parte de las poblaciones locales.

Como resultado de esta iniciativa se consolida la presencia de las entidades locales y las asociaciones municipales en los programas de cooperación auspiciados por la Dirección General para el Desarrollo de la Unión Europea; un hecho catalizador de una nueva etapa caracterizada por:

- un mayor índice de participación de la sociedad civil en las actividades de desarrollo local autogestionado;
- una nueva configuración de atributos y facultades legales de los entes públicos locales y,
- la emergencia de procesos de integración supramunicipal que ofrecen nuevas posibilidades de inserción de los agentes locales en el marco de la cooperación.

Universidades

Así como el papel de las universidades en otros proyectos normativos ya aprobados o en fase de elaboración no aparece suficientemente dimensionado, el presente proyecto de ley clarifica su presencia como un agente estratégico de la cooperación gallega.

El papel desempeñado por la cooperación Universitaria presenta una notable diversidad. Esta diversidad se manifiesta tanto:

- en su función social, como
- en su presencia como actor socioeconómico, o también
- interpretando el papel de intermediario entre la sociedad y la empresa.

En cualquier caso, la cooperación universitaria tiene mucho que decir cuando se orienta a las bases subyacentes del subdesarrollo. Lo que es tanto como afirmar su inexcusable presencia en operaciones a largo plazo que tengan como objetivo la modificación de estructuras a través de programas de generación y difusión del conocimiento, de la formación y capacitación, y de la potenciación de proyectos aplicados.

Estos objetivos permiten la puesta en valor de una serie de funciones que nadie mejor que la Universidad puede ejecutar:

- La primera de ellas se refiere a formación y educación. La formación inicial constituye un importante factor de desarrollo a largo plazo, pero no debemos olvidar la incidencia estructural que juega la educación para el desarrollo, como potenciadora de estrategias de cooperación.
- También se antoja imprescindible que la universidad sea quien ha de compartir experiencias compartiendo recursos. Esta interrelación permite vincular grupos de investigación y así crear comunidades científicas, académicas y profesionales entre países donantes y receptores de la Ayuda Oficial para el Desarrollo.
- La investigación para el desarrollo constituye el tercer pilar sobre el que se asienta la cooperación universitaria. Un pilar al que debemos prestar especial atención tanto en lo que se refiere a investigación sobre el propio desarrollo, como a la de carácter finalista.
- No debemos olvidarnos que una de las deficiencias más apremiantes de los países menos desarrollados es su dependencia tecnológica. En este campo, de nuevo la universidad puede jugar un papel destacado permitiendo la transferencia de tecnología que permita desenvolver las capacidades de investigación, innovación y adaptación tecnológica de aquellos países. Sin embargo, esta transferencia de tecnología tendrá que acompañarse de la correspondiente formación para lograr la adaptación de aquella a las condiciones locales.

La empresa

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que, en estos momentos, no sólo cambió la concepción acerca de las variables para promover el desarrollo, sino también la identificación de los agentes responsables de tal proceso.

En el pasado, se le atribuía al Estado un papel protagonista —y casi exclusivo— en la política de cooperación al desarrollo. La experiencia demostró que la capacidad de iniciativa del sector privado —de la empresa— no estaba suficientemente aprovechada y que resulta decisiva para el país receptor de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

El concepto actual de Cooperación ya no se entiende restringido a la ejecución de proyectos sociales básicos (sanidad, alimentación, vivienda, etc), sino como un mecanismo que asegure un crecimiento económico equilibrado. Obviamente, esto sólo se logra con un tejido productivo que haga sostenible en el tiempo las medidas sociales antes aludidas.

En definitiva, la participación de la empresa en este proceso es tan importante como la de los otros agentes apuntados, sobre todo en esta nueva etapa de la cooperación al desarrollo.

Al margen de las acciones de mecenazgo, sponsorización o patrocinio de acciones en favor de la cooperación a través de otros agentes, como las ONGD, la actuación de la empresa en este campo cobra especial significación cuando se relaciona con el apoyo, a través de sus organizaciones (como puede ser el caso de la CEOE), al fortalecimiento del sector privado del país receptor de la cooperación.

