

A regulación legal da política de cooperación para o desenvolvemento na comunidade autónoma galega

Carlos Teijo García

Antecedentes e contexto

A realización de prácticas de cooperación para o desenvolvemento é un fenómeno recente na sociedade galega, que probablemente non teña moito sentido retrotraer máis alá dunha década, polo que non resulta esaxerado afirmar que o sistema galego de cooperación se atopa nun estadio de evolución temperán. Durante este período, as características básicas da cooperación galega ó desenvolvemento teñen sido, sobre todo, as dúbidas amosadas polas institucións públicas á hora de apoiar en base ós orzamentos a realización de intervencións de desenvolvemento, o correlativo peso específico que isto lle fixo asumir ás actividades acometidas polas ONGDs dentro do sistema galego e, en último termo, a falta dun marco xurídico que permitira articular de forma coherente o funcionamento da política. A *lei 3/2003 de cooperación para o desenvolvemento* aprobada o pasado 19 de xuño ven a enche-lo baleiro normativo preexistente neste eido e supón unha ordenación do conxunto de intervencións que conforman a política de cooperación, polo que deberá implicar unha inflexión significativa na evolución do sistema galego de cooperación⁽¹⁾. Nas páxinas seguintes ímonos limitar a presentar de forma sucinta os perfís básicos da nova lei, analizando as modificacións que experimentou o seu texto durante o trámite parlamentario, intentando comparalas solucións que incorpora coas disposicións recollidas en normas análogas doutras comunidades autónomas e, en último termo, contrastando os contidos do texto lexislativo coa realidade do sistema galego de cooperación ó desenvolvemento, a fin de avaliar tanto a súa adecuación á dinámica do mesmo como as implicacións que deba entraña-la súa entrada en vigor para o funcionamento do sistema.

Algúns datos xerais sobre a política galega de cooperación ó desenvolvemento

A cooperación ó desenvolvemento na comunidade autónoma galega configurouse ó longo da última década en ausencia dunha infraestrutura normativa axeitada, polo que resulta lóxico comezar considerando positivamente que o establecemento dun marco xurídico para a ordenación do sector teña contado co apoio unánime de tódalas forzas políticas representadas no Parlamento de Galicia, así como co consen-

(1) DO Galicia nº 128 de 3 de xullo de 2003, BOE de 19 de xullo de 2003, nº 172.

so das organizacións da sociedade civil que foron consultadas durante a tramitación da norma. Sen embargo, a pesar do valor inherente á aprobación da lei coma instrumento regulador do sistema, debe subliñarse que en torno á cooperación ó desenvolvemento galega conflúen, ademais da ausencia de regulación legal, outros problemas de fondo que determinan os baixos niveis de calidade que foron propios desta política ata o presente.

Unha revisión rápida dos datos básicos da cooperación ó desenvolvemento galega ofrece un balance pouco alentador que obriga a mirar máis alá do problema que suscita a mera inexistencia dun marco xurídico para a ordenación do sistema. Se comezamos pola cuestión medular do montante de recursos que ven destinando o goberno autonómico ó financiamento das intervencións de desenvolvemento, podemos comprobar que o esforzo orzamentario da Xunta de Galicia nesta materia foi tremendamente parco. A partir de calquera parámetro que empreguemos para medi-lo gasto da comunidade autónoma galega en cooperación ó desenvolvemento e compáralo co doutras comunidades, extraerémo-la conclusión de que Galicia se atopa situada nos vagóns de cola da cooperación descentralizada española. Deste modo, cabe ilustra-la situación sinalando, sobre datos de 2001: que, en primeiro lugar, Galicia aporta en termos absolutos unicamente o 2,4% do total da axuda autonómica española, co que se sitúa como a quinta comunidade que menos contribúe a nutrir á AOD descentralizada⁽²⁾; en segundo termo, que o executivo galego se ten mostrado igualmente restrictivo en canto á asignación de recursos para políticas de desenvolvemento en relación coa riqueza rexional, posto que a AOD autonómica situouse no 0,0082% sobre o PIB da comunidade, colocándose, dende un punto de vista comparado, tan só por diante de Murcia (0,0078%) e Madrid (0,0065%)⁽³⁾; e, finalmente, que se nos remitimos ó parámetro empregado con máis frecuencia para avalia-la vontade política de construír unha política de cooperación de calidade, podemos observar que lle corresponde á comunidade autónoma galega a dubidosa honra de encabeza-la lista das comunidades que menos recursos destinan nos seus orzamentos a financiar accións de desenvolvemento, ó asignar a estes fins tan só un 0,03% do total⁽⁴⁾. En función do conxunto de datos precedente cabe afirmar que a sobriedade das asignacións orza-

(2) Instituto Complutense de Estudios Internacionales: *Diagnóstico del sistema gallego de cooperación al desarrollo: instrumentos y acciones*, Madrid, abril 2003, p32.

(3) Ídem, p33.

(4) Coordinadora Española de ONG para o Desenvolvemento: *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, febreiro 2003, p11. A pesar de que a análise da CONGDE fíxose tomando como referencia os datos de 2001, é xusto sinalar que os datos máis recentes evidencian unha evolución positiva nas asignacións orzamentarias realizadas polo executivo galego en materia de cooperación. En 2002 e 2003 a porcentaxe destinada a cooperación sobre o total do orzamento situouse xa en torno ó 0,07% que, se ben supón un incremento substancial respecto ós exercicios precedentes, continúa estando lonxe do 0,24% que constituía a media do esforzo orzamentario do conxunto das comunidades autónomas en 2002. Malia este incremento, a comunidade autónoma galega segue a ocupa-lo último posto deste *ranking* a nivel estatal e, se como cabe prever non se modifica en sede parlamentaria o proxecto de orzamentos presentado para 2004, continuará ocupándose no futuro, xa que este contempla un aumento en termos absolutos dos recursos destinados á solidariedade internacional pero non fai medrar esta partida por riba da media xeral de crecemento dos orzamentos. En concreto, a Xunta propón para 2004 que a comunidade autónoma continúe dedicando a cooperación para o desenvolvemento aproximadamente o 0,07% dos seus orzamentos.

mentarias que ven destinando o goberno autonómico en concepto de AOD mantén a Galicia afastada, non só respecto das comunidades máis avanzadas neste ámbito, coma o País Vasco ou Navarra, senón tamén daquelas outras que teñen unha situación económica semellante á galega, como puidera se-lo caso de Estremadura (que destina o 0,44% do seu orzamento a cooperación) ou Castela León (0,09%), por citar soamente dúas comunidades gobernadas por partidos diferentes⁽⁵⁾.

