

NOSOTROS PARA EL MUNDO

30 AÑOS DE LA COOPERACIÓN GALLEGA PARA EL DESARROLLO



XUNTA
DE GALICIA

NOSOTROS PARA EL MUNDO
30 AÑOS DE LA COOPERACIÓN GALLEGA
PARA EL DESARROLLO

XUNTA DE GALICIA

Edita: Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea.
Consellería de Presidencia, Justicia y Deportes. Xunta de Galicia

Xosé L. Pastoriza Rozas (Universidad de Santiago de Compostela), 2024

Producción: Editorial Galaxia, S. A. (www.editorialgalaxia.gal)

Maquetación: Alba Pernas

Diseño de cubierta: Hayat Husein

Santiago de Compostela, 2024

Depósito Legal: C 1821-2024

El papel utilizado en este ejemplar es reciclable,
libre de cloro y obtenido de una gestión forestal sostenible.

NOSOTROS PARA EL MUNDO
30 AÑOS DE LA COOPERACIÓN GALLEGA
PARA EL DESARROLLO



**XUNTA
DE GALICIA**

1

INTRODUCCIÓN

En 1992 la todavía naciente autonomía gallega iniciaba su actividad en un inédito ámbito competencial: la cooperación para el desarrollo. En octubre de 1992 la firma de un modesto y primer convenio de colaboración de la Xunta de Galicia con la antiguamente denominada Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) marcaba el nacimiento de una acción exterior solidaria que se diferenciaba del apoyo humanitario a la diáspora gallega. Desde entonces, el gobierno gallego ha impulsado una genuina política pública de cooperación para el desarrollo humano sostenible y la solidaridad global como uno de los pilares de su acción exterior en tanto que expresión del compromiso solidario de la ciudadanía gallega con los países y comunidades empobrecidas. Este compromiso se ha materializado, por ejemplo, en una inversión de cerca de 160 millones de euros en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) entre los años 2000 y 2023.

En estas tres décadas el sistema gallego de cooperación se ha ido modernizando a través de un marco normativo, estratégico y operativo configurado y actua-

lizado en diálogo abierto y constante con los agentes gallegos de cooperación, singularmente con las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y las entidades locales representadas en el Fondo Gallego de Cooperación e Solidariedade. De este modo, se configuró mancomunadamente una política pública participativa y participada abierta a la innovación y receptiva a las demandas y propuestas de la sociedad civil organizada y del resto de entidades públicas y privadas comprometidas con la solidaridad global.

Este estudio tiene por objetivo hacer justa memoria y valorar tres décadas de la política pública de cooperación en Galicia, prestando una especial atención a la actuación de la Xunta de Galicia, pero ampliando su mirada hacia la cooperación municipalista y el rol de las ONGD y universidades por su protagonismo en el seno del sistema gallego de cooperación. Aunque la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia, reconoció en 2021 en su artículo 78.5 el empleo de la denominación *Cooperación Gallega* para el conjunto de iniciativas y actuaciones en materia de cooperación para el desarrollo promovidas, bien directamente por el sector público autonómico, bien a través de los otros agentes de cooperación para el desarrollo, que son financiadas con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia, en este informe el uso de la expresión *Cooperación Gallega* lo hacemos equivalente al conjunto del sistema gallego de cooperación.

Desde un punto de vista analítico, este trabajo nace con un doble valor retrospectivo y prospectivo. En primer lugar, para revisar la evolución histórica de la Cooperación Gallega identificando cuatro etapas: un alargado período de nacimiento (1992-2004), la modernización estratégica con expansión presupuestaria y operativa (2005-2010), la preservación de la política pública en un contexto de crisis y contracción de recursos (2011-2017) y la renovación normativa y estratégica con revitalización del presupuesto (2018-2023). En segundo lugar, para identificar una serie mínima de retos y horizontes de futuro para esta política pública en un contexto global caracterizado por incertidumbres, crisis combinadas y aceleraciones del cambio a nivel humano y planetario.

Mi análisis, basado en más de veinte años de experiencia como voluntario, profesional, consultor e investigador en el sector de la cooperación para el desarrollo en Galicia, toma como punto de partida una triple pregunta: ¿en qué medida Galicia ha configurado una política pública de cooperación en respuesta a la voluntad de destinar más y mejor ayuda a los pueblos y comunidades empobrecidas? ¿Resulta posible identificar una política pública de cooperación descentralizada en Galicia caracterizada por su singularidad y la puesta en valor de sus ventajas comparativas? ¿Cuáles son los desafíos de futuro de esta política pública gallega?

Porque esta política pública mantuvo a lo largo de su historia un significativo consenso social y político por su carácter participativo y participado y por la pro-

moción de procesos abiertos de diálogo de políticas. Con todo, este consenso se redujo durante el período 2011-2017 a consecuencia de los ajustes presupuestarios derivados de la grave crisis fiscal y de ingresos de las administraciones públicas durante la gran recesión económica y financiera. Mas, en el contexto de la crisis económica mundial iniciada en 2008, la Xunta de Galicia preservó esta política pública frente a los procesos de desmantelamiento institucional y presupuestario que se dieron en otras comunidades autónomas. Este contexto de reivindicaciones ciudadanas, movilizaciones públicas y debate sobre el grado de compromiso solidario global exigible a la Xunta de Galicia motiva que este estudio intente basarse en un análisis objetivo de los datos y de los procesos para evitar la tentación de la negatividad y del pesimismo, reducir la influencia de las pasiones tristes que podrían brotar de un cierto grado de frustración por las potencialidades aún no desarrolladas y evitar, a su vez, el conformismo ingenuo y la resignación. Por la experiencia en el análisis de esta política pública soy consciente de los límites endógenos y exógenos del sistema gallego de cooperación y de la dependencia que cualquier progreso en términos presupuestarios e institucionales tiene respecto de la voluntad de los partidos políticos con responsabilidades de gobierno. Pero en estas dos décadas he sido testigo también de como las mejoras incrementales consensuadas pueden generar efectos multiplicadores en una política pública que contribuye a una Galicia solidaria con la justicia global.

Como ya señalamos, esta política pública se legitima como expresión del compromiso solidario de la ciudadanía gallega con las comunidades y personas empobrecidas. Tal y como se refleja en los sondeos a nivel gallego, estatal y europeo, la sociedad considera de justicia la existencia de una acción solidaria internacional de sus administraciones públicas. Sin embargo, este consenso no se ha traducido en una voluntad política firme que dotara de mayores recursos económicos y de mayores capacidades institucionales al sistema gallego de cooperación. A nivel autonómico, el PPdeG gestionó veintiséis de los treinta años de cooperación gallega y promovió la aprobación parlamentaria de las dos leyes gallegas de cooperación: la derogada de 2003 y la vigente de 2021. Por su parte, el PSdeG impulsó la primera modernización estratégica y operativa de la Cooperación Gallega entre 2006 y 2009 con el techo histórico de los 12,3 millones de euros desembolsados en 2009, pero que representaban apenas el 0,1 % del presupuesto total consolidado de la Xunta de Galicia.

Pero los partidos políticos gallegos se han acostumbrado a regatear mayores compromisos. El PPdeG mostró una tibia disposición a nivel autonómico que, agitada por la movilización de la sociedad civil, evitó el desmantelamiento de esta política pública durante la gran crisis de 2011-2017, pero no evitó un recorte del 65 % de su presupuesto en este período. A su vez, el PPdeG lideró a partir del 2018 la segunda modernización normativa y estratégica de la Cooperación Gallega

gestionando con eficacia y flexibilidad el impacto de la pandemia de la COVID en los agentes de cooperación y en sus socios de desarrollo. El PSdeG mantuvo una retórica estéril que convive con tímidos o poco ambiciosos compromisos locales e incluso con comportamientos municipales incoherentes con su tradición política. El BNG se instaló en su tradicional absentismo y las fuerzas rupturistas de izquierda dejaron en el ámbito local una leve huella ya desaparecida.

Con todo, hace falta contextualizar el impacto que esta política pública gallega tiene en el desarrollo de los países empobrecidos. Porque más allá de los recursos públicos, Galicia también canaliza otro tipo de fondos a los países en vías de desarrollo a través de la inversión directa y de la responsabilidad social corporativa del sector empresarial privado, de las remesas de la población inmigrante residente en Galicia y de las donaciones de la ciudadanía a las ONGD. Monitorizar estos flujos, muy superiores a la ayuda oficial, y determinar sus impactos en los países empobrecidos constituye uno de los retos futuros de los agentes gallegos de cooperación en el marco de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

En estas tres décadas, esta política pública profundizó en su asimetría con la hegemonía de la Xunta de Galicia, responsable del 90 por ciento de la AOD gallega. A nivel autonómico, Galicia cuenta ahora con un sistema de cooperación maduro y una política pública solvente, participativa y participada, alineada estratégicamente con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible a través de sus

planes directores, concentrada geográficamente —con especial atención a los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP)—, especializada sectorialmente y previsible instrumentalmente, pero con la necesidad de recuperar el presupuesto desaparecido entre 2010 y 2014. Al mismo tiempo, el ecosistema de agentes de cooperación, bajo el liderazgo proactivo de las ONGD, mostró capacidad para resistir y poner en valor sus alianzas, experiencias y saberes; retejer el consenso social y político perdido durante la crisis; e innovar y reaccionar frente a los riesgos existenciales que amenazan la vida humana y no humana. Sin embargo, el sistema gallego de cooperación necesita de una mayor pluralidad y diversidad de agentes que lideren iniciativas de desarrollo humano sostenible.

Al cabo de treinta años, la solidaridad global gallega aún se encuentra en estado de llegar a ser, de promesa no realizada plenamente, de inéditos viables que llaman por renovados y ambiciosos compromisos sociales, institucionales y políticos ante los retos que el presente y futuro abren para el Planeta y la Humanidad en su conjunto. En 2010 los partidos políticos con representación en el Parlamento de Galicia firmaban el Pacto gallego contra la pobreza, promovido por la Coordinadora Gallega de ONGD, para mantener la esperanza en el contexto lóbrego de la crisis económica y financiera. En estos tiempos de urgencias y emergencias se necesita seguir avanzando para conquistar el sueño de una Humanidad y de un Planeta emancipados del sufrimiento con políticas públicas de raíz local

y utopía global. Unas políticas que honran la memoria de todas las personas pioneras de la solidaridad global y de las cooperantes y voluntarias gallegas fallecidas en los países empobrecidos en acto de bondad y generosidad. Porque con la Cooperación Gallega se cultiva la humanidad y se contribuye a hacer justicia a todas las víctimas de la intolerable intersección estructural de pobreza, desigualdades, violencias y ecocidios de esta nuestra Tierra común.

2

**FUNDAMENTOS: LA POBREZA NO
ES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD**

A lo largo de la historia, nuestra especie ha mostrado un talento especial para fascinarnos o hacerse aborrecible. La especie *Homo sapiens* no nos deja indiferentes: o nos hace misántropos o nos vuelve filántropos. En este balance entre el odio y el amor al género humano podemos situarnos en la comprensión de quiénes somos, cómo convivimos y cómo construimos un futuro en común para las generaciones presentes y las que están por llegar, pero sin perder de vista la complejidad de las transformaciones planetarias, la radical vulnerabilidad humana y ecológica, y la común interdependencia de personas, comunidades y estados (Krznaric, 2022).

Uno de los misántropos más destacados de la Historia, J. J. Rousseau, reflexionaba si éramos buenos o malos por naturaleza y si la civilización, el progreso, la propiedad privada y la sociedad mercantil y de comercio corrompían nuestras almas y cuerpos (Rousseau, 2012). Quizás debamos rechazar el afrontar una cuestión tan radical, como si la bondad o maldad se insertaran en nosotros tras el primer aliento al nacer.

Lo que sí podemos vislumbrar es un debate en un nivel diferente sobre las realizaciones de la especie *sapiens*: ¿podemos ser o no optimistas respecto de nuestro presente? ¿Y respecto de nuestro futuro?

En el mercado de las ideas compiten en la actualidad posiciones optimistas, como las de Hans Rosling o Steven Pinker (2018,) y pesimistas como la de Byung-Chul Han (2014). Los primeros exaltan los progresos de la Humanidad gracias a la razón, la ciencia, el humanismo y el ideal del progreso frente al pesimismo sobre el rumbo del mundo, el cinismo sobre el valor de las instituciones de la Modernidad y la incapacidad para concebir propósitos superiores fuera del marco mental de la religión o de las religiones seculares de las ideologías. Los segundos advierten de las amenazas y riesgos de sistemas que apuestan por la dominación, el control y vigilancia, la sumisión y la renuncia a la libertad, y que atentan contra la vida humana y planetaria en el marco del capitalismo neoliberal globalizado.

En los miles de años que llevamos evolucionando en la Tierra, los *sapiens* hemos dado muestras extremas de nuestra condición de *parvos* y malvados. En otras hemos sido ejemplo heroico de superación de nuestra humana vulnerabilidad y fragilidad, corporal y mental. La receta para esta derrota de nuestros límites ha sido la cooperación expresada a través de los poderes unificadores del imperio (política), el dinero (economía) y la religión (ideología). No obstante, hemos llegado a un punto de no retorno en la historia de los *sapiens*: ser

como dioses, tanto para crear vida no humana como para destruirla a una escala sin precedentes (Harari, 2014). Este es uno de los sentidos de la propuesta de la “era del Antropoceno”, en la que los cambios geológicos del planeta estarían provocados por la actividad de los *sapiens* (Arias Maldonado, 2018).

Sin situarnos en el horizonte de la utopía o la distopía; los datos muestran los enormes avances y progresos civilizatorios: menos pobreza, menos sufrimiento, menos hambre, menos guerra, menos miedo y menos ignorancia. Pero al mismo tiempo, vivimos una edad de ira, resentimiento y odios (Mishra, 2017), de mercantilización de todas las esferas de la vida (Sandel, 2013), de posverdad en el cuestionamiento y manipulación de los datos y las evidencias (McIntyre, 2018), de movimientos políticos y económicos deseosos de autoritarismo (Snyder, 2017), de sentimientos de desafección y frustración respecto de las diversas ideologías políticas (Pellizzetti, 2019) o de populismos y entusiasmos colectivos por cualquier forma de liderazgo carismático y mesiánico en el marco de las democracias liberales (Mudde y Rovira, 2019). Junto con estos fenómenos, los discursos de odio echan raíces a nivel local y global expresándose en declaraciones hiperbólicas, decisiones políticas (cierre de fronteras, deportación de personas pobres y extranjeras, persecución de activistas humanitarios), microviolencias y violencias sistémicas, con base en sentimientos de rechazo que agrietan la convivencia y la vida en democracia y libertad. Como ha advertido Cortina, la aporofobia, como rechazo de las personas

pobres, nos desafía ya que el otro aparece como fuente de amenaza, riesgo y desequilibrio. La aporofobia local y global, personal e institucional, constituye un atentado contra la dignidad y bienestar de las personas y una ofensa a la común humanidad que compartimos (Cortina, 2017). En síntesis, estaríamos ante una suma de procesos con la configuración de crisis: crisis eco-social, crisis de derechos, mercantilización de la vida y crisis de cuidados, y crisis de representación democrática (Millán y Gil, 2018; Millán, 2023).

A pesar de que debemos asumir que las crisis y el mal estarán siempre presentes en nuestras vidas, en la historia y en la naturaleza, vivimos ante un triple desafío. En primer lugar, limitar las oportunidades de retorno del “mal radical” experimentado como un mal atroz, que niega la condición humana de las víctimas, tal como se experimentó en el totalitarismo y en cualquier otro régimen político o sistema económico basado en la omnipotencia del poder y que expulsa a los márgenes a millones de víctimas inocentes. En segundo lugar, combatir la “banalidad del mal” que actúa en la complicidad del individuo sin conciencia crítica, indiferente e impasible, y que se niega a la reflexión sobre uno mismo y su integración y participación en un sistema que genera externalidades que atentan contra el planeta, la dignidad, el bienestar y los derechos humanos. Y, en tercer lugar, evitar el “mal absoluto”, aquel mal infinito originado en una especie de maldad demoníaca e inasumible para la condición humana, como sería el irreversible colapso planetario y civiliza-

torio derivado de la crisis ecológica o el exterminio de la guerra nuclear (Arendt 2006, 2017).

Todos los diagnósticos coinciden en señalar cinco riesgos globales que como jinetes del apocalipsis, tienen el potencial de provocar un sufrimiento masivo y que llegarían a tener la consideración de “mal absoluto” (Rosling, 2018, p. 273 y ss.): la pandemia mundial, la crisis financiera, la tercera guerra mundial, el cambio climático, y la pobreza extrema y las desigualdades. Otros autores, como Bostrom y Cirkovic, hablan de “riesgos existenciales”, como aquellos que aniquilarían la vida inteligente de origen terrestre o reducirían de manera drástica y permanente su potencial, como la colisión de un asteroide, la guerra nuclear, una pandemia natural o pandemia de origen bioterrorista, el calentamiento global, un accidente nanotecnológico, una materia extraña superdensa o una superinteligencia artificial hostil (Bostrom y Cirkovic, 2008).

En este común diagnóstico encontramos males ausentes y presentes, muchos de ellos compartidos como desafíos globales con rostro local y que ya estamos viviendo en Galicia y en nuestros ayuntamientos urbanos y rurales: el aumento de las desigualdades y de la pobreza y exclusión fruto de la precariedad laboral y el desempleo, la deslocalización empresarial, la crisis demográfica, las consecuencias del cambio climático (inundaciones, sequías, incendios forestales, etc.), la acogida de inmigrantes y personas refugiadas que huyen de la pobreza, los conflictos armados, los desastres naturales o la vulneración de los derechos humanos,

etc., sin olvidarnos del impacto de la pandemia global de la COVID-19, que nos hizo conscientes de nuestra común vulnerabilidad humana a nivel planetario.

Las urgencias del presente y las emergencias de futuro nos cuestionan sobre cómo vivir una vida realizada, con y para los otros en instituciones justas. En la trayectoria que conecta lo individual con lo colectivo y lo institucional y lo local con lo global, debemos garantizar las condiciones para que cada persona desarrolle un proyecto de vida buena en búsqueda de la realización personal. Complementariamente, se trata de definir conjuntamente las pautas y marcos para construir comunidades locales y globales de convivencia justa y solidaria, situando a las instituciones al servicio del bien común, el bienestar colectivo y la sostenibilidad de la vida. Mas la complejidad, interdependencia, desterritorialización y transnacionalización de los problemas humanos y planetarios desbordan las capacidades de los individuos, comunidades y gobiernos, de tal manera que se hace precisa una estrategia global que movilice las voluntades y recursos para paliar no solo las consecuencias, sino también para afrontar las causas de los principales desafíos de la humanidad. Con este espíritu nació la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, que integra 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas (Naciones Unidas, 2015). La resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible” fue el resultado de

un amplio proceso de negociación y consulta abierto y participativo en el que se implicaron representantes de los 193 estados miembros de las Naciones Unidas, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, el sector privado y la ciudadanía mundial (Naciones Unidas, 2013). Esta renovada agenda global para el desarrollo sustituía a la plasmada en la Declaración del Milenio del año 2000 y que se materializó en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).

La Agenda 2030 se diseñó con una visión más ambiciosa y holística del desarrollo sostenible integrando en sus 17 ODS las dimensiones económica, social y ambiental y abriendo una oportunidad para que el cuidado del planeta y los derechos de las personas se sitúen en el centro de la agenda global, estatal y local. De hecho, la Agenda 2030 presenta tres novedades que marcan la diferencia con respecto de los ODM:

- Universalidad*: imponiendo responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas, al conjunto de Estados que integran la comunidad internacional en todos los niveles de gobernanza supraestatal, estatal y local.
- Integralidad e indivisibilidad*: reflejando la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo.
- Diversidad*: promoviendo la generación de alianzas y espacios multiactor de tal manera que cada actor (gobiernos, sector privado, sociedad civil, personas) pueda realizar una contribución significativa y relevante a los procesos de desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 gira alrededor de cinco ejes centrales: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas, que se plasman en la visión de un mundo donde las personas estén primero y ninguna persona es dejada atrás, donde la prosperidad es compartida, que respeta y conserva el planeta, donde se consolida y construye la paz basada en la justicia, a través del trabajo mancomunado y en asociación para conseguirlo. Estos ejes derivan a su vez en objetivos ambiciosos:

- Personas*: poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y garantizar la dignidad e igualdad.
- Planeta*: proteger los recursos naturales de nuestro planeta y el clima para las generaciones futuras.
- Prosperidad*: asegurar vidas prósperas y satisfactorias en armonía con la naturaleza.
- Paz*: promover la paz, la justicia y sociedades inclusivas.
- Alianzas*: implementar la Agenda a través de una sólida alianza global.

Como todo en esta vida, la Agenda 2030 no está exenta de críticas a causa de sus insuficiencias: la falta de centralidad de los derechos humanos, ausencia de cuestionamiento del modelo económico, exceso de optimismo en el solucionismo tecnológico y mercantil de los problemas globales, la limitada atención a las asimetrías de poder en la gobernanza global, etc. (Futuro en Común, 2016). De hecho, al poco tiempo de consensuarse la Agenda 2030 el *think-tank* británico

ODI evaluó las posibilidades reales de alcanzar sus metas. Y su diagnosis no invitaba al optimismo: tres ODS serán alcanzables con reformas, nueve se alcanzarán únicamente con cambios revolucionarios y cinco serán totalmente inalcanzables, ya que obligarían a un cambio radical de sistema económico. No obstante, esta agenda global presenta una virtud que afecta a los gobiernos a nivel autonómico y local: la imposición de deberes amables al conjunto de Estados para que “localicen” los ODS y promuevan políticas públicas y acciones de gobierno que permitan la realización de estos objetivos a nivel estatal, regional y local.

Con este fin, en la actualidad España se ha dotado de un sistema de gobernanza que incluye la Comisión delegada del Gobierno para la Agenda 2030, la Conferencia sectorial para la Agenda 2030 y el Consejo de Desarrollo Sostenible, donde las funciones de coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales son asumidas por la Conferencia sectorial. Además, para promover la consecución de la Agenda 2030, el Gobierno de España aprobó en 2018 el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (Gobierno de España, 2018).

Paulatinamente, el marco de la Agenda 2030 va constituyendo el relato, horizonte e instrumento de las políticas públicas del conjunto de la Administración española. En Galicia la Xunta de Galicia puso en marcha una Comisión interdepartamental de seguimiento de la Agenda 2030 con el objetivo de coordinar el proceso

de localización en nuestra Comunidad Autónoma y de ofrecer espacios, recursos, instrumentos y un sistema de indicadores que permitan al conjunto de las administraciones públicas gallegas incorporarse a un proyecto colectivo y global de transformación. Esta comisión nació como resultado de las conclusiones del estudio *La implantación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en la Xunta de Galicia. Principales implicaciones y propuestas* (Santander y Pérez, 2018), promovido por la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la UE de la Xunta de Galicia. Por tanto, en los niveles de gobierno autonómico, local y provincial ya se sitúan en la agenda pública y política los procesos colectivos para decidir los mejores medios para la consecución de los ODS a nivel local, en un proceso de localización que cumplirá con la visión profética de Vicente Risco: “Galicia es un mundo. Cada tierra es como si fuera el mundo entero”.

