

LA COOPERACIÓN DE LA XUNTA DE GALICIA Y SU GESTIÓN

Erika Jaráiz Gulías

*Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Universidade de Santiago de Compostela*

Resumen: *en este artículo se aborda el concepto de cooperación descentralizada desde una óptica restringida (aquella ejercida por entes públicos no estatales) para analizar el desarrollo de las políticas pública de cooperación al desarrollo en Galicia a través del papel jugado por la administración autonómica, la Xunta de Galicia. Se analiza la gestión de la política de cooperación al desarrollo desde el gobierno autónomo en los últimos años, realizando una descripción y reflexión de los presupuestos destinados a este fin, así como de las actividades desarrolladas y las prioridades geográficas establecidas.*

Palabras clave: *cooperación descentralizada, políticas públicas de cooperación al desarrollo, cooperación participativa.*

Abstract: *In this article there is approached the concept of cooperation decentralized from an optics restricted (that one exercised by public not state entities) to analyze the development of the policies public of cooperation to the development in Galicia across the paper played by the autonomous administration, the Autonomous government of Galicia. There is analyzed the management of the politics of cooperation to the development from the autonomous government in the last years, realizing a description and reflection of the budgets destined for this end, as well as of the developed activities and the geographical established priorities.*

Keywords: *Decentralized cooperation, public policies of cooperation to the development, participative cooperation.*

INTRODUCCIÓN

A finales del los 90, comienza a consolidarse en España un tipo de cooperación al desarrollo, que se caracteriza porque las administraciones locales y autonómicas comienzan a ganar peso como actores de cooperación, al margen del centralismo de las iniciativas del gobierno estatal vigen-

tes hasta el momento. Este proceso, ocurre también en algunos países de Europa occidental, debido fundamentalmente a la descentralización administrativa, y a la expansión de los movimientos sociales y la ampliación de los objetivos de los movimientos sociales tradicionales, que han provocado el nacimiento de la cooperación en-

tendida como implicación social en beneficio la satisfacción de las necesidades básicas y del desarrollo desde abajo. (Tomás Carpi, Colomer Queipo e Irusta Aguirre, 1997).

Existen dos conceptos de Cooperación Descentralizada, un concepto más amplio, que es el que utiliza la Unión Europea, referido a una cooperación participativa y con variedad de actores implicados de carácter estatal y sobre todo actores de la sociedad civil. Por otra parte, existe un concepto más restringido, que es el que se utiliza habitualmente en España, y que identifica como cooperación descentralizada toda aquella ejercida por entes públicos no estatales, es decir, los entes administrativamente descentralizados, como las entidades locales y las Comunidades Autónomas, fundamentalmente. Este tipo de cooperación se conoce habitualmente como Cooperación Oficial Descentralizada (COD). (González-Badía Fraga y Seisdedos Ruíz, 2003).

Este concepto más restringido es el que se utiliza en el análisis de las políticas públicas autonómicas de la cooperación gallega al desarrollo, una cooperación descentralizada que surge de forma tardía, y como resultado de los procesos a los que se hace referencia anteriormente.

El objetivo fundamental de este artículo es, por tanto, evaluar la cooperación

gallega de la legislatura 2005-2009, centrándonos en cuatro pilares que entendemos son los criterios fundamentales característicos de una cooperación descentralizada al desarrollo moderna y eficaz, a saber, la existencia de un volumen importante de cooperación directa por parte de las instituciones, el fortalecimiento de las ONG's, las campañas de sensibilización a la ciudadanía y la concentración y correcta focalización de los recursos empleados.

El capítulo VIII del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2005), trata de las mejoras necesarias encaminadas a una cooperación de calidad, dentro de las cuales identifica algunas como la mejora de los instrumentos de planificación, la reforma de los mecanismos de gestión y normativos encaminados a lograr mayor agilidad, y el aumento de la coherencia de políticas respecto de los diferentes actores de la cooperación española y los países destinatarios.

Por su parte el "I Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2006-2009" (Xunta de Galicia. Dirección Xeral de Cooperación Exterior, 2006) establece como objetivos generales los siguientes:

Tabla 1: Objetivos generales del I Plan de cooperación de la Xunta de Galicia (2006-2009)

OBJ1. Realizar una política activa e integral de fomento del conocimiento de las desigualdades en el mundo, de sensibilización de la población gallega para a su superación y de educación para el desarrollo.

OBJ2. Fortalecimiento de todos los actores del sistema gallego de cooperación. Búsqueda de la integración y del trabajo conjunto.

OBJ3. Mejora de la calidad técnica y operativa del sector. Orientación cara el cumplimiento de objetivos.

OBJ4. Ampliación y ordenación de los medios de la cooperación gallega.

OBJ5. Implicación y procura de sinergias con los sectores gallegos con experiencia de valor para la cooperación.

OBJ6. Fomento del comercio justo y consumo responsable.

OBJ7. Elaborar estrategias para las prioridades de la cooperación gallega.

Fuente: I Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2006-2009. Xunta de Galicia

En este sentido, también la Ley gallega 3/2003¹ de "Cooperación para o desenvolvemento" establece como prioridades el dar apoyo a los países con menor grado de desarrollo, impulsar y promover la participación ciudadana en las acciones de cooperación al desarrollo y la sensibilización de la sociedad gallega con las realidades de los pueblos más desfavorecidos, así como promover la sensibilización de las instituciones de cara a una aproximación progresiva del porcentaje que las entidades públicas destinan a las políticas de cooperación al mínimo ético de 0,7% de los recursos propios.

Todo esto nos lleva a la centrar la evaluación de la gestión de la acción de la acción de cooperación de la Xunta de Galicia durante el periodo 2005-2009 en los cuatro criterios antes referidos, que están presentes en los objetivos marcados por las instituciones públicas gallegas y resumen las directrices de acción marcadas por la dirección política de la Xunta de Galicia durante esta legislatura, por lo que nos sirven de indicador de evaluación de las políticas públicas.

Tras el cambio de gobierno de 2005, la Xunta de Galicia asumió el compromiso de hacer de la cooperación internacional un elemento prioritario en su acción política, otorgándole un mayor rango en la estructura orgánica y presupuestaria del que nunca había tenido hasta el momento. Tras el fin de la legislatura, y con el análisis de la evolución de los cuatro aspectos comentados, trataremos de mostrar que es posible hablar de un importante cambio de dirección de la política de cooperación gallega a partir del 2005, hasta la actualidad.

1. Evolución de la cooperación al desarrollo en Galicia.

El 19 de octubre de 1992, la Xunta de Galicia firma un Convenio Marco con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), a través del cual ambas administraciones se comprometen a desarrollar acciones conjuntas en el ám-

bito de la cooperación al desarrollo, este convenio supone el inicio de las políticas de cooperación al desarrollo de la Xunta de Galicia, un inicio un poco tardío si lo contraponemos a otras Comunidades Autónomas como Andalucía, el País Vasco o la Comunidad Valenciana que iniciaron su andadura en este terreno a finales de los años 80 (1987-1988).

La Xunta de Galicia publicó en 1994 su primera convocatoria de ayudas a proyectos de ONGD, la forma de cooperación tradicional era la de apoyar proyectos de ONGD mediante convocatoria pública o en forma de convenios de colaboración. Además, ese mismo año la "Consellería da Presidencia e Administración Pública" publica el 6 de abril², la orden mediante la que se crea el Registro gallego de organizaciones no gubernamentales y de cooperación al desarrollo (Rexistro Galego de Organizacións non Governamentais de Cooperación para o Desenvolvemento).

Durante los siguientes años a la publicación de la primera orden de ayudas, la cooperación al desarrollo de la Xunta de Galicia se limitaba a la aprobación de una serie de órdenes anuales que regulaban los instrumentos de cooperación, a saber, la concesión de ayudas a ONGD para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo y la concesión de ayudas a ONGD para actividades formativas de sensibilización y educación para el desarrollo.

El 19 de junio de 2003, fue aprobada la Ley Gallega de Cooperación para el Desarrollo³, de este modo, Galicia se compromete definitivamente el desarrollo de políticas de cooperación. En estos momentos son siete las Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Castilla la Mancha, Cataluña, La Rioja, Madrid y Navarra) que disponen de una Ley reguladora de las políticas de cooperación al desarrollo. El desarrollo de esta Ley lleva a la aprobación de un Decreto en 2004 para regular los órganos de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación para el desarrollo,

la Comisión Interterritorial (CINTERCODE), el Consejo Gallego de Cooperación para el Desarrollo (CONGACODE) y la Comisión Interdepartamental (CINCODE), todos ellos órganos de participación y consulta, con las Entidades Locales y el Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad, con todos los agentes de cooperación reconocidos en la Ley, y con el resto de departamentos de la Xunta de Galicia. Además, este Decreto crea un registro de agentes de cooperación (Rexistro Galego de Axentes de Cooperación para o Desenvolvemento).