A pesar de que a elevación da calidade da cooperación ó desenvolvemento galega esixe fundamentalmente un cambio na actitude adoptada pola Xunta de Galicia respecto a este ámbito político, non é menos certo que a aprobación da nova lei constitúe tamén unha oportunidade singular para que outros actores se reformulen a súa acción no contexto do sistema galego de cooperación. As ONGD galegas, en particular, han de enfronta-lo desafío de contribuír a mellora-los procesos de cooperación mediante unha reestructuración de estratexias que lles permita amplia-la súa reducida base social, incrementa-la súa escasa autonomía financeira e dotarse de maiores recursos humanos especializados.

Aínda sen ánimo pola nosa parte de abordar nestas páxinas unha análise dos problemas que afectan ó sistema de cooperación ó desenvolvemento en Galicia, resulta evidente que existen diversos factores que condicionan a calidade das prácticas de cooperación na comunidade autónoma. Sen dúbida, o déficit de vontade política da administración autonómica, a propia estrutura socioeconómica rexional, a feble institucionalización da sociedade civil e máis a existencia dunha conciencia solidaria aínda fráxil entre a cidadanía son algúns dos elementos en presenza á hora de valorar esta realidade. Atendendo á pluralidade de factores en xogo, por tanto, debemos ter presente que a inexistencia dun instrumento regulador das intervencións de desenvolvemento non é o elemento determinante que explica os baixos niveis de calidade da cooperación galega. Neste mesmo senso, tamén parece lóxico subliñar que se ben a aprobación da nova lei implica unha aposta polo incremento da calidade das intervencións de cooperación na comunidade autónoma, o texto lexislativo só vai poder acadar un impacto favorable sobre a realidade da axuda se as súas disposicións son aplicadas pola totalidade dos axentes do sistema de cooperación.

A Lei de Cooperación para o Desenvolvemento de Galicia

A aprobación dunha Lei de Cooperación para o Desenvolvemento obedece á vontade política de regular un ámbito de competencia autonómica no que se están a adoptar iniciativas de crecente importancia. Dentro do panorama da cooperación descentralizada española, a aprobación dunha norma específica na materia incorpora a Galicia ó grupo de autonomías (Aragón, Castela A Mancha, Cataluña, Estremadura, A Rioxa, Madrid e Navarra) que xa teñen regulamentada a

(5) Coordinadora Galega de ONGs para o Desenvolvemento: *Documento de debate para a asemblea anual da Coordinadora Galega de ONGs para o Desenvolvemento*, Santiago de Compostela, abril 2002, p3.

cooperación para o desenvolvemento. O proceso de tramitación parlamentaria do anteproxecto de lei presentado en 2002 non suscitou incidencias relevantes no debate político, aínda que débese subliña-lo feito de que –por razóns de estricta oportunidade política– a aprobación do texto demorouse máis do previsto a raíz da catástrofe orixinada polo afundimento do *Prestige*. Malia que non se teña formulado abertamente deste xeito, dá a impresión de que se considerou pouco apropiado aproba-la lei de cooperación ó desenvolvemento xusto no momento no que a crise ecolóxica e socioeconómica do país esixía facer de Galicia “*máis que nunca*” destino de inversións, subvencións e indemnizacións foráneas, polo que en consecuencia se optou por diferi-lo seu trámite parlamentario. Sen embargo, o texto final aprobado pola Cámara autonómica, non se separa de xeito substancial do anteproxecto, introducindo só pequenos matices que contribúen a mellora-la redacción final da lei.

O *Preámbulo* da Lei incardina, por un lado, a política galega de cooperación no contexto do sistema internacional de cooperación para o desenvolvemento e fai, por outra banda, un breve repaso da xénese da mesma. Ó noso xuízo, a primeira das funcións do *Preámbulo*, que é a da base teórica da acción de desenvolvemento realizada dende Galicia, queda plasmada satisfactoriamente nun texto que fai referencia non só á situación de desigualdade que caracteriza á sociedade internacional nos nosos días, senón tamén ós obxectivos básicos de redución da pobreza que foron establecidos como metas do sistema internacional de cooperación ó desenvolvemento. Dende este punto de vista, debe especificarse que a orientación programática da lei entronca, por tanto, cunha visión plenamente contemporánea do desenvolvemento que privilexia non só a consecución do crecemento económico das sociedades do sur senón, sobre todo, o logro de obxectivos orientados cara ó desenvolvemento humano dos individuos. A segunda parte do *Preámbulo*, que pretende reflecti-la realidade da política galega de cooperación, sen embargo, resulta menos convincente porque, se ben parte dunha breve revisión cronolóxica da xénese desta acción e dunha referencia breve ós actores implicados, deixa completamente de lado a identificación dos problemas que afectan á propia política. Na nosa opinión, debería terse incorporado ó *Preámbulo*, aínda que fora dun xeito esquemático, unha análise crítica dos problemas que afectan ó sistema galego de cooperación para o desenvolvemento así coma unha valoración sobre a adaptación das solucións recollidas pola lei á realidade galega.