Retomamos ahora el título de este capítulo, para volvernos a preguntar si la pobreza constituye un patrimonio de la humanidad. La UNESCO distingue desde 1972 con el título de patrimonio de la humanidad a aquellos lugares singulares, culturales y naturales, que deben disfrutar de un especial estatuto de reconocimiento y protección por considerarse un legado y herencia de la humanidad en su conjunto. Ahora bien, en la historia de nuestra especie nunca nos hemos liberado por completo de la pobreza extrema, el hambre, la enfermedad, la guerra y la injusticia, que nos acompañan como patrimonio de la humanidad. Incapaces

de erradicarlas o reducirlas globalmente hasta límites soportables, se los cedemos como herencia a las generaciones futuras. Precisamente, contra la perpetuación de estos males actúan las políticas públicas orientadas al bienestar, la inclusión, la cohesión y justicia social. Dentro de este campo, la política de cooperación constituye una prolongación y extensión de la solidaridad sobre la base del reconocimiento de la pertenencia a una comunidad de destino y a un planeta que opera como nuestra Tierra-Patria (Morin, 1993).

Por este motivo, resulta posible explicar la realidad de la solidaridad global tomando como referencia los tres lugares y el conjunto de caminos que están reconocidos como patrimonio de la humanidad en Galicia: la Torre de Hércules (2009), la Muralla de Lugo (2000), la Ciudad Vieja de Santiago de Compostela (1992) y el Camino de Santiago (1993)

Por sus valores, principios y objetivos, la política pública de cooperación y solidaridad global puede ser considerada un faro de la humanidad en cuanto cumplimiento de los sueños e ideales del humanismo y el cosmopolitismo: una sociedad liberada de la barbarie y que avanza hacia la fraternidad, la hospitalidad y la justicia global. A comienzos del siglo XXI, en el contexto de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), la campaña internacional *Make Poverty History* y la campaña estatal Pobreza Cero insistían en que somos la primera generación capaz de erradicar la pobreza y el hambre, porque la solidaridad, la paz, la justicia y los derechos humanos constituyen el auténtico y genuino Patrimonio de la Humanidad.

En 1992 vivimos un año de grandes eventos: la Expo de Sevilla, las Olimpiadas de Barcelona, la inauguración de la primera línea del AVE, el nacimiento de la política pública de cooperación para el desarrollo de la Xunta de Galicia. Galicia se sumó el 3 de diciembre de 1992 a los fastos y celebraciones de la modernidad europea de España con el naufragio del petrolero Mar Egeo. El barco liberiano con bandera griega encallaba en medio de un duro temporal de otoño contra las piedras de la punta Eiras de las que con paciencia milenaria advertía el faro de la Torre de Hércules. La catástrofe del Mar Egeo nos advierte de que siempre existirán riesgos, amenazas reales, regresiones y naufragios colectivos que llenan de humo denso y negro la visión humanista de la política pública de cooperación: nacionalismos agresivos, sociedades excluyentes, patriarcado, aporofobia y xenofobia, guerras y violencias, especismo, capitalismo extractivo, burbujas financieras, crisis ecológica, etc. De hecho, la década de los 90 del pasado siglo fueron años de plomo para la cooperación internacional con el fin de la historia, la fatiga de la ayuda, la dureza social de los planos de ajuste estructural en Latinoamérica, la gigante deuda externa. Pero también significaron la reivindicación del rostro humano en el desarrollo y la activación de las energías y esperanzas colectivas que darían lugar a la primera agenda global de desarrollo, que se materializó en los ODM, y agitaron una movilización social sin precedentes en favor de la solidaridad global con las campañas del 0'7 %, Jubileo 2000, *Make Poverty History* o Pobreza Cero.

Ante las amenazas y los riesgos los *sapiens* reaccionamos bien huyendo bien luchando. Esta reacción de estrés nos conduce a buscar protección y amparo hasta que el peligro se diluya o simplemente pase de largo. De ahí que las murallas y las vallas creen una sensación de seguridad en los seres humanos asustados. Mas ante la gravedad y alcance de los problemas globales por la mutua interdependencia e interconectividad de la globalización, esta sensación resulta en todo caso falsa. Ya que la protección y gestión de los bienes públicos globales como la naturaleza, la salud, el conocimiento y la cultura, la paz y la seguridad o la estabilidad económica y financiera superan el ámbito estatal y demandan la coordinación y cooperación internacional para que sigan beneficiando a la Humanidad en su conjunto. Por lo tanto, afrontar los problemas globales constituye un deber de solidaridad con raíz local: en lo local vivimos en carne propia las consecuencias de los problemas globales, pero al mismo tiempo construimos inéditos viables en forma de políticas públicas que contribuyen a la protección y gestión mancomunada de ese Patrimonio de la Humanidad que son los bienes públicos globales.

Existen vallas físicas, pero también las vallas mentales y morales como refleja una dramática foto de José Palazón de la frontera sur de Europa en Melilla, merecedora del premio Ortega y Gasset 2015. La normalización del sufrimiento ajeno o la convivencia cotidiana con la emergencia humanitaria pueden explicar en parte la tragedia de la indiferencia de las personas que

practican un deporte, el golf, mientras que la policía disuade y detiene a las personas migrantes, forzados practicantes de salto de altura. Porque la indiferencia, la impasibilidad y la apatía de las sociedades beneficiarias de la desigualdad global las convierten en comunidades insolidarias y cínicas incapaces de preocuparse de garantizar una vida digna, en libertad, sin miedo y con derechos para todas las personas en cualquier lugar del mundo (Pogge, 2005). Y en esta tensión entre compasión y egoísmo, sociabilidad e individualismo, cooperación y conflicto, habitamos los *sapiens*, evidenciando la clarividencia de Kant cuando nos advertía de la “insociable sociabilidad” humana (Kant, 2010).

A pesar de estas notas de pesimismo y desencanto, la Humanidad también presenta una extraordinaria capacidad para cooperar y construir proyectos colectivos más allá de las fronteras estatales. Una virtud que se expresa en el concepto de “multilateralismo” de las relaciones internacionales y que conceptualiza la actuación conjunta de varios estados sobre una cuestión determinada, como los problemas globales o los bienes públicos globales. Por este motivo la agenda global de desarrollo debe ser valorada como un progreso histórico de los *sapiens*: fijar metas colectivas, determinar un horizonte compartido de bienestar para todas las personas y pueblos del planeta, comprometerse a cuidar de la vida. Nuestro presente y futuro en común obligan a establecer un final en el caminar y una meta de llegada que, como Compostela, atraiga a personas e instituciones peregrinas de todo el mundo. Pero como en cada

viaje y peregrinación, la ciudad de llegada cambia, se revela distinta y diferente, así sucederá con la agenda global de desarrollo: ODM para el 2015, ODS en el horizonte del 2030. El después, lo que aún no es, lo determinaremos conjuntamente, quizás para imaginar estructuras y sistemas alternativos al capitalismo globalizado que puede haber beneficiado a la humanidad, pero que malamente compensa sus virtudes con los vicios de la depredación, la deshumanización, la desigualdad obscena, la exclusión y el ecocidio.

Una meta común, caminos plurales. Con esta expresión podemos traducir las “responsabilidades compartidas, pero diferenciadas” que constituyen la filosofía de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible. Por este motivo, la diversidad y proliferación de los caminos de Santiago son imagen apropiada de la innovación y pluralidad en la consecución de los ODS. Así podemos imaginar Compostela como los ODS y los múltiples caminos hacia Santiago como la capacidad de los *sapiens* para explorar vías alternativas e innovadoras o para recorrer caminos ortodoxos y heterodoxos, convergentes y divergentes. En la realidad de los Caminos de Santiago disfrutamos de un camino cómodo y masificado, como el francés, pero también se buscan y promueven viejos caminos que vuelven a ser recorridos para recuperar antiguas sabidurías y experiencias, e incluso tenemos personas pioneras que abren nuevos caminos. Una diversidad y pluralidad que comparte un horizonte desde las raíces, identidad, capacidades y singularidad de cada persona.

Por tanto, todos los actores públicos y privados, internacionales, estatales, regionales y locales, están convocados a responsabilizarse del éxito o fracaso de la Agenda 2030. Una acción colectiva que puede caracterizarse empleando la imagen del *milladoiro*: la tradición de los peregrinos a Compostela de transportar una piedra de diferentes tamaños que situaban a un lado del camino hasta formar una especie de montículo o colina artificial. El *milladoiro*, en cuanto que acción colectiva espontánea, discrecional, voluntaria, inestable, no planificada y con el valor de tradición, representa a nuestro entender una imagen apropiada para explicar la actual configuración del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, donde el conjunto de los actores han contribuido en diferentes grados a la actual configuración del sistema con una serie de acciones discrecionales, descoordinadas y sometidas a intereses e incentivos divergentes. Como correctivo, la Agenda 2030 contribuye a establecer un marco de coordinación y un horizonte de expectativas y de esfuerzos, y obliga a adaptar los ODS y sus metas a las circunstancias específicas de cada territorio. Un deber voluntario, no obstante, pero que apela a las mejores virtudes de la especie como la cooperación, la compasión y la justicia para cultivar la humanidad desde lo local.

En la próxima década, la Humanidad y el Planeta afrontarán retos decisivos para su futuro en común. La complejidad de los problemas globales y la mutua interdependencia demandan que desde todos los ni-

veles de gobernanza se integre una visión sistémica para abordar el diseño colectivo de respuestas que anticipen y mitiguen los impactos de los emergentes riesgos existenciales, especialmente los que amenazan los bienes públicos globales. La Agenda 2030 de desarrollo sostenible y sus 17 ODS señalan una hoja de ruta global que demanda un trabajo de localización y ajuste a los problemas y necesidades de cada territorio. La adopción de la Agenda 2030 como marco de referencia de las políticas públicas gallegas implica integrar una visión de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible y la necesidad de reforzar los vínculos de solidaridad global y cooperación con otros pueblos y comunidades siendo fieles a la vocación de Galicia como socio confiable de desarrollo. Por tanto, la Xunta de Galicia y el resto de administraciones públicas en Galicia deben acelerar los progresos para la consecución de los ODS en 2030, un proceso en el que la política pública de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global constituye una política palanca estratégica y un espacio de oportunidades. A través de la Cooperación Gallega, la Xunta de Galicia proyecta en el exterior su experiencia, aprendizajes y saberes, y acompaña a sus socios de desarrollo para garantizar y promover, especialmente en las personas y comunidades más vulnerables, la dignidad, la prosperidad al servicio del bienestar, los derechos humanos, la democracia, la paz y la sostenibilidad.

3

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPE-
RACIÓN PARA EL DESARROLLO EN
GALICIA: 30 AÑOS DE SOLIDARIDAD
CIUDADANA (1992-2022)**

En 2022 se conmemoró el treinta aniversario del nacimiento de la política pública de cooperación para el desarrollo en la Comunidad Autónoma de Galicia. Esta política pública nace en los años 90 del pasado siglo como expresión del compromiso solidario de la ciudadanía gallega con los países empobrecidos. En estas tres décadas el sistema gallego de cooperación se fue configurando a través de un marco normativo legal y estratégico específico, la generación de capacidades institucionales y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas para el logro de resultados de desarrollo. Sin embargo, este proceso no puede calificarse de original porque se desarrolló simultáneamente en toda España desde mediados de los años 90 cuando el país se dota de una política pública de cooperación gracias a la demanda y movilización de la sociedad civil.

Esta demanda ciudadana, junto con la estructura descentralizada del Estado, provocó que el sistema español de cooperación para el desarrollo se caracterice por su carácter multiactor y multinivel con un protagonismo financiero y político de los gobiernos

subestatales. Pero esta estructura singular ha generado problemas en términos de coordinación, coherencia y eficacia, y generó dudas sobre la capacidad y competencia de dichos gobiernos subestatales para desarrollar actuaciones en este ámbito nuclear de la acción exterior del Estado. Ahora bien, el actual proceso de reforma de la arquitectura del sistema español de cooperación vuelve a destacar las oportunidades y virtudes que representa la cooperación descentralizada para el conjunto del sistema.

Como mostraremos, a lo largo de su historia la cooperación gallega para el desarrollo se caracterizó por su marginalidad financiera y debilidad política. Con todo, supo superar numerosas dificultades, obstáculos y debilidades configurándose como un sistema de cooperación singular que implementó desde 2006 un itinerario de reforma y modernización estratégica con base en la agenda global de desarrollo, en sus ventajas comparativas y el diálogo con la sociedad civil. A pesar de las promesas incumplidas y del avance lento de su presupuesto, esta política pública que inició en 2018 un segundo proceso de modernización normativa y estratégica sigue siendo la mejor expresión de la solidaridad de la sociedad gallega con los países en vías de desarrollo y con la promoción de su derecho al desarrollo humano sostenible.

En este capítulo, en primer lugar, revisaremos la situación de la cooperación descentralizada en España. En segundo lugar, presentaremos un breve esquema de la historia de la cooperación gallega para el desarrollo

con sus principales hitos relativos a la arquitectura y capacidad institucional, planificación estratégica e instrumentos de canalización de la Ayuda Oficial al Desarrollo y del sistema de rendición de cuentas y transparencia. Por último, revisaremos las fortalezas y debilidades de la cooperación gallega para el desarrollo y sus retos y desafíos.

3.1. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA

La progresiva configuración y articulación política e institucional de la cooperación española al desarrollo generó dos trazos distintivos: la concentración geográfica en países de renta media en América Latina, y la existencia de una cooperación oficial descentralizada desarrollada por comunidades autónomas y entidades locales. Esta pluralidad de actores y la relevancia financiera de sus desembolsos fue reconocida internacionalmente por su originalidad y singularidad (OCDE, 2007, 2012; Langa, 2011; Gutiérrez *et al.*, 2022). Con relación a la segunda característica, tanto las comunidades autónomas como las entidades locales desarrollan actividades de cooperación para el desarrollo como una de las prioridades de su acción exterior mediante el ejercicio de las competencias reconocidas en sus Estatutos de Autonomía o en leyes sectoriales.

Desde su nacimiento a mediados de los años 90, la evolución de la cooperación descentralizada española se puede sintetizar en cuatro etapas:

- Nacimiento (1994-2004)*: etapa caracterizada por el desarrollo normativo e institucional con la aprobación de leyes y partidas específicas en los presupuestos públicos, y la creación de departamentos específicos en la administración pública, un proceso caracterizado por la “emulación” y la ausencia de originalidad ya que las comunidades autónomas y las entidades locales imitaban y reproducían los mismos elementos normativos e institucionales (Illán, 2008)
- Expansión: (2005-2010)*: etapa con un notable crecimiento presupuestario acompañado de una modernización estratégica con base en planes directores de cooperación, la aparición de agencias autonómicas de cooperación para el desarrollo y la firma de pactos locales y autonómicos contra la pobreza promovidos por las organizaciones de la sociedad civil (Martínez y Sanahuja, 2009)
- Crisis (2011-2015)*: etapa con recortes presupuestarios generalizados, y con un debilitamiento político e institucional de la política pública de cooperación que condujo a su desmantelamiento y liquidación en numerosas comunidades autónomas y entidades locales. En este período la AOD española se contrajo globalmente un 70 %, desde el 0,46 % de la Renta Nacional Bruta del 2009 al 0,12 % de 2015 (Martínez *et al.*, 2012).
- Recuperación y reforma (2016-presente)*: etapa de lenta recuperación de la política pública de cooperación descentralizada a nivel presupuestario e

institucional con asimetrías presupuestarias e institucionales entre las comunidades autónomas y las entidades locales y el ensayo de propuestas innovadoras en el diseño y gestión de la política pública de cooperación dentro del nuevo marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (Martínez, 2016; Generalitat Valenciana, 2016). En 2019 se aceleró el proceso de reforma de la arquitectura de la ayuda española que dio como resultado la aprobación de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global (Consejo de Cooperación, 2020; CONGDE, 2021), un proceso donde la cooperación descentralizada reivindicó su valor singular y sus fortalezas (CONGDE, 2020).

Como se observa en su evolución histórica, la cooperación descentralizada oficial española presentó una grave vulnerabilidad y fragilidad tal y como se puso de manifiesto en los siguientes aspectos: su volatilidad financiera con la caída libre de sus presupuestos fruto de un doble hachazo a nivel central y descentralizado; la rapidez de su desmantelamiento institucional; y la débil respuesta social y política a las decisiones de reducción y liquidación de la cooperación para el desarrollo (Pérez, 2011). Entre las razones que explican la asfixia financiera y el asedio ideológico por las que la cooperación para el desarrollo fue la política pública más damnificada por los recortes presupuestarios durante la crisis identificamos las siguientes.

En primer lugar, durante la fase expansiva de la AOD en España, se generó una “burbuja” de la cooperación descentralizada que derivó en un sistema español de cooperación afectado de problemas de crecimiento orgánico y funcional, ya que el crecimiento económico de la AOD española entre 2004 y 2010 no se acompañó de un sólido desarrollo de su capacidad institucional y de gestión (Alonso y Freres, 2010; Larrú, 2011a).

En segundo lugar, la instrumentalización de la cooperación para el desarrollo como capital político motivó un compromiso retórico y declarativo con la misma que debilitó la eficacia de los cortafuegos como los pactos contra la pobreza frente a los recortes presupuestarios (Martínez et al, 2012).

En tercero lugar, el debate abierto sobre el modelo territorial del Estado y las dificultades de financiación alimentaron el cuestionamiento respecto del rol del Estado y el alcance de las políticas públicas de bienestar y solidaridad, e impulsaron un desarrollo normativo recentralizador justificado en la necesidad de poner orden y control en la acción pública de las comunidades autónomas y las entidades locales.

En cuarto lugar, durante la crisis emergió con fuerza en la opinión pública un discurso favorable a la recentralización y nacionalización de la solidaridad que proyectó sus desconfianzas sobre las políticas públicas de cooperación exterior.

En quinto lugar, la AOD se vinculó explícita y más profundamente a cuestiones instrumentales relativas a

la proyección de la imagen exterior de España y a la internacionalización del capital y de las empresas españolas (Millán, 2013).

Por último, desde 2008 la cooperación descentralizada sufrió una profunda revisión académica que facilitó, paradójicamente, la instrumentalización política de sus resultados para legitimar las medidas de recorte presupuestario y dismantelamiento institucional (Gómez, 2008; Hombrados, 2008).

La trayectoria histórica de la política pública de cooperación para el desarrollo en Galicia no fue ajena a estos vaivenes, avances y retrocesos y se vio afectada por algunas de las aporías que obstaculizaron el despliegue y pleno aprovechamiento de las virtudes y potencialidades de la cooperación descentralizada:

En primer lugar, a lo largo del últimos veinte años se fue gestando un imaginario de la cooperación descentralizada que se nutre de la imagen de una cadena de la ayuda más horizontal donde se diluyen las jerarquías y las relaciones de poder y se generan aprendizajes y una rendición de cuentas mutua entre los socios de desarrollo (VVAA, 2006; Martínez, 2011; CONGDE, 2020, 2021). Esta imagen se alimentó del protagonismo de las ONGD en la gestión de la ayuda. Sin embargo, los exámenes más críticos revelan que, considerada globalmente, no representa una nuevo paradigma ni modelo alternativo de cooperación (Ruíz, 2008) con la excepción de casos como la cooperación vasca (Martínez, 2021). Al contrario, esta reproduce por regla general las prácticas y conductas que caracterizan las

relaciones intergubernamentales a nivel internacional (Hombrados y Hernández, 2010).

En segundo lugar, la agenda de eficacia de la ayuda agudizó la falta de coherencia entre el marco político y de planificación y las prácticas de cooperación. Esta contradicción empeoró las dificultades operativas para avanzar en la promoción efectiva del principio de apropiación del proceso de desarrollo; en la alineación de los marcos estratégicos con las prioridades de desarrollo de los países socios; en el compromiso con los procesos de armonización de actores que deben favorecer la coordinación, la complementariedad y la división del trabajo en base a sus respectivas ventajas comparativas; y en la gestión para resultados vinculada a una responsabilidad compartida respecto del alcance de los mismos (Pastoriza *et al.*, 2012).

En tercer lugar, diferentes estudios revelan una serie de obstáculos políticos e institucionales a la coordinación y complementariedad internas del sistema español de cooperación ya que aún no se cuenta con una política coordinada de cooperación que facilite un “proyecto sugestivo de vida en común” para la pluralidad de actores españoles de desarrollo (Larrú, 2011b; CONGDE, 2020, 2021).

En cuarto lugar, la cooperación descentralizada se caracterizó en general por su bajo impacto, la duplicación de esfuerzos, la limitada especialización geográfica y sectorial y la generación de elevados costes de transacción e interlocución en los países socios. Una de las razones estriba en que el proyecto y las subven-

ciones a ONGD se configuraron como el instrumento mayoritario de canalización y gestión de recursos. Este hecho generó una serie de distorsiones como la identificación de la participación de la sociedad civil con el mero reparto del pastel de los recursos económicos destinados a cooperación de modo que se empobreció el rol de las ONGD. Además, la “oeneguización” de la cooperación descentralizada ha generado dinámicas de exclusión del resto de posibles actores locales de desarrollo con potencialidades y fortalezas para la cooperación (Martínez y Sanahuja, 2012). Por último la gestión y canalización de recursos a través de subvenciones a proyectos y en el marco de una lógica asistencial generó dinámicas y relaciones de clientelismo entre los poderes políticos y las ONGD que desactivaron su capacidad para la denuncia, la crítica pública y la movilización social y consolidaron un modelo de cooperación estandarizado e inespecífico que ha indiferenciado la actuación de la cooperación descentralizada.

En quinto lugar, la perseverancia en un discurso público centrado en la cantidad de ayuda desvió la atención de las cuestiones relativas a la calidad y eficacia de la ayuda (Bandeira, 2010). De hecho, la opinión pública apenas demandó una rendición de cuentas exigente respecto del impacto y calidad de la ayuda y la cooperación descentralizada no se sometió a la “dictadura de la transparencia” derivada del uso de las nuevas herramientas tecnológicas (Lagares, 2011). A partir de los elementos de este diagnóstico podemos concluir que, a semejanza de la cooperación española

en su conjunto, la cooperación descentralizada adolecía a la altura de 2011 de graves cuellos de botella en cuatro ámbitos: una arquitectura institucional inadaptada e insostenible; unas débiles capacidades y escasos recursos humanos; un marco estratégico y operativo disfuncional, atomizado, disperso y poco eficiente; y un deficiente sistema de rendición de cuentas y evaluación (Schulz, 2010; Olivie, 2011). La crisis agravó las consecuencias de dichos cuellos de botella que, en muchos casos, fueron abordados por los responsables políticos a través de decisiones de desmantelamiento de la estructura institucional, debilitamiento de las capacidades de gestión, renuncia a abordar nuevos ciclos de planificación estratégica y reducción e incluso práctica supresión del presupuesto destinado a cooperación para el desarrollo. Por tanto, después de una etapa de nacimiento y expansión de la cooperación descentralizada oficial entre 1994 y 2010, la crisis profundizó en las desconfianzas respecto de esta política pública que, en algunos casos, llegaron a negarle la consideración de una auténtica cooperación descentralizada (Pérez, 2018).