También en el 2004, se publica una Orden de subvención para la consolidación y fortalecimiento de ONGD con domicilio social en Galicia⁴, la primera de este tipo, y otra para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo en el exterior para las universidades, las empresas y organizaciones empresariales, los sindicatos y las comunidades gallegas en el exterior. Por último, en este año, se convocan ayudas de carácter social o humanitario orientadas a atender las necesidades vitales o urgentes derivadas de crisis sanitarias, hambrunas, catástrofes naturales, conflictos bélicos, situaciones de inestabilidad política grave o cualquier otra circunstancia similar.

Respecto a la estructura administrativa, hasta 1998 las acciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo recaen bajo la responsabilidad de una Dirección General, la "Dirección Xeral de Relacións Institucionais". Desde entonces, y hasta finales del 2001 es la Dirección General de Relaciones Parlamentarias, de la Consejería de Presidencia y Administración Pública, la responsable de la cooperación gallega. A finales de 2001, con el cambio de gobierno, se crea una Dirección General de Cooperación Exterior, integrada en la Consejería de Emigración y Cooperación Exterior, y con esta se crea también un Servicio de Apoyo para la Cooperación al Desarrollo, desde el que se elabora el proyecto de ley gallega de cooperación al desarrollo. Sin embargo, la Dirección General es suprimida tras sólo 12 meses, y las competencias son transferidas a la "Secre-

taría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Cooperación Exterior", dentro de la que se crea una subdirección de cooperación exterior. Así, después de la modificación de la estructura orgánica da Xunta en enero de 2003 la cooperación al desarrollo queda integrada en dicha Secretaría General, dependiente funcionalmente de la Presidencia y orgánicamente de la "Consejería da Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública".

A partir de este momento, la cooperación al desarrollo de la Xunta de Galicia es gestionada por una subdirección, hasta que en junio de 2005 se modifica la estructura orgánica del gobierno, y eleva el rango de la cooperación al desarrollo creando una Dirección General específica para esta, la "Dirección Xeral de Cooperación Exterior (DXCE)", que dependerá directamente de la Presidencia de la Xunta.

En la actualidad está vigente el Decreto 303/2009⁵ de 21 de mayo, que establece la estructura de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia. Con esta modificación estructural, la cooperación gallega se ve de nuevo reducida al perfil orgánico de una subdirección, dependiente de la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea (art 36 del citado Decreto).

En este sentido, y en términos de rango administrativo, el período 2005-2009, representa para la cooperación al desarrollo de la Xunta de Galicia, la legislatura en que alcanza un mayor nivel jerárquico, lo que responde al compromiso, ya mencionado, de hacer de la cooperación internacional un elemento prioritario la acción política.

2. Datos económicos de la cooperación de las comunidades autónomas españolas. El caso de Galicia.

Galicia ha estado casi constantemente a la cola de las Comunidades Autónomas españolas en el volumen de recursos invertidos en cooperación al desarrollo, en el año 1994, año en que, como se ha

indicado, podemos fechar el inicio de la cooperación descentralizada gallega, la Xunta de Galicia destina 168.283,39 euros a esta actividad, mientras que en el 2007 son 10.703.097€ los fondos presupuestados. Según el informe de seguimiento del Ministerio de exteriores PACI 2007, Galicia ocupa el sexto lugar en la lista de Comunidades Autónomas españolas que menos recursos destinan a la cooperación, en este año, si bien es necesario tener en cuenta el volumen de ingresos y gastos de cada autonomía, así como su PIB, para poder situar estos datos en un contexto adecuado.

De este modo en el año 2000, la consignación económica para cooperación al desarrollo del gobierno gallego era del 0,03% del presupuesto autonómico, y en 2003, el 0,077% del mismo (5.4 millones de euros), muy lejos del objetivo establecido por el "Pacto de Estado contra la pobreza"⁶, firmado por todos los partidos con representación parlamentaria en el Parlamento Es-

pañol a propuesta de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.

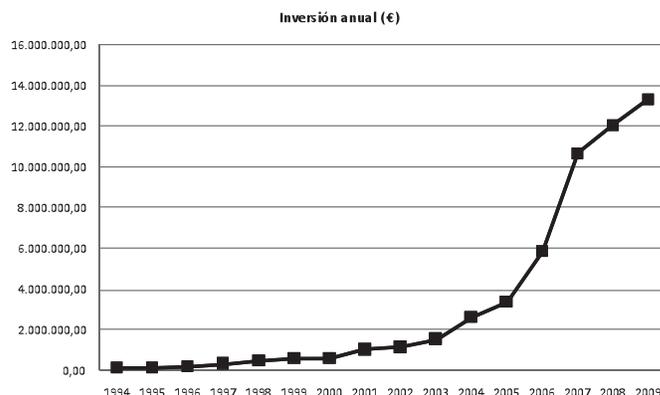
En la tabla y el gráfico inferiores se muestra la evolución del gasto consignado para cooperación al desarrollo por la Xunta de Galicia desde el comienzo de la puesta en marcha de políticas de cooperación. Así, observamos que, partiendo de una inversión muy reducida, hasta el año 2000 el presupuesto en cooperación aumentó una media del 26,25% anual, permaneciendo estancado, sin ninguna subida, en los años 1995 y 2000. A partir de aquí, destaca el año 2001, en el que el aumento es del 71,43% respecto del año anterior, mientras que en los años siguientes, hasta el 2005, el aumento es del 35,13% anual, siendo todavía un presupuesto muy inferior al de otras comunidades y respecto del montante total del presupuesto de la Xunta de Galicia, sobre el que representaba en el 2005 el 0,077% del total.

Tabla 2:
Evolución del gasto presupuestado por la Xunta de Galicia en cooperación al desarrollo (1994-2008)

| AÑO | INVERSIÓN(€) | % DIFERENCIA AÑO ANTERIOR |
|------|--------------|---------------------------|
| 1994 | 168.238,69 | |
| 1995 | 168.238,69 | 0,00 |
| 1996 | 210.354,24 | 25,03 |
| 1997 | 360.607,23 | 71,43 |
| 1998 | 492.829,90 | 36,67 |
| 1999 | 613.032,33 | 24,39 |
| 2000 | 613.032,30 | 0,00 |
| 2001 | 1.064.843,21 | 73,70 |
| 2002 | 1.177.423 | 10,57 |
| 2003 | 1.571.522,16 | 33,47 |
| 2004 | 2.636.785,99 | 67,79 |
| 2005 | 3.394.073,99 | 28,72 |
| 2006 | 5.875.976 | 73,12 |
| 2007 | 10.703.097 | 82,15 |
| 2008 | 12.085.069 | 12,91 |
| 2009 | 13.357.447 | 10,52 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Plan director de cooperación y del PACI del Ministerio de Asuntos Exteriores

Gráfico 1:
Evolución anual del gasto anual presupuestado por la X unta de Galicia
en cooperación al desarrollo (1994-2008).

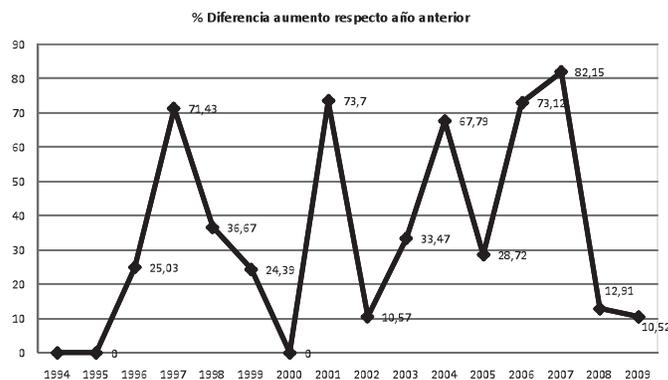


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Plan director de cooperación y del PACI del Ministerio de Asuntos Exteriores.

De este modo, es importante destacar que entre los años 2006 y 2009, la media de incremento anual del presupuesto ha sido del 44,67%, un 9,54% anual más que en el período 2003-2005 (ver gráfico 2), esto a pesar de la importante disminución del

incremento presupuestario que se aprecia en el 2008 y en el 2009, y que presumiblemente esté directamente relacionado con el plan de austeridad impuesto por el gobierno gallego ante el inicio de la crisis económica mundial.