Coordenadas básicas para a política galega cooperación ó desenvolvemento

O *Capítulo I* da lei ten como finalidade regula-lo obxecto e ámbito de aplicación da norma, así como sinála-los obxectivos, principios e prioridades da política galega de cooperación para o desenvolvemento. A diferenza doutras leis autonómicas –que teñen optado por remiti-la enunciación dos seus *fins e obxectivos* á norma

estatal⁽⁶⁾— na lei galega o lexislador decantouse por definir de forma expresa os obxectivos da política de cooperación. A pesar disto, o artigo 2 da lei non se aparta no substancial da formulación xeral que recolle a norma estatal, aínda que se observa un esforzo por complementa-lo catálogo de propósitos preexistente incluíndo coma obxectivos adicionais: o impulso da participación cidadá en accións de cooperación para o desenvolvemento e o fomento da educación para o desenvolvemento (artigo 2.e); e a promoción da sensibilización das institucións de cara a unha aproximación progresiva da porcentaxe que as entidades públicas destinan a políticas de cooperación ó mínimo ético do 0,7% dos recursos propios (artigo 2.f)⁽⁷⁾.

A enunciación dos *principios* que deben rexe-la cooperación galega para o desenvolvemento tampouco se afasta demasiado, por outra parte, da norma estatal⁽⁸⁾. Como consecuencia do trámite parlamentario introducíronse no texto, sen embargo, tres principios que non figuraban no anteproxecto —respectivamente nos apartados g, h) e i) do artigo 3— e que fan referencia a: que as accións en materia de cooperación ó desenvolvemento estarán rexidas polo *principio de gratuidade* (polo que as intervencións de desenvolvemento non poden estar orientadas, nin directa nin indirectamente, á recepción por parte dos axentes implicados dunha contraprestación económica); que debe potenciarse a esixencia fronte ós poderes públicos de medidas eficaces para conseguilo desenvolvemento dos países do sur; e a que deben buscarse, finalmente, unhas relacións comerciais máis xustas para facilita-la cancelación da débeda externa dos países empobrecidos⁽⁹⁾.

O lexislador optou, no que se refire á determinación dos criterios que deben rexer o ciclo político da cooperación galega para o desenvolvemento, por subliña-la vixencia dunha serie de principios que resultan ordinarios na moderna

(6) Vid nese sentido o art 2 da *Ley de Cooperación para el Desarrollo* de Estremadura (DO de Estremadura de 18 de marzo de 2003, nº 33, p4.163, BOE de 11 de abril de 2003, nº 87) e o art 2 da *Ley de Cooperación para el Desarrollo* da Comunidade de Madrid (BO da Comunidade de Madrid de 13 de mayo de 1999, nº 112, p14, BOE de 20 de xullo de 1999, nº 172).

(7) Nas letras anteriores do artigo 2 da lei galega sinálase —de forma practicamente idéntica ó artigo 3 da *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para o Desarrollo*— que son obxectivos da política de cooperación autonómica: a) apoiar ós países con menor grado de desenvolvemento e a aqueles outros que conteñan amplas capas da súa sociedade en extrema situación de necesidade e desestruturación para que acaden un desenvolvemento autosostido, respectuoso co medio e a biodiversidade e mobilizador de recursos endóxenos (...), b) potencia-los recursos humanos e materiais deses pobos (...), c) contribuír á xustiza e á equidade nas relacións comerciais, políticas e estratéxicas na comunidade internacional (...), d) atende-las situacións de emerxencia das poboacións máis desfavorecidas (...).

(8) Os principios rectores da cooperación galega para o desenvolvemento aparecen recollidos no artigo 3 da lei e son: a) o recoñecemento do ser humano na súa dimensión individual e colectiva como protagonista último da cooperación para o desenvolvemento (...), b) a necesidade de promover un desenvolvemento humano global, interdependente, sostible, participativo, e con respecto á equidade de xénero, evitando toda discriminación por razóns de cultura, raza ou relixión, c) a defensa e promoción de tódolos dereitos humanos e as liberdades fundamentais, d) o respecto ós modelos de desenvolvemento social e político que adopten os pobos (...), e) o recoñecemento do dereito dos pobos a decidir respecto das súas estruturas políticas, así como da defensa e promoción da súa cultura, lingua e identidades propias e dos valores da convivencia pluricultural, f) o fomento da paz, a igualdade e a xustiza nas relacións individuais e colectivas, entre comunidades e estados (...).

(9) O texto definitivo do artigo é froito da aceptación da emenda nº 11 presentada polo grupo parlamentario do PSG-PSOE e a transacción da emenda nº 12 do mesmo grupo.

xestión pública, como son os de *coordinación e complementariedade* entre as administracións públicas, así coma entre estas e a sociedade civil, a *eficacia* e a *transparencia*, segundo indica o artigo 4 da lei. Ademais destes criterios de carácter xeral, sen embargo, o artigo recolle algúns outros que se relacionan de forma específica coa cooperación ó desenvolvemento, coma é o caso do relativo ó respecto e fomento da *independencia* e a *imparcialidade* das ONGD e dos restantes axentes de cooperación (artigo 4.g), o criterio da *concertación* e da *corresponsabilidade* entre os axentes de cooperación e os receptores da axuda (artigo 4.d) e, finalmente, o criterio da *coherencia* das actuacións cos principios e obxectivos da cooperación para o desenvolvemento (artigo 4.b). Respecto ó último destes criterios é preciso chama-la atención sobre o feito de que a lei inclúe unha lectura restrictiva da súa extensión, ó dotalo dun carácter exclusivamente interno. É dicir, a norma galega esixe que as intervencións de cooperación resulten axustadas ó fin que deben alcanzar, é dicir, que sexan coherentes coa consecución do desenvolvemento humano, pero garda silencio ó respecto de se os obxectivos en materia de cooperación ó desenvolvemento deben informar ó resto das políticas públicas da comunidade autónoma para evitar que a execución destas poida entrar en contradición coa realización dos obxectivos da política de cooperación. Neste sentido, tería resultado conveniente que a lei galega incorporase algunha disposición análoga ás incluídas tanto na norma estatal coma en outras leis autonómicas de cooperación co obxectivo expreso de regula-la dimensión externa do principio de coherencia⁽¹⁰⁾.