En esta línea, entre las posibles acciones que podría desenvolver la empresa estarían:

- El apoyo a la creación de empresas, en particular PYMES y cooperativas.
- La formación de capital humano en ámbitos relacionados con la gestión empresarial.
- El impulso y fortalecimiento del asociacionismo empresarial.
- El apoyo a la creación de marcos reguladores propicios para el desarrollo empresarial.
- El respaldo a programas de Asistencia Técnica en diferentes ámbitos (financiero, comercial, tecnológico, etc).
- La colaboración entre empresas favorecedoras de la promoción de proyectos conjuntos, de la creación de joint-ventures, de transferencia de tecnología o de alianzas estratégicas para la distribución comercial.
- La formación centrada en la creación de empresas, en aspectos relativos a la gestión y proyección exterior.

Estamos ante un nuevo panorama de cooperación que surge de la necesidad de cubrir un aspecto indispensable para el fortalecimiento de toda sociedad: la creación de empleo y riqueza como sustento de su desarrollo sostenible.

Los sindicatos

Por lo que respecta a los sindicatos, tienen una doble función de apoyo a la cooperación. Por una Parte, están en condiciones de realizar una decisiva actividad en el campo de la sensibilización tanto entre sus afiliados como con colectivos de trabajadores. Por otra, también tienen un papel crucial en el respaldo a la organización sindical en el mundo en desarrollo, potenciando la capacidad técnica y organizativa de estas instituciones y respaldando su participación en los procesos de diálogo social.

Las comunidades gallegas en el exterior

Estos últimos meses supusieron para nuestras colectividades en el exterior un viaje agitado hacia un pasado que, tanto nuestros paisanos emigrantes como nosotros mismos, pensábamos olvidado.

Sin embargo, de la caótica situación que están viviendo países como Argentina, Uruguay o Venezuela surgió un sentimiento solidario, articulado alrededor de los centros gallegos, que supuso una bocanada de aire fresco en el enrarecido ambiente de las sociedades de estos países.

Los ejemplos son variopintos. Así, pudimos contemplar como un grupo de jubilados se organizaba para estructurar un programa alimentario entre las capas más desfavorecidas de la población del Gran Buenos Aires; o como se apoyaba un programa nutricional de niños en deficiente estado físico en la ciudad de Montevideo; o también, como se organizaban comedores comunitarios en favor de familias monoparentales en situaciones límite.

En definitiva, contemplé con verdadera alegría el resurgir del espíritu solidario que siempre caracterizó a nuestro pueblo gracias al que, en el pasado, Galicia pudo sobrellevar necesidades de que adolecía.

Si disponer de un caudal tan fructífero de solidaridad a nuestro alcance ya es de por sí una ventaja que no debemos desaprovechar, también hace falta recordar que, con las Comunidades Gallegas en el exterior, se cumple una de las premisas básicas de la cooperación para el desarrollo: “tener en cuenta las demandas de las poblaciones locales de los países receptores de la ayuda”.

Las comunidades gallegas también constituyen magníficos “observatorios” desde los que los otros agentes de cooperación podrán contemplar la realidad del país en el que pretenden trabajar, y “utilizarlos” como plataforma para el diseño de estrategias, programas o proyectos de cooperación.

La consideración de las Comunidades gallegas en el exterior como agentes de cooperación constituye, no sólo una singularidad de este proyecto de ley no prevista en ningún otro texto normativo aprobado o en proceso de elaboración, sino también una obligación derivada de la responsabilidad que tiene todo gobierno de poner en valor todo los recursos de que disponía la sociedad civil para conseguir sus objetivos.

En definitiva, un proyecto de Ley que espero y deseo constituya el marco adecuado para que todos aquellos que dedicamos nuestro esfuerzo a la cooperación para el desarrollo vean colmadas sus expectativas.