Gráfico 2:
Aumento porcentual del presupuesto de la Xunta de Galicia en cooperación al
desarrollo (1994-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Plan director de cooperación y del PACI del Ministerio de Asuntos Exteriores

Si nos centramos en el período que estamos analizando, la legislatura del 2005-2009, es conveniente recordar que en el "Acuerdo sobre las bases programáticas para la acción del gobierno" firmado tras las elecciones, el bipartito formado por el PSDG-PSOE y el BNG, se comprometía al "apoyo a las políticas de financiación de proyectos de cooperación al desarrollo con el objetivo de dedicar a estas acciones, al terminar la legislatura, el 0.4% de los presupuestos de Galicia. Este objetivo resultaba bastante ambicioso ya que partía de la base de que en el año 2005, los presupuestos de la Xunta de Galicia para cooperación al desarrollo suponían únicamente un 0'07% del total.

Durante la legislatura 2005-2009, el gobierno de la Xunta de Galicia, casi cuadruplicó el volumen de recursos presupuestarios, alcanzando la cifra de 13.357.447 € (ver tabla1). No se han cumplido, sin embargo los objetivos del Plan Director de Cooperación 2006-2009, de alcanzar el 0.4% al finalizar su ejecución, y el incremento del mínimo del 50% anual que este establecía y que posibilitaría alcanzar dicho porcentaje. A pesar del importante aumento, sigue suponiendo únicamente un 0.1% del presupuesto de la Xunta de

Galicia en el año 2009, muy lejos del objetivo del 0,7%.

Es importante añadir a estos datos, el hecho de que, a pesar de ocupar un lugar en la estructura orgánica de la Xunta de Galicia, no toda la cooperación del gobierno autonómico está centralizada administrativamente, de modo que son muchas las Consejerías u otros organismos públicos, las que ejecutan políticas sectoriales de cooperación. En este sentido, los datos presentados con anterioridad no estarían completos sin tener en cuenta esta situación. En definitiva, según los datos oficiales de la Dirección Xeral de Cooperación Exterior, en términos absolutos, el gasto de Galicia en cooperación en el período 2003-2005 ascendió a 17.840.244,03€, mientras que en el período 2006-2008 se gastaron 15.219.152.11€ más (un total de 33.059.396,14 €), es decir, se produjo un aumento del 85,31%.

Sin embargo, y a pesar del importante esfuerzo presupuestario llevado a cabo en la pasada legislatura 2005-2009, Galicia sigue estando en el furgón de cola de las Comunidades Autónomas españolas, en términos de inversión en políticas de cooperación al desarrollo, tal y como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 3:
Evolución del volumen de AOD de las Comunidades Autónomas (2002-2007)

| Cooperación Autónoma | AOD 2006 (euros) | AOD 2007 (euros) | % 2007/06 | AOD/Ppto., 2007 (%) | AOD/Pobl., 2007 (euros/hab.) |
|----------------------|------------------|------------------|-----------|---------------------|------------------------------|
| Andalucía | 53.034.861 | 81.798.541 | 54,2% | 0,28% | 10,33 |
| Aragón | 6.132.286 | 8.008.170 | 30,6% | 0,16% | 6,28 |
| Asturias | 11.477.261 | 12.938.623 | 12,7% | 0,33% | 12,23 |
| Baleares | 14.047.932 | 16.414.377 | 16,8% | 0,57% | 16,18 |
| Canarias | 7.999.941 | 17.778.637 | 122,2% | 0,26% | 8,90 |
| Cantabria | 5.115.660 | 5.469.245 | 6,9% | 0,25% | 9,70 |
| Cataluña | 26.921.600 | 57.768.931 | 1,5% | 0,21% | 8,15 |
| Castilla-La Mancha | 34.817.513 | 36.218.580 | 4,0% | 0,44% | 18,77 |

Tabla 3 (continuación):
Evolución del volumen de AOD de las Comunidades Autónomas (2002-2007)

| Cooperación Autónoma | AOD 2006 (euros) | AOD 2007 (euros) | % 2007/06 | AOD/Ppto., 2007 (%) | AOD/Pobl., 2007 (euros/hab.) |
|----------------------|------------------|------------------|-----------|---------------------|------------------------------|
| Castilla y León | 11.691.192 | 13.114.683 | 12,2% | 0,14% | 5,28 |
| Extremadura | 5.868.839 | 9.897.984 | 68,7% | 0,20% | 9,21 |
| Galicia | 5.875.976 | 10.703.097 | 82,2% | 0,10% | 9,93 |
| La Rioja | 2.914.337 | 4.436.818 | 52,2% | 0,36% | 14,49 |
| Madrid | 33.150.446 | 30.973.098 | -6,6% | 0,17% | 5,12 |
| Murcia | 4.230.278 | 5.121.307 | 21,1% | 0,12% | 3,74 |
| Navarra | 16.540.843 | 19.017.170 | 15,0% | 0,49% | 31,90 |
| País Vasco | 28.626.952 | 29.379.900 | 2,6% | 0,34% | 13,83 |
| C. Valenciana | 25.462.295 | 30.629.358 | 20,3% | 0,23% | 6,44 |
| C.A. Ceuta | 0 | 0 | | 0,00% | 0,00 |
| C.A. Melilla | 0 | 84.800 | | 0,00% | 1,26 |
| Total CCAA | 323.908.212 | 389.753.319 | 20,30% | 0,24% | 8,76 |

(1) Presupuestos de las CCAA consolidados. D.G. de cooperación autonómica del Mº de Administraciones Públicas 29/10/07

(2) Cifras de población referidas al 01/01/07. Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: Seguimiento del PACI 2007. Ministerio de Asuntos exteriores y de Cooperación

En este sentido, como muestra la tabla 3, la Xunta de Galicia aumenta el gasto en cooperación al desarrollo en un 82.2% entre los años 2006-2007, pasando del 13º al duodécimo lugar entre las Comunidades Autónomas en términos de gasto en CAD. Andalucía, Cataluña y Castilla la Mancha son las que más fondos destinan a esta actividad, siendo Baleares, Navarra y Castilla la Mancha las que hacen un mayor esfuerzo presupuestario, reservando el 0.57%, 0.49% y el 0.44%, respectivamente, de su presupuesto para políticas de cooperación al desarrollo. A este respecto, si no tomamos en cuenta las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Galicia ocupa el último lugar en el ranking de comunidades autónomas según el porcentaje presupuestario dedicado a la cooperación

descentralizada. No ocurre lo mismo en el cómputo del gasto por habitante, en función de la población de cada Comunidad Autónoma, en el que Galicia es la octava Comunidad Autónoma que más gasta.

En definitiva, si analizamos la cooperación al desarrollo de la Xunta de Galicia desde una óptica puramente económica, resulta claro que, a pesar de los avances producidos en los últimos años con el importante aumento en términos presupuestarios, Galicia sigue estando en el furgón de cola de la cooperación española descentralizada, lejos de los objetivos establecidos por el gobierno de la Xunta de Galicia para el período 2005-2009, y lejos también de los objetivos fijados en el marco de los foros internacionales.

3. La Cooperación Descentralizada de las Comunidades Autónomas. La cooperación directa.

Existen numerosas diferencias en cuanto al marco institucional y la estructura administrativa de la cooperación al desarrollo en las diferentes Comunidades Autónomas Españolas. En algunas Comunidades Autónomas la cooperación ocupa un lugar poco relevante, incluso en el organigrama institucional, reduciéndose al ámbito de una

subdirección o un servicio. En otros casos el compromiso de los gobiernos es algo mayor, y existen direcciones generales exclusivas de cooperación al desarrollo. Además algunas Comunidades han creado Agencias de Cooperación Autonómicas, siguiendo el modelo de la Agencia Española de Cooperación, AECID, con el objetivo de agilizar la gestión de los proyectos de ayuda al desarrollo. Un ejemplo de esto es la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, creada en octubre del 2003.