A tramitación parlamentaria implicou, en canto ó establecemento das *prioridades xeográficas* da política galega de cooperación, a desaparición no texto das referencias ás áreas rexionais concretas que figuraban no Anteproxecto (é dicir, ós países iberoamericanos e ós da África Subsahariana, Atlántica e Austral)⁽¹¹⁾, establecéndose unicamente unha referencia xenérica “ós países con menor índice de desenvolvemento humano e ós que conteñan extensas capas da súa sociedade especialmente desfavorecidas e sen estruturar, e, entre eles, aqueles cos que existen relacións de tipo histórico e cultural” (artigo 7)⁽¹²⁾. En calquera caso, parécenos lóxica a supresión no texto da lei das prioridades xeográficas específicas e a súa substitución pola obxectividade

(10) Este *principio de coherencia* externa entre políticas, que tantos problemas xenera na práctica (sobre todo a nivel comunitario, en virtude das transferencias competenciais realizadas polos países membros en favor da Unión Europea en materias tan sensibles para o desenvolvemento dos países do sur como agricultura, pesca ou comercio exterior) se atopa expresamente recollido no art 4 da *Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (BOE nº 162 de 8 de xullo), así como, a nivel autonómico, no art 3.j da *Ley Foral de Cooperación para el Desarrollo* (BO de Navarra de 16 de marzo de 2001, nº 34, BOE de 16 de maio de 2001, nº 117) e no art 7 da catalana *Ley de Cooperación al Desarrollo* (DO de la Generalitat de Catalunya de 11 de xaneiro de 2002, nº 3551, BOE de 8 de febreiro de 2002, nº 34).

(11) Emenda nº 15 presentada polo PSG-PSOE.

(12) De entre as diferentes leis autonómicas tan só a catalana explicita por áreas rexionais que “son xeográficamente prioritarios los países y pueblos del Mediterráneo, especialmente los del Magreb, los de América Latina, los del África subsahariana y otros con los que Cataluña ha tenido o tiene especiales relaciones de carácter histórico, social, económico, cultural y migratorio” (art 5, par 2).

que deriva do uso dos índices de desenvolvemento humano como referente para a selección do destino xeográfico da axuda⁽¹³⁾.

A relación de *prioridades sectoriais* que recolle a lei, por outra parte, é bastante exhaustiva ó facer referencia a practicamente calquera ámbito imaxinable da cooperación ó desenvolvemento. En concreto o artigo 8 refírese ós servizos sociais básicos, ó fortalecemento das estruturas democráticas e máis ó fomento e protección dos dereitos humanos, á dotación e mellora das infraestruturas económicas, ó respecto e promoción da identidade cultural dos pobos, á adopción de accións positivas tendentes á mellora da posición das mulleres na sociedade, á promoción da igualdade de oportunidades e á defensa dos grupos de poboación máis vulnerables (infancia, refuxiados, desprazados, minorías étnicas, comunidades indíxenas, etc), ó apoio ós procesos de pacificación, ó intercambio de experiencias acumuladas pola Xunta de Galicia no eido da xestión pública, ó desenvolvemento científico e tecnolóxico, e, por último, á protección e mellora da calidade do medio natural.

En virtude destas emendas (respectivamente nº 18 e nº 13) presentadas polos grupos parlamentarios do PSG-PSOE e do BNG incorporouse tamén ó artigo 8 da lei, relativo ás prioridades sectoriais, un parágrafo segundo o que se fan constar as prioridades en materia de sensibilización e educación da política galega de cooperación ó desenvolvemento, que son: a concienciación da opinión pública en materia de cooperación ó desenvolvemento; a difusión nos ámbitos educativos do coñecemento da realidade dos países subdesenvolvidos; o fomento da investigación sobre as causas do subdesenvolvemento; e, finalmente, a potenciación dos axentes de cooperación ó desenvolvemento de Galicia.

Mecanismos de planificación, instrumentos e modalidades da cooperación galega para o desenvolvemento

O *modelo de programación* que deseñado no *Capítulo II* é unha réplica bastante fiel do que aparece na *Ley Española de Cooperación Internacional* de 1998 ó apoiarse sobre a elaboración, en primeiro lugar, de Plans Directores de carácter cuatrienal, que deben conter os obxectivos, prioridades e recursos orzamentarios comprometidos para a execución das intervencións de cooperación durante o seu período de vixencia e concretarse, en segundo termo, mediante Plans Anuais que especificarán os compromisos contidos no Plan Director (artigo 9). A pesar do valor referencial que tivo a lei española na redacción da lei galega, temos que valorar positivamente que o lexislador autonómico se afastase do modelo estatal no tocante ó papel do control parlamentario do proceso de planificación, xa que a norma galega obriga a que o

(13) Históricamente é necesario sinalar, nembargantes, que a distribución xeográfica da axuda galega non se ten concentrado nas rexións que presentan índices de desenvolvemento humano máis baixos. Así, sobre datos acumulados para o período 1998-2002, as estatísticas indican que 93,8% dos proxectos financiados pola Xunta de Galicia foron executados en América Latina, o 5,5% en África, o 0,4% en Asia e o 0,3% en Europa, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, op cit, p134.

Plan Director sexa aprobado –e non soamente informado, coma ocorre a nivel estatal– polo Parlamento de Galicia (artigos 9.2 e 15.1)⁽¹⁴⁾.