A pesar de las legítimas sospechas respecto de la capacidad de la cooperación descentralizada para generar resultados de desarrollo, resulta necesario seguir reivindicando la actuación singular y protagonismo de los gobiernos subestatales en cooperación para el desarrollo. La Xunta de Galicia destacó esta relevancia en los dos dictámenes elaborados en 2011 a petición del Comité de Regiones de la Unión Europea sobre el

Libro verde de la Comisión Europea sobre el futuro de la política de desarrollo y sobre la Comunicación de la Comisión Europea sobre el incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: un programa para el cambio. En continuidad con la comunicación Autoridades Locales: actores para el desarrollo de la Comisión Europea del año 2008, estos dictámenes reivindicaron las fortalezas y el valor añadido de la cooperación descentralizada que se ponen de manifiesto en los siguientes elementos:

- La generación de asociaciones y alianzas de desarrollo a largo plazo y hermanamientos con instituciones homólogas en el Sur Global reforzando la apropiación democrática local del proceso de desarrollo.
- La apuesta por la educación para el desarrollo y la ciudadanía global en el nivel de la concienciación crítica de la sociedad y de la movilización social a favor de un mayor compromiso con la participación solidaria y con la política pública de cooperación.
- La mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales por su cercanía y presencia territorial así como por el desarrollo de conocimientos especializados en los sectores que tradicionalmente propician la reducción de la pobreza (urbanización, agua y saneamiento, gestión de residuos, servicios sociales, etc.) capitalizando sus propias capacidades para la gestión de políticas públicas a nivel local y regional.

- La experiencia y competencias en desarrollo territorial y local, descentralización y fortalecimiento de la gobernanza democrática local.
- La promoción de asociaciones multiactor con un alto protagonismo, liderazgo y participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Sur y en el Norte.

En el marco de este contexto estatal de nacimiento, expansión, crisis y recuperación se desarrolló la historia de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo en Galicia, en un proceso que avanza de la emulación a la innovación con el fin de configurar un sistema genuino de cooperación gallego para el desarrollo pero que no logró superar la debilidad política y la marginalidad financiera, como veremos a continuación.

3.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN GALICIA

A continuación realizaremos una síntesis de la evolución histórica de la cooperación gallega para el desarrollo con una atención específica a la Xunta de Galicia ya que representa el 90 % del total de la AOD gallega. Las entidades locales apenas desarrollaron una política municipalista de cooperación para el desarrollo salvo excepciones ejemplares como la Diputación de A Coruña y los Ayuntamientos de A Coruña, Lugo, Oleiros, Santiago de Compostela o Vigo, entre otros.

Al igual que en el anterior apartado en relación a la cooperación española, identificamos cuatro etapas con una enumeración de sus principales hitos. Estas etapas se corresponden con las indicadas para la cooperación descentralizada española con alguna variación en su periodización: nacimiento (1991-2004); modernización estratégica con expansión presupuestaria y operativa (2005-2010); preservación de la política pública en un contexto de crisis y contracción de recursos (2011-2017), y renovación normativa y estratégica con revitalización del presupuesto (2018-2023).

3.2.1. Nacimiento (1991-2004)

En este período de gestación de la política pública los principales hitos fueron:

- En 1991 se creó la CGONGD, federación de ONG de Desarrollo y principal impulsor de la política pública de cooperación en Galicia y reconocida como interlocutor permanente de la Xunta de Galicia.
- El 19 de octubre de 1992 se firmó el primer convenio de colaboración de la AECI con la Xunta de Galicia. La cooperación para el desarrollo fue gestionada por la Dirección General de Relaciones Institucionales (posteriormente transformada en Dirección General de Relaciones Parlamentarias), adscrita a la Presidencia de la Xunta de Galicia.
- En 1994 la Xunta de Galicia creó el Registro Gallego de ONGD y se publica la primera convocatoria de

- proyectos de cooperación. En 1996 publicó la primera convocatoria de actividades de sensibilización.
- En 1997 se fundó el Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade para la promoción de la cooperación municipalista en Galicia, impulsado por los ayuntamientos y diputaciones gallegas y el Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI).
 - En 1997 se estableció la Secretaría General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior de la Xunta de Galicia.
 - En 2001 se creó la Consellería de Emigración y Cooperación Exterior, con competencias en materia de cooperación a través de la Dirección General de Cooperación. En 2003 estas competencias son transferidas a la Secretaría General de Relaciones con la UE y Cooperación Exterior.
 - En junio de 2003 se aprobó en el Parlamento de Galicia por unanimidad de todos los grupos parlamentarios la Ley 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo. La Ley estableció los objetivos, principios, criterios, instrumentos y modalidades, así como las prioridades y el marco organizativo funcional y de planificación, que incluía los órganos de coordinación y participación de la cooperación gallega.
 - En julio de 2003 es creada la Fundación Agencia Humanitaria de Galicia y la Xunta de Galicia encarga el primer diagnóstico del sistema gallego de cooperación, realizado por un equipo del Instituto Com-

- plutense de Estudios Internacionales (Alonso, 2003).
- En 2004 se publicó el Decreto 326/2004, de 29 de diciembre, por el que se regulan los órganos de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación para el desarrollo y por el que se crea el Registro Gallego de Agentes de Cooperación para el Desarrollo.
 - Los desembolsos anuales de AOD no superaron de media los tres millones de euros, alcanzando su techo en 2004 con 5,5 millones de euros canalizados mayoritariamente a través de ONGD. Entre 2000 y 2004 se gestionaron 20,2 millones de euros.

En balance, esta etapa germinal se caracterizó por su escaso presupuesto, la debilidad del rango institucional del departamento administrativamente responsable de la gestión de la ayuda en la Xunta de Galicia, la dispersión geográfica y sectorial y la falta de coherencia de las intervenciones, la canalización mayoritaria de la ayuda a través de las ONGD, la escasa especialización técnica, la nula actividad de seguimiento y evaluación de las intervenciones y la escasa implicación en actividades de cooperación directa (Teijo, Martínez y García, 2010).

3.2.2. Modernización estratégica con expansión presupuestaria y operativa (2005-2010)

En 2005 el cambio de gobierno en la Xunta de Galicia motivó un impulso decidido de la modernización estratégica y operativa de la cooperación para el

desarrollo por parte del bipartito del PSdeG y BNG. Sin embargo, en 2009 se produjo la victoria electoral del PPdeG y comenzaron las primeras señales de la grave crisis económica y fiscal, que motivaron la adopción de medidas de austeridad y recortes presupuestarios. Esta etapa se caracterizó por los siguientes hitos:

—En abril de 2005 se reunió por primera vez el Consejo Gallego de Cooperación para el Desarrollo (CONGACODE), principal órgano de consulta y participación de la política pública de cooperación exterior. En dicha reunión se aprobó un anteproyecto de I Plan director de la Cooperación Gallega (2005-2009).

—En octubre de 2005 las competencias de cooperación son atribuidas a la Dirección General de Cooperación Exterior, integrada en la Secretaría General de Relaciones Exteriores y con la UE adscrita a la Presidencia de la Xunta de Galicia, de la cual también depende la Fundación Agencia Humanitaria de Galicia y la Subdirección General de Cooperación Exterior. En 2009 con la llegada al poder del PPdeG, la cooperación exterior será gestionada por la Subdirección General de Cooperación Exterior dentro de la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la UE, adscrita a la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, administraciones públicas y justicia.

—En abril de 2006 el Parlamento de Galicia aprueba por unanimidad el I Plan director de la Cooperación Gallega (2006-2009) donde se fijan las prioridades geográficas, sectoriales y transversales, así como los instrumentos de canalización de la ayuda (Xunta de Galicia,

2006). En total se seleccionaron diecisiete países prioritarios: Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mauritania, Mozambique, Namibia, Senegal, Bolivia, Ecuador, Perú, Cuba, República Dominicana, Haití, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. El horizonte presupuestario en 2009 se fijó en el 0,4 % del presupuesto total consolidado de la Xunta de Galicia. El despliegue operativo del Plan director se realizó a través de los Planes anuales de la Cooperación Gallega. El I Plan director fue objeto de respectivas evaluaciones externas intermedia y final (Teijo, Martínez y García, 2010).

—Durante la vigencia del I Plan director se aumentaron las convocatorias de ayudas y subvenciones: proyectos y programas en el exterior de ONGD, proyectos en el exterior de otros agentes, microproyectos, actividades de sensibilización y formación de ONGD, consolidación y fortalecimiento de ONGD y las becas de formación de personas expertas.

—La Xunta de Galicia impulsó la cooperación directa a través de convenios de financiación y de dos Iniciativas de Desarrollo Integral en Champerico (Guatemala) y Santiago de los Caballeros (República Dominicana).

—Los desembolsos anuales de AOD se duplicaron, alcanzando el 0,1 % del presupuesto total consolidado de la Xunta de Galicia en 2009, con un total de 12,3 millones de euros, techo histórico de la cooperación gallega. Entre 2005 y 2010 se gestionaron 57,2 millones de euros.

—En 2010 la elaboración y aprobación por unanimidad del Parlamento de Galicia del II Plan director

de la Cooperación Gallega (2010-2013) se produjo en un contexto caracterizado por la incertidumbre derivada de la grave crisis financiera y económica y la puesta en marcha de drásticos recortes presupuestarios y ajustes institucionales. De hecho, en 2010 el presupuesto se contrajo un 13 %, hasta los 10,7 millones de euros. Este II Plan director estableció un horizonte presupuestario de entre 17,5 y 23,2 millones de euros al finalizar su vigencia y definió doce países prioritarios: Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Bolivia, Ecuador, Perú, Haití, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua. (Xunta de Galicia, 2010). El II Plan director fue objeto de respectivas evaluaciones externas intermedia y final (Pastoriza y Doval, 2012; Pastoriza, 2013).

—En 2010 se extinguió la Fundación Agencia Humanitaria de Galicia y se congeló la convocatoria de programas de cooperación de ONGD ante las limitaciones presupuestarias.

—El 16 de octubre de 2010 se firmó a petición de la CGONGD el Pacto gallego contra la pobreza por parte de los partidos políticos con representación en el Parlamento de Galicia.

A pesar del compromiso político con la cooperación para el desarrollo y los logros en el ámbito de la especialización sectorial, el reforzamiento de las intervenciones con marcos de planificación plurianuales y a medio plazo o el fortalecimiento del tejido social de la cooperación, esta etapa se caracterizó por los

siguientes problemas: el bajo nivel de previsibilidad de la ayuda y un bajo esfuerzo inversor, la dispersión geográfica de la ayuda y su fragmentación, las debilidades de capacidad de los agentes de cooperación y de los departamentos de la Xunta de Galicia, la limitada coordinación y división del trabajo entre las administraciones públicas y la ausencia de una visión de coherencia de políticas para el desarrollo (Torres y Martín, 2009; Xunta de Galicia, 2010; Teijo, Martínez y García, 2010).

3.2.3. Preservación de la política pública en un contexto de crisis y contracción de recursos (2011-2017)

En esta etapa la política pública de cooperación para el desarrollo en Galicia resultó una de las mayores damnificadas por las políticas de recortes y ajustes presupuestarios. En total, entre 2010 y 2014 el presupuesto se contrajo un 65 % en un contexto de indiferencia política, atonía institucional, y reivindicaciones y movilizaciones de la sociedad civil, recuperando únicamente entre 2015 y 2017 un 15 % del total perdido durante la crisis. Los principales hitos de esta etapa fueron:

- Los programas de austeridad y ajuste de la Xunta de Galicia provocaron reducciones sobrevenidas en la dotación de las convocatorias de ayudas, como en 2011, o que no se convocasen las ayudas de proyectos en el exterior, acción humanitaria, micropro-

yectos o consolidación y fortalecimiento de ONGD, como sucedió en 2013.

- En 2011 la Xunta de Galicia encargó a la Universidad de Santiago de Compostela un estudio sobre el conocimiento y actitudes de la ciudadanía gallega hacia la política de cooperación para el desarrollo. La investigación reveló el amplio apoyo ciudadano a esta política pública, pero también su bajo conocimiento social (USC, 2011).
- En marzo de 2014 el Parlamento de Galicia aprobó sin unanimidad el III Plan director de la Cooperación Gallega (2014-2017). El nuevo Plan director estableció diez países prioritarios (Mozambique, Cabo Verde, Bolivia, Ecuador, Perú, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador) con el fin de concentrar la AOD gallega en el exterior y seleccionó siete sectores de especialización: agricultura y desarrollo rural, pesca y acuicultura, educación, gestión integral y gobernanza de recursos hídricos, habitabilidad básica y abastecimiento de agua y saneamiento, y salud o programas/políticas sobre salud sexual reproductiva (Xunta de Galicia, 2014). El III Plan director fue objeto de respectivas evaluaciones externas intermedia y final (Pastoriza, 2016, 2018).
- En 2014 la Xunta de Galicia apoyó la creación de la Red Gallega de Cooperación Universitaria para el Desarrollo integrada por las Universidades de A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo.
- En 2015 se modificó la Ley 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo a través de la

disposición final tercera y disposición derogatoria única de la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración, suprimiéndose la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interdepartamental de Cooperación para el Desarrollo. Sus funciones fueron asumidas por el CONGACODE.

- En 2017 se publicó el Decreto 29/2017, de 9 de marzo, de cooperación para el desarrollo que establecía, entre otras medidas, un sistema de gestión de las ayudas adaptado a las especificidades de la cooperación exterior.
- En 2017 se elaboró participativamente la Estrategia de educación para el desarrollo de la Cooperación Gallega para orientar la actuación de la Xunta de Galicia (Xunta de Galicia, 2017).
- Los desembolsos anuales de AOD en este período se redujeron a niveles de 2002, con un mínimo de 4,3 millones de euros en 2014. Entre 2011 y 2016 se gestionaron 47,4 millones de euros, de los cuales 28,9 corresponden al II Plan director (2010-2013) y 18,5 al III Plan director (2014-2017).
- La movilización ciudadana liderada por la CGONGD contra los recortes de la política pública de cooperación incluyó la presentación de quejas ante el Valedor do Pobo (2011), el rechazo del III Plan director de la Cooperación Gallega (2014) y el voto en contra de los planes anuales desde 2014.

A pesar de que en esta etapa se fortalecieron los procesos de calidad y eficacia del desarrollo (gestión orientada a resultados de desarrollo, mayor concentración geográfica y especialización sectorial, rigurosa solvencia financiera y refuerzo de la complementariedad entre actores de cooperación, y mejora de la gestión del conocimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas), se produjeron los siguientes puntos de fractura: una grave ruptura del consenso social y político sobre la política pública gallega de cooperación, la drástica reducción del esfuerzo inversor (0,05 % de media en esta etapa), la insuficiencia presupuestaria y la baja previsibilidad instrumental, la restricción del modelo de alianzas territoriales plurianuales y multiactor, y la baja coordinación con otras administraciones públicas gallegas (Martínez Rivas, 2014; Pastoriza, 2014a; Xunta de Galicia, 2018b).

3.2.4. Renovación normativa y estratégica con revitalización del presupuesto (2018-2022)

Tras la larga crisis económica y fiscal, se inicia una tímida recuperación de la cooperación gallega para el desarrollo con una AOD que alcanzó los 5,5 millones de euros en 2018 y creció hasta los 8,8 millones en 2022. Por otra parte, se verificó la recuperación del consenso respecto de la política pública de cooperación al volver a contar con el apoyo crítico pero favorable de las ONGD y del Fondo Galego en la aprobación

del IV Plan director de la Cooperación Gallega y de la nueva Ley 10/2021 reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia.

—En febrero de 2018 se presentó el estudio *La implantación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en la Xunta de Galicia. Principales implicaciones y propuestas*, realizado por un equipo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) dirigido por el catedrático José Antonio Alonso a petición de la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la UE (Santander y Pérez, 2018). Como resultado de este estudio, se creó en 2019 la Comisión interdepartamental para el seguimiento de la Agenda 2030 de la Xunta de Galicia. En el seno de esta Comisión se constituyeron tres Grupos de Trabajo en el ámbito económico, medioambiental y social, este último coordinado por el director general de Relaciones Exteriores y con la UE.

—En junio de 2018 el Parlamento de Galicia aprobó sin unanimidad el IV Plan director de la Cooperación Gallega (2018-2021). De todas formas, las ONGD se abstuvieron y el Fondo Galego votó a favor en la votación en el CONGACODE. El nuevo Plan director previó un incremento presupuestario del 40 % entre 2018 y 2021 y reforzaba los procesos de concentración geográfica y especialización sectorial, alineándose con la Agenda 2030 de Naciones Unidas y los Objetivos de desarrollo sostenible. Los países prioritarios se fijaron en once: Cabo Verde,

Guinea Bissau, Mozambique, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y República Dominicana. (Xunta de Galicia, 2018b). Al remate de la del IV Plan director se concentró geográficamente el 93 % de sus recursos desembolsados en el exterior en cooperación en estos 11 países prioritarios. Este Plan director fue objeto de una evaluación intermedia y final (Pastoriza, 2020, 2022).

- En esta etapa se recuperó el consenso social y político sobre la política pública de cooperación para el desarrollo. Entre 2019 y 2022 se aprobaron los Planes anuales de la Cooperación Gallega, contando con los votos a favor de las ONGD en el CONGACODE.
- La Cooperación Gallega se dotó de un renovado marco legal regulador con la Ley 10/2021 reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia, aprobada sin unanimidad en el Parlamento de Galicia y donde el título VIII se dedica en exclusiva a la cooperación para el desarrollo.
- Entre 2018 y 2021 se desembolsaron 27,15 millones de euros destinados a cooperación para el desarrollo, de los cuales el 95 % (25,86 millones) fueron gestionados por la Vicepresidencia segunda y Consellería de Presidencia, Justicia y Deportes. La Cooperación Gallega aumentó anualmente de promedio más de un 15 % la dotación presupuestaria del programa 331A de cooperación para el desa-

- rollo conforme a lo establecido en el marco presupuestario del IV Plan director.
- En el cuatrienio 2018-2021 se ejecutó el 100 % del presupuesto previsto en los correspondientes Planes anuales y se desembolsó el 100 % de las ayudas comprometidas.
 - La Cooperación Gallega se situó en la 7ª posición en volumen de AOD en el cuatrienio 2018-2021 en relación al resto de comunidades autónomas. Pero, según su esfuerzo inversor, la Xunta de Galicia se situó en la 12ª posición en el ranking de comunidades autónomas, destinando el 0'06 % de su presupuesto general consolidado a cooperación para el desarrollo.
 - En marzo de 2020 la declaración de pandemia por la COVID-19 afectó a la ejecución de esta política pública y a las actividades financiadas. Para afrontar esta excepcionalidad, se elaboró participativamente una Estrategia de respuesta a la COVID-19 de la cooperación gallega (Xunta de Galicia, 2021). Al mismo tiempo, se tomó la decisión de prorrogar la ejecución del IV Plan director de la Cooperación Gallega (2018-2021) tanto por el impacto de la COVID-19 como por el hecho de encontrarse en marcha el proceso de reestructuración de la arquitectura normativa e institucional de la Cooperación España.
 - El 12 de julio de 2020 se celebraron elecciones al Parlamento de Galicia con la victoria por mayoría absoluta del PPdeG. La Dirección General de Rela-

ciones Exteriores y con la UE quedó integrada en la Vicepresidencia segunda y Consellería de Presidencia, Justicia y Deportes. Tras la elecciones de febrero de 2024, la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la UE se integra en la Consellería de Presidencia, Justicia y Deportes.

Este período de recuperación se caracterizó por la aprobación de un nuevo marco normativo regulador de la política pública gallega de cooperación internacional, la recuperación del consenso social con los agentes de cooperación sobre la política pública de cooperación, el incremento significativo de los recursos presupuestarios de la Cooperación Gallega y la capacidad de respuesta y adaptación flexible a los impactos negativos de la pandemia de la COVID-19 sobre las actividades financiadas en el exterior y en Galicia.

3.3. UNA VALORACIÓN CRÍTICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN GALICIA

La cooperación oficial para el desarrollo surge en Galicia en 1992, pero esta Comunidad Autónoma nunca había contado con un sistema maduro de cooperación (Ríos y Teijo, 2009). A pesar de los avances realizados desde su nacimiento, el bajo compromiso político y las asimetrías de un sistema hegemonizado por la Xunta de Galicia limitaron y condicionaron el desarrollo pleno de sus virtudes y fortalezas a pesar de que podamos

afirmar que nos encontramos ante una genuina política de cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, la cooperación para el desarrollo ejemplifica la construcción “bottom-up” de una política pública ya que en sus orígenes fue la Coordinadora Gallega de ONGD la que lideró la demanda de más y mejor ayuda al desarrollo exigiendo la configuración de un marco legal, estratégico e institucional homologable al de otras comunidades autónomas. En este sentido, se anticipó a los poderes públicos gallegos y actuó como fuerza de arrastre para que mostraran un mayor interés y atención a la cooperación para el desarrollo (CGONGD, 2011). Por otra parte, a pesar de la activa labor del Fondo Galego como agencia de cooperación de las entidades locales gallegas, la cooperación local en Galicia se caracterizó por su marginalidad financiera y bajo compromiso político e institucional de las entidades locales (FOGACOSOL, 2009, 2012; Pastoriza, 2021).

Tras treinta años de AOD en Galicia podemos concluir que nació y se desarrolló una genuina política pública de cooperación (Pastoriza y García, 2009; Pastoriza, 2012). Pero, a pesar de la configuración de un marco legislativo, estratégico e institucional propio, la ausencia de un compromiso político y financiero relevante ha puesto en cuestión en los períodos de crisis su solidez, estabilidad y sostenibilidad, aunque no su continuidad como uno de los pilares de la acción exterior de la Xunta de Galicia.