Tabla 4:
Estructura administrativa y legislación sobre cooperación al desarrollo en las CCAA españolas

| Comunidad Autónoma | Estructura Administrativa de la Cooperación al Desarrollo | Legislación |
|----------------------|--|---|
| Andalucía | Agencia Andaluza de Cooperación internacional al Desarrollo (2006) | Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| Aragón | Servicio de Cooperación al Desarrollo- (Consejería de Servicios Sociales y Familia) | Ley 10/2000 de Cooperación al Desarrollo |
| Canarias | Comisionado de acción exterior y Dirección General de relaciones con África | Ley 4/2009 Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| Cantabria | Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo | Ley 4/2007 de Cooperación Internacional al Desarrollo de Cantabria |
| Castilla y León | Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo (Consejería de Interior y Justicia) | Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 9/2006 |
| Castilla-La Mancha | Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional (Consejería de Bienestar Social) Fundación Castellano-Manchega de Cooperación (2006) | Ley 3/2003, de 13 de febrero, de cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| Cataluña | Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (2003) | Ley 26/2001 de Cooperación al desarrollo de Cataluña |
| Comunidad de Madrid | Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado (Consejería de Familia y Asuntos Sociales) | Ley 13/1999 de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid |
| C. Foral de Navarra | Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo, Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo (Consejería de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte) | Ley Foral 5/2001, de Cooperación al Desarrollo de Navarra |
| Comunidad Valenciana | Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad | Ley 6/2007 de la cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana |
| Extremadura | Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2008) | Ley de la CA de Extremadura 1/2003 de Cooperación para el Desarrollo |

Tabla 4 (continuación):
Estructura administrativa y legislación sobre cooperación
al desarrollo en las CCAA españolas

| Comunidad Autónoma | Estructura Administrativa de la Cooperación al Desarrollo | Legislación |
|------------------------|--|---|
| Galicia | Subdirección Xeral de Cooperación Exterior (Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea, Consellería de Presidencia) | Ley 3/2003 de Cooperación al Desarrollo de Galicia |
| Islas Baleares | Agencia de Cooperación Internacional de las Illes Balears, 2006 (Dirección General de Cooperación) | Ley de Cooperación al Desarrollo de Islas Baleares, junio 2005. |
| La Rioja | Servicio de Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo, Dirección General de Cooperación Exterior, Consejería de Presidencia | Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación al Desarrollo |
| País Vasco | Dirección de Cooperación al Desarrollo, (Consejería Empleo y Asuntos Sociales). En discusión el proyecto de Ley de creación de la Agencia Vasca de Cooperación | La Ley 1/2007 de Cooperación al Desarrollo del País Vasco |
| Principado de Asturias | Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo (2003) | Ley 4/2006 de Cooperación al Desarrollo del Principado de Asturias |
| Región de Murcia | Servicio de Cooperación y Acción Exterior (Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración) | Ley 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. |

Fuente: elaboración propia. Se excluyen las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Como se observa en el cuadro superior, la variedad es la nota dominante en cuanto a la forma administrativo-institucional que adquieren las políticas de cooperación en las distintas Comunidades Autónomas. Son sólo cinco las Comunidades que cuentan en la actualidad con un Organismo Autónomo de gestión de la Cooperación al Desarrollo, Cataluña y Asturias, que crean una Agencia en el año 2003, y las Islas Baleares y Andalucía, ambas con una Agencia de Cooperación desde el 2006, o Extremadura que crea su Agencia de Cooperación en el 2008. Por su parte, Castilla la Mancha ha sido la única que ha optado por el modelo fundacional, con la creación de la Fundación Castellano-Manchega de Cooperación en el año 2006.

Por otra parte, algunas Comunidades otorgan a su departamento de cooperación el rango de dirección general, como es el caso del País Vasco o la Comunidad

Valenciana, de dirección general compartida, como Navarra y Madrid, o incluso de subdirección en Galicia, o servicio, como en Murcia, Aragón o la Rioja. A su vez, estos departamentos dependen de las consejerías más variadas, Presidencia, Asuntos Sociales, Interior y Justicia, Familia, Juventud y Deporte.

Además, a menudo, los cambios electorales provocan modificaciones en la estructura de los gobiernos, que afectan a los departamentos de cooperación que en ocasiones, pasando de una Consejería a otra con facilidad. Este ha sido el caso de Galicia, donde desde el punto de vista orgánico, la responsabilidad directa en materia de gestión de la ayuda mantuvo, como se ha indicado, un perfil relativamente bajo hasta el año 2005 respecto al resto de las Comunidades Autónomas.

A este respecto, Sánchez Jacob indica que la inestabilidad de los gobiernos ha dificultado la profesionalización de los equipos técnicos, lo que ha incidido, no sólo en una menor calidad de la cooperación, sino también en una menor cantidad de recursos gestionados, ya que algunas instituciones no ejecutan completamente sus presupuestos por falta de capacidad técnica. (Sánchez Jacob, 2003)

En este sentido, y con la eficacia como principal objetivo, muchas Comunidades Autónomas han desarrollado e intensificado cada vez más sus acciones de cooperación directa, para lo cual, como hemos comentado, se han servido de la creación de Agencias Autonómicas de Cooperación. Así, ya en el Plan Director de Cooperación Española, se hace referencia a la necesidad de conseguir una administración más flexible y menos burocrática, agilizando, entre otros, los mecanismos de gestión financiera y administrativa. Tal y como señalamos anteriormente, uno de los pilares de una cooperación descentralizada moderna y eficaz es la existencia de un volumen importante de cooperación directa por parte de las instituciones, que, a su vez, necesita de una gestión administrativa ágil, que en la mayoría de los casos es incompatible con el funcionamiento de las grandes y enlentecidas estructuras administrativas regionales. No es casualidad, que las tres Comunidades Autónomas que más invierten en cooperación, Andalucía, Cataluña y Castilla la Mancha hayan creado algún tipo de organismo autónomo para la gestión de la cooperación.

Está demostrado que las agencias gubernamentales "independientes" como instrumentos de gestión administrativa, permiten la separación entre los ámbitos de elaboración de políticas y distribución de recursos, que pertenecen a la esfera de la política, y el ámbito ejecutivo, de prestación de servicios. En el caso de las políticas de cooperación, se cumple, como mínimo, una de las condiciones óptimas para la elección de la agencia gubernamental como

sistema de gestión (Echevarría, 1993), y es que es posible separar con mayor facilidad que en el caso de otras políticas públicas, las esferas política y ejecutiva.

En Galicia, durante la legislatura 2005-2009, no se ha creado una Agencia de Cooperación, a pesar de constituir uno de los objetivos del gobierno autonómico. En cambio, sí se han dado importantes pasos para reforzar las acciones de cooperación directa, con 27 proyectos en marcha, que a su vez hacen más necesaria la creación de dicha agencia.

4. El fortalecimiento de las ONGD's

El segundo pilar sobre el que descansa una cooperación al desarrollo eficaz, es el fortalecimiento de las ONGD's, de modo que se conviertan en organizaciones auto-suficientes, que no necesiten utilizar para su propia supervivencia, como ocurre en ocasiones, gran parte de los recursos que deberían ir destinados a la inversión en terreno. Las ONG de desarrollo y acción humanitaria constituyen un actor básico de cualquier sistema moderno de cooperación para el desarrollo, realizando desde los años 80 un trabajo constante a favor de los países más empobrecidos a través de distintas formas de actuación: proyectos de cooperación en el exterior, actividades de ayuda humanitaria y emergencia, sensibilización y educación para el desarrollo, creación de redes de comercio justo, denuncia de las desigualdades sociales, incidencia política, etc.

En Galicia, las ONG de desarrollo son las entidades que tienen más historia y experiencia en la cooperación exterior y la sensibilización social; representan, por tanto, un actor principal de la sociedad civil. En la actualidad, en el Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo hay inscritas más de 120 ONGD, distribuidas por toda Galicia. Como actor principal de la sociedad civil e de su vocación de seguir siendo motores de cambio, las ONGD gallegas afrontan con responsabilidad los retos

de aumentar a su base social; disminuir su dependencia de fondos públicos e incrementar a su calidad y nivel técnico y operativo, tanto en la formulación estratégica como en la realización de proyectos.

Además las ONGD gallegas crearon en el año 1991⁷, una plataforma de unión e intercambio de experiencias, la "Coordinadora Galega" de ONGD, integrada en la Coordinadora Estatal de ONG para el Desarrollo desde el año 2002.

Tal y como se establece en el objetivo 2 del I Plan de Director, el fortalecimiento de las ONGD's es fundamental para incrementar la profesionalidad y la definición estratégica de las organizaciones, lo que revierte en la calidad de los proyectos y programas presentados a las subvenciones en la capacidad de coordinación del trabajo. En este sentido, las acciones realizadas por la Xunta de Galicia en los años 2006 y 2007 se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 5:
Seguimiento de los objetivos del Plan director de cooperación gallega 2006-2009.
OBJ 2: Fortalecimiento de todos los actores del sistema gallego de cooperación.
Búsqueda de la integración y el trabajo conjunto