Os *instrumentos* de cooperación ó desenvolvemento que contempla a lei (artigos 12 e 13) son a cooperación técnica, a cooperación económica, a axuda humanitaria e de emerxencia, a educación en dereitos humanos, a educación para o desenvolvemento, e a investigación para o desenvolvemento⁽¹⁵⁾. Cunha técnica lexislativa discutible –xa que non hai motivo para confeccionar un catálogo de mecanismos destinados a facer operativos os instrumentos de cooperación cando, por definición, estes mecanismos han de ser tódolos que estean dentro do exercicio das súas competencias en mans dos poderes públicos responsables– incorporouse ó artigo 13 un segundo apartado (letra b) que non figuraba no anteproxecto e que recolle como *medios* para facer efectivos os instrumentos de cooperación: a disposición de fondos públicos para fomenta-las accións de cooperación, a iniciativa das administracións públicas para realizar estudos de identificación e de posibilidade de realización que poderán derivar en accións de execución propia, as declaracións institucionais e de apoio a iniciativas cidadás que promovan un desenvolvemento global, sostido e harmónico, e a realización de declaracións institucionais e de apoio a iniciativas que promovan un desenvolvemento humano e sostible⁽¹⁶⁾.

A lei refírese ás *modalidades* da cooperación galega para o desenvolvemento indicando que esta política pode ser executada pola Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, a través de organizacións non gobernamentais ou ben a través dos restantes axentes de cooperación previstos na lei. Na nosa opinión, tería resultado oportuno incluír unha referencia expresa á posibilidade de que a Xunta de Galicia puidera canalizar parte da AOD autonómica que realiza a través da canle da cooperación multilateral, ben acometendo proxectos conxuntos ou ben aportando simplemente financiamento ás organizacións internacionais que teñen por finalidade a promoción do desenvolvemento⁽¹⁷⁾.

(14) Neste sentido a norma galega segue a estela doutras leis autonómicas que tamén fortaleceron o control parlamentario sobre o proceso de programación da política de cooperación ó desenvolvemento, coma ocorre no caso da *Ley de Cooperación al Desarrollo* de Madrid (art 4.2), da *Ley de Cooperación al Desarrollo* de Cataluña (art 8.5), da *Ley de Cooperación al Desarrollo* de Extremadura (art 4.2), da *Ley de Cooperación para el Desarrollo* de A Rioxa no seu art 8.3 (BO de A Rioxa de 4 de xullo de 2002, nº 81, BOE 16 de xullo de 2002, nº 169) e da *Ley de Cooperación para el Desarrollo* de Aragón no seu art 4.2 (BO de Aragón de 30 de decembro de 2000, nº 156, BOE de 7 de febreiro de 2001, nº 33). Neste punto aparecen como máis conservadoras as normas de Castela A Mancha (no seu artigo 4, BO de Castela A Mancha de 28 de febreiro de 2003, nº 28; BOE de 30 de maio de 2003, nº 129) e Navarra (artigo 17.1) que estableceron a aprobación do Plan Director como competencia a cargo do executivo autonómico.

(15) A aceptación da emenda nº 17 presentada polo grupo parlamentario do BNG ampliou o sentido orixinario que lle daba o anteproxecto á expresión *investigación para o desenvolvemento*, que pasou de ser entendida só como “apoiar á xeración de ciencia e tecnoloxía adecuada para potencia-lo sistema productivo dos países en vías de desenvolvemento”, a incorporar tamén “o estudo das causas e solucións” da situación de pobreza destes países.

(16) A inclusión de este subapartado é froito da aceptación da emenda nº 24 presentada polo grupo parlamentario do PSG-PSOE.

(17) A pesar de que esta cláusula, formulada de xeito expreso, atópase ausente da maioría das leis autonómicas de cooperación ó desenvolvemento, podemos dar con exemplos a seguir nesta dirección tanto na lei catalana (que sinala no seu Preámbulo que “la cooperación multilateral puede ser uno de los ejes estratégicos de la presencia internacional de Cataluña”, e dedica á súa regulación o seu artigo 16) como na norma madrileña (artigo 6.1).

Institucións e órganos de dirección, xestión e coordinación

O *Capítulo III* da lei articula un esquema institucional complexo para a xestión da política galega de cooperación que se asemella ó existente a nivel estatal. En primeiro termo, refírese ó Parlamento de Galicia e ó Consello da Xunta de Galicia coma institucións rectoras da política galega de cooperación (artigos 15 e 16) indicando que o Parlamento debe aprobar o Plan Director mentres que lle corresponde ó pleno do goberno autonómico a tarefa de face-la proposta de Plan Director e aprobalos Plans Anuais, así como avalia-la política na materia. A sección 2ª do *Capítulo III* delimita as competencias dos órganos do executivo galego con competencia sobre cuestións relativas á cooperación para o desenvolvemento. Finalmente, na sección 3ª aparecen regulados os órganos de coordinación e asesoramento. Dentro destes últimos convén destaca-lo notable esforzo realizado polo lexislador por dotar á política de cooperación dun aparato institucional que sexa o suficientemente denso como para permitir, por un lado, a intercomunicación entre as diversas instancias públicas que realizan intervencións de desenvolvemento (co obxectivo de alcanza-la máxima eficacia e eficiencia no desempeño das súas actuacións) e, por outro lado, o establecemento dunha serie de vínculos coa sociedade civil que permita o enriquecemento democrático da xestión desta política. O primeiro dos obxectivos acádase mediante a creación da *Comisión Interterritorial de Cooperación para o Desenvolvemento* coma órgano de coordinación e colaboración entre a Xunta de Galicia e as administracións locais que inclúen nos seus orzamentos partidas destinadas á cooperación para o desenvolvemento (artigo 20)⁽¹⁸⁾ e a constitución da *Comisión Interdepartamental de Cooperación para o Desenvolvemento* que é o órgano técnico de coordinación entre as consellerías que levan a cabo actuacións de cooperación para o desenvolvemento (artigo 21). En segundo lugar, a lei crea, co propósito de dar satisfacción ós desexos de participar da sociedade civil, o *Consello Galego de Cooperación para o Desenvolvemento* coma órgano de consulta adscrito á consellería competente na materia (artigo 22).