Dentro de las paradojas de la cooperación gallega al desarrollo, la unanimidad de los partidos políticos en

la aprobación del marco legislativo y del primero y segundo Plan director de la Cooperación Gallega no fue acompañado de un compromiso real con la solidaridad global. Al contrario, dicho consenso político y la ausencia de un debate público de calidad ocultó el desinterés por el destino de la cooperación para el desarrollo de tal modo que ésta no ocupó un lugar relevante ni en la agenda política ni en el espacio público, si exceptuamos los años de crisis en que las reivindicaciones públicas de la Coordinadora Gallega de ONGD fueron instrumentalizadas por parte de la oposición parlamentaria dentro de una agenda de desgaste político del partido político en el gobierno de la Xunta de Galicia. Por otra parte, la falta de unanimidad parlamentaria que caracterizó la aprobación del tercero y cuarto Plan director de la Cooperación Gallega y de la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia no implicó la emergencia en el debate público de un modelo alternativo de política pública de cooperación de la Xunta de Galicia o de propuestas transformadoras para su acción exterior solidaria por parte de los partidos políticos gallegos con representación parlamentaria. Infelizmente para el sistema gallego de cooperación, las críticas presentaban un carácter epidérmico, anecdótico y poco fundamentadas más allá de la reivindicación de una mayor dotación presupuestaria del programa 331A de cooperación para el desarrollo.

Por otra parte, la cooperación para el desarrollo no permaneció al margen del debate relativo a la

definición de una identidad propia de la acción exterior de la Xunta de Galicia (Xunta de Galicia, 2005, 2018la). La reivindicación de un espacio propio diferenciado en la acción exterior alimentó la demanda de una cooperación para el desarrollo galleguizada alrededor de dos grandes líneas: la actuación en los países lusófonos con el fin de aprovechar la cercanía cultural y lingüística; y la puesta en valor de las ventajas comparativas en descentralización territorial y gestión de políticas públicas y en sectores productivos clave como la pesca y acuicultura y agricultura y desarrollo rural (Martínez Rivas, 2009; Ríos, 2010).

De forma sintética, la Cooperación Gallega a lo largo de su historia se caracterizó por los siguientes elementos:

- El débil compromiso político con la cooperación para el desarrollo de los sucesivos ejecutivos de la Xunta de Galicia a pesar de su apuesta por la preservación de esta política pública como uno de los pilares de su acción exterior.
- El sistema gallego de cooperación ha consolidado su asimetría siendo la Xunta de Galicia la mayor financiadora en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, aportando más del 90 % de los recursos públicos en Galicia. Aunque ciertas entidades locales han mantenido un compromiso estable con la cooperación internacional y la educación para la ciudadanía global, en la cooperación municipalista en Galicia destaca el liderazgo del Fondo Galego de

Cooperación e Solidariedade y su capacidad para tejer redes de solidaridad global especialmente con los PALOP.

- La volatilidad financiera e imprevisibilidad presupuestaria durante la crisis económica y financiera que agravó la brecha de financiación respecto del horizonte del 0'7 % del presupuesto total consolidado de la Xunta de Galicia a pesar de las medidas correctoras implementadas a partir del IV Plan director de la Cooperación Gallega, circunstancia que provoca la marginalidad financiera de la Cooperación Gallega dentro del conjunto de la AOD española.
- El lento desarrollo de una cultura de evaluación y aprendizaje organizativo e institucional que limitó la gestión del conocimiento y la optimización de los resultados de los procesos de evaluación de sus actuaciones y de su marco estratégico y operativo.
- La inexistencia de centros y equipos de investigación especializados en desarrollo en el sistema universitario gallego lo que provocó la ausencia de una masa crítica de investigadores que retroalimentaran la mejora del sistema gallego de cooperación a través de estudios e investigaciones. En este sentido, la desaparición de los cursos de especialización de postgrado en cooperación en las universidades de A Coruña y Vigo a partir del año 2012 significó un freno a la hora de contar con recursos humanos especializados, déficit

paliado en parte por las becas de formación de personas expertas en cooperación convocadas por la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la UE.

- Las dificultades para conseguir un respaldo amplio y mayoritario de la ciudadanía gallega a las reivindicaciones de las ONGD en materia de política pública de cooperación para el desarrollo de manera que demanden a sus representantes políticos y administraciones públicas un compromiso político, financiero e institucional más exigente con la lucha contra la pobreza global.
- La Cooperación Gallega se ha caracterizado desde sus inicios como una política pública a demanda basada en el protagonismo de las ONGD en la gestión de la AOD gallega, actuando como los principales aliados estratégicos de los actores públicos de cooperación. El resto de agentes de cooperación reconocidos por la Ley 10/2021 alcanzan cuotas de participación menos relevantes en la gestión de la AOD gallega por la canalización mayoritaria de los recursos a través de convocatorias públicas de ayudas dirigidas a ONGD.

Sin embargo, también es posible detectar las siguientes señales positivas en la evolución de la Cooperación Gallega:

- En el período 2000-2023, la Xunta de Galicia ha invertido cerca de 160 millones de euros en Ayuda

Oficial al Desarrollo (AOD). Pero estos no constituyen los únicos flujos financieros que desde Galicia contribuyen al desarrollo en los países receptores de AOD definidos por el Banco Mundial. Según datos del Instituto Gallego de Estadística (IGE), entre 2010 y 2023, la inversión directa neta empresarial gallega en los países receptores de AOD alcanzó los 1410 millones de euros. Y, por otra parte, entre 2013 y 2022 las remesas enviadas a países de fuera de la Unión Europea por las comunidades inmigrantes residentes en Galicia sumaron un total de 1608 millones de euros.

- La promoción activa e integración estratégica y operativa de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en la Xunta de Galicia liderando la innovación en las políticas públicas gallegas en el marco de los ODS.
- El diálogo de políticas y el diseño participativo de marcos estratégicos de actuación que progresivamente limitaron su carácter generalista a nivel geográfico y sectorial.
- El compromiso por asegurar la calidad de esta política pública autonómica se reflejó en la ejecución eficiente y eficaz de sus Planes directores y Planes anuales, la garantía de la previsibilidad presupuestaria anual y de su solvencia financiera, la corrección de la fragmentación de la ayuda con la financiación de proyectos de mayor alcance, y la activa rendición de cuentas y transparencia que facilita el acceso de

la ciudadanía a toda la información relativa a las actividades de la Cooperación Gallega.

- En la última década, mantuvo dentro de la cooperación descentralizada autonómica española una posición intermedia en el volumen de fondos desembolsados aunque su esfuerzo inversor se ha situado por debajo del promedio autonómico. A su vez, la Xunta de Galicia ha participado activamente en los procesos de coordinación de la cooperación autonómica y actuado como un aliado leal y proactivo de la Cooperación Española.
- A nivel europeo, la Xunta de Galicia ha sido reconocida como una de las regiones europeas de referencia en cooperación para el desarrollo y ha actuado en el Comité de Regiones como una de las principales defensoras de las virtudes y valor añadido de la cooperación descentralizada, como sucedió durante el proceso de construcción colectiva del *Nuevo consenso europeo sobre desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro* (2017) orientado a la consecución de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y el Acuerdo de París sobre cambio climático.
- La Cooperación Gallega ha asumido el mandato europeo e internacional de mejorar la eficacia de la ayuda y el impacto de sus acciones de desarrollo especialmente en dos campos: la concentración geográfica y la especialización sectorial. En el primer caso, ha seleccionado un conjunto estable de 11 países prioritarios (Bolivia, Cabo Verde, Ecuador,

Guatemala, Guinea-Bissau, Honduras, Mozambique, Nicaragua El Salvador, Perú, República Dominicana). Esta especialización geográfica de la Cooperación Gallega abarca países de renta media en América Latina y países PALOP pero también a la población saharauí y palestina. Y, en el segundo caso, ha ido concentrando progresivamente sus desembolsos en una serie de ámbitos estratégicos que destacan su valor diferencial y su especialización coherente en derechos sociales básicos; agricultura, pesca y acuicultura sostenibles; igualdad de género; defensa de los derechos humanos y fortalecimiento de la democracia y de la sociedad civil organizada; lucha contra el cambio climático; acción y ayuda humanitaria; y educación para la ciudadanía global.

- El protagonismo de las ONGD en la gestión de la AOD gallega, actuando como los principales aliados estratégicos de los actores públicos de cooperación.
- El apoyo al fortalecimiento institucional de la Coordinadora Gallega de ONGD y del Fondo Galego que permitió retroalimentar los procesos de debate social y político sobre la política pública de cooperación para el desarrollo en Galicia.
- La Cooperación Gallega lideró en Guatemala, Perú, República Dominicana y Mozambique alianzas territoriales multiactor, multisectoriales y multinivel en sus sectores de especialización como el desarrollo rural, la pesca artesanal, la acuicultura rural o la gestión de recursos hídricos, movilizandoo capacidades y recursos de otros entes públicos como Augas

de Galicia o CETMAR y privados. Sin embargo, la reducida disponibilidad de recursos humanos especializados en el órgano de dirección de la Cooperación Gallega y el bajo porcentaje de recursos que gestiona directamente en cooperación limitan las capacidades institucionales para ampliar el número y alcance de estas alianzas.

- La apuesta por la educación para el desarrollo y la ciudadanía global.
- La Cooperación Gallega ha reforzado progresivamente la puesta en valor de los procesos de gestión del conocimiento y de los aprendizajes institucionales derivados de los estudios y evaluaciones promovidos por su órgano de dirección. Paulatinamente, se ha consolidado una cultura de evaluación y aprendizaje organizativo entre los agentes de cooperación que pone los conocimientos generados, los proyectos y experiencias evaluadas y las dinámicas intercambio de experiencias y aprendizajes al servicio de la consecución de resultados de desarrollo en el marco de la agenda global de desarrollo.

A corto y medio plazo los principales retos de la Cooperación Gallega se localizan en los siguientes aspectos:

- El reforzamiento del consenso social y político sobre la política pública gallega de cooperación en el marco de una agenda global de desarrollo que

demanda mayores compromisos de los gobiernos subestatales para la promoción del desarrollo humano sostenible.

- La acción exterior solidaria de la Xunta de Galicia necesita un mayor y más activo reconocimiento político ya que ha justificado en estas tres décadas su calidad, eficacia e impacto y ha destacado como un modelo de política pública participativa, participada, transparente y orientada al aprendizaje y mejora continua.
- El aumento del esfuerzo inversor en cooperación con el objetivo de recuperar el volumen de AOD gestionado previamente a la crisis económica y fiscal ya que, durante esta crisis, la cooperación para el desarrollo fue una de las políticas públicas gallegas más damnificadas por la contracción de recursos públicos. En la actual fase expansiva de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma sería preciso incrementar con mayor ambición la dotación presupuestaria del programa 331A de cooperación exterior y al desarrollo. La movilización adicional de recursos financieros y técnicos de otros departamentos y áreas de la Xunta de Galicia reforzaría las capacidades institucionales para impulsar nuevas iniciativas en los ámbitos estratégicos de especialización y en los países prioritarios de la Cooperación Gallega.
- La profundización de los procesos de especialización geográfica y sectorial y el aumento de la media de financiación de las actuaciones en cooperación,

apoyando acciones de mayor impacto a medio y largo plazo y con marcos de actuación plurianual. De este modo, se deben ampliar los fondos destinados a países menos adelantados y África Subsahariana, aprovechando el valor estratégico de los PALOP, y las posibilidades de trabajo conjunto con los agentes portugueses de cooperación. Y, a su vez, se debe reforzar el modelo de actuación con base en alianzas territoriales multiactor y multinivel en los sectores de especialización.

- El ecosistema de agentes gallegos de cooperación, bajo el liderazgo proactivo de las ONGD, mostró capacidad para resistir y poner en valor sus alianzas, experiencias y saberes; retejer el consenso social y político perdido durante la crisis económica y financiera; e innovar y reaccionar frente a los riesgos existenciales que amenazan la vida humana y no humana. Sin embargo, el sistema gallego de cooperación precisaría aumentar la pluralidad y diversidad de agentes de cooperación reconocidos por la Ley 10/2021 que lideren iniciativas de desarrollo humano sostenible. Si se diese un crecimiento presupuestario significativo del programa 331A sería recomendable revisar las barreras de entrada existentes en las diferentes convocatorias públicas de ayuda que limitan la capacidad de iniciativa y liderazgo de agentes de cooperación diferentes de las ONGD. Junto a las convocatorias de ayudas y otros instrumentos se debería generar un sistema de incentivos para incorporar nuevas capacidades, ex-

periencias, saberes y visiones al sistema gallego de cooperación y fomentar la generación de alianzas y espacios multiactor que refuercen las sinergias y complementariedades entre el conjunto de agentes de cooperación. De este modo, la Cooperación Gallega asumiría la visión de la Agenda 2030 de una mayor diversidad para que cada agente pueda realizar una aportación significativa y relevante a los procesos de desarrollo sostenible.

- La integración de una visión de coherencia de políticas de desarrollo a través de un liderazgo político activo que promueva la transversalización estratégica de la Agenda 2030 y su localización en el nivel autonómico y local, reforzando la coordinación y diálogo con las administraciones locales que financian actividades de cooperación internacional y educación para el desarrollo y la ciudadanía global.
- La puesta en valor de los procesos de gestión del conocimiento y de los aprendizajes institucionales derivados de los estudios y evaluaciones financiadas por la Cooperación Gallega, reforzando el trabajo conjunto con los grupos de investigación de las universidades gallegas y mejorando la difusión a la ciudadanía de los logros colectivos de la cooperación gallega a través de una rendición de cuentas más proactiva.

A pesar de las luces y sombras del sistema gallego de cooperación, el nuevo impulso de esta política

pública desde 2018 nos hace sentir esperanzados respecto de la progresiva configuración de un modelo de política pública que profundice en la originalidad y singularidad de la cooperación gallega para el desarrollo.

Por tanto, la historia de la Cooperación Gallega para el desarrollo no es ajena a su inserción en el sistema español de cooperación y el protagonismo de la cooperación descentralizada, promovida por las comunidades autónomas y las entidades locales. A pesar de sus virtudes, la ausencia de una política coordinada de cooperación limitó la calidad de la ayuda descentralizada española que, tras un retroceso financiero e institucional provocado por la crisis y los recortes presupuestarios, presenta toda una serie de retos y desafíos para la generación de un sistema coherente y coordinado de cooperación que contribuya activamente a la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

En el caso de Galicia, el proceso de modernización estratégica iniciado en 2006 se vio interrumpido por los graves recortes sufridos por esta política pública que, sin llegar a su desmantelamiento, provocaron una parálisis en el desarrollo de sus principales fortalezas. En la nueva etapa de recuperación iniciada en 2018, los retos de la Cooperación Gallega son múltiples y abordables con una doble condición: un mayor compromiso político, y el consenso y el diálogo constructivo con las ONGD, entidades locales y resto de agentes de cooperación, de tal modo que esta política pública sea real

y efectivamente expresión del compromiso solidario de la sociedad gallega con la solidaridad internacional y la justicia global.

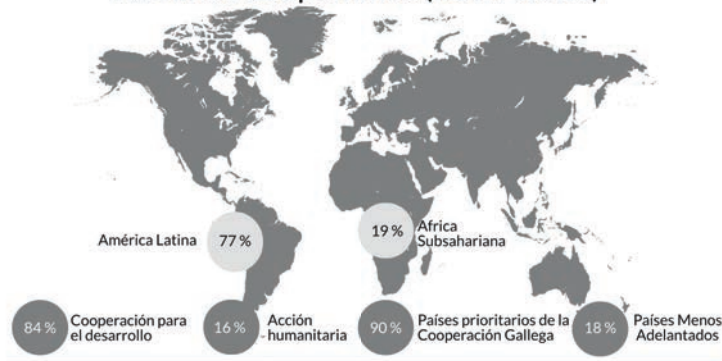
La Cooperación Gallega en el siglo XXI

I. Ayuda Oficial al Desarrollo de la Xunta de Galicia (2000-2023)

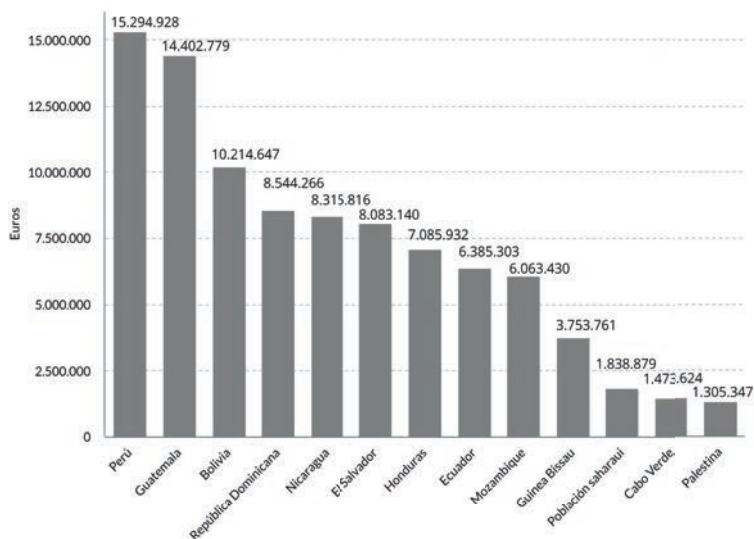
Total: 159.840.518 €



II. Dónde cooperamos (2004-2023)

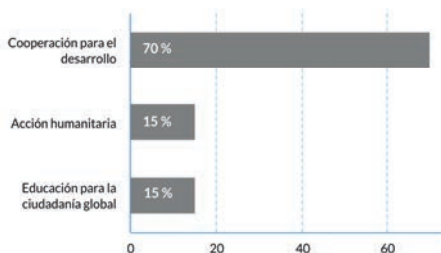


III. Países y poblaciones prioritarias (1998-2023)

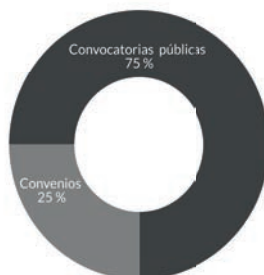


IV. Distribución promedio por actividades e instrumentos

Actividades



Instrumentos



4

**LA COOPERACIÓN MUNICIPALISTA
GALLEGA PARA EL DESARROLLO**

En 2021 coincidió el simultáneo treinta aniversario del Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI) y el cuarenta aniversario del Estatuto de Autonomía de Galicia. En estas décadas se trató de cimentar y fortalecer intelectual e institucionalmente la construcción de nuestro autogobierno en uno de sus desafíos históricos, la acción exterior. Porque en estos años se ha argumentado intensamente sobre la necesidad de que la acción exterior gallega se guíe por principios, esté dotada de una visión estratégica sólida y coherente y active las imprescindibles instituciones generadoras de conocimiento especializado (Ríos, 2010; Xunta de Galicia, 2018a). Y en esta labor de incidencia e influencia muchos agentes de la acción exterior gallega reivindicaron el mandato de ser en el mundo y para el mundo desde nuestra identidad gallega europeísta, universalista, pacifista y solidaria internacionalista.

Este capítulo explora brevemente la dimensión solidaria internacionalista del municipalismo gallego. Porque enseguida, en el emergente tejer de redes y alianzas del joven IGADI de los años 90, se sembraron

complicidades entre el municipalismo gallego sensible a la solidaridad internacional con el fin de articular orgánicamente un nuevo espacio de construcción colectiva del poder solidario de lo local. En 1997 se constituyó el Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade a iniciativa de diez ayuntamientos gallegos pioneros con el apoyo y asesoramiento del IGADI. Una iniciativa municipalista por la que se institucionalizaba el activo compromiso solidario del poder local gallego en el apoyo a las causas sociales internacionalistas (Nicaragua, Cuba, República Árabe Saharaui, etc.), a las movilizaciones de la sociedad civil por el 0'7 y a la respuesta a crisis humanitarias como los estragos del huracán Mitch, el genocidio ruandés y la crisis de personas refugiadas en los Grandes Lagos y en la ex-Yugoslavia. En el horizonte de este trabajo comunitario estuvo siempre presente la esperanza e ilusión por la construcción desde lo local, conjuntamente y en hermandad, de un mundo liberado de la pobreza extrema y las desigualdades, comprometido en la lucha contra el cambio climático y en el que se realizan eficaz y plenamente los derechos humanos, la justicia social y ecológica y el desarrollo humano sostenible.

Como ya hemos indicado, en sus tres décadas de historia, el sistema gallego de cooperación (Ríos y Teijo, 2009) se fue configurando lentamente dotándose de un marco normativo autonómico específico en 2003 y 2021 y de diversos documentos estratégicos de referencia, generando capacidades institucionales, movili-

zando a la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, personal de las administraciones públicas y cargos públicos, creando conciencia solidaria por la justicia global en las entidades locales, y superando numerosos obstáculos y amenazas como la prolongada crisis económica, financiera y fiscal de la Gran Recesión.

Infelizmente, esta década perdida impactó con fuerza en las endebles estructuras y dinámicas de la cooperación municipalista gallega, tal y como habían sido identificadas en el *Informe Zero sobre a cooperación municipalista en Galicia* (Fondo Gallego, 2009). Este estudio precursor quiso fijar un punto de partida desde el que vislumbrar un horizonte de futuro para la política pública de cooperación local para el desarrollo, justo en las vísperas de la ciclogénesis explosiva de la crisis. Sin embargo, y transcurridos quince años desde su publicación, su diagnóstico disfruta de completa actualidad (Pastoriza, 2021). En aquel momento sus conclusiones destacaban: la agenda de la cooperación local gallega precisa ganar en solidez y consistencia; se identifican profundas asimetrías y desigualdades de capacidades entre las entidades locales con respecto de otras administraciones por los escasos recursos económicos, administrativos y humanos; el individualismo en la gestión y el proyecto como instrumento merman el valor añadido, calidad e impacto de las actuaciones frente al acompañamiento de procesos a través de espacios de coordinación y agencias especializadas como el Fondo Galego; la sensibilización debe desarrollarse desde el campo

local, la financiación de proyectos de cooperación debe operarse desde la convocatoria del Fondo Galego; la escasa socialización de la cooperación internacional en el seno de la administración local; la inexistencia de Consejos de Cooperación o con un funcionamiento precario; la ausencia de visión estratégica sectorial y geográfica; el desaprovechamiento de las potencialidades de los hermanamientos, la ausencia de espacios de generación de conocimiento, debate público, intercambio de experiencias, etc.; y la baja participación en las redes internacionales de solidaridad.

Aunque un leve pesimismo y desesperanza pueda brotar al finalizar la lectura de este diagnóstico, en la actualidad se abre un horizonte favorable para la cooperación municipalista gallega con base en las siguientes oportunidades:

- La entrada en vigor de la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia que reconoce la acción exterior de las entidades locales y su competencia plena en el campo de la cooperación exterior y la solidaridad global.
- El impulso de la localización de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible por parte de la Unión Europea, el Gobierno central, la Xunta de Galicia, las entidades locales, la FEGAMP y el Fondo Galego, proceso en el que se incluye la cooperación local para el desarrollo en su ODS 17.

- La progresiva, aunque excesivamente lenta, recuperación de los presupuestos locales dedicados la cooperación para el desarrollo y la reactivación del proceso de asociación de los ayuntamientos gallegos al Fondo Galego.
- El reforzamiento de la capacidad institucional, técnica y operativa del Fondo Galego para prestar servicios de valor añadido a las entidades socias.
- La elaboración y aprobación de Bases de Acción Exterior (BAEX) impulsadas por el IGADI para la orientación estratégica y operativa de la acción exterior de algunas de las grandes ciudades gallegas y diputaciones.