| <i>2.1 Fortalecimiento técnico y humano de la unidad (DXCE)</i> | |
|--|---|
| 2006 | Incorporación de personal técnico a la DXCE (2) |
| 2007 | Incorporación de personal técnico a la DXCE (3) y asistencias técnicas puntuales |
| <i>2.2 Fortalecimiento de la capacidad directiva y de coordinación de la Dirección Xeral de Cooperación Exterior</i> | |
| 2006 | Acciones con las consejerías de Medio Ambiente, Pesca, Vivienda, Desarrollo Rural, Sanidad, Educación y Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar. |
| 2007 | Acciones con las consejerías de Medio Ambiente, Pesca, Vivienda, Desarrollo Rural, Sanidad, Educación y Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar. Identificación y análisis de partidas de cooperación internacional desde departamentos de la Xunta de Galicia. |
| <i>2.3. Impulso de las iniciativas de consolidación y fortalecimiento de las ONGD's</i> | |
| 2006 | Aumento del 20,5% en las convocatorias de fortalecimiento. |
| 2007 | Aumento 15% en las convocatorias de fortalecimiento. Diseño de un plan de Formación y fortalecimiento específico con Caixa Galicia. |
| <i>2.4 Fortalecer a Coordinadora Galega de ONGD's</i> | |
| 2006 | Financiación de 3 técnicos y actividades |
| 2007 | Nuevo convenio específico |
| <i>2.5 Fomentar las iniciativas conjuntas con la cooperación local y con el Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad</i> | |
| 2006 | Programa cooperación Cabo Verde y Sensibilización |
| 2007 | Nuevo Programa de cooperación Cabo Verde, Cuba y sensibilización |
| <i>2.6 Fomentar a integración entre las acciones de las universidades gallegas y las realizadas por el resto de agentes y por la Dirección Xeral de Cooperación Exterior</i> | |
| 2006 | Financiación acciones en la UDC (Oficina de voluntariado e cooperación e Curso especialización en gestión de ONGD) e en la USC (Oficina Voluntariado e Máster Cooperación Internacional) |
| 2007 | Elaboración inicial de Mapa de Actores Universitarios en Cooperación do SUG y comienzo de contactos para la realización de encuentros en 2008. Financiación específica de acciones de formación y sensibilización en la UDC y en la USC. |

Tabla 5 (continuación):
Seguimiento de los objetivos del Plan director de cooperación gallega 2006-2009.
OBJ 2: Fortalecimiento de todos los actores del sistema gallego de cooperación.
Búsqueda de la integración y el trabajo conjunto

| <i>2.7 Promocionar espacios de encuentro entre actores que impliquen el fortalecimiento del sector</i> | |
|---|--|
| 2006 | Encuentro Laias de la Coordinadora ONGD. Jornadas anuales Cooperación do Fondo Presentación Plan Director a agentes Encuentro con la Directora General de la AECI. Reuniones para la puesta en marcha del SIC |
| 2007 | Jornadas de la Cooperación en Centroamérica. Simposio Pobre Mundo Rico |
| <i>2.8 Potenciar la colaboración y el trabajo conjunto entre los actores en todos los medios de ayuda</i> | |
| 2006 | Realizado. Se potenciará en la elaboración de los Planes de Actuación País. |
| 2007 | Realizado. Elaboración de 9 Planes de actuación país. |
| <i>2.9 Elaborar un Informe Cero y una memoria anual sobre la cooperación gallega para el desarrollo</i> | |
| 2006 | Presentada memoria 2005 Diseño y elaboración de un Sistema de Información de la Cooperación (SIC) 2006 |
| 2007 | Presentada memoria 2006. Financiado Informe de Investigación sobre la Cooperación Municipalista Gallega al Fondo Gallego |

Fuente: Xunta de Galicia, Dirección Xeral de Cooperación Exterior.

Es importante destacar que este tipo de acciones no existían hasta el 2004, año en el que comienzan a ponerse en marcha. Por tanto, en el período 2003-2005 únicamente 97.944 € fueron dedicados a esta actividad, mientras que en el siguiente período 2006-2008, se destinó un 3.94% del gasto total, es decir 1.146.270,17€. Ha supuesto por tanto un incremento porcentual del 1.070,33%. Además durante el año 2006 aumentó en un 12.7% la convocatoria de líneas de financiación a ONGD, y en el año 2007 en un 20%.

5. Acciones de Sensibilización

La sensibilización es el tercer pilar de los escogidos para la evaluación de la política de cooperación gallega durante la legislatura 2005-2009. Los datos de la Encuesta de Cooperación del Equipo de Investigaciones Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas de la USC para el año 2008, indican que a pesar de que la mayoría de los gallegos, un 56,5%, opinan

que la que la ayuda a los países del Tercer Mundo es muy importante para su desarrollo, el 46,4% desconoce si la Xunta de Galicia dedica parte de sus recursos a la cooperación.

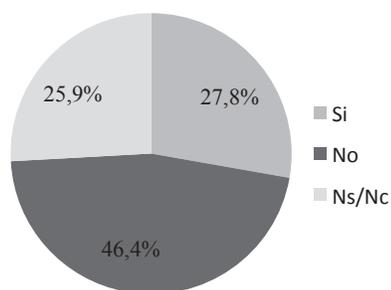
Tabla 6:

Para comenzar dígame ¿qué grado de importancia considera Ud. que tiene la ayuda a los países del Tercer Mundo para su desarrollo?

| | Frecuencia | Porcentaje |
|---------------------|------------|------------|
| Muy importante | 566 | 56,5 |
| Bastante importante | 318 | 31,8 |
| Poco importante | 83 | 8,3 |
| Nada importante | 25 | 2,5 |
| Ns/Nc | 9 | ,9 |
| Total | 1001 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6:
Sabe Ud. si la Xunta de Galicia dedica alguna parte de sus recursos a la cooperación con los países en vías de desarrollo?



Fuente: Elaboración propia.

Este grado de desconocimiento contrasta con la afirmación que hace el 65,3% de los entrevistados, que estarían dispuestos a dedicar parte de sus ingresos personales a la lucha contra la pobreza.

Tabla 7:
¿Estaría Ud. dispuesto a dedicar parte de sus ingresos personales a la lucha contra la pobreza?

| | Frecuencia | Porcentaje |
|-------|------------|------------|
| Si | 654 | 65,3 |
| No | 335 | 33,5 |
| Ns/Nc | 12 | 1,2 |
| Total | 1001 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia.

Por último, es destacable también que, a pesar de no conocer las acciones del gobierno autonómico en materia de cooperación, el 62,7% de los gallegos opina que la Xunta de Galicia es la entidad que debería gestionar el mayor volumen de fondos de ayuda al desarrollo.

Tabla 8:
Y ¿quién cree Ud. que debería gestionar el mayor volumen de fondos de ayuda al desarrollo?

| | Frecuencia | Porcentaje |
|--------------------------|------------|------------|
| La Xunta de Galicia | 628 | 62,7 |
| Las ONGs | 148 | 14,8 |
| Las empresas o entidades | 52 | 5,2 |
| Los Ayuntamientos | 19 | 1,9 |
| Ns/Nc | 154 | 15,4 |
| Total | 1001 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla inferior se enumeran algunas de las acciones de sensibilización llevadas a cabo en el período 2005-2009. Es importante destacar que la Xunta de Galicia gastó un 6,94% (2.016.682,62) del presupuesto para cooperación en sensibilización en Galicia en los últimos tres años, frente al 5,54 del anterior período, un incremento de porcentual del 112,70%.

Tabla 9:
Seguimiento de los objetivos del Plan director de cooperación gallega 2006-2009.
OBJ 1: Realizar una política activa e integral de fomento del conocimiento de las desigualdades en el mundo, de sensibilización de la población gallega para su superación y de educación para el desarrollo.

| <i>1.1 Fomentar la educación para el desarrollo normalizada y estable</i> | |
|--|--|
| 2006 | Contacto inicial Consejería Educación para acciones conjuntas en Educación Ciudadanía Aumento del 44% en la convocatoria de sensibilización |
| 2007 | Aumento del 23% en la convocatoria de Sensibilización Catálogo recursos educativos y difusión a todos los centros y profesorado junto a la Consejería de Educación |
| <i>1.2 Fomentar redes de intercambio de experiencias de solidaridad</i> | |
| 2006 | Convenios con la Coordinadora Galega ONGD y con el Fondo Galego de Cooperación 16 bolsas prácticas en terreno y 2 cooperantes. A través de agentes envío de personal para PCR, funcionarios municipales, etc |
| 2007 | Convenios con la Coordinadora Galega ONGD y con el Fondo Galego de Cooperación Incremento de personal en terreno (Bolsas cooperación, PCR, funcionarios municipales, etc) Simposio "Pobre Mundo Rico" con el Club de Prensa Reportaje cooperación gallega en Perú e Bolivia con la TVG Creación y edición del Boletín 0 de Galicia Cooperera |
| <i>1.3 Normalizar la evaluación y seguimiento del impacto de las acciones de comunicación realizada</i> | |
| 2006 | Campañas de comunicación "Quen coopera e quen é cooperante"(Coordinadora ONGD), Revirando o Milenio (Fondo Galego) y campaña propia de la DXCG (Día dos Dereitos Humans). |
| 2007 | Campañas de comunicación propias "Achégate". Apoyo a la Coordinadora de ONGD y al Fondo Galego de Cooperación |
| <i>1.4 Identificar las pautas de comunicación que sustentarán las acciones de sensibilización</i> | |
| 2006 | Elaborado con principios de la Cooperación hecha desde la Xunta de Galicia. Jornadas de Cooperación e comunicación con el Club de Prensa |
| <i>1.5 Fomentar las acciones de comunicación y sensibilización a través de Internet</i> | |
| 2006 | Lanzamiento de la web: www.cooperaciongalega.org |
| 2007 | Rediseño página web www.cooperaciongalega.org buscando impacto en Educación |
| <i>1.6 Implementar encuentros de diseño y evaluación entre los agentes implicados en las acciones de sensibilización</i> | |
| 2007 | Plan seguimiento acciones de sensibilización Cursos específicos de formulación de proyectos de sensibilización |

Fuente: Xunta de Galicia, Dirección Xeral de Cooperación Exterior.