A pesar de que o Anteproxecto remitía o tema da composición do Consello integramente ó desenrolo regulamentario, unha emenda introducida polos grupos parlamentarios do PSG-PSOE e do BNG permitiu precisar, no apartado 5 do artigo 22, que “os representantes das ONGD serán elixidos polas propias asociacións ou plataformas legalmente constituídas”⁽¹⁹⁾. Esta previsión lexislativa fai diminuí-lo risco de que o regulamento poida chegar a recoller algún mecanismo para a designación dos

(18) Neste sentido, debemos recordar que os entes locais da Comunidade Autónoma teñen acometido tamén intervencións que os fan formar parte do sistema galego de cooperación ó desenvolvemento. Os propios concellos e diputacións teñen buscado xa fórmulas para xestionar de forma conxunta e optimiza-los limitados recursos que destinan a cooperación ó desenvolvemento, a través sobre todo do *Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade* constituído en 1997 pero, nesa mesma liña de activación de sinerxias no eido da cooperación, resulta razoable que a lei cree un instrumento como a Comisión Interterritorial co obxectivo de facilita-la concertación entre as diferentes instancias da administración territorial que despregan accións neste terreo. Sobre as características do *Fondo Galego*, vid NOVOA, Alfredo e RÍOS, Xulio: *A cooperación municipalista: o Fondo Galego*, Tempo Exterior, nº 2 (segunda época), xaneiro/xuño 2001, p59-70.

(19) Respectivamente emendas nº 28 e 23.

representantes non gobernamentais que socavase a capacidade das propias organizacións para representarse⁽²⁰⁾. As funcións encomendadas ó Consello Galego de Cooperación, por outra parte, son as clásicas de asesoramento e consulta que se atribúen ordinariamente a este tipo de entidades (como coñecer e informar sobre os proxectos de normas na materia, informar sobre a proposta dos plans directores e anuais, emitir opinión sobre as convocatorias públicas de financiamento para proxectos e programas, elaborar a iniciativa propia todo tipo de informes e propostas, etc).

Mecanismos de participación social e axentes da cooperación

O *Capítulo IV* precisa que os axentes da cooperación galega ó desenvolvemento, son a Xunta de Galicia, as administracións locais, as organizacións non gobernamentais, as universidades, as empresas e as organizacións empresariais, os sindicatos, as comunidades galegas no exterior e outros axentes sociais que teñan entre os seus fins a realización de actividades de cooperación para o desenvolvemento (artigo 23). De entre o elenco de axentes de cooperación citados só resultou controvertida, por diferentes motivos, a inclusión na lei tanto das empresas e organizacións empresariais como das comunidades galegas no exterior⁽²¹⁾. A pesar da diferente natureza destes actores, en ambos casos nos atopamos ante estruturas que, aínda que poden executar intervencións de desenvolvemento, non están chamadas de forma natural a facelo e, en consecuencia, son observadas como axentes potencialmente *espurios* no pro-

(20) Neste sentido non cabe afirmar que outras lexislacións autonómicas na materia restrinxiran de forma total o dereito das ONGD a decidir sobre como representarse, pero sen dúbida as modulacións que se imprimiron a este dereito poden chegar a encorsetar en ocasións o seu alcance. Dende este punto de vista pode sinalarse, por exemplo, que a normativa rioxana dispuxo, nun primeiro momento, que os vocais non gobernamentais do *Consejo Regional para la Cooperación al Desarrollo* “fuesen designados por la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de la Comunidad Autónoma, a propuesta de la Diputación General de La Rioja” (o subliñado é noso, ver modificación ó Decreto 51/1996 de 13 de setembro de creación do *Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo* publicada no BO de A Ríoxa de 22 de xullo de 1997, nº 87), para pasar tres anos despois a establecer que os vocais tiñan que ser “designados por la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de la Comunidad Autónoma, a propuesta do Parlamento de La Rioja” (o subliñado, de novo, é noso, ver modificación ó Decreto 51/1996 de 13 de setembro de creación do *Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo* publicada no BO de A Ríoxa de 27 de maio de 2000, nº 67). A pesar de que a evolución denota un descenso do control gubernativo sobre o nomeamento dos vocais non gobernamentais do *Consejo*, a verdade é que continúa resultando atípico—dende un punto de vista comparado a nivel autonómico—que non corresponda exclusivamente ás ONGD a competencia de designar ós vocais que as representan. Sobre esta cuestión a CONGDE ten sinalado que “un elemento para que los Consejos de Cooperación funcionen correctamente y cumplan su cometido es que representen correctamente a los agentes de cooperación y a las ONG [y] en este sentido, el Consejo de Cooperación Nacional que debería ser una referencia para los Consejos Autonómicos ha dado un mal ejemplo [ya que] la elección de las ONG que participan en él actualmente ha sido decidida unilateralmente por la administración central”, CONGDE: loc cit, p8.

(21) Deste modo debemos indicar que entre as consideracións críticas sobre aspectos do anteproxecto que a Coordinadora Galega de ONGD transmitiu no seu momento ós grupos parlamentarios representados na cámara galega figuraban en lugar destacado “a dúbida sobre o papel como axentes de cooperación das comunidades galegas no exterior; e a necesidade de acota-lo papel das empresas como axentes de cooperación”, Coordinadora Galega de ONGs para o Desenvolvemento: *Informe sobre a cooperación descentralizada en Galicia*, Santiago de Compostela, febreiro 2003, p6.

ceso de cooperación que deben ser sometidos a un control minucioso que evite a distorsión da natureza solidaria destas prácticas.