Si en los años 90 la cooperación municipalista para el desarrollo nacía con la esperanza de constituirse en un modelo alternativo de desarrollo, actualmente los gobiernos locales deben optar por la integración de nuevas demandas vinculadas a la justicia global y al desarrollo sostenible en su agenda pública y política (Subirats, 2016). No obstante, en esta toma de posición política exigible a las entidades locales respecto de su compromiso con la cooperación municipalista emergen cuatro posibles escenarios en Galicia.

CUATRO ESCENARIOS DE FUTURO PARA LA COOPERACIÓN
MUNICIPALISTA EN GALICIA

ESCENARIO A: Desvinculación de la política de cooperación. Ausencia de compromiso y voluntad política y de recursos económicos y estructuras institucionales.	ESCENARIO B: Mantenimiento o recuperación de la política desde una lógica continuísta. Ausencia de renovación discursiva e inercias institucionales en la gestión y en los espacios de participación.
ESCENARIO C: Renovación del discurso pero no del modelo de cooperación. Actuación según la lógica tradicional (Norte-Sur) y con marco estratégico, instrumental y de participación continuísta.	ESCENARIO D: Cambio discursivo y cambio de modelo. Reformulación de la planificación, actores, procesos de participación, instrumentos y ámbitos de trabajo.

Adaptado de Millán y Gil, 2018

En Galicia más de doscientos ayuntamientos y la Diputación de Ourense se encuentran en el escenario A mientras que el núcleo duro de la cooperación municipalista gallega se localiza en el escenario B, excepto algún caso excepcional que ha evolucionado puntualmente hacia el escenario C como el Ayuntamiento de Santiago de Compostela en el mandato municipal 2015-2019 o el Fondo Galego. Por otra parte, el escenario D opera apenas como una posibilidad aún inédita y no identificable en la realidad de la cooperación muni-

palista gallega y que hemos denominado “cooperación municipalista SMART para la transformación social” (Pastoriza, 2021).

Este modelo SMART representa un estándar ideal que debe ser adaptado a las circunstancias y demandas concretas de cada entidad local gallega ya que esta propuesta apuesta por las responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, reconociendo las capacidades plurales y las necesidades diversas de los ayuntamientos y Ddputaciones gallegas. Por SMART entendemos el acrónimo de las cinco características irrenunciables para esta innovadora política de cooperación: solidaridad, movilización, activismo, responsabilidad y transparencia. Porque las entidades locales SMART actuarían conforme a estos cinco elementos en tanto que gobiernos locales:

- Solidarios*: motivados para la transformación social en coherencia con los valores y principios de la solidaridad y la justicia global.
- Movilizadores*: no solo de recursos y capital humano o financiero, sino de la comunidad local y de las organizaciones de la sociedad civil a través de la educación para la ciudadanía global, de la concienciación solidaria, y de la participación activa en redes globales para aumentar la capacidad de incidencia y la influencia del poder local a nivel global.
- Activistas*: capaces de conectar las demandas y luchas sociales locales y globales: feminismo, derechos humanos, justicia ecológica, pacifismo, etc.

- Responsables*: asumiendo nuevos roles y funciones en el marco de modalidades de trabajo participativas, estratégicas, abiertas, flexibles e innovadoras y apostando por la coherencia de políticas de desarrollo dentro de la lógica de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.
- Transparentes*: rindiendo cuentas a la ciudadanía y comunicando activamente los impactos y logros colectivos en la consecución de resultados de desarrollo.

Por tanto, se trata de una política pública SMART promotora de lógicas y estructuras horizontales de articulación y concertación, sistemas desconcentrados y descentralizados de toma de decisiones, con lógicas de aprendizaje en código abierto, con participaciones amplias y plurales y que apuesta por la repolitización de la cooperación municipalista para el desarrollo. Esta repolitización se debe entender como el aprovechamiento de la capacidad de implicación, influencia, incidencia y decisión directa de la ciudadanía en la definición de los problemas del desarrollo sostenible a nivel local y global; la imaginación y construcción de alternativas; la coproducción de la política pública de cooperación municipalista; la generación colectiva de conocimiento y saber; la conectividad y comunicación directa con las personas y comunidades socias en los países empobrecidos; y la participación en la gestión e implementación de la política pública de cooperación favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas (Subirats, 2016).

No obstante, y a pesar de que en la historia de la cooperación municipalista en Galicia se entremezclen luces y sombras, esperanzas y desilusiones, optimismo y escarmientos de la experiencia, resulta necesario perseverar en la búsqueda de un camino flexible, factible y realista para que cada gobierno local se pueda dotar de los elementos fundamentales de una política pública de cooperación municipalista para la transformación social genuinamente SMART. Y en este caminar hacia una Galicia, célula de universalidad y justicia global, el Fondo Galego junto con las ONGD deberá desempeñar un rol fundamental tanto en el acompañamiento de los gobiernos locales como en la generación de un saber y conocimiento al servicio del municipalismo solidario gallego. Los tiempos parecen los oportunos para la emergencia de renovados liderazgos inspiradores y nutritivos que tengan un efecto tractor y palanca para movilizar, activar e ilusionar a las entidades locales que no saben, quieren o pueden sumarse a la transformación solidaria municipalista. Porque nuestro deseo compartido es que a corto y medio plazo más ayuntamientos y diputaciones se unan a esta apuesta de presente para el futuro común de la humanidad y de nuestro planeta, para que Galicia se mueva por la solidaridad y la justicia global y cultive la humanidad desde lo local confiando en el poder de la gente, de la sociedad civil, de nuestra Tierra compartida.

5

**LAS ONGD Y EL SISTEMA GALLEGO
DE COOPERACIÓN**

Desde comienzos del siglo XXI, la conciencia y la experiencia de las crisis multidimensionales está representando una oportunidad única para despertar nuestra conciencia colectiva acerca de la aportación de la ciudadanía y de la sociedad civil gallega a la lucha contra la pobreza global. Estas preocupaciones por la solidaridad global se han canalizado a través de políticas públicas de cooperación para el desarrollo humano sostenible y solidaridad global y en proyectos colectivos sociales organizados donde destaca el protagonismo de las ONGD. Sin embargo, nos encontramos en un momento de no retorno para dichas organizaciones: las inercias del pasado las debilitan y el contexto obliga a vislumbrar nuevas fórmulas para garantizar que Galicia contribuya activamente a la solución de los problemas globales que amenazan a la humanidad: pobreza extrema, hambre, cambio climático, desigualdad de género, militarización, regresiones autoritarias, violación de los derechos humanos, persecución de la sociedad civil organizada, etc. Este capítulo nace de la convicción de que los tiempos están maduros para repensar el papel de las ONGD en Galicia.

En junio de 2021 se cumplieron treinta años de la creación de la Coordinadora Galega de ONG para o Desenvolvemento (CGONGD). Esta efeméride representó un buen momento para alegrarnos de una señal de madurez de la sociedad civil gallega, pero las consecuencias de la gran crisis y de la pandemia de la COVID-19 motivaban un ambiente de inquietud y malestar. Porque la cooperación internacional para el desarrollo vive sometida a dos amenazas: la multiplicación y aceleración de las consecuencias negativas de las crisis múltiples e interseccionales como el cambio climático o la desigualdad, y el avance en el discurso público del mensaje e imaginario de los negacionistas del cambio climático, los impugnadores de la Agenda 2030 y la popularización de los argumentos de los “escépticos de la ayuda”, como Dambisa Moyo (2010) o William Easterly (2007), que ponen en cuestión la naturaleza, sentido y alcance de la “industria del desarrollo” tras más de 80 años con significativos pero insuficientes progresos en la erradicación de la pobreza y la desigualdad.

Como ya señalamos, la aceptación y legitimidad social de la política pública de cooperación para el desarrollo en Galicia no se traduce en un sólido compromiso con la misma. Una de las razones de esta situación la podemos encontrar en la indiferencia de los actores políticos y sociales gallegos. Infelizmente, los partidos políticos gallegos se han caracterizado por sus escasas ambiciones y compromisos en materia de solidaridad global. Por otra parte, se identifica una retórica

y discurso público de solidaridad global que esconde una baja cultura política y de gestión en la materia, en muchos casos consecuencia de una conciencia y cultura de la dependencia que les impide actuar como sujetos y no solo objetos de solidaridad. La raíz de la frustración entre las ONGD podemos detectarla en múltiples causas: en primer lugar, una cierta ingenuidad en relación al comportamiento político y a sus incentivos —los recortes o avances lentos en ayuda al desarrollo apenas provocan pérdidas de votos y no son causa de indignación pública y movilización ciudadana-, en segundo lugar, un alto grado de ideología en las organizaciones sociales que asocia financiación de la cooperación para el desarrollo con fondos públicos; en tercero lugar, las inercias que impidieron anticiparse al cambio e imaginar alternativas cuando se vislumbraba en el horizonte la amenaza de los recortes y de los discursos negacionistas; y, en cuarto lugar, un imaginario ciudadano que concede el protagonismo en este campo a las ONGD y que es poco exigente con la transparencia y rendición de cuentas sobre el impacto y eficacia tanto de las ONGD como de las administraciones públicas en este ámbito.

Como ya hemos señalado, el protagonismo de las ONGD en el sistema gallego de cooperación, en tanto que responsables de la gestión de más del 70 % de los recursos desembolsados por la Cooperación Gallega y de cerca del 100 % de los desembolsos de las entidades locales legitima la inquietud por su salud organizativa y por su sostenibilidad estratégica e institucional. Por eso,

llegados a este punto, hace falta preguntarse: ¿sobrevivirán las ONGD a estas crisis? ¿Representan estas crisis una plaga o una bendición? ¿Resultaría posible articular sobre nuevos mimbres una red ciudadana más comprometida con la lucha contra la pobreza global sobre la base de organizaciones de solidaridad innovadoras, educadoras, flexibles y generadoras de prosperidad y bienestar? A pesar de que los mensajes públicos de las ONGD hagan pensar ingenuamente en ocasiones que se trata de una simple lucha por la supervivencia financiera de las mismas, subrayamos que cualquier ajuste o recorte en la cooperación para el desarrollo tiene un impacto más nefasto sobre las personas que sufren en carne propia la experiencia de la pobreza, la marginación y la exclusión en los países y comunidades socias de desarrollo de Galicia.

Para avanzar en nuestras reflexiones y desde la concepción de las organizaciones de la sociedad civil como seres vivos con un ciclo vital de nacimiento, desarrollo y muerte, invitamos a reflexionar en la imagen de muchas ONGD en su lecho de muerte, moribundas por falta de ingresos públicos y privados, con una estructura organizativa de tamaño medio y que han asumido los criterios convencionales de buen gobierno y gestión (auditoría, plan estratégico, organigrama, etc.). Para dar que pensar, echaremos mano de una analogía con los cinco lamentos más comunes entre las personas cuando están a punto de fallecer. En el libro *The Top Five Regrets of the Dying. A Life Transformed by the Dearly Departing*, la enfermera de cuidados paliativos

Bronnie Ware (2013) narra como las personas moribundas se desazonan con cinco pensamientos llegada la hora de la agonía final. Si consideramos la situación actual como un momento de crisis existencial radical en las ONGD, con los mismos efectos que los instantes previos a la muerte, podemos analizar estos cinco lamentos como de aplicabilidad a las organizaciones de solidaridad que vivieron y disfrutaron de los “años de la opulencia” (2004-2010) de la cooperación para el desarrollo en España y que están viviendo ahora procesos de reimaginación y reconstrucción. He aquí estos cinco lamentos:

a) Ojalá tuviera el coraje de vivir la vida que yo deseaba, no la que otros esperaban de mí

Una de las cuestiones más debatidas respecto de las ONGD ha sido su autonomía e independencia del poder político en un contexto de alta dependencia financiera de las ayudas y subvenciones de las administraciones públicas. En España las ONGD gestionaron en los últimos años una media del 80 % de los recursos de la cooperación desarrollada por comunidades autónomas y entidades locales y un 15 % de los recursos de la cooperación de la Administración General del Estado. Muchos analistas hablan de un proceso de domesticación de las ONGD que las convierte en instrumentos ejecutores de una parte relevante de la política exterior de los estados de tal manera que se instrumentalizan al servicio de las prioridades geoestratégicas de los

gobiernos. Por otra parte, esta alta dependencia financiera —en España, existen numerosas ONGD con una financiación pública superior al 90 %- hace dudar del carácter no gubernamental de las organizaciones. En muchos casos, estas organizaciones cuentan con una baja legitimidad debido a su precaria e inexistente base social o bien responden a la externalización ideológica para el trabajo en los patios traseros de la diplomacia española (Cuba, población saharauí, Palestina, etc.). Además, las administraciones públicas y partidos políticos instrumentalizan el capital político de la solidaridad global cooptando a las organizaciones sociales e incentivando una proliferación de entidades ajenas a la demanda social real. En este sentido, se desarrollan dinámicas de clientelismo en un marco de cortejo de los financiadores públicos por parte de las ONGD. Por último, desde el sector privado también aumenta la presión sobre las organizaciones sociales para que estas incorporen estrategias, metodologías y criterios de gestión provenientes del sector empresarial bajo la promesa de la mejora de la eficacia y de la calidad. Por tanto, las ONGD están viviendo en una tensión entre la fidelidad a sus principios, valores y misión y la necesaria concertación con las exigencias de los financiadores y del entorno económico y social. Desde nuestra perspectiva, si la identidad representa una dialéctica entre oposición y pertenencia, las ONGD deben construir su identidad no sobre la oposición a lo gubernamental o empresarial sino sobre el reforzamiento de su identidad como organizaciones de solidaridad y sobre la recu-

peración de sus filiaciones como organizaciones de la sociedad civil.

b) Ojalá no hubiera trabajado tanto

Una de las tensiones latentes de las ONGD viene siendo tanto el riesgo de tecnocratización y burocratización como un activismo agotador a causa de la ingente tarea que inspira los esfuerzos y fatigas de las organizaciones y de las personas que las integran. La combinación de ambas tendencias genera el riesgo de una pérdida de la energía creadora solidaria que dio origen a la iniciativa colectiva y, al mismo tiempo, puede hacer que la ONGD pierdan contacto con su base social. Por tanto, frente a las urgencias de la tarea resulta necesario ganar espacios y tiempos para la reflexión sobre el sentido y horizonte del trabajo. De hecho, dos cuestiones se debatieron activamente en el sector en los últimos años: la repolitización de las ONGD y la recuperación de su capacidad de movilización social. En el primer caso se trata de reactivar el trabajo político de las ONGD en el sentido de promover activamente un modelo alternativo de política basado en la autogestión, la democracia directa y deliberativa y la promoción de una cultura de la solidaridad donde el objetivo último de la labor organizativa sea la construcción de una ciudadanía activa, comprometida y participativa por el bien común. En el segundo caso, se trata de reactivar la vinculación de las ONGD como organizaciones de la sociedad civil frente a la “oene-

guización” de la cooperación que ha excluido a otros actores sociales relevantes para el trabajo en favor del desarrollo humano. La progresiva profesionalización y tecnocratización de las organizaciones ha motivado una ruptura de los puentes de diálogo con la ciudadanía de manera que se mermó la capacidad de las ONGD para canalizar sus inquietudes solidarias. La clave de su transformación consideramos que se encuentra en replantear el rol de las ONGD como organizaciones de la sociedad civil que ofrecen experiencias de ciudadanía y actúan como organizaciones educadoras para la ciudadanía local y global.

c) Ojalá tuviera el coraje de expresar mis sentimientos

Como ya señalamos, muchos análisis destacan la progresiva domesticación de las ONGD por parte de los poder públicos y empresariales. Nos encontramos, además, en un contexto de transformación de la división del trabajo de solidaridad entre las organizaciones sociales del Norte y del Sur, considerados estos términos desde una perspectiva geopolítica y no simplemente geográfica. En el caso de las ONGD del Norte, estamos ante el esfuerzo por orientar su especialización en actividades de incidencia política y educación para la ciudadanía global que procuran influir en todos los niveles de decisión en favor de la transformación social positiva. Si embargo, en muchos casos se ha denunciado el colaboracionismo de las ONGD y los cálculos prudenciales que explican el carácter tibio de su trabajo

de fiscalización, supervisión y denuncia. Frente a las inercias de la dependencia y de los procesos de “doma y castración”, se debe mantener en las organizaciones de solidaridad la tensión de la sospecha y del análisis crítico ya que representan una actitud irrenunciable con el valor añadido de generar un debate público que abra las puertas al nacimiento de un espacio público revitalizado. De todas formas, por coherencia ética se debe otorgar la primacía en este marco de diálogo a las víctimas que han sufrido en carne propia la experiencia de violencia y exclusión del sistema. Además, las organizaciones de solidaridad global deben promover la voz de los empobrecidos, marginados y excluidos para que expresen con libertad la auténtica realidad y fragilidad de la justicia social y del bienestar global. Por tanto, las ONGD del Norte deben estar al servicio de un sueño compartido de humanidad donde la sociedad civil del Sur Global obtenga reconocimiento y oportunidades para derribar la tragedia de la indiferencia que nublan y obstaculizan la mirada y el caminar de nuestra sociedad del Norte hegemónico.

d) Ojalá hubiera mantenido el contacto con mis amistades

En los últimos años se ha detectado un preocupante aislamiento y robinsonianismo de las ONGD que condujeron a un cierto solipsismo y aislamiento del resto de iniciativas ciudadanas y de otras organizaciones de la sociedad civil. Cuando emergieron las movili-

ciones del 15-M, las ONGD se lamentaron de no haber colaborado más activamente en la organización de dicho movimiento o de no haber sido sensibles al runrún del malestar social que estaba brotando en España. La solución, por tanto, pasa por construir nuevas alianzas de trabajo entre las organizaciones de solidaridad que operen como resistencias a las fuerzas que corrompen los lazos sociales y son insensibles a la dependencia entre los seres humanos que nace de nuestra común fragilidad y vulnerabilidad.

e) Ojalá me hubiera permitido ser feliz

A pesar de que toda persona y organización debería de aspirar a la felicidad, la mayor frustración que se detecta entre las ONGD a consecuencia de todos los males señalados viene siendo la sensación de derrota vital. Esta decepción nace de la sospecha de un exceso de *húbris* que facilitó la cesión a los intereses del sector público y privado y la construcción de un modelo de ONGD vertical, burocratizado, tecnocratizado, domesticado y alejado del sentido último de su trabajo: ser organizaciones promotoras de felicidad y bienestar. Reinventarse, reimaginarse, recuperar el calor de la utopía y del sueño colectivo, recrearse en los afectos, cuidados, emociones y sentimientos de la tarea solidaria compartida para que puedan operar como recetas contra la tristeza y la desilusión (Millán, 2023).

Como hemos visto, en esta experiencia de acercamiento a la muerte podemos encontrar una oportuni-

dad para identificar de entre los lamentos del miedo y la incertidumbre nuevos caminos y senderos todavía insuficientemente desarrollados para la renovación de las ONGD. Se trata de ser virtuosos en la combinación de su original vocación por la innovación con la revalorización de las raíces que llevan a combatir día a día la barbarie del hambre, la pobreza extrema y la vulneración de los derechos humanos. Esta barbarie silenciosa y cotidiana castiga las oportunidades de millones de personas de llevar una vida digna y feliz. Por estas personas las organizaciones de solidaridad trabajan, ofreciendo, a pesar de a todas sus imperfecciones, experiencias reales de humanidad y humanización.

6

**LAS UNIVERSIDADES COMO
ACTORES DE DESARROLLO**

Junto a las ONGD, las universidades públicas del Sistema Universitario Gallego (SUG) destacan como actores de desarrollo capaz de articularse colectivamente en la Red Gallega de Cooperación Universitaria para el Desarrollo (RGCUD). Desde su creación e impulso en 2014 la RGCUD ha promovido una reflexión colectiva y aprendizaje sobre el sentido y valor diferencial de la Cooperación universitaria para el desarrollo (CUD) en el seno de las Universidades de A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo. En este apartado se analiza el papel de las universidades en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, los antecedentes y logros de la RGCUD, el diagnóstico de su situación actual y los retos y desafíos a medio plazo, su misión y visión, sus valores, principios y enfoques, y su gobernanza y capacidades.

La CUD en España se desarrolló en la década de los años 80 y 90 del pasado siglo de manera paralela a la creación del sistema español de cooperación internacional y a la progresiva consolidación normativa e institucional de esta política pública. De hecho, mu-

chas universidades, centros y grupos de investigación, personal docente e investigador y personal de administración y servicios fueron pioneros y responsables de dotar de fundamentos teóricos y prácticos a esta área específica de la acción exterior del Estado.

Por este motivo, la Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo recomendaba en su artículo 31 la necesidad de fomentar esta actividad en el ámbito de las universidades que ya estaban actuando como agentes de cooperación. En el caso de Galicia la Ley 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo reconocía en su artículo 23 a las universidades como agentes de cooperación y, desde 2006, los sucesivos Planes directores de la Cooperación Gallega fomentaron la participación de las universidades en las actividades de cooperación a través de diferentes instrumentos de colaboración y financiación en sus áreas de especialización geográfica y sectorial. Posteriormente, la vigente Ley estatal 1/2023, de 20 de febrero, de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global reconoció en su artículo 41 a las universidades como uno de los órganos competentes en la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible destacando sus capacidades en la generación, gestión y transferencia del conocimiento e innovación, creación de redes y alianzas, investigación para el desarrollo y la ciudadanía global, y liderar iniciativas de educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. A su vez, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema uni-

versitario reconoce la cooperación internacional para el desarrollo y la solidaridad como uno de los campos en los que se puede promover el protagonismo activo del estudiantado y su aprendizaje integral (art. 19) y uno de los ámbitos propios de internacionalización del sistema universitario. Por otra parte, la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia reconoce a las universidades como sujetos de la acción exterior gallega y agentes de la cooperación para el desarrollo (art.7 y art. 96.3. c) que pueden desarrollar actuaciones de cooperación en todo sus ámbitos y modalidades (art. 100).

Para fortalecer esta experiencia y dotarla de un horizonte compartido de actuación, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) aprobaba en el año 2000 la Estrategia de Cooperación Universitaria para el Desarrollo (ESCUDES). En su proceso de elaboración y aprobación tuvo un especial protagonismo la Universidade da Coruña, tanto en la constitución de un grupo de trabajo específico en el seno del Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales de la CRUE como en el mandato para la elaboración de esta estrategia recibido en las Jornadas de Cooperación para el Desarrollo celebradas en A Coruña en julio de 1999.

Posteriormente, en 2006 la CRUE aprobó el Código de conducta de las Universidades en materia de cooperación para el desarrollo que define en su artículo 9 a la CUD como “el conjunto de actividades llevadas a

cabo por la comunidad universitaria y orientadas a la transformación social en los países más desfavorecidos, en pro de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo, transformación en la que el fortalecimiento institucional y académico tienen un importante papel”.