Como se observa en la tabla, en el año 2006 aumentó la partida destinada a sensibilización en un 44% y en el año 2007 en un 23%. Este importante aumento es proporcional al importante incremento, señalado con anterioridad, en la consignación presupuestaria total destinada a cooperación por la Xunta de Galicia. Concretamente en el ámbito de las acciones de sensibiliza-

ción, en el período 2003-2005, se destinó un total de 948.137€, un 5.54% del presupuesto para cooperación, mientras que en el período 2006-2008, esta cantidad se duplicó (2.016682,62€), pasando a constituir un 6.94% del presupuesto total.

Las acciones de sensibilización han estado centradas fundamentalmente en la mejora de la comunicación de las políticas

de cooperación del gobierno autonómico a la ciudadanía, destacando la creación de una página web, que hasta el momento no existía, y que sirve de punto de encuentro tanto a los ciudadanos, como a los actores de la cooperación gallega. A pesar de ello, sólo un 19.2% de los gallegos encuestados en el 2008 por la USC opina que en los dos últimos años aumentó la ayuda gallega al desarrollo, mientras que un alto porcentaje, el 49.3%, no conoce la respuesta o no contesta la pregunta, lo que indica que el grado de desconocimiento de la políticas de cooperación gallegas por parte de la ciudadanía sigue siendo bastante elevado.

Tabla 10:
Por lo que Ud. sabe o tiene entendido la ayuda gallega al desarrollo en los últimos dos años ha:

| | Frecuencia | Porcentaje |
|-------------------|------------|------------|
| Incrementado | 192 | 19,2 |
| Se mantiene igual | 251 | 25,1 |
| Disminuido | 65 | 6,5 |
| Ns/Nc | 493 | 49,3 |
| Total | 1001 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia.

6. Eficacia y focalización de los recursos: planificación, diferencia entre cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria o emigración, concentración de recursos.

Un primer análisis general de los datos (Xunta de Galicia. Dirección Xeral de Cooperación Exterior, 2006), revela que entre los años 1998-2005 la ayuda de la Xunta de Galicia en materia de cooperación se basó principalmente en los convenios de cofinanciación (ONGD, organismos internacionales, empresas, universidades, otras instituciones, etc.), que representan un 45,92% de los recursos destinados a cooperación. Le siguen en importancia los proyectos de

ONGD y otros agentes (39,98%), las acciones de carácter humanitario (8,66%), la cofinanciación de actividades de sensibilización social (3,27%), la ayuda directa (1,13%) y, finalmente, las ayudas e la cofinanciación de actividades de consolidación y fortalecimiento de ONGD gallegas (0,34%).

Durante el período 2005-2009, se puede hablar de importantes cambios en la distribución de la ayuda. Así, en primer lugar, en lo relativo al desarrollo de nuevos instrumentos de cooperación hay que destacar las intervenciones de cooperación directa a las que ya se ha hecho referencia, y en las que la "Dirección Xeral de Cooperación Exterior" es la encargada de su identificación, coordinación y financiación (normalmente con instituciones públicas o privadas) y las intervenciones indirectas financiadas mediante convocatorias públicas. Respecto a estas últimas, se diseñaron nuevas herramientas durante la legislatura 2005-2009 para la ejecución de iniciativas por parte de los diversos agentes de cooperación, esto es: ONGD, universidades, sindicatos, empresas, y, en menor medida, las comunidades gallegas en el exterior. Son instrumentos a corto, medio y largo plazo entre las que se encuentran la convocatoria de subvenciones a microproyectos o a programas. En segundo lugar, se han introducido cambios en la nueva Ley Gallega de Subvenciones para facilitar substancialmente la gestión de acciones de cooperación internacional, reclamados históricamente por el sector. En tercer lugar, es importante destacar que la planificación era hasta el año 2005 totalmente inexistente, sin embargo, tras la aprobación del Plan Director le siguieron planes de actuación anuales y por país, así como diversas iniciativas para la evaluación externa de la ayuda y la evaluación intermedia del Plan Director 2006-2009. En el 2008 se aprobaron los planes de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Mauritania, Mozambique, Bolivia, El Salvador, Perú y Tierras Saharaui.

La siguiente tabla resume las acciones en materia de mejora de la calidad técnica

y operativa del sector, así como la orientación al cumplimiento de objetivos, tal y como establecía el objetivo 3 del mencionado Plan Director.

Tabla 11:
Seguimiento de los objetivos del Plan director de cooperación gallega 2006-2009.
OBJ 3: Mejora de la calidad técnica y operativa del sector. Orientación cara al cumplimiento de objetivos

| <i>3.1 Desarrollar un Plan Anual de Evaluaciones Externas de la ayuda</i> | |
|---|---|
| 2006 | Contratadas evaluaciones puntuales. Recopilación información |
| 2007 | Licitación de evaluaciones 2008 en Bolivia, Perú, Ecuador, Nicaragua, Honduras, O Salvador, Guatemala, Cuba y República Dominicana |
| <i>3.2 Organización de encuentros de Evaluación de los proyectos por país y/o sector de actuación</i> | |
| 2006 | Jornadas de evaluación en Perú con el Fondo Gallego de Cooperación |
| 2007 | Jornadas Cooperación Galega en Guatemala |
| <i>3.3 Potenciar cursos y formación integral para mejorar la capacidad operativa y técnica de los actores de la Cooperación Gallega</i> | |
| 2006 | Financiados cursos específicos organizados por ONGD, por la Coordinadora de ONGD y por las universidades de Coruña y Santiago de Compostela |
| 2007 | Organizados 6 cursos de planificación; 3 de cooperación y 3 de sensibilización, además de los específicos organizados por ONGD, Coordinadora de ONGD y universidades de la Coruña, Santiago y UIMP (políticas de cooperación) |
| <i>3.4 Reforzar la investigación de las causas del subdesarrollo, las nuevas formas de cooperación y el aumento de la calidad y de la experiencia compartida de la Cooperación Galega</i> | |
| 2006 | Financiada la primera convocatoria de investigación de la UDC. Puesta en marcha del sistema de Información de la Cooperación (SIC) |
| 2007 | Financiada 2ª convocatoria de investigación Fondo 0,7 de la UDC |
| <i>3.5 Utilizar las acciones de evaluación y mejora técnica como herramienta para favorecer el tejido gallego de cooperación</i> | |
| 2006 | Se primo la contratación de acciones de evaluación, identificación y formación |
| 2007 | Se primo la contratación de acciones de evaluación, identificación y formación |
| <i>3.6 Incrementar las bolsas de formación en las OTC, en organismos de cooperación y financiar la contratación de cooperantes especializados</i> | |
| 2006 | Duplicado el volumen de bolsas. Contratación de cooperantes para Centroamerica y Mozambique no en el marco de programas de la AECI |
| 2007 | Se ofertaron 14 bolsas de formación en Organismos Internacionales (FAO e UNIFEM), OTC da AECID e DXCE. Contratación de una técnica en Argentina |
| <i>3.7 Facilitar la participación de funcionarias y funcionarios de la Administración Pública gallega en iniciativas de cooperación al desarrollo</i> | |
| 2006 | Financiado Programa de vacaciones con trabajo del Fondo Gallego de Cooperación para funcionarios municipales |
| 2007 | Financiado programa vacaciones con trabajo del Fondo Gallego de Cooperación para funcionarios municipales. Iniciado desarrollo del programa Rede Galega de Funcionarios Cooperantes. |

Fuente: Xunta de Galicia, Dirección Xeral de Cooperación Exterior.