No caso dos axentes de carácter empresarial, onde o debate sobre la lei galega entronca cun dos debates axiais para o sistema mundial de cooperación ó desenvolvemento na actualidade coma é o da delimitación do rol que lle cumpre desempeñar ás empresas dentro dun modelo de axuda ó desenvolvemento contemporáneo que foi denominado *liberal-conservador*⁽²²⁾, o lexislador galego manifestou un empeño notable por resalta-lo carácter non lucrativo que debe desprenderse das súas actuacións⁽²³⁾.

O caso das comunidades galegas no exterior presenta caracteres *sui generis* que son específicos da realidade galega e, na nosa opinión, a lei resulta neste punto excesivamente ambigua á hora de acouta-la marxe de acción que se recoñece ás comunidades no seo da política de cooperación. Sen lugar a dúbidas, o potencial destas comunidades para acometer intervencións de desenvolvemento é elevado en virtude de diversos factores como puideran se-lo grao de integración que teñen alcanzado historicamente estas comunidades nas sociedades dalgúns países (non tanto pobres como, máis ben) hoxe empobrecidos, a tradición solidaria que inspirou a súa propia articulación organizativa, ou o nivel de compromiso e cualificación que atesoura boa parte do persoal que xestiona as estruturas organizativas das comunidades. Sen embargo, ó tempo que advertimos destas vantaxes, é necesario tomar en consideración tamén os riscos que entraña a canalización dos escasos recursos existentes a nivel autonómico en materia de cooperación ó desenvolvemento a través destas entidades, xa que: en primeiro lugar, estas estruturas son máis abundantes e robustas en países que non son os que prevalecen xeograficamente pola propia lei (é dicir, as comunidades galegas non abundan naquelas sociedades que teñen no momento actual un índice de desenvolvemento humano máis baixo, artigo 7); en segundo lugar, as organizacións que conforman as comunidades teñen coma obxectivo primordial dentro do campo dos servizos sociais o de lograr mellora-lo benestar dos seus afiliados galegos e o dos seus descendentes, e non o dos estratos máis depauperados da poboación do país no que se radican; e, en último termo, aínda que estreitamente ligado ó considerando anterior, as comunidades galegas no exterior son organizacións que experimentan importantes presións políticas ó orienta-la súa actividade asistencial cara a (e por tanto exercer un certo grao de influencia sobre) cidadáns que, a pesar de residir no exterior, forman parte do corpo electoral galego. A con-

(22) Entre outros, SANAHUJA PERALES, José Antonio: *Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional*, en GÓMEZ GALÁN, Manuel e SANAHUJA PERALES, José Antonio (coords): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, Madrid, CIDEAL, 2001, p51-127, p107 e ss.

(23) Neste sentido é necesario interpreta-la incorporación dun párrafo 2 ó artigo 23 (ausente do anteproxecto) no que, tras enumerarse os axentes de cooperación, indícase que “os axentes de cooperación que pola súa natureza xurídica posúan ánimo de lucro poderán acceder a axudas autonómicas neste eido se reúnen as dúas condicións seguintes: a) Acreditación previa das garantías que establezan nos regulamentos que desenvolven a lexislación galega en materia de réxime financeiro e orzamentario. b) Compromiso de non obter ningún beneficio da operación. O devandito compromiso levará a obriga de encargar pola súa custa unha auditoría contable. Esta auditoría deberá ser efectuada por un profesional independente a criterio da administración...”).

fluencia destes vectores non basta, dende logo, para poñer baixo sospeita *a priori* a eficacia das comunidades galegas no exterior como axentes de cooperación, pero debería ter sido suficiente como para que a lei dedicase algunha consideración específica a detallar baixo que condicións poderán ser consideradas as actividades destas comunidades coma intervencións de desenvolvemento. Neste sentido, tódolos esforzos son poucos para evitar que a ineludible tarefa de asistencia social en favor dos galegos emigrantes que asume a administración autonómica poida chegar a ser mesturada nalgún intre cunha liña de acción política claramente distinta coma é a da cooperación para o desenvolvemento.

Ó respecto dos restantes axentes de cooperación, a lei só fai referencia expresa ás ONGD para sinalar que trazos constitutivos deben acreditar ós efectos de beneficiarse das subvencións autonómicas (artigo 25.2) e máis para indicar que son consideradas coma “interlocutores permanentes da Xunta de Galicia en materia de cooperación internacional para o desenvolvemento” (artigo 25.1).

Recursos ó servizo da cooperación galega para o desenvolvemento e réxime sancionador

O *Capítulo V* da lei contén varias disposicións relativas ós *medios persoais e financeiros* que son precisos para executa-la política de cooperación ó desenvolvemento. Sobre a cuestión dos recursos humanos a norma indica, en primeiro lugar, que a actividade da Administración da Comunidade Autónoma en materia de cooperación para o desenvolvemento será executada polo persoal adscrito ó centro directivo que teña as competencias nesta materia (artigo 26). A natureza aberta á sociedade que teñen as accións de cooperación para o desenvolvemento moveu, sen embargo, ó lexislador a regular tamén a participación nas mesmas tanto de voluntarios coma de cooperantes.

Respecto dos primeiros a lei entende por voluntario toda persoa física que, por libre determinación, sen recibir contraprestación económica e sen mediar relación laboral, mercantil ou funcionaria de calquera tipo, participe nas actividades dos proxectos e programas de cooperación para o desenvolvemento (artigo 27). Os voluntarios deberán ser informados dos obxectivos da entidade na que realicen a súa actividade, do marco no que se produce a actuación na que participan, e dos seus dereitos e deberes, e vincularanse con dita entidade mediante un acordo por escrito que contemple, como mínimo: os recursos necesarios para facer fronte ás necesidades básicas de subsistencia no país de destino; un seguro de enfermidade e accidente a favor do voluntario e dos familiares directos que con el se despracen, válido para o período da súa estancia no estranxeiro; e o tempo necesario para a obtención dunha correcta formación. Naqueles extremos do estatuto xurídico do voluntario que non se atopen regulados pola lei de cooperación é preciso ter en conta que será de aplicación supletoria a *lei 3 /2000, do 22 de decembro do voluntariado de Galicia*.