En 2008 a CRUE crea el Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (OCUD) a iniciativa del Grupo de Trabajo de Cooperación Universitaria para el Desarrollo de la Comisión-CRUE Internacionalización y Cooperación. El OCUD opera como un sistema integrado de comunicación e información al servicio de las universidades españolas para el intercambio de experiencias y el trabajo en red entre universidades, la visibilización de la CUD, la homologación de acciones y la elaboración de estrategias, acciones y proyectos conjuntos.

Progresivamente, las universidades han ido adquiriendo una mayor experiencia y protagonismo en la cooperación para el desarrollo mediante la institucionalización de unidades y servicios especializados como las oficinas de cooperación y análogas, la elaboración de planes y programas específicos y la realización de actividades orientadas a la solidaridad internacional en los campos de la formación, investigación, extensión, internacionalización y fortalecimiento de capacidad y cooperación técnica con instituciones de educación superior, centros de investigación y administraciones públicas en los países en vías de desarrollo.

Con el fin de reforzar la capacidad transformadora de la Agenda 2030 y la superación de sus limitacio-

nes, la universidad se ha comprometido a realizar una aportación crítica y constructiva a la misma mediante la generación, transferencia y difusión de un conocimiento abierto al servicio de la sociedad, el bienestar y la sostenibilidad (CRUE, 2018) dentro de los esfuerzos colectivos a nivel local, autonómico y estatal para promover su consecución, tal y como se refleja en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible aprobado por el Gobierno de España en 2018 (Gobierno de España, 2018).

A pesar de que se están impulsando un amplio conjunto de medidas para la implementación de la Agenda 2030 en el conjunto de las administraciones públicas entre las que se incluyen las universidades, los avances aún parecen insuficientes (Gobierno de España, 2019). De todas formas, el marco de la Agenda 2030 ya se está constituyendo en el relato compartido, el horizonte común y el instrumento dinamizador de las políticas públicas autonómicas y estatales. Por este motivo, esta nueva década será determinante para conseguir los progresos necesarios para que las promesas y metas de la Agenda 2030 se hagan realidad. Y en este trabajo conjunto las universidades desempeñarán un papel fundamental.

Simultáneamente, las transformaciones de la agenda global de desarrollo y la implementación de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible han motivado la aprobación por la CRUE de las Directrices de la cooperación universitaria al desarrollo para el período

2019-2030 que renuevan el marco estratégico común de las universidades españolas en este campo. Estas directrices complementan la definición de CUD de la ESCUDES añadiendo que “la CUD es la expresión del compromiso y la solidaridad de la comunidad universitaria, contribuyendo a una ciudadanía comprometida con el desarrollo humano sostenible. A través de la CUD la comunidad universitaria se implica en la construcción de un mundo más justo y sostenible, desde sus ejes básicos de actuación: educación, investigación y transferencia de conocimiento y conexión con la sociedad”.

Las universidades en esta próxima década van a desempeñar un papel fundamental para acelerar los progresos hacia la consecución del conjunto de los ODS y no solo del ODS 4 (“Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas”) relativo específicamente a la educación. La educación, la investigación, la innovación, la transferencia de conocimiento, la extensión universitaria y su liderazgo social actuarán como dinamizadores e impulsores de las seis áreas que se han identificado como centrales para la realización de la Agenda 2030 (Independent Group of Scientists, 2019): fortalecimiento del bienestar y de las capacidades humanas; transformación hacia economías sostenibles y justas; construcción de sistemas sostenibles de producción de alimentos y de modelos saludables de nutrición; consecución de la descarbonización energética y el acceso univer-

sal a la energía; promoción del desarrollo sostenible urbano y peri-urbano; y aseguramiento de los bienes públicos globales medioambientales.

Únicamente una acción concertada del conjunto de los actores públicos y privados podrá corregir los fenómenos que están desviando a la Humanidad del cumplimiento de los ODS como el aumento de las desigualdades, la crisis climática, la pérdida de biodiversidad o el incremento de la basura derivada de la actividad humana. Las universidades gallegas deben y pueden realizar una aportación fundamental para que no perdamos la esperanza, para que los procesos y cambios en los ecosistemas planetarios no alcancen la condición de irreversibles, y para que las necesarias transformaciones sociales, políticas y económicas se basen en criterios de justicia social, global y climática y en el principio ético de no dejar a ninguna persona atrás.

En 1990 nació el actual Sistema Universitario de Galicia integrado por la Universidades de A Coruña (UDC), Santiago de Compostela (USC) y Vigo (UVigo) y con una implantación territorial en siete campus (A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela, Lugo, Vigo, Pontevedra y Ourense). De forma casi simultánea aconteció el nacimiento de la cooperación gallega para el desarrollo con la creación de la Coordinadora Galega de ONGD (1991), la firma del primer convenio de colaboración entre la Xunta de Galicia y la Agencia Española de Cooperación Internacional (1992), la creación del Registro Gallego de ONGD y la primera

convocatoria de subvenciones a proyectos de cooperación (1994), entre otros hitos. En el ámbito de la CUD, a la actividad en solidaridad internacional del PDI y PAS y determinados grupos de investigación, se unió la institucionalización de servicios especializados como la Oficina de Acción Solidaria (OAS) de la UDC en 1995, que en 2004 se transforma en la actual Oficina de Cooperación y Voluntariado (OCV), o el Servicio de Participación e Integración Universitaria (SEPIU) de la USC nacido a partir de la Oficina de Voluntariado creada en 1995. Finalmente, en 2018 se crea en la Universidad de Vigo el área de Responsabilidad Social y Cooperación (ARSC) encargada del diseño e implementación de la estrategia CUD en dicha universidad.

Durante casi veinticinco años la colaboración interuniversitaria en el campo de la CUD en Galicia se realizó en el marco del trabajo conjunto entre PDI, PAS y los servicios especializados de las Universidades o bien al amparo de las actividades promovidas desde la CRUE (Grupo de Trabajo de CUD, Congresos estatales de Universidades y CUD, etc.). Al mismo tiempo, las Universidades de A Coruña y Santiago de Compostela contaron con su respectivo convenio individual de financiación con la Xunta de Galicia y que apoyaron fundamentalmente la organización anual del Máster en Gestión de la Cooperación Internacional y de las ONG (USC) y el Curso de formación específica de postgrado de Cooperación internacional al desarrollo y gestión de ONG (UDC).

Tras la falta de renovación en 2012 de estos convenios individuales, en 2014 la Xunta de Galicia realizó la propuesta de apoyar el trabajo en red de las tres universidades públicas gallegas en CUD en el marco del III Plan director de la Cooperación Gallega (2014-2017) firmándose un convenio para la creación de la Red Gallega de Cooperación Universitaria al Desarrollo (RGCUD). Desde 2014 se han firmado convenios anuales y bianuales que han financiado las actividades de la RGCUD en el campo de la visibilización de la CUD y de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, formación, sensibilización y educación para la ciudadanía global y trabajo en red.

El amplio conjunto de actividades dinamizadas e impulsadas por la RGCUD facilitaron toda una serie de logros y avances:

- La articulación de una red de trabajo conjunto interuniversitario a través de espacios y dinámicas estables de diálogo, planificación y coordinación.
- La introducción de la CUD en la agenda institucional y de los equipos de gobierno de las tres Universidades así como el apoyo y reforzamiento de los procesos de localización e institucionalización de la Agenda 2030 y de los ODS.
- La progresiva integración de la CUD, Agenda 2030 y ODS en los instrumentos de planificación de las tres Universidades.
- La identificación y visibilización de las iniciativas y proyectos de la comunidad universitaria en el campo de la CUD, Agenda 2030 y ODS.

- El incremento de la visibilización y conocimiento de la CUD, Agenda 2030 y ODS entre la comunidad universitaria gallega.
- La construcción de un sistema de incentivos para la integración de la CUD, Agenda 2030 y ODS en la docencia e investigación.
- La generación de sinergias entre el PDI y PAS de las tres Universidades con intereses y experiencia en CUD.
- El diseño e implementación de un plan integral e integrado de formación sobre CUD, Agenda 2030 y ODS dirigido al conjunto de la comunidad universitaria.
- La puesta en valor de la experiencia y capacidades de las Universidades gallegas en el campo de la CUD.
- El establecimiento de alianzas multiactor y el desarrollo de experiencias de colaboración con otros agentes de cooperación, administraciones públicas y entidades empresariales.
- El reforzamiento de la capacidad institucional y dinamismo de la Universidad de Vigo en el campo de la CUD.

Junto a estos logros, los principales retos y desafíos de la RGCUD se localizan en los siguientes aspectos:

- Reforzamiento de los procesos de institucionalización de la CUD y de localización de la Agenda 2030 y los ODS en las tres universidades públicas gallegas con una visión de coherencia de políticas.

- Fortalecimiento de la marca RGCUD en el Sistema Universitario Gallego y en el conjunto del sistema gallego de cooperación.
- Promoción de la participación activa del conjunto de la comunidad universitaria en las actividades organizadas por la RGCUD.
- Mejora de la gestión del conocimiento y de los aprendizajes institucionales derivados de estudios y evaluaciones específicas.
- Consolidación de una comunidad epistémica interuniversitaria en el campo de la CUD, Agenda 2030 y ODS.
- Impulso de la armonización en el diseño, ejecución y evaluación de las actividades en las tres Universidades.
- Reforzamiento de la capacidad técnica de la RGCUD y la dotación de una estructura de recursos estable y con dedicación exclusiva.
- Consolidación de una cultura de cooperación y coordinación con base en una eficaz división del trabajo y la puesta en valor de las capacidades y talentos específicos de cada universidad.
- Construcción de alianzas de trabajo estables con otros agentes de cooperación, administraciones públicas y entidades empresariales.
- Mejora de la difusión a la comunidad universitaria y a la ciudadanía del trabajo de la RGCUD.

Finalmente, a medio y largo plazo la puesta en marcha del Grado Interuniversitario en Relaciones In-

ternacionales de la Universidade da Coruña y de Vigo en el curso 2022-2023 va a permitir cubrir el vacío de formación especializada en cooperación internacional y solidaridad global. El Grado integra una mención en cooperación internacional de tal manera que las personas graduadas podrán cerrar su ciclo de formación con las becas de formación de personas expertas en cooperación internacional para el desarrollo convocadas anualmente por la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la UE de la Xunta de Galicia.

7

**LA EDUCACIÓN PARA
LA CIUDADANÍA GLOBAL
EN GALICIA**

En 1996 la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI presidida por Jacques Delors presentó a la UNESCO un informe con los resultados de tres años de investigación, reflexión y consulta a nivel global (Delors, 1994). El informe llevaba por título *La educación encierra un tesoro*. Este informe tuvo una enorme repercusión en la orientación de las reformas educativas emprendidas por numerosos países entre finales del siglo XX y comienzos del actual. Este amplio programa de reformas se justificó en la necesidad de hacer frente a los desafíos que representa la globalización para la educación y la formación de las personas. Este cambio de los sistemas educativos se fundamentó en una concepción de la educación basada en competencias y que este informe centraba en: aprender a conocer, a hacer, a vivir juntos y a ser. No obstante, frente a esta tetraarquía se levantaron numerosas voces reivindicando una nueva competencia clave en los procesos educativos individuales y colectivos: aprender a cambiar. Las organizaciones de la sociedad civil, entre otras, reivindicaron una atención específica

al desarrollo de esta competencia con la doble finalidad de que en los sistemas educativos brotaran semillas de transformación social solidaria local y global y que la educación no olvidara su dimensión liberadora y emancipadora de las personas y de las sociedades (Torres, 2005).

Retomando la idea central del Informe Delors de la educación como un tesoro a descubrir, la mitología gallega cuenta con una hermosa leyenda que puede servir de metáfora para repensar los retos y desafíos de la educación en estos tiempos sombríos de crisis. La historia de la “viga de oro y la viga de alquitrán” nos remite a una geografía mítica de montes agujereados y pasillos subterráneos donde un mouro o duende esconde un enorme tesoro. Pero estos túneles están apoyados sobre su respectiva viga de oro y alquitrán de tal manera que las personas audaces que penetran en las entrañas de la tierra deben de saber que si encuentran la viga de oro tienen que afrontar las trampas que el guardián ambicioso ha escondido para conservar su tesoro. Ahora bien, si el destino conduce a la viga de alquitrán, esta arderá provocando el destrozo del tesoro e incluso cegando para siempre jamás al aventurero que arriesgó la vida.

Llegados a este punto podemos preguntarnos que si la educación encierra un tesoro a descubrir, ¿por qué motivo la educación es protegida por un “mouro” o “duende” ambicioso y engañador? ¿Por qué se ponen trampas a la educación apoyada en la viga de oro? ¿Qué peligro tendría descubrir el tesoro real de la

educación? ¿Cuáles son las vigas de alquitrán que conviven con las vigas de oro en relación a la educación en la actualidad? En síntesis, podemos afirmar que los marcos teóricos y experiencias de educación para la ciudadanía global (ECG) señalan algunas de las “vigas de oro” y tesoros que la educación aún espera que descubramos e integremos plenamente en nuestras prácticas educativas. Pero también a lo largo del texto irán surgiendo las vigas de alquitrán que obstaculizan las posibilidades y oportunidades para una educación liberadora y transformadora que promueve el aprender a cambiar.

En estos momentos vivimos tiempos de urgencias y emergencias en la educación para la solidaridad. Las crisis interseccionales y múltiples que habitamos han multiplicado los discursos que responsabilizan a la ciudadanía del fracaso de un sistema social, económico y político basado en una profunda desigualdad, en la falta de transparencia, responsabilidad y ejemplaridad de sus gestores y responsables políticos y en la cooptación de la democracia y del estado por las élites financieras. Por otra parte, estos discursos hegemónicos promueven una transmutación del imaginario colectivo fundado en la proliferación de narrativas de culpa y expiación colectiva que, al mismo tiempo, implican una intencionalidad más regresiva de transformación de las fuentes de la convivencia y cohesión social. En este sentido, podemos señalar dos núcleos semánticos que se repiten activamente en el discurso político y empresarial y en los medios de comunicación conven-

cionales como son la revitalización de la caridad como mecanismo fundamental de compensación de la profunda y creciente desigualdad y exclusión social; y la subordinación de las energías colectivas a la misión del incremento de la competitividad económica.

La densa trama establecida entre caridad y competitividad manifiestan el brotar de un proyecto de sociedad conforme a un diseño neoliberal que debilita el vínculo social, fomenta el individualismo y limita las solidaridades, generando un estado general de malestar que multiplica los espacios y estructuras de exclusión. Frente a esta realidad, hace falta activar la construcción colectiva de alternativas y resistencias desde la confianza en la educación para transformar a las personas y a la vida colectiva. Parafraseando al filósofo francés Paul Ricoeur, la educación para la solidaridad puede contribuir a alcanzar “una vida realizada, con y para los otros, en instituciones [educativas y educadoras] justas [y liberadoras]” en su dimensión local y en su proyección global (Ricoeur, 2006).

A continuación abordamos cinco cuestiones en relación a la educación para el desarrollo y la ciudadanía global (ECG) en Galicia: ¿Qué entendemos por ECG? ¿Qué orientaciones filosóficas la singularizan? ¿En qué valores se fundamenta? ¿Cuáles son sus actores? ¿Por qué necesitamos de más y mejor ECG?

En primer lugar, resulta necesario precisar que partimos de la concepción de la ECG como un proceso educativo crítico que fomenta la construcción de una identidad cosmopolita personal y colectiva. Sin em-

bargo, a pesar de que la ECG se centra en la acción ciudadana para la resolución de los problemas globales destacamos que se trata de una participación y compromiso que se proyecta hacia lo global desde el impulso de la implicación directa de la persona en la promoción del bien común de su comunidad local. Porque las prácticas de ECG refuerzan los procesos locales y estatales de educación para el ejercicio de una ciudadanía activa que favorecen la convivencia, el pluralismo y la cohesión social en la lucha contra el déficit de ciudadanía (Bolívar, 2007; Camps, 2010).

En segundo lugar, el debate sobre la ECG parte de una serie de evidencias:

- La tragedia que representa la indiferencia de las sociedades opulentas y de las élites de los países empobrecidos respecto de la pobreza extrema y de la desigualdad, indiferencia que perpetúa la exclusión y la falta de oportunidades para millones de personas en el mundo (Pogge, 2005).
- La existencia de un colectivo amplio de personas que se definen a sí mismas como ciudadanos globales (Schattle, 2008).
- La convivencia de un conjunto plural de imaginarios de ciudadanía global que abarcan desde la imagen cosmopolita clásica del viajero frecuente hasta el activista altermundialista, pasando por la élite financiera de la globalización y los integrantes de las organizaciones supranacionales gubernamentales y no gubernamentales (Falk, 1994).

—El carácter dinámico y evolutivo de la ECG que ha dado nacimiento a seis generaciones de ECG con implicaciones divergentes y conflictivas en términos de discurso y estrategias educativas. La quinta promueve la educación para la ciudadanía global (Mesa, 2000) mientras que la sexta impulsa la ECG en el marco de una educación emancipadora o transformadora (Pastoriza, 2014b).

Desde estas premisas, ofrecemos una definición de ECG que sintetiza los elementos comunes que se detectan entre las múltiples definiciones disponibles (CONG-DE, 2005; DEEEP, 2010; Ortega, 2007; VV. AA, 2007):

Proceso educativo permanente basado en metodologías críticas y activas de aprendizaje orientado a la generación de ciudadanos globales activos, responsables, comprometidos y con conciencia crítica con el fin de generar una cultura de la solidaridad a nivel local y global que promueva individual y colectivamente el cambio social positivo de abajo-arriba, la erradicación de la pobreza y de la exclusión y el desarrollo humano sostenible a través de la participación ciudadana inclusiva en la definición y construcción de instituciones y políticas nacionales e internacionales basadas en criterios normativos de justicia social y global y en la efectiva realización de los derechos humanos.

Conforme a esta definición, la ECG echa raíces en una filosofía cosmopolita, humanista y republicana que

centramos en cinco afirmaciones que responden a la doble cuestión de qué tipo de ciudadano se aspira a formar y qué tipo de ciudadano necesita nuestra sociedad y nuestro mundo:

- La ciudadanía se adquiere en la práctica y como rol a través del ejercicio de las virtudes cívicas y de los deberes ampliados hacia la humanidad.
- En la práctica cívica cotidiana se deben materializar los valores de la participación, igualdad, solidaridad, fraternidad, equidad, tolerancia y justicia social.
- Se debe promover una comunidad imaginada de ciudadanos del mundo y una identidad cosmopolita como reconocimiento de la interdependencia y de la común pertenencia a la humanidad.
- La ciudadanía tiene responsabilidades en la construcción de otro mundo más justo a nivel local y global.
- Toda transformación del sistema global abarca un campo ético (ética global) e institucional (gobernanza global) que va asociado dialécticamente a un proceso de cambio personal.
- La revolución educativa y pedagógica debe nacer de la apertura y escucha de las prácticas educativas críticas y liberadoras que apuestan por la formación integral de las personas y de las comunidades en la solidaridad y en la justicia social como principio de organización de la convivencia humana.
- Toda acción educativa emancipadora se basa en una alianza inclusiva para la transformación social po-

sitiva por parte del conjunto de actores socioeducativos.

Por tanto, la ECG actualiza la misión de la filosofía política y de la ética de promover “una vida buena, con y para los otros, en instituciones justas”. Desde nuestro punto de vista, la ECG complementa esta misión en un doble nivel: en primer lugar, integrando una visión cosmopolita; y, en segundo lugar, apostando por la configuración de instituciones liberadoras que reconozcan la prioridad ética y política de la visión y la voz de las víctimas del Sistema en la construcción del espacio público local y global (Dussel, 1998). Desde este punto de vista, la ECG debe apostar por una educación para la ciudadanía global crítica que aborde con radicalidad las desigualdades de poder y voz y que complemente el aprendizaje crítico con el aprendizaje cívico de manera que se empodere a cada persona para que adquiera la capacidad de construir una lectura autónoma del mundo y sea capaz de hacer escuchar su voz (Andreotti, 2006).

Porque la educación en Europa y en el mundo está viviendo una transformación sin precedentes acelerada por las complejidades y desafíos globales que afrontan la Humanidad y el Planeta. Unos retos, y amenazas que demandan respuestas conjuntas a nivel planetario donde la educación puede actuar como palanca esencial para el cambio positivo, tal y como destaca la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

Hace ya dos décadas, la comunidad educativa europea consensuó un marco compartido que orientara

las políticas públicas y las actuaciones del conjunto de agentes públicos y privados comprometidos con una educación global de calidad para todas las personas. En noviembre de 2002 se aprobó la Declaración de Maastrich sobre Educación Global en el marco del Congreso Europeo sobre Educación Global. Alineada con los Objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, su objetivo era desarrollar una estrategia común para mejorar e incrementar la educación global en Europa de cara a 2015.

Transcurridos veinte años, en 2023 se celebró en Dublín un nuevo Congreso Europeo sobre Educación Global organizado por la Red Europea de Educación Global (GENE) con el encargo de actualizar y renovar la Declaración de Maastrich. Después de un amplio e inclusivo proceso de diálogo y participación, ministerios, agencias públicas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y regionales y organizaciones internacionales consensuaron aprobar la nueva Declaración de Dublín sobre Educación Global para 2050.

La nueva Declaración articuló una renovada definición de Educación Global:

La Educación Global permite a las personas reflexionar críticamente sobre el mundo y su lugar en él; abrir sus ojos, corazones y mentes a la realidad del mundo a nivel local y global. Empodera a las personas para comprender, imaginar, tener esperanza y actuar con el fin de construir un mundo con justicia social y climática, paz, solidaridad, equidad e igualdad, sosteni-

bilidad planetaria y cooperación internacional. Incluye el respeto por los derechos humanos, la diversidad, la inclusión y una vida digna para toda persona, ahora y en el futuro. La Educación Global abarca un amplio conjunto de actuaciones educativas: formales, no formales, a lo largo de toda la vida y para toda la vida. Y la consideramos esencial para la transformación de la educación y el desarrollo de su poder transformador.

Esta definición establece una serie de elementos centrales. En primer lugar, los valores de la justicia social local y global, la paz, la solidaridad, la equidad e igualdad, la sostenibilidad del planeta, la inclusión, los derechos humanos, la diversidad y la cooperación internacional. En segundo lugar, destaca la interconexión entre las dimensiones locales y globales de los problemas que afectan a las personas, otros seres vivos y el planeta, entre generaciones, entre culturas y entre el pasado, el presente y el futuro. En tercero lugar, subraya su compromiso con las prácticas educativas inclusivas, participativas, inspiradoras y esperanzadoras, orientadas a facilitar el pensamiento crítico, a dar protagonismo a los educandos y que desarrollan competencias y habilidades para una acción individual y colectiva informada, reflexiva y significativa.