Sin embargo lo más desatado en el cambio de orientación de las políticas de cooperación gallega desde el 2005, es el intento por aumentar la focalización de los recursos hacia los países menos adelantados, PMA, de acuerdo con la política impulsada por la OCDE. De este modo, hasta el año 2005, existía en la Xunta de Galicia, en muchas ocasiones una confusión entre lo que debe ser clasificado como cooperación descentralizada al desarrollo, y otro tipo de acciones de apoyo económico destinadas a favorecer a países menos desarrollados, con una larga tradición como receptores de emigración gallega, principalmente países de América Latina, pero que en ningún caso ocupan los primeros lugares en los rankings de nivel de pobreza mundial y que por lo tanto, no deberían ser objeto principal de lo que se define como cooperación al desarrollo. Así, lo refleja el I Plan Director de Cooperación, que establece como objetivo no dedicar más del 70% de los recursos a la cooperación con los países prioritarios, generalmente aquellos con más lazos históricos y culturales, y por el contrario dedicar entre el 10% y el 20% de los fondos a países considerados más pobres (PMA).

En el siguiente cuadro se observa como en el periodo 2003-2005, el volu-

men de ayuda destinado a los PMA era de 1.721.907,19, un 11,37% del total de la ayuda, mientras que en el periodo 2006-2008, esta ayuda ascendió a 6.785.801,81, un 28,87% del total de proyectos en terreno, lo que supone un incremento porcentual del 294,09%. En distribución geográfica se observa que para América del Sur, durante el periodo 2006-2008, se incrementó la ayuda en terreno un 11,46%, mientras que el incremento para América central fue del 108,24%, y para África del 175,71%, mientras que para Asia supuso un descenso del 76,05%. Supone por tanto un salto cualitativo de cara a los Países Menos Adelantados (PMA), y especialmente dentro del África Subsahariana, continente que engloba 31 de los 50 PMA según la clasificación de la UNCTAD.

Además, como se ha dicho, y como se establece en la Declaración de París sobre Eficacia de Ayuda al Desarrollo⁸, y según las recomendaciones del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE, la concentración de la ayuda aumenta la eficacia y el impacto de la ayuda. Esto explicaría, el descenso de la ayuda destinada al continente asiático, donde no existe todavía ningún país prioritario de la cooperación gallega.

Tabla 12:
Datos por continentes y países: cooperación exterior, AOD Xunta de Galicia

| Continente | País / Zona | Periodo 2006 - 2008 | | Periodo 2003 -2005 | |
|----------------------------|-------------|---------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | | % Terreno | Presupuesto | % Terreno | Presupuesto |
| AMÉRICA del SUR | TOTAL | 32,76 | 7744990,9 | 45,88 | 6948938,18 |
| AMÉRICA CENTRAL | TOTAL | 38,56 | 9117476,31 | 28,91 | 4378318,17 |
| ÁFRICA | TOTAL | 27,18 | 6425471,28 | 15,39 | 2330477,85 |
| ASIA | TOTAL | 1,51 | 355970,25 | 9,82 | 1486568,25 |
| TOTAL PROYECTOS EN TERRENO | | 81,36 | 23643908,74 | 88,51 | 15144302,45 |
| TOTAL PAÍSES PRIORITARIOS | | 92,6 | 21893715,23 | 77,57 | 11747580,35 |
| TOTAL PAÍSES PREFERENTES | | 2,03 | 480127,61 | X | X |
| TOTAL OTROS PAÍSES | | 5,37 | 1270065,9 | 22,43 | 3396722,1 |

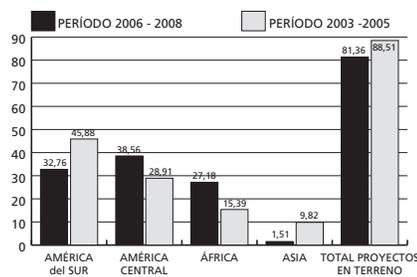
Tabla 12: (continuación)
 Datos por continentes y países: cooperación exterior, AOD Xunta de Galicia

| Continente | País / Zona | Periodo 2006 - 2008 | | Periodo 2003 -2005 | |
|--|-------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | % Terreno | Presupuesto | % Terreno | Presupuesto |
| OTROS SECTORES | | % SB TOTAL | PRESUPUESTO | % SB TOTAL | PRESUPUESTO |
| FORTALECIMIENTO ONGD | | 3,94 | 1146270,17 | 0,57 | 97944 |
| SENSIBILIZACIÓN EN GALICIA | | 6,94 | 2016682,62 | 5,54 | 948137 |
| SECTORES CAD NO ADSCRITOS | | 3,28 | 952534,61 | 3,68 | 629906,52 |
| FUNDACIÓN AXENCIA HUMANITARIA DE GALICIA | | 4,47 | 1300000 | 1,69 | 289954,06 |
| | | 18,64 | 5415487,4 | 11,49 | 1965941,58 |
| COOPERACIÓN EXTERIOR | | 100 | 29.059.396,14 | 100 | 17.110.244,03 |
| Con otros departamentos: TOTAL AOD XUNTA DE GALICIA | | | 33.0593.96,14 | | 17.840.244,03 |

Fuente: Xunta de Galicia, Dirección Xeral de Cooperación Exterior.

En el gráfico inferior, se aprecia el descenso del gasto en países no prioritarios, que en el anterior período suponía un 22.43% de los recursos. Así, aumentan notablemente las acciones en África y América Central, y descienden en América Latina.

Gráfico 7: % de ayuda según destino

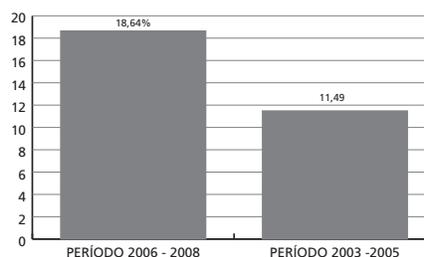


Fuente: Xunta de Galicia, Dirección Xeral de Cooperación Exterior.

Llama también la atención el hecho de que, aunque en términos absolutos la ayuda de la Xunta de Galicia ha aumen-

tado notablemente, en términos relativos el porcentaje de inversión en terreno disminuye un 7,15%, debido al incremento del porcentaje destinado a otro tipo de acciones que se han comentado anteriormente, como son la sensibilización en Galicia, el fortalecimiento de las ONGD, e incluso la ayuda humanitaria.

Gráfico 8:
 % de inversión fuera de terreno



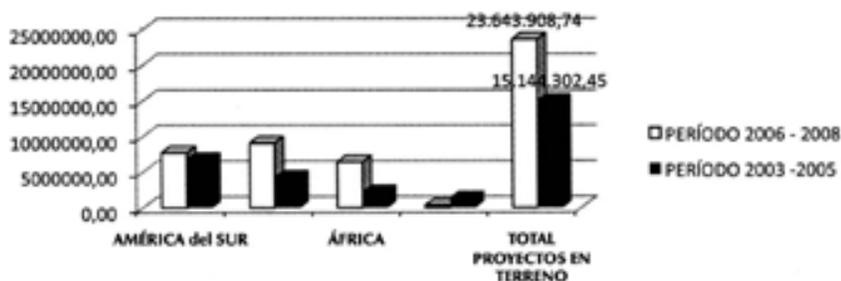
Fuente: Xunta de Galicia, Dirección Xeral de Cooperación Exterior.

Como de ha dicho, en términos absolutos aumentó notablemente, de modo que

el único continente en el que desciende el presupuesto destinado por el gobierno de

la Xunta a cooperación es el continente asiático.

Gráfico 9: Inversión en términos absolutos según destino

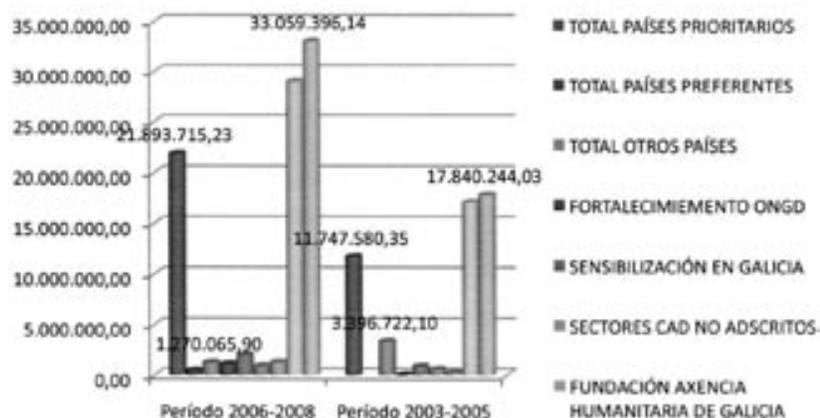


Fuente: Xunta de Galicia, Dirección Xeral de Cooperación Exterior.

También en términos absolutos, la única partida de gasto que disminuye en términos de tipo de gasto, en el período

2006-2008 respecto del período anterior, es la dedicada a cooperación en otros países, denominados no preferentes.

Gráfico 10: Inversión en términos absolutos según tipo de gasto



Fuente: Xunta de Galicia, Dirección Xeral de Cooperación Exterior.