Polo que toca ós *cooperantes*, que son aquelas persoas que teñen unha axeitada formación ou titulación académica oficial ou unha probada experiencia profesional e teñen encomendada ou participan na execución dun determinado proxecto ou programa no marco da cooperación para o desenvolvemento, a lei non regula o seu réxime xurídico senón que se limita a facer unha remisión xeral do mesmo ó Estatuto do Cooperante que prevé o apartado 2º do artigo 38 da *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Como se ten denunciado con persistencia polas ONGD, sen embargo, o lexislador estatal xa ven incumprindo durante case dúas lexislaturas o mandato legal que contén o devandito artigo, ó non aproba-lo Estatuto do Cooperante e consecuentemente manter dun xeito continuado nunha situación de incerteza xurídica a labor que desenvolve o persoal expatriado das ONGD⁽²⁴⁾.

Dende o punto de vista dos *recursos financeiros* tan só merece a pena destacala emenda introducida no artigo 29.1 para establecer que os recursos dedicados a cooperación tenderán progresivamente a alcanza-lo mínimo do 0,7% dos orzamentos da Xunta de Galicia, xa que esta disposición tería que servir como criterio orientador para eleva-las reducidas asignacións orzamentarias realizadas polo executivo autonómico nesta materia⁽²⁵⁾. Como xa comentamos, a proposta de *Lei de Orzamentos* para o exercicio de 2004 ignora este mandato lexislativo, ó conxéla-las partidas dedicadas a cooperación no 0,07% do orzamento. Evidentemente o financiamento da loita contra os danos orixinados na traxedia do *Prestige* condiciona dun xeito drástico a elaboración dos orzamentos do vindeiro ano, e este dato pode xustificar que a Xunta non eleve de forma substancial a súa contribución á AOD descentralizada española. Sen embargo, sería conveniente que se establecera, dende a sociedade civil galega, unha vixilancia sobre a evolución do esforzo financeiro do executivo autonómico en materia de cooperación co fin de evitar que a lexitima restricción dos recursos dedicados a AOD que deriva dunha situación excepcional de crise poida chegar a converterse no futuro nun pretexto para xustifica-lo mantemento dos anormalmente baixos niveis de asignación orzamentaria á cooperación ó desenvolvemento que ven facendo na última década a Xunta de Galicia. Neste senso, coa aprobación da nova lei debemos ter en conta, non xa que o dato galego de desembolso en AOD supón unha anomalía a nivel autonómico comparado, senón tamén que a partires deste momento existe no noso propio ordenamento xurídico un mandato lexislativo claro que impón a obriga de achegar de xeito progresivo ó 0,7% a porcentaxe de recursos orzamentarios dedicados a cooperación.

Por último, o *Capítulo VI* contén as normas relativas ás infraccións e sancións, a prescrición das mesmas, o procedemento sancionador e os órganos compe-

(24) Vid sobre a cuestión, recentemente, BENGUA BERRAIN, Juana: *El estatuto del cooperante*, en <http://www.congde.org/> (publicado en outubro de 2003).

(25) Concretamente o texto indica, trala aceptación da emenda nº 27 presentada polo grupo parlamentario do BNG que “a Lei de orzamentos fixará anualmente os créditos destinados á cooperación para o desenvolvemento na Comunidade Autónoma de Galicia, de acordo coas orientacións contidas no plan anual correspondente, que tenderán progresivamente a acadalo mínimo do 0,7% dos orzamentos da Xunta de Galicia” (en cursiva, texto da emenda).

tentes. A Lei remata con catro disposicións adicionais, unha derogatoria e tres derradeiras, de entre as que merece a pena salientar unicamente o disposto na adicional cuarta, na que se indica que a Xunta enxerirá no primeiro Plan Director que remita ó Parlamento trala entrada en vigor da lei, unha proposta motivada na que se pondere a viabilidade da creación dunha Axencia Galega de Cooperación ó Desenvolvemento.

Avaliación final

Na nosa opinión, cabe pechar esta revisión das disposicións incorporadas á lei galega sobre cooperación ó desenvolvemento sinalando que a aprobación desta norma constitúe unha boa noticia para o fortalecemento do sistema de cooperación da nosa comunidade autónoma. A pesar dos comentarios de relevancia menor que se poidan deslizar sobre aspectos puntuais dos seus contidos, a entrada en vigor do novo texto lexislativo implica, por riba de todo, o reforzamento institucional da política autonómica de cooperación. A enunciación expresa dos obxectivos, principios, prioridades e instrumentos da política de cooperación que recolle a lei, xunto co deseño do esquema dos órganos con competencia para xestionar o ciclo desta política pública, debe servir para eleva-lo horizonte de calidade das intervencións de cooperación na comunidade galega. Dende un punto de vista técnico, a lei presenta solucións correctas tanto na concepción programática da política de cooperación como na articulación dun aparato institucional adecuado para a súa xestión, que se asemellan ás incorporadas xa no acervo lexislativo que conforma a lei estatal e mailas restantes normas autonómicas existentes materia. Por todo isto pódese afirmar que o novo marco normativo aporta, en definitiva, fundamentos teóricos e mecanismos prácticos dabondo como para implica-la apertura, se existe vontade suficiente por parte dos actores do sistema galego de cooperación ó desenvolvemento (e basicamente, cómpre dicilo, se existe vontade por parte do goberno autonómico) para garanti-la súa aplicación, dunha fase de crecemento e consolidación das prácticas de cooperación que se levan a cabo dende a comunidade autónoma galega.

Carlos Teijo García é axudante de Dereito Internacional Público e Relacións Internacionais na Universidade de Santiago de Compostela.