La Educación Global aspira, por tanto, a que las personas desarrollen críticamente las competencias necesarias para realizar sus vidas en un contexto de crecientes complejidades, interdependencias y con desafiantes incertidumbres y amenazas. Ante esta rea-

lidad, la Educación Global apuesta por prácticas educativas emancipadoras y liberadoras donde las personas se empoderan y se comprometen activamente con la transformación social, económica y ecológica positiva, con los derechos humanos y la democracia. Y para conseguirlo la Educación Global resulta necesaria, imprescindible y urgente.

En esta tarea las ONGD han adquirido históricamente un mayor protagonismo en la dinamización y liderazgo de las prácticas de ECG. Este fenómeno, no obstante, ha provocado como contrapartida un proceso de “oeneguización” de la ECG. De hecho, el marco institucional y los instrumentos públicos de financiación han facilitado esta hegemonía y monopolio que, a pesar de partir del reconocimiento efectivo de la iniciativa y compromiso de las ONGD con la ECG, han provocado dinámicas de exclusión del resto de agentes socioeducativos. Por este motivo, se hace preciso abordar de manera urgente una “liberalización” de la ECG que fomente el pluralismo de actores y favorezca las alianzas entre los mismos de cara a una ampliación del alcance y diversidad de las prácticas educativas en este campo.

Partiendo de todas estas consideraciones, queremos señalar una serie de razones acerca de la necesidad de más y mejor ECG en Galicia:

—*La coherencia en las prácticas educativas*: la ECG constituye una práctica educativa exigente y cuestionadora al apostar por el cambio social y per-

sonal, la participación inclusiva de abajo-arriba, el empoderamiento, el aprendizaje crítico experiencial y el diálogo en la relación educativa.

- La complementariedad de los agentes educativos*: la ECG, dinamizada por las ONGD, favorece las sinergias y la cooperación de las organización sociales con los centros educativos en la configuración de auténticas “escuelas de ciudadanía local y global”.
- El arraigo de la ciudadanía global*: la ECG promueve una ciudadanía global comprometida con la solidaridad y el cambio social desde lo local. En este sentido, la propuesta de un “cosmopolitismo con raíces o arraigado” integra tanto los deberes y responsabilidades éticas y políticas hacia el resto de la humanidad como la reivindicación del valor de las raíces personales, de los compromisos cívicos y lealtades particulares y de las culturas locales. Por tanto, las personas con una identidad cosmopolita pueden y deben ser patriotas conscientes, que amen a sus patrias y extiendan sus lealtades a toda la humanidad asumiendo su responsabilidad en el cuidado tanto de las personas más próximas como de las más lejanas (Appiah, 2012).
- La imaginación de alternativas*: la ECG multiplica las posibilidades de imaginar otros mundos posibles e inéditos viables así como de experimentar con prácticas alternativas en la relación educativa que abran nuevos horizontes de esperanza para las comunidades educativas y la sociedad (Pastoriza, 2014b).

—*La indignación y el empoderamiento*: la ECG actúa como antídoto contra los cuatro “i” que obstaculizan el pleno desarrollo de las personas y de las organizaciones sociales como agentes de cambio social: la impotencia (ausencia de poder), la inmovilidad (falta de motivación), la invisibilidad (carencia de influencia) y la indiferencia (pereza de la pasión ética) (Argibay *et al.*, 2009).

En conclusión, la ECG no se debe considerar una educación neutra para la globalización ya que demanda que la conciencia y vivencia de la interdependencia también aborde la resolución de los problemas globales. Esto exige la generación de alternativas críticas globales que nazcan de una ciudadanía que participa activamente desde lo local facilitando su visión y voz en clave de solidaridad, liberación, emancipación y fraternidad. Porque la ECG constituye una de las “vigas de oro” que están ayudando a cumplir el sueño de toda educación liberadora: la generación de una ciudadanía emancipada. Por este motivo, resulta necesario que las administraciones públicas amplíen su apoyo a la Educación Global en sus políticas públicas, especialmente las educativas y de cooperación internacional. Pero deben hacerlo de una manera integrada, coherente y ambiciosa en diálogo con el conjunto de los agentes educativos públicos y privados para que toda persona disfrute del derecho a una Educación Global de calidad para construir el sueño de una Humanidad emancipada en un Planeta justo.

8

PRINCIPALES CONCLUSIONES

En 1992 la aún naciente autonomía gallega iniciaba su actividad en un inédito ámbito competencial: la cooperación para el desarrollo. Desde entonces, la Xunta de Galicia está impulsando una genuina política pública de cooperación para el desarrollo humano sostenible y la solidaridad global como uno de los pilares de su acción exterior en tanto que expresión del compromiso solidario de la ciudadanía gallega con los países y comunidades empobrecidas.

La Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia reconoció en 2021 el empleo de la denominación Cooperación Gallega para el conjunto de iniciativas y actuaciones en materia de cooperación para el desarrollo promovidas, bien directamente por el sector público autonómico, bien a través de los otros agentes de cooperación para el desarrollo, que son financiadas con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 78.5).

Entre 2000 y 2023, la Xunta de Galicia invirtió cerca de 160 millones de euros en Ayuda Oficial al Desarrollo

(AOD). Pero estos no constituyen los únicos flujos financieros que desde Galicia contribuyen al desarrollo en los países receptores de AOD definidos por el Banco Mundial. Según datos del Instituto Gallego de Estadística, entre 2010 y 2023, la inversión directa neta empresarial gallega en los países receptores de AOD alcanzó los 1410 millones de euros. Y, por otra parte, entre 2013 y 2022 las remesas enviadas a países de fuera de la Unión Europea por las comunidades inmigrantes residentes en Galicia sumaron un total de 1608 millones de euros.

En estos treinta años el sistema gallego de cooperación se ha ido modernizando a través de un marco normativo, estratégico y operativo configurado y actualizado en diálogo abierto y constante con los agentes gallegos de cooperación, singularmente con las ONGs de Desarrollo y las entidades locales representadas en el Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade. De este modo, se trata de una política pública participativa y participada abierta a la innovación y receptiva a las demandas y propuestas de la sociedad civil organizada y del resto de entidades públicas y privadas comprometidas con la solidaridad global.

En su primer impulso modernizador en 2006, la Cooperación Gallega promovió los Objetivos de desarrollo del milenio en tanto que primera materialización de una agenda global de desarrollo impulsada por las Naciones Unidas. Desde 2015 la Cooperación Gallega promueve activamente la integración estratégica y operativa de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en la Xunta

de Galicia liderando la innovación en las políticas públicas gallegas en el marco de los ODS.

En la última década, la Cooperación Gallega ha mantenido dentro de la cooperación descentralizada autonómica española una posición intermedia en el volumen de fondos desembolsados aunque su esfuerzo inversor se ha situado por debajo del promedio autonómico. A su vez, la Xunta de Galicia ha participado activamente en los procesos de coordinación de la cooperación autonómica y actuado como un aliado leal y proactivo de la Cooperación Española.

A nivel europeo, la Xunta de Galicia ha sido reconocida como una de las regiones europeas de referencia en cooperación para el desarrollo y ha actuado en el Comité de Regiones como una de las principales defensoras de las virtudes y valor añadida de la cooperación descentralizada, como aconteció durante el proceso de construcción colectiva del “Nuevo consenso europeo sobre desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro” (2017) orientado a la consecución de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y el Acuerdo de París sobre cambio climático.

En la evolución histórica de la Cooperación Gallega se identifican cuatro etapas: un alargado período de nacimiento (1992-2004), la modernización estratégica con expansión presupuestaria y operativa (2005-2010), la preservación de la política pública en un contexto de crisis y contracción de recursos (2011-2017), y la renovación normativa y estratégica con revitalización del presupuesto (2018-2023).

Esta política pública mantuvo a lo largo de su historia un significativo consenso social y político por su carácter participativo y participado y por la promoción de procesos abiertos de diálogo de políticas. Sin embargo, este consenso se redujo durante el período 2011-2017 a consecuencia de los ajustes presupuestarios derivados de la grave crisis fiscal y de ingresos de las administraciones públicas durante la crisis económica y financiera. Pero, en el contexto de la crisis económica mundial iniciada en 2008, la Xunta de Galicia preservó esta política pública frente a los procesos de desmantelamiento institucional y presupuestario acontecidos en otras comunidades autónomas.

La Cooperación Gallega ha asumido el mandato europeo e internacional de mejorar la eficacia de la ayuda y el impacto de sus acciones de desarrollo especialmente en dos campos: la concentración geográfica y la especialización sectorial. En el primer caso, ha seleccionado un conjunto estable de 11 países prioritarios (Bolivia, Cabo Verde, Ecuador, Guatemala, Guinea Bissau, Honduras, Mozambique, Nicaragua El Salvador, Perú y República Dominicana). Esta especialización geográfica de la Cooperación Gallega abarcó países PALOP y también a la población saharauí y palestina. Y, en el segundo caso, ha ido concentrando progresivamente sus desembolsos en una serie de ámbitos estratégicos que destacan su valor diferencial y su especialización coherente en derechos sociales básicos; agricultura, pesca y acuicultura sostenibles; igualdad de género; defensa de los derechos humanos y fortalecimiento de

la democracia y de la sociedad civil organizada; lucha contra el cambio climático; acción y ayuda humanitaria; y educación para la ciudadanía global.

El compromiso por asegurar la calidad de esta política pública autonómica se refleja en la ejecución eficiente y eficaz de sus Planes directores y Planes anuales, la garantía de la previsibilidad presupuestaria anual y de su solvencia financiera, la corrección de la fragmentación de la ayuda con la financiación de proyectos de mayor alcance, y la activa rendición de cuentas y transparencia que facilita el acceso de la ciudadanía a toda la información relativa a las actividades de la Cooperación Gallega.

La Cooperación Gallega lideró en Guatemala, Perú, República Dominicana y Mozambique alianzas territoriales multiactor, multisectoriales y multinivel en sus sectores de especialización como el desarrollo rural, la pesca artesanal, la acuicultura rural o la gestión de recursos hídricos, movilizando capacidades y recursos de otros entes públicos como Augas de Galicia o CETMAR y privados. Con todo, la reducida disponibilidad de recursos humanos especializados en el órgano de dirección de la Cooperación Gallega y el bajo porcentaje de recursos que gestiona directamente en cooperación limitan las capacidades institucionales para ampliar el número y alcance de estas alianzas.

Junto a la cooperación directa especializada, la Cooperación Gallega se ha caracterizado desde sus inicios como una política pública a demanda basada en el protagonismo de las ONGD en la gestión de la AOD

gallega, actuando como los principales aliados estratégicos de los actores públicos de cooperación. El resto de agentes de cooperación reconocidos por la Ley 10/2021 alcanzan cuotas de participación menos relevantes en la gestión de la AOD gallega por la canalización mayoritaria de los recursos a través de convocatorias públicas de ayudas dirigidas a ONGD.

En sus tres décadas de historia el sistema gallego de cooperación ha consolidado su asimetría siendo la Xunta de Galicia la principal financiadora en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, aportando más del 90 % de los recursos destinados a ella en Galicia. Aunque algunas entidades locales han mantenido un compromiso estable con la cooperación internacional y la educación para la ciudadanía global, en la cooperación municipalista en Galicia destaca el liderazgo del Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade y su capacidad para tejer redes de solidaridad global especialmente con los PALOP.

La Cooperación Gallega ha reforzado progresivamente la puesta en valor de los procesos de gestión del conocimiento y de los aprendizajes institucionales derivados de los estudios y evaluaciones promovidos por su órgano de dirección. Paulatinamente se ha consolidado una cultura de evaluación y aprendizaje organizativa entre los agentes de cooperación que pone los conocimientos generados, los proyectos y experiencias evaluadas y las dinámicas intercambio de experiencias y aprendizajes al servicio de la consecución de resultados de desarrollo en el marco de la agenda global de desarrollo.

9

**HORIZONTES Y RETOS
DE FUTURO**

La Humanidad y el Planeta afrontarán retos decisivos para su futuro en común en la próxima década. La complejidad de los problemas globales y la mutua interdependencia demandan que desde todos los niveles de gobernanza se integre una visión sistémica para abordar el diseño colectivo de respuestas que anticipen y mitiguen los impactos de los emergentes riesgos existenciales, especialmente los que amenazan los bienes públicos globales. La Agenda 2030 de desarrollo sostenible y sus 17 ODS señalan una hoja de ruta global que demanda un trabajo de localización y ajuste a los problemas y necesidades de cada territorio. La adopción de la Agenda 2030 como marco de referencia de las políticas públicas gallegas implica integrar una visión de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible y la necesidad de reforzar los vínculos de solidaridad global y cooperación con otros pueblos y comunidades siendo fieles a la vocación de Galicia como socio confiable de desarrollo.

La Xunta de Galicia debe acelerar los progresos en la consecución de los ODS en 2030, un proceso en el

que la política pública de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global constituye una política palanca estratégica y un espacio de oportunidades. A través de la Cooperación Gallega, la Xunta de Galicia proyecta en el exterior su experiencia, aprendizajes y saberes, y acompaña a sus socios de desarrollo para garantizar y promover, especialmente en las personas y comunidades más vulnerables, la dignidad, la prosperidad al servicio del bienestar, los derechos humanos, la democracia, la paz y la sostenibilidad.

La acción exterior solidaria de la Xunta de Galicia precisa de un más activo reconocimiento político por cuanto ha justificado en estas tres décadas su calidad, eficacia e impacto y ha destacado como un modelo de política pública participativa, participada, transparente y orientada al aprendizaje y mejora continua.

Durante la crisis económica y financiera, la cooperación para el desarrollo fue una de las políticas públicas gallegas más damnificadas por la contracción de recursos públicos. En la actual fase expansiva de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma sería preciso incrementar con mayor ambición la dotación presupuestaria del programa 331A de cooperación exterior y al desarrollo. La movilización adicional de recursos financieros y técnicos de otros departamento y áreas de la Xunta de Galicia reforzaría las capacidades institucionales para impulsar nuevas iniciativas en los ámbitos estratégicos de especialización y en los países prioritarios de la Cooperación Gallega.

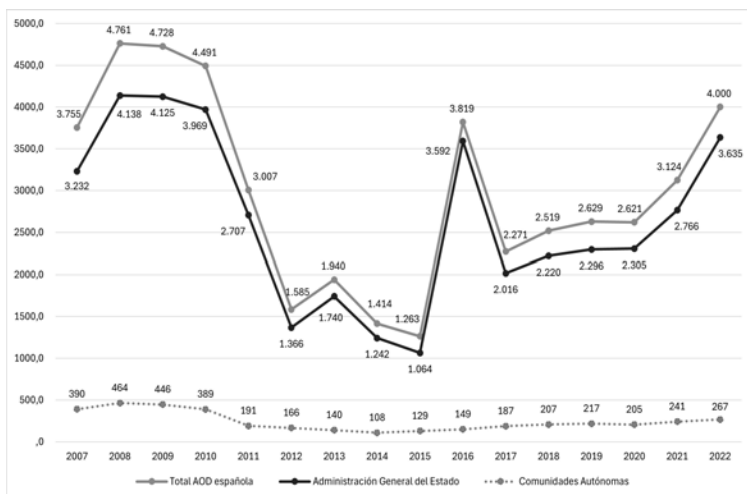
El ecosistema de agentes gallegos de cooperación, bajo el liderazgo proactivo de las ONGD, mostró capacidad para resistir y poner en valor sus alianzas, experiencias y saberes; retejer el consenso social y político perdido durante la crisis económica y financiera; e innovar y reaccionar frente a los riesgos existenciales que amenazan la vida humana y no humana. Sin embargo, el sistema gallego de cooperación precisaría aumentar la pluralidad y diversidad de agentes de cooperación reconocidos por la Ley 10/2021 que lideren iniciativas de desarrollo humano sostenible. Si se asegurara un crecimiento presupuestario significativo del programa 331A sería recomendable revisar las barreras de entrada existentes en las diferentes convocatorias públicas de ayuda que limitan la capacidad de iniciativa y liderazgo de agentes de cooperación diferentes de las ONGD. Junto a las convocatorias de ayudas y otros instrumentos se debería generar un sistema de incentivos para incorporar nuevas capacidades, experiencias, saberes y visiones al sistema gallego de cooperación y fomentar la generación de alianzas y espacios multiactor que refuercen las sinergias y complementariedades entre el conjunto de agentes de cooperación. De este modo, la Cooperación Gallega asumiría la visión de la Agenda 2030 de una mayor diversidad para que cada agente pueda suministrar una aportación significativa y relevante a los procesos de desarrollo sostenible.

10

**ANEXO. EVOLUCIÓN DE LA
COOPERACIÓN GALEGA**

EVOLUCIÓN DE LA AOD DE LA COOPERACIÓN GALEGA

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LA AOD NETA ESPAÑOLA, AOD DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y AOD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR VOLUMEN DE FONDOS, 2008-2022 (MILLONES DE EUROS)



1. A partir del año 2018 la Cooperación Española ha integrado la metodología AOD *Grant Equivalent* del CAD de la OCDE. Sin embargo, con el fin de permitir la comparación de la serie histórica, las cifras de la AOD española a nivel global, estatal y autonómico se refieren a la AOD neta.

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DE LA AOD NETA DE LA XUNTA DE GALICIA POR VOLUMEN DE FONDOS, 2000-2023, (EUROS)

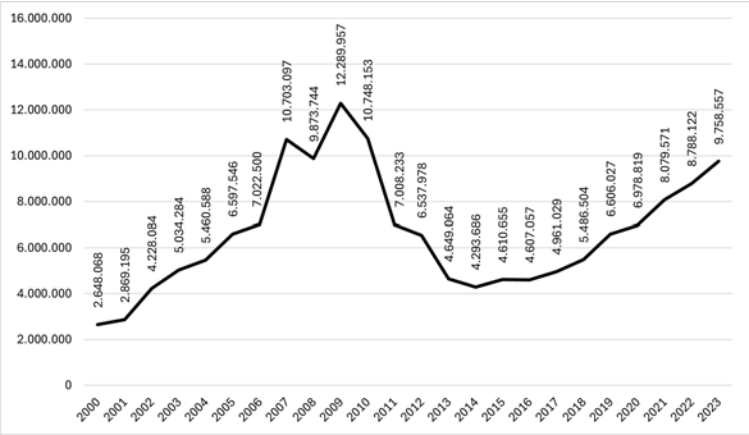


GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN DE LA AOD DE LA XUNTA DE GALICIA POR VOLUMEN DE FONDOS DESEMBOLSADOS Y PLAN DIRECTOR, 2006-2022, (EUROS)

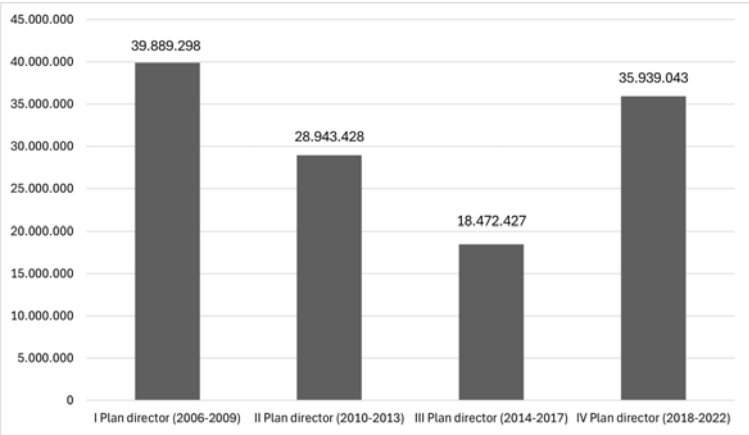
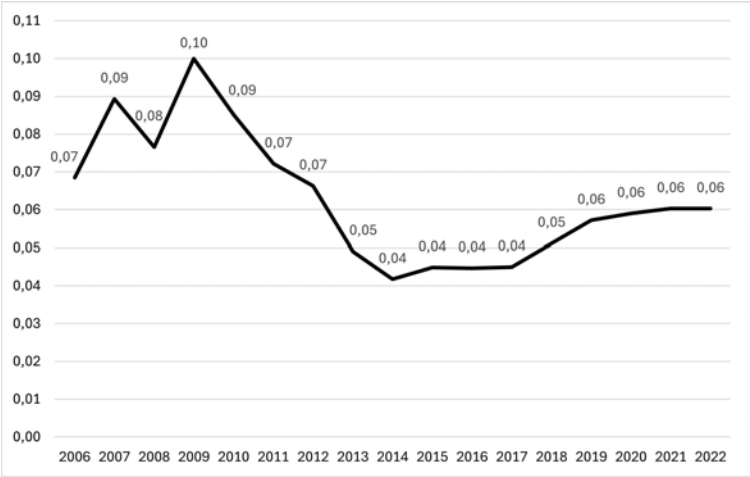


GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN DEL ESFUERZO INVERSOR DE LA XUNTA DE GALICIA EN AOD EN % CON RESPECTO DEL PRESUPUESTO TOTAL CONSOLIDADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2006-2022



DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD DE LA COOPERACIÓN GALLEGA

GRÁFICO 5: PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE LA AOD GALLEGA 1998-2023 (EUROS)

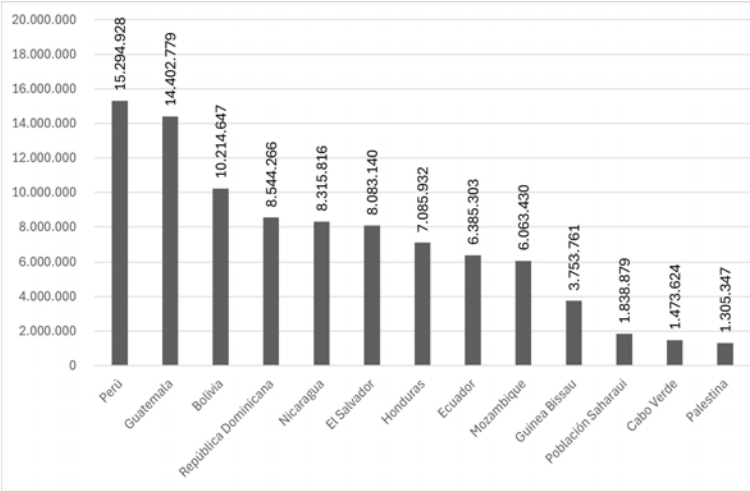


GRÁFICO 6: PRINCIPALES REGIONES RECEPTORAS DE LA AOD DE LA COOPERACIÓN GALLEGA, 1998-2023

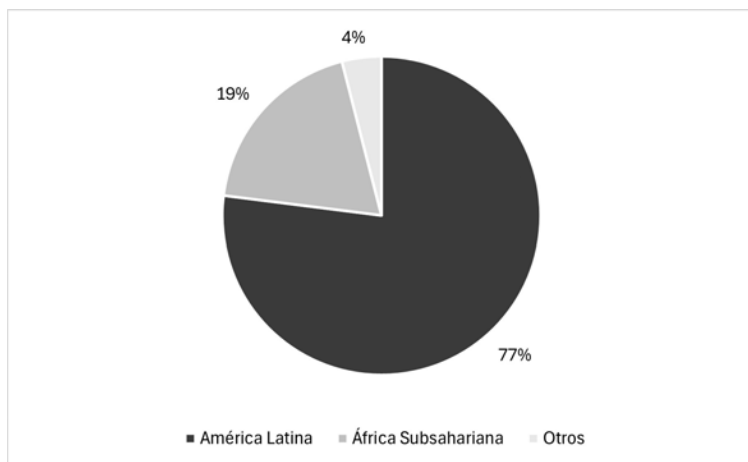
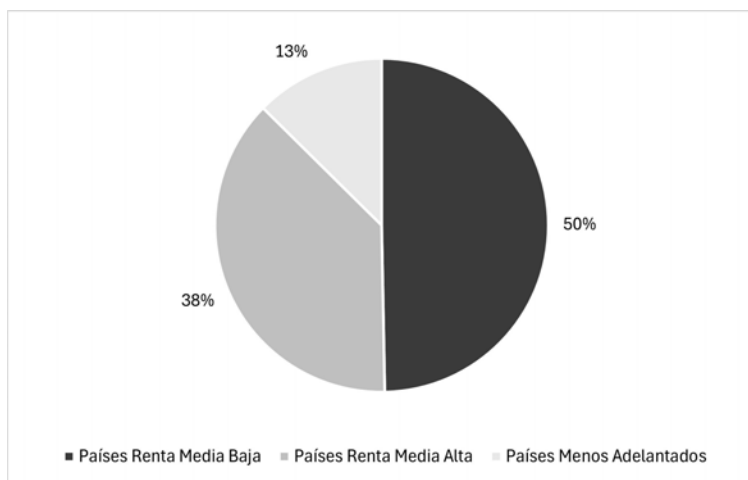


GRÁFICO 7: PAÍSES RECEPTORES DE LA AOD DE LA COOPERACIÓN GALLEGA POR NIVEL DE INGRESO, 2010-2021



DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AOD DE LA COOPERACIÓN GALLEGA

TABLA 1: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AOD DE LA XUNTA DE
GALICIA POR SECTORES CAD Y PESO RELATIVO, 2010-2021 (EUROS)

Código sector	Descripción sector	Total	
		Importe	%
I. Contribuciones distribuibles sectorialmente		42.852.504,10	59,3
100. Infraestructuras y servicios sociales		26.746.692,03	62,4
110. Educación		6.419.705,66	15,0
120. Salud		3.779.280,92	8,8
130. Programas/políticas sobre población y salud reproductiva		5.219.919,37	12,2
140. Abastecimiento de agua y saneamiento		4.122.457,65	9,6
150. Gobierno y sociedad civil		4.973.415,31	11,6
160. Otros servicios e infraestructuras sociales		2.231.913,12	5,2
200. Infraestructuras y servicios económicos		233.534,31	0,5
300. Sectores productivos		12.444.797,89	29,0
400. Multisectorial		3.427.479,87	8,0
II. Contribuciones no distribuibles sectorialmente		29.418.812,94	40,7
500. Suministro de bienes y ayuda general a programas		182.722,25	0,3
700. Ayuda de emergencia		7.297.175,79	10,1
910. Costes administrativos del donante		7.326.370,47	10,1
920. Apoyo a organizaciones no gubernamentales		2.384.200,08	3,3
930. Ayuda a refugiados/as en el país donante		3.045.157,00	4,2
998. Sin especificar/no clasificados		9.183.187,35	12,7
Total AOD bilateral bruta (=I+II)		72.271.317,04	100

INSTRUMENTOS DE CANALIZACIÓN DE LA AOD
DE LA COOPERACIÓN GALLEGA

TABLA 2: INSTRUMENTOS DE CANALIZACIÓN DE LA AOD
DESEMBOLSABLE DE LA COOPERACIÓN GALLEGA GESTIONADA POR LA
DGRREE Y UE, 2010-2021 (EUROS)

Tipo de instrumento	Actividades	Total desembolsado €	%
Convocatorias	Proyectos ONGD	29.304.176	48,0
	Programas ONGD	2.634.255	4,3
	Otros Agentes	5.554.824	9,1
	Microproyectos	78.194	0,1
	Acción humanitaria	2.963.702	4,9
	Educación para el desarrollo y la ciudadanía global	4.543.795	7,4
	Becas de formación	1.355.518	2,2
	Investigación	513.754	0,8
	Fortalecimiento	856.190	1,4
	<i>Subtotal convocatorias</i>	<i>47.804.408</i>	<i>78,3</i>
Convenios	Cooperación para el desarrollo	6.216.001	10,2
	Acción humanitaria	4.196.103	6,9
	Educación para el desarrollo y la ciudadanía global y fortalecimiento	1.820.321	3,0
	Fortalecimiento	991.633	1,6
	<i>Subtotal convenios</i>	<i>13.224.058</i>	<i>21,7</i>
Total		61.028.466	100

GRÁFICO 8: INSTRUMENTO DE CANALIZACIÓN DE LA AOD GESTIONADA POR LA DGRREE Y UE, 2010-2021

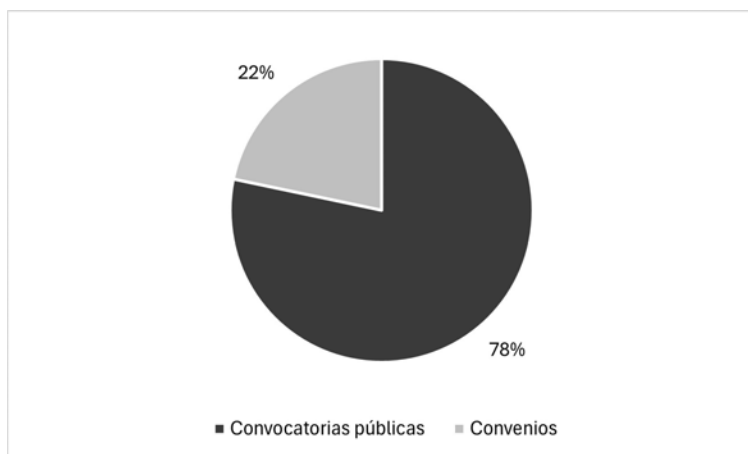
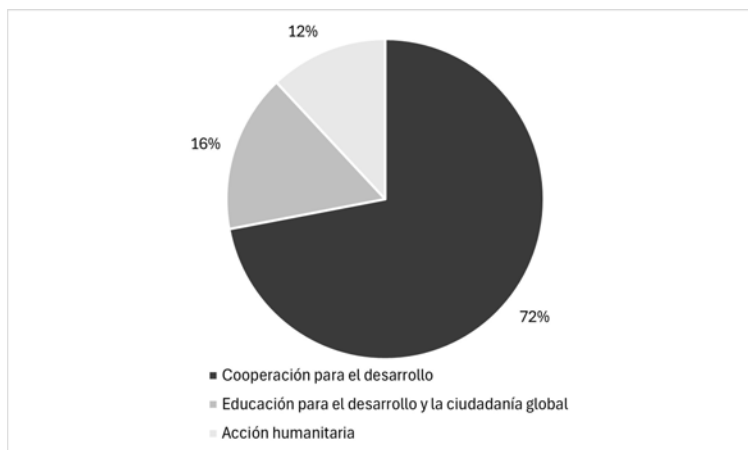


GRÁFICO 9: ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA AOD GESTIONADA POR LA DGRREE Y UE, 2010-2021



ENTIDADES CANALIZADORAS DE LA AOD DE LA COOPERACIÓN GALLEGA

TABLA 3: AGENTES CANALIZADORES DE LA AOD DESEMBOLSABLE DE
LA COOPERACIÓN GALLEGA, 2010-2021

Agente de cooperación	AOD gestionada €	%
ONGD	44.976.465	73
Agrupaciones mixtas	3.149.127	5
Universidades	2.686.330	4
Agencias Internacionales	2.443.349	4
Otros actores	2.359.236	4
CETMAR	2.122.147	3
Empresas	1.763.012	3
CGONGD	1.070.000	2
Fondo Galego	669.695	1
AECID	450.500	1
Total	61.689.861	100

11

BIBLIOGRAFÍA

- AIETI/La Mundial (2017). *#cooperaciónextremeña2030. Investigación y propuestas para una nueva política de desarrollo en Extremadura*.
- Alonso, J. A. y Forte, D (2003). *Diagnóstico del sistema gallego de Cooperación al Desarrollo: Instrumentos y Acciones. Estudio diagnóstico solicitado por la Xunta de Galicia al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*. Mimeo.
- Alonso, J. A. y Freres, Ch., (2010). When Volume is not Enough. The Rise of Spanish Aid. *The Broker*, 20-21, July.
- Andreotti, V. (2006). Soft versus critical global citizenship education. *Development Education: Policy and Practice*, 3, 83-98.
- Appiah, K. A. (2012). *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*. Katz Editores.
- Arendt, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Alianza.
- (2017). *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Debolsillo.
- Argibay, M., Celorio, G., y Celorio, J. (2009). *Educación para la ciudadanía global. Debates y desafíos*. Hegoa.

- Arias Maldonado, M. (2018). *Antropoceno. La política en la era humana*. Taurus.
- Bandeira, P. (2010). *Informe sobre la calidad de la ayuda del Gobierno de España*. DeCiDe.
- Bolívar, A. (2007). *Educación para la ciudadanía. Algo más que una asignatura*. Graó.
- Bostrom, N. y Cirkovic, M. M. (Eds). (2008). *Global Catastrophic Risks*. Oxford University Press.
- Camps, V. (Ed.). (2010). *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*. Trotta.
- (2019). *La búsqueda de la felicidad*. Arpa.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas/ Siglo XXI.
- CGONGD (2011). *Cooperando. XX años de trabajo solidario en Galicia*. Coordinadora Galega de ONGD.
- (2005). *Educación para el Desarrollo. Una estrategia de cooperación imprescindible*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- (2020). *Cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española. Contribución de la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONG de Desarrollo a la posición de La Coordinadora*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- (2021). *Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- Consejo de Cooperación (2020). *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma. Informe del Grupo de trabajo de*

- capacidades y recursos del Consejo de Cooperación*). Consejo de Cooperación.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo del pobre*. Paidós.
- CRUE (2000). *Estrategia de cooperación universitaria al desarrollo*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- (2006). *Código de conducta de las Universidades Españolas en materia de cooperación para el desarrollo*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- (2018). *El compromiso de las Universidades españolas con la Agenda 2030*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- (2019). *Directrices de la cooperación universitaria para el desarrollo 2019-2030*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- DEEEP. (2010). *European Development Education Monitoring Report. DE Watch*. Development Education European Exchange Programme.
- Delors, J. (2004). *La educación encierra un tesoro*. Ediciones UNESCO.
- Dussel, E. (1998). *Ética de la Liberación en la Edad de la Globalización y la Exclusión*. Trotta.
- Easterly, W. (2007). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Oxford University Press.
- Falk, R. (1994). The Making of Global Citizenship. En V. B. Steenbergen (Ed.), *The Condition of Citizenship*. Sage, págs. 127-140.
- FOGACOSOL (2009). *Informe zero sobre a cooperación municipalista en Galicia*. Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade.

- (2012). *15 anos de andaina, a rede solidaria do municipalismo galego*. Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade.
- Futuro en Común. (2016). *Valoración de la Agenda 2030*.
- Generalitat Valenciana (2016). *Una Comunitat comprometida con la Cooperación y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Gobierno de España (2018). *Informe de España para el examen nacional voluntario 2018*.
- (2018). *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*.
- (2019). *Informe de progreso. La implementación de la Agenda 2030 en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Gómez, C. (2008). *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales*. Bakeaz.
- Gutiérrez, J. et al. (2022). *Potencialidades y prácticas de la cooperación al desarrollo descentralizada: una perspectiva internacional*. Hegoa-Universidad del País Vasco.
- Han, B.-C. (2014). *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Herder.
- Harari, Y. N. (2014). *Sapiens. Una breve historia de la Humanidad*. Debate.
- Hombrados, A. (2008). *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. Fundación Alternativas.
- Hombrados, A. y Hernández, C. (2010). *Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legis-*

- latura: nuevas oportunidades y viejos retos*. Fundación Alternativas.
- Illán, C. (2008). La cooperación para el desarrollo autonómica y local: balance y tendencias. *Revista española de desarrollo y cooperación*, 21, pp. 27-44.
- Independent Group of Scientists (2019). *Global Sustainable Development Report 2019. The Future is Now- Science for Achieving Sustainable Development*. United Nations.
- Kant, I. (2010). *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia*. Tecnos.
- Krznaric, R. (2022). *El buen antepasado: cómo pensar a largo plazo en un mundo cortoplacista*. Capitán Swing.
- Lagares, N. (coord.). (2011). *Cooperación para el desarrollo de la Administración General del Estado y Cooperación Oficial Descentralizada Autonómica: transparencia para la coordinación*. Fundación Carolina- CeAlci.
- Langa, A. (2011). *La cooperación al desarrollo y la acción humanitaria descentralizada en la Unión Europea: estudio de la experiencia en Alemania, Bélgica, Francia e Italia*. IECAH.
- Larrú, J. M. (2011a). *Más ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo español*. CIECODE.
- (2011b) *Informe II: La AOD española: diagnóstico sobre su calidad y cantidad. Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo*. CIECODE.
- Martínez, I. (2011). *Por una cooperación descentralizada de calidad: reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia*. Universitat Jaume I.
- Martínez, I. (2016). *La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional del desarrollo: análisis y propuestas*

- en relación al marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo.* Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo - Universidad del País Vasco.
- (2021). *Nuevos horizontes para la cooperación internacional una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco.* Tirant lo Blanch.
- Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España.* Fundación Carolina-CeALCI.
- (coords.) (2012). *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española.* CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Martínez, I. Medina, J. y Santander, G. (2012). *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria.* Editorial 2015 y más.
- Martínez Rivas, E. (2009). Na difícil procura dun sistema galego de cooperación ao desenvolvemento. *Tempo exterior*, 19, Vol. X (I), pp. 139-153.
- (2014). *Á terceira non vai a vencida: a propósito do III Plan Director da cooperación Galega ao Desenvolvemento 2014-2017, We in the World. Informe anual sobre a acción exterior de Galicia.* IGADI, pp. 139-153.
- McIntyre, L. (2018). *Posverdad.* Cátedra.
- Mesa, M. (dir.). (2000). *La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI: Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid.* CEIPAZ.
- Millán, N. et al. (2012). *La coherencia de políticas para el*

- desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos.* Editorial 2015 y más.
- (2013) *Marca España. ¿Qué implicaciones tiene para el desarrollo humano?*. Plataforma 2015 y más.
- Millán, N. (2023). *Política, emociones y espiritualidad*. Libros de la Catarata.
- Millán, N., y Gil, L. (2018). *La cooperación madrileña ante un escenario de cambios*. Red de ONGD de Madrid.
- Mishra, P. (2017). *La edad de la ira. Una historia del presente*. Galaxia Gutenberg.
- Morin, E. (1993). *Tierra-Patria*. Kairós.
- Moyo, D. (2010). *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar Strauss & Giroux.
- Mudde, C., y Rovira, C. (2019). *Populismo. Una breve introducción*. Alianza.
- Naciones Unidas (2013). *A Million Voices: The World We Want. A Sustainable Future with Dignity for All*.
- (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- Nussbaum, M. C. (1996). *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial*. Paidós.
- (2005). *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Paidós.
- OCDE (2007). *Spain. Peer Review 2007*. OCDE.
- (2012). *Spain. Peer Review 2011*. OCDE.
- Olivie, I. (coord.) (2011). *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*. Real Instituto Elcano.
- Ortega, M. L. (2007). *Estrategia de Educación para el Desa-*

- rrollo de la Cooperación Española*. AECID-Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Pastoriza, X. L. (2012). *AOD en educación en Galicia: la cooperación gallega en el período 2006-2010*. Campaña Mundial pola Educación.
- (2013). *Informe de avaliación final do II Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento*. Xunta de Galicia.
 - (2014a). *La educación cambia la vida. La ayuda al desarrollo en educación de la Xunta de Galicia (2010-2013)*. Campaña Mundial pola Educación-Galicia.
 - (Ed.) (2014b). *Educar para a cidadanía global. Experiencias, ferramentas e recursos para o cambio social*. Fundación Isla Couto.
 - (2016). *Informe de avaliación intermedia do III Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento*. Xunta de Galicia.
 - (2018). *Informe de avaliación final do III Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento*. Xunta de Galicia.
 - (2020). *Informe intermedio de seguimento do IV Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento*. Xunta de Galicia.
 - (2021). *O poder solidario do local. A cooperación municipalista para o desenvolvemento dos Concellos e Deputacións galegas*. Fondo Galego-Coordinadora Galega de ONGD.
 - (2022). *Informe de avaliación final do IV Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento*. Xunta de Galicia.

- Pastoriza, X. L. y Lodeiro, L. (2012). *Informe de avaliación intermedia do II Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento*. Xunta de Galicia.
- Pastoriza, X. L. et al. (2012). *División del trabajo y complementariedad en la cooperación andaluza al desarrollo: la educación en el periodo 2006-2010*. Entreculturas e Fundación ETEA.
- Pérez, A., (2011), *Crisis y debate en la cooperación descentralizada*, ARI 98/2011. Real Instituto Elcano.
- (2018). *La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España*. Real Instituto Elcano.
- Pinker, S. (2018). *En defensa de la Ilustración. Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso*. Paidós.
- Pogge, T. (2005). *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Paidós.
- Ricoeur, P. (2006). *Sí mismo como otro*. Siglo XXI.
- Ríos, X. (2010). *Nós no mundo. Unha política exterior para Galicia*. Galaxia.
- Ríos, X. y Teijo, C. (Eds.) (2009). *Galicia solidaria. O sistema galego de cooperación ao desenvolvemento*. Xerais.
- Rosling, H. (2018). *Factfulness. Diez razones por las que estamos equivocados sobre el mundo. Y por qué las cosas están mejor de lo que piensas*. Deusto.
- Rousseau, J.-J. (2012). *Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Alianza Editorial.
- Ruiz, S. (2008). *La teoría y praxis de la cooperación descentralizada. Análisis de tres estudios de casos*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., y Fuller, G. (2019). *Sustainable Development Report 2019*. Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
- Sandel, M. J. (2013). *Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales del mercado*. Debate.
- Santander, G., y Pérez, J. (2018). *La implantación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en la Xunta de Galicia. Principales implicaciones y propuestas*. Xunta de Galicia.
- Schattle, H. (2008). *The Practices of Global Citizenship*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Schulz, N-S. (2010). *Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso*. FRIDE.
- SDSN Australia/Pacific (2017). *Cómo empezar con los ODS en las Universidades. Una guía para las universidades, centros de educación superior y el sector académico*. Australia/Pacific, Melbourne: Sustainable Development Solutions Network.
- Snyder, T. (2017). *Sobre la tiranía*. Galaxia Gutenberg.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Los libros de la Catarata.
- Teijo, C., Martínez, E. y García, C. (2010). *Informe de evaluación do I Plan Director da Cooperación Galega 2006-2009*. Xunta de Galicia.
- Torres, R. M. (2005). *12 tesis para el cambio educativo. Justicia educativa y Justicia económica*. Fe y Alegría.
- Torres, X. M. y Martín, F. (2009). A cooperación internacional do bipartito (PSdeG-PSOE e BNG): Crónica dun desencanto. *Tempo exterior* 19, Vol. X (I), pp. 113-137.

- USC (2011). *Coñecemento e actitudes dos cidadáns galegos cara á Política de Cooperación e Axuda para o Desenvolvemento*. Universidade de Santiago de Compostela.
- VV. AA. (2006) *Riesgos y oportunidades de la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir espacios nuevos*, PTM-Mundubat.
- (2007). Consenso Europeo sobre Desarrollo: La contribución de la educación y de la sensibilización en materia de desarrollo. DEEEP.
- Ware, B. (2013). *Los cinco mandamientos para tener una vida plena: ¿De qué no deberías arrepentirte nunca?* Debolsillo.
- Xunta de Galicia (2005). *Libro Branco da Acción Exterior de Galicia*.
- (2006). *I Plan director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2006-2009*,
- (2010). *II Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2010-2013*.
- (2014). *III Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2014-2017*.
- (2017). *Estratexia de educación para o desenvolvemento da Cooperación Galega*.
- (2018a). *Estratexia galega de Acción Exterior. Horizonte post 2020*.
- (2018b). *IV Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2018-2021*.
- (2021). *Estratexia de resposta á COVID-19 da Cooperación Galega*.
- (2023). *V Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2023-2026*.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. FUNDAMENTOS: LA POBREZA NO ES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD	17
3. LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN GALICIA: 30 AÑOS DE SOLIDARIDAD CIUDADANA (1992-2022)	37
3.1. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA	41
3.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN GALICIA.....	50
3.2.1. <i>Nacimiento (1991-2004)</i>	51
3.2.2. <i>Modernización estratégica con expansión presupuestaria y operativa (2005-2010)</i>	53
3.2.3. <i>Preservación de la política pública en un contexto de crisis y contracción de recursos (2011-2017)</i>	57
3.2.4. <i>Renovación normativa y estratégica con revitalización del presupuesto (2018-2022)</i>	60
3.3. UNA VALORACIÓN CRÍTICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN GALICIA	64
4. LA COOPERACIÓN MUNICIPALISTA GALLEGA PARA EL DESARROLLO	81

5. LAS ONGD Y EL SISTEMA GALLEGO	
DE COOPERACIÓN	93
6. LAS UNIVERSIDADES COMO ACTORES	
DE DESARROLLO	107
7. A EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL	
EN GALICIA.....	121
8. PRINCIPALES CONCLUSIONES	137
9. HORIZONTES Y RETOS DE FUTURO	145
10. ANEXO. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN GALEGA..	151
<i>Evolución de la AOD de la Cooperación Galega</i>	153
<i>Distribución geográfica de la AOD de la</i>	
<i>Cooperación Gallega.....</i>	157
<i>Distribución sectorial de la AOD de la Cooperación</i>	
<i>Gallega.....</i>	159
<i>Instrumentos de canalización de la AOD de la</i>	
<i>Cooperación Gallega.....</i>	160
<i>Entidades canalizadoras de la AOD de la Cooperación</i>	
<i>Gallega</i>	163
11. BIBLIOGRAFÍA	165

Desde 1992 la Xunta de Galicia promueve actuaciones de cooperación exterior para el desarrollo como expresión del compromiso solidario de la ciudadanía gallega con los pueblos y comunidades empobrecidas. Esta política pública, participativa y participada, constituye uno de los pilares de la acción exterior de nuestra comunidad autónoma, y contribuye a la consecución de la agenda global de desarrollo.

A través de la Cooperación Gallega, la Xunta de Galicia, con la colaboración de los