Otro de los problemas que plantea la cooperación gallega es su dispersión, no únicamente en la selección de los destinos

como ya hemos tratado, sino también en el origen de los mismos. Como se ha dicho con anterioridad, la acción de cooperación

al desarrollo tuvo hasta el 2005 un perfil bajo en la administración gallega, y en ocasiones se mezclaban la ayuda humanitaria o las políticas de emigración con la cooperación al desarrollo. Fruto de esto son además, las políticas de cooperación llevadas a cabo por otros departamentos del gobierno, como emigración, sanidad, industria, pesca o educación, que en ocasiones, lejos de responder a intereses de cooperación descentralizada, responden más a intereses políticos o incluso empresariales.

En contra de esta tendencia, han ido los intentos de la Dirección General de Cooperación Exterior, de canalizar toda la ayuda, sometiéndola a los criterios y normas establecidos para la cooperación descentralizada al desarrollo. Si bien el objetivo no se ha cumplido totalmente, ya que en el período 2006-2008 fueron destinados a cooperación 4 millones de euros desde otros departamentos que no eran la Dirección General.

En este sentido, hay que resaltar que en julio del año 2003 se crea la Fundación Agencia Humanitaria de Galicia (FAHG), que inicialmente estaba ligada al departamento de emigración, pero que en el 2005 pasó a depender de relaciones exteriores y cooperación. Desde su creación la Agencia ha desarrollado -en Galicia y en lugares donde se radican las comunidades gallegas en el exterior- actividades de carácter formativo dirigidas a personal especializado en salvamento, seguridad y rescate, así como o envío de ayuda. En el período 2003-2005, se destinaron 289.954,06 € a ayuda humanitaria, mientras que esta cifra se multiplicó por 4 entre el 2006 y el 2008, en el que fueron destinados 1.300.000 euros.

CONCLUSIÓN

A la vista de los datos podemos afirmar que durante la legislatura 2005-2009, el gobierno de la Xunta de Galicia ha dado

importantes pasos en la puesta en marcha de políticas de cooperación modernas y eficaces. Como hemos visto, es posible hablar de un importante cambio de dirección de la política de cooperación gallega a partir del 2005, hasta la actualidad.

En primer lugar, debido al notable aumento del presupuesto dedicado a cooperación, que es innegablemente uno de los indicadores, aunque no el único, más claros del compromiso de una administración con una política. Como se ha visto, en este sentido, no se han alcanzado los objetivos previstos en los acuerdos de gobierno ni en los foros internacionales, sin embargo, no debemos olvidar que, en el año 2009 el gobierno gallego ha invertido cuatro veces más en políticas de cooperación que en el 2005. El año 2009, fue sin duda negativo en este aspecto, ya que se fue el año en el que el incremento presupuestario en cooperación fue menor, a pesar de ello, sin datos todavía de la ejecución presupuestaria, la partida consignada en los presupuestos del 2009 para la Dirección General de Cooperación Exterior y al Desarrollo, fue de 11.663.819 €, sin embargo, llama más la atención el hecho de que para el 2010 el gobierno gallego haya consignado casi dos millones de euros menos (9.748.276 €), para la misma finalidad, menos incluso que en el 2007, lo que permite augurar que difícilmente se alcanzará el objetivo del 0.4%, que también ha fijado el actual gobierno de la Xunta de Galicia.

En segundo lugar, y respecto a los criterios señalados al principio de este capítulo, podemos afirmar que en el ámbito de sensibilización a la ciudadanía, no sólo ha habido un importante incremento presupuestario, sino que se han puesto en marcha gran variedad de acciones, en colaboración con diversos actores de cooperación como el propio Fondo Galego o la Coordinadora Galega de ONGD. Algo similar ocurre con el fortalecimiento de los actores gallegos de cooperación, que han visto considerablemente aumentadas las partidas destinadas a su profesionalización

y autoorganización. En este sentido destacan las acciones encaminadas a la integración de estos en los procesos de decisión y la colaboración con Universidades para la formación de cooperantes.

Respecto a la concentración y correcta focalización de los recursos empleados, se ha introducido en estos últimos cuatro años, como se ha visto, una importante labor de planificación, inexistente hasta la fecha, y sobre todo, una reorientación de los recursos hacia los países menos avanzados, designados como prioritarios en el Plan Director de Cooperación 2006-2009.

Por último, a pesar del destacable aumento de proyectos de cooperación directa gestionados por la Xunta de Galicia, la escasez de personal de la recién creada Dirección General de Cooperación, unida a la inexistencia de un organismo autónomo de gestión, hacen de la cooperación directa una línea de acción difícilmente ejecutable con la eficiencia y la eficacia deseables. Es por esto que, el futuro de una política de cooperación gallega moderna y eficaz, debería pasar por la creación de una agencia o institución autónoma de gestión de la cooperación, tendencia que además viene abalada por otras Comunidades Autónomas españolas con mayor tradición y experiencia en el ámbito de la cooperación descentralizada.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (Eds.) (1999). *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid: Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Colección economía.
- COORDINADORA GALEGA DE ONG'S PARA O DESENVOLVEMENTO (2003). *Informe sobre a cooperación descentralizada en Galicia*. Santiago de Compostela.
- EHEVARRÍA, Koldo. "La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, p.170-190.
- GIDDENS, A. (1990). *The consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón y GARCÍA CEBOLLA, Juan Carlos (2004). *Manual de evaluación para la cooperación descentralizada*. Madrid: Dikynson SL.
- GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, Juan y SEISDEDOS RUIZ, Susana (2003). *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*. Granada: Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Unión Iberoamericana de Municipales.
- INTERMÓN OXFAM. (2007-2008). *La realidad de la Ayuda*. Barcelona: Ediciones Intermón Oxfam.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo (2008). *La cooperación oficial descentralizada*. Madrid: Catarata.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2007). "Seguimiento del PACI 2007".
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (enero 2005). "Plan Director de Cooperación 2005-2008". AECID. http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/Plan_Director_Esp.pdf (último acceso: 18 de enero de 2010).
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (2001). "Metodología de evaluación de la cooperación española". Madrid.
- PACTO DE ESTADO CONTRA LA POBREZA. "Coordinadora ONG para el desarrollo en España". 19 de diciembre de 2007. http://www.congde.org/ant/Pacto_de_Estado_dic_07.pdf (último acceso: 18 de enero de 2010).
- RÍOS, Xulio y TEIJO, Carlos (2009). *Galicia solidaria. O sistema galego de cooperación ao desenvolvemento*. Vigo: Edicións Xerais de Galicia.
- SÁNCHEZ JACOB, Eduardo (2003). "Análisis de la Cooperación Oficial Descentra-

lizada en el estado español en el período 1999-2002”.

TOMÁS CARPI, José Antonio, COLOMER QUEIPO, Fernando y IRUSTA AGUIRRE, Lucía (1997). *La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*. Valencia: Ediciones Cooperación al Desarrollo.

XUNTA DE GALICIA, DIRECCIÓN XERAL DE COOPERACIÓN EXTERIOR. www.cooperaciongalega.org. Cooperación-galega. 24 de abril de 2006.

XUNTA DE GALICIA, DIRECCIÓN XERAL DE COOPERACIÓN EXTERIOR. “I Plan Director de Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2006-2009”. Santiago de Compostela.

NOTAS

1 Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo.

2 Orden 4 de abril de 1994 de la Consejería de Presidencia y Administración Pública por la que se crea el Registro Gallego de Organizaciones no Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo. Diario Oficial de Galicia nº 65 del 6 de abril de 1994.

3 Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo.

4 Orden del 26 de febrero de 2004 por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la consolidación y fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales de cooperación para el desarrollo con domicilio social en Galicia y por la que se convocan las correspondientes al año 2004. DOG nº 48, del 9 de marzo de 2004.

5 Decreto 303/2009, del 21 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la “Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza”. DOG nº 101, del 26 de mayo de 2009. También se hace referencia a la creación de la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea en el Decreto 83/2009, del 21 de abril, que fija la estructura orgánica de los Departamentos de la Xunta de Galicia (DOG nº 77, miércoles 22 de abril de 2009)

6 El Pacto de Estado contra la pobreza lo firman en el congreso de los diputados todos los partidos políticos con representación parlamentaria, el 19 de diciembre de 2007 a propuesta de la coordinadora de ONG para el desarrollo de España. (<http://www.congde.org/>)

7 La coordinadora gallega de ONGD nace en el año 1991 y está integrada en la Coordinadora de ONGD España desde abril de 2002 como miembro de pleno derecho. (<http://www.galiciasolidaria.org>)

8 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, aprobada por los Ministros de la OCDE el dos de marzo de 2005.

9 Orzamentos da Comunidade Autónoma.