

IGADIPaper é un medio de análise e información do IGADI que aspira a afondar de forma equilibrada e sintética nalgún conflito, acontecemento ou tendencia internacional de relevancia e actualidade".

III PLAN DIRECTOR DA COOPERACIÓN GALEGA

Unha análise crítica: nin recursos nin un espazo propio

- a) **Introdución**
- b) **A dimensión política**
- c) **A dimensión orzamentaria**
- d) **A dimensión técnica**
- e) **Dúas previsións salientables**
- f) **Conclusión**

a) *Introdución*

Nos primeiros días do ano, o Consello da Xunta de Galicia deu o visto e prace ao documento que constitúe o III Plan Director da Cooperación Galega. A *Lei 2003, de 19 de xuño, de cooperación ao desenvolvemento*, aprobada no seu momento por unanimidade no Parlamento Galego, confire aos plans directores o papel de elemento articulador da estratexia da cooperación ao desenvolvemento da Xunta de Galicia. Así se define no seu capítulo II, en concreto no artigo 9, “*A cooperación galega para o desenvolvemento articulárase a través de plans directores cuadrienais e de plans anuais*”. O mesmo artigo fixa a forma na que estes plans deben ser aprobados: “*Os plans directores serán aprobados polo Parlamento de Galicia a proposta do Consello da Xunta de Galicia, co informe previo do Consello Galego de Cooperación ao Desenvolvemento*”. Ademais, a lei define o marco e o contido mínimo: “*Os devanditos plans elaboraranse de acordo coas liñas xerais e as directrices establecidas no Plan director da cooperación ao desenvolvemento do Estado español previsto no artigo 8.2 da Lei 23/1998, do 7 de xullo, e conterán os obxectivos e as prioridades, xeográficas e sectoriais, así como os recursos orzamentarios que orientarán a actuación da cooperación galega para o desenvolvemento durante o seu período de vixencia*”.

O I Plan Director, que cubriu o espazo temporal entre 2006 e 2009, foi elaborado inicialmente durante o último goberno presidido por Manuel Fraga e aprobado xa, logo dun certo retraso, polo goberno PSOE-BNG, con algunhas reformulacións sobre a versión inicial. Foi este un primeiro plan de vertebración do sistema galego de cooperación contando a cooperación ao desenvolvemento cun respaldo político importante, que se pode exemplarizar na creación da dirección xeral de Cooperación Exterior. Un feito destacable é a importante expansión dos fondos e a posta en marcha dos programas de desenvolvemento integral, que buscaban accións de maior impacto levadas a cabo por ONGD con contras-

tada capacidade ou por consorcios de organizacións.

O II Plan Director que abarcou o período 2010 a 2013 podemos caracterizalo como o plan da contracción no financiamento. A expansión que caracterizou os anos anteriores, limitada e lonxe das previsións iniciais, pero importante, veuse truncada de raíz, con recortes anuais que non parecían ter fin.

Cabe destacar, no positivo, que os plans foron unha ferramenta importante para mellorar a xestión da cooperación, incorporando as tarefas de avaliación tanto dos plans mesmos (con avaliacións intermedia e final, que permiten coñecer o nivel de execución da acción da Xunta na materia cun grado de detalle que noutras áreas do facer político institucional poderían tomar exemplo) como de distintas accións: proxectos de desenvolvemento principalmente pero tamén as accións de fortalecemento dirixidas aos actores do sistema de cooperación ou as accións de sensibilización e educación.

O III Plan Director abarca o período 2014 a 2017. Logo dunha fase de recortes a nivel financeiro podemos dicir que nos atopamos ante un plan de supervivencia. O obxectivo é non empeorar. En consecuencia, os compromisos financeiros contemplados son escasos. Este III é un plan modesto, sen ambicións de ningunha caste, aínda que á vez, no positivo, inspírase nos máis avanzados contidos xerados nas diferentes conferencias, reunións de alto nivel e memorandos sobre a materia froito da experiencia de multitude de organizacións internacionais, que levan desenvolvendo un traballo tanto teórico como práctico que merece todo o respecto e consideración.

A análise do plan director de cooperación, neste caso do plan galego pero igualmente aplicable a calquera plan, debe facerse desde tres ópticas diferentes: a política, a económica e a técnico-institucional. Os diferentes aspectos, lonxe de ser independentes un dos outros, están notoriamente interrelacionados.

b) A dimensión política

A política incide no Plan Director por dúas vías diferentes. Dunha banda, revela o nivel de compromiso coa cooperación das organizacións con capacidade para tomar decisións nas institucións. Doutra, sobre todo cando a análise se centra nun elemento constitutivo da denominada cooperación descentralizada, cataliza ese compromiso no marco do desenvolvemento da acción exterior por parte de entidades subestatais.

En Galicia, o compromiso das organizacións políticas coa cooperación ao desenvolvemento é tradicionalmente débil. Nas últimas eleccións autonómicas, a análise dos programas electorais efectuada pola Coordinadora Galega de ONGDs e polo Fondo Galego mostra unha fotografía na que ou ben nin se menciona ou ben a mención faise acumulando mensaxes baleiros de contido ou promesas que polo repetidas xa se saben que son meros enunciados carentes de substancia real. Iso explica, a fin de contas, o escaso compromiso financeiro, en termos comparativos, con outras comunidades autónomas, e tamén en termos absolutos, que tradicionalmente se evidencia en estudos como o informe anual de Intermón Oxfam *“La realidad de la ayuda”*.

A falta de compromiso do partido gobernante coa cooperación ao desenvolvemento vese ademais amparada pola estratexia profundamente recentralizadora de que fai gala o Partido Popular na súa acción de goberno no Estado: as políticas de acción exterior levadas a cabo por diferentes comunidades autónomas son inimigos a someter, e cualificadas de inconcibibles en todo canto non sexa actividades intranscendentes que deben secundar, sen ningún tipo de matiz, as disposicións emanadas do Ministerio de Asuntos Exteriores e Cooperación.

A cooperación descentralizada, un trazo singular da cooperación española, non parece atopar bo acomodo nas formulacións recentralizadoras: a reforma da administración local ten sido vista por distintos axentes como unha ameaza á cooperación municipal que conta cunha longa traxectoria no Estado Español, tan longa como a propia historia dos concellos democráticos, e mesmo a pesares de servir de exemplo para terceiros estados, nos que por certo comparte a Galicia, con financiamento europeo, unha posición singular a través do Fondo

Galego. E aínda está por ver que vaga de restricións e controis incorpora a nova Lei de Acción e Servizo Exterior do Estado para disciplinar a cooperación levada a cabo por comunidades autónomas e administración locais. Por outra banda, nos feitos concretos, hoxe en día apenas podemos atopar rastro algún dunha política de acción exterior propiamente galega, mais alá do entorno da Unión Europea. A deriva do Consello de Acción Exterior, creado en 2009, é unha mostra sintomática do escaso apego a unha visión de Galicia como axente activo dunha paradiplomacia tan proactiva respecto aos nosos intereses como leal ao marco institucional vixente.

Neste contexto, o III Plan Director asume anticipadamente, dun xeito acrítico as orientacións estratéxicas da cooperación española fixadas polo Plan Director Estatal, que é utilizado como táboa da lei para xustificar toda renuncia, con pouca argumentación, a un punto de vista minimamente propio. A cooperación galega faise mais española ca nunca ao tirar pola borda todo o capital experimental acreditado en mais dunha década a propósito dos países lusófonos, nos que a semellanza lingüística debería ter sido un factor a poñer en valor mesmo para complementar a cooperación española e tender pontes con Portugal e Brasil para triangular uns vínculos que nos especializaran no ámbito europeo e mundial. Esa achega que Galicia está en condicións de facer é aberta e intencionadamente descabezada neste III Plan.

O exemplo máis nítido desta conclusión recae no trato que a Xunta de Galicia lle dispensou ao Fondo Galego, un actor clave nese ámbito, no último trienio. A execución do II Plan Director 2010-2013 supuxo que a Xunta de Galicia suprimiu a súa participación histórica na estratexia do Fondo Galego, deixando igualmente en evidencia o propio discurso a prol da cooperación municipal e interinstitucional que defende permanentemente o actual Goberno da Xunta (fusións de Concellos e Premios Coopera incluídos).

O corolario desta deriva visualizouse sen pudor durante o proceso de consulta do novo Plan Director, aprobado polo CONGACODE o 13 de decembro de 2013, excluindo a Cabo Verde das prioridades da Co-

peración Galega na mesma semana que os Concellos do Fondo Galego celebraban a Irmandade co país africano para conmemorar 11 anos de especialización e traballo

c) A dimensión orzamentaria

O III Plan Director suscítase nun contexto de crise económica que por coñecido non se fai preciso comentar. Esta situación de estancamento económico, cando non de pura e dura recesión, ten suposto a quebra do incremento dos fondos que no conxunto do Estado se estaba a producir dende mediados da década dos noventa. Os efectos son de gran calado ao sumarse á crise a falta de compromiso político do partido no goberno coa acción exterior que non vaia producir réditos económicos e comerciais no curto prazo. Os orzamentos xerais do Estado para o ano 2014 sitúan a Axuda Oficial ao Desenvolvemento nun 0,17% da RNB, os mesmos niveis que nos primeiros anos da década dos 90. A viraxe das prioridades é relevante cando recordamos que no ano 2009 a AOD supuxo o 0,46% da RNB. En euros, se no ano 2009 nos Orzamentos Xerais do Estado, o programa 143ª Cooperación ao Desenvolvemento aparecía cunha dotación de 2.808 millóns de euros, no ano 2014 o mesmo programa conta cunha dotación de 494 millóns, apenas o 17,6%. A Axencia Española de Cooperación Internacional e Desenvolvemento (AECID) ten sido, xunto coas ONGDs, a grande damnificada dos recortes cun orzamento que apenas chega no ano en curso a ser un pálido reflexo do que foi. Isto explica que o Ministerio de Facenda se converta en xestor de case a metade dos fondos de cooperación, como responsable das achegas obrigatorias á Unión Europea e outros organismos internacionais.

A diminución dos compromisos institucionais, na forma de financiamento, ten afectado notablemente á cooperación descentralizada. As previsións de fondos destinados a estes fins por comunidades autónomas e administracións locais estímase que non chegará, en 2013, aos 135 millóns de euros, moi lonxe do máximo acadado en 2008, que se situou en mais de 460 millóns de euros. Unha diminución de case un 70%. Esta situación ten levado a diferentes comunidades autónomas a suprimir convocatorias de axudas a ONGDs ou de fondos destinados a sensibilización ou axuda humanitaria.

acumulado con resultados en clave galega e municipalista. E desenvolvidos en gran medida co apoio da Xunta de Galicia.

Galicia non se salvou da vaga de recortes e axustes, aínda que sen chegar a situacións tan dramáticas como as experimentadas por comunidades como a Valenciana, Castilla-La Mancha, Madrid ou Murcia. Se nos orzamentos do ano 2009 chegábase ao pico de 11,66 millóns de euros no programa 331 A Cooperación Exterior ao Desenvolvemento, a progresión foi a seguinte: de 7,86 millóns de euros no ano 2011 a 4,14 millóns no ano 2013. Este recorte significou a imposibilidade de publicar unha convocatoria de axudas a proxectos de cooperación, ao estar todos os fondos dispoñibles no ano comprometidos por proxectos aprobados no ano anterior. Os orzamentos do ano 2014 consignan a mesma cantidade que en 2013, que se axustamos ao incremento do IPC dende xaneiro de 2003 (mais dun 31% ata decembro de 2013) resúltanos que é moi inferior ao orzamento que se dedicaba no ano 2003, o ano de aprobación da Lei de Cooperación. O III Plan Director instálase na realidade dos recortes e da falta de impulso e compromiso político. O horizonte financeiro durante a súa vixencia só chega a garantir que a cifra de 4,14 millóns de euros consignada nos orzamentos de 2014 tentarase manter durante a vixencia do plan.

O raquitismo dos fondos dispoñibles, sen previsión de aumento no horizonte inmediato, leva a que o mesmo Plan evite garantir a publicación anual de convocatorias como as de proxectos no exterior ou a de consolidación e fortalecemento dos axentes sociais. A letra do plan só chega a garantir a publicación estable da convocatoria de educación para o desenvolvemento, á que no ano 2014 destinaranse, segundo o Plan Anual, 315.000 euros. A escaseza financeira materialízase así mesmo na renuncia á convocatoria de axudas a programas de cooperación que financiaba accións de maior envergadura e polo tanto de maior complexidade e, tamén, de maior impacto.

Aínda que moitas veces utilizada como escusa para o recorte dos fondos dedicados aos países en vías de desenvolvemento, a sociedade galega non semella compar-

tir, nin moito menos premer a prol dunha actuación como a que acabamos de significar. Mais ben é todo o contrario. Durante o ano 2011, un equipo de investigación da Universidade de Santiago de Compostela, departamentos de Socioloxía e Ciencia Política e da Administración, desenvolveu o estudo “Coñecemento e actitudes dos cidadáns galegos cara á Política de Cooperación e Axuda ao Desenvolvemento”. Deste estudo tiramos uns parágrafos a xeito de exemplo:

“A actitude favorable á cooperación reflíctese tamén na tremenda maioría de cidadáns que consideran que os países ricos deben cumprir o seu compromiso de dedicar o

0,7% do seu PIB a axuda para o desenvolvemento: están a favor o 96%, fronte a case un 3% que aseguran estar en contra”

A sociedade galega móstrase moito máis solidaria cos desfavorecidos do que podería argumentar en sentido contrario a Xunta de Galicia para xustificar as reducións orzamentarias, mesmo na complexa situación que se vivía en 2011, ben entrados na crise económica:

“... ao redor de tres cuartas partes das persoas entrevistadas (un 76%) sosteñen que se debe dedicar recursos á axuda para o desenvolvemento sen esperar a solucionar os problemas dos cidadáns dos países ricos...”

d) A dimensión técnica

O III Plan Director supón unha actualización do anterior, incorporando no seu contido o discurso emanado das diferentes reunións de alto nivel e os acordos arredor da cooperación ao desenvolvemento: Principios de Istambul para a Eficacia da Axuda ao Desenvolvemento das Organizacións da Sociedade Civil, Conferencia das Nacións Unidas sobre o Desenvolvemento Sostible de 2012, IV Foro de Alto Nivel sobre a Eficacia da Axuda do 2011... Tamén, e como xa se dixo anteriormente, toma como un referente preferente o IV Plan Director da Cooperación Española 2013-2016, plan que foi rexeitado de forma contundente polos actores da cooperación, incluíndo a Coordinadora Española de ONGDs.

Partindo da experiencia da execución dos dous plans anteriores, o documento de estratexia da cooperación autonómica para os próximos anos, que foi precedido na súa redacción por unha exhaustiva análise do plan precedente, ve moi limitada a súa mellora polo corsé económico e político que lle impón o goberno.

No Plan existen elementos de reflexión de interese. Por exemplo, o referente á redución dos países prioritarios, que quedan limitados a 9. A cooperación galega, como a española, ten padecido de forma crónica dunha importante dispersión. Segundo se recolle no “Informe de Avaliación Final do II Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento”, nos catro anos de vivencia téñense financiado accións de cooperación en 32 países, en case a metade deles unha ou dúas accións, e só en 8 a suma de fondos destinados superaba o millón

de euros, indo mais alá dos 2,5 millóns en dous países: Guatemala e Perú.

A redución de países non é en si mesma unha decisión criticable, sen que exista un número óptimo. Si o é a falta de visión estratéxica ao deixar fóra a todos os PALOP, a excepción de Mozambique, ou os países, salvo novamente Mozambique, menos desenvolvidos. A este respecto, cabe recordar que nas discusións sobre o I Plan Director foi o goberno galego quen se empeñou en incluír unha serie de países, nomeadamente Mauritania, Namibia ou Senegal, nos que non existía nin tradición de cooperación, nin lazos que se puideran salientar, salvo puntuais intereses comerciais...

É de significar igualmente a aposta pola rendición de contas a través das avaliacións das actuacións ou a blindaxe das convocatorias de axudas a proxectos de educación e sensibilización. En todo caso, trátase de apostas moi eivadas pola insuficiencia dos fondos a disposición deste III Plan.

Por último, cabe chamar a atención sobre un elemento que pode dar lugar a controversias. No apartado dedicado a modalidades e instrumentos de axudas incorpórase unha liña de acción que textualmente di: “Analizarase caso por caso a pertinencia de liberalizar as convocatorias para favorecer a participación e posta en valor das potencialidades do conxunto de axentes de cooperación nas mesmas...”. O que se quere dicir exactamente aínda está por ver, pero todo parece indicar que se pretende que as entidades de carácter social compitan polos minguantes fondos, de xeito directo, con outros axentes

da cooperación, empresas ou os centros galegos no exterior. Sería esta unha forma de mostrar quen ten a tixola

e) Dúas previsións salientables

No eido normativo e institucional, o III Plan anuncia dúas novidades salientables.

En primeiro lugar, a renuncia á creación da Axencia Galega de Cooperación. Ponse fin deste xeito á disposición adicional cuarta prevista na Lei Galega de Cooperación que sinalaba: “*No primeiro Plan Director de cooperación que se remita ao Parlamento log da da entrada en vigor desta lei, a Xunta de Galicia inserirá unha proposta motivada na que se pondere a viabilidade da creación da Axencia Galega de Cooperación ao Desenvolvemento*”. Non foi no primeiro nin no segundo, pero dez anos despois dáse cumprimento a un mandato legal. O resultado era máis que previsible toda vez que o exíguo monto dos fondos que este ente tería para xestionar así como a imposibilidade de mellorar a

f) Conclusión

O actual III Plan Director supón a perpetuación da cooperación ao desenvolvemento da Xunta de Galicia como unha política meramente testemuñal, que reforza a idea dunha acción exterior que discorre por un camiño paralelo de desmantelamento progresivo. As boas intencións formais do documento que se apuntan nas orientacións estratéxicas, nas prioridades transversais e

polo mango para reducir e anular os posicionamentos críticos coa acción da Xunta de Galicia neste aspecto.

dotación de recursos humanos da unidade responsable da cooperación exterior facía tanto innecesaria como inasumible a creación da citada axencia.

En segundo termo, o III Plan anuncia o estudo da redacción dunha nova lei de cooperación. Esta sorprendente proposta máis parece un brinde ao sol que a resposta ante unha necesidade real, dada a escasa envergadura e o escaso interese que a materia esperta na institución autonómica. Non sería máis que intentar aparentar que se fai algo para que non nos decatemos de que en realidade nada se está a facer. A lei actualmente vixente, mentres non muden nin o marco económico nin o nivel do interese político, pode ter aínda moitos anos por diante como marco legislativo de referencia.

sectoriais ou no marco de resultados de xestión vanse enfrontar coa dura realidade do marco económico no que deben desenvolverse. Existe prédica, pero non haberá trigo. Estamos ante un plan de mínimos en ambicións salvo no que atinxe a segar calquera expresión de orixinalidade da cooperación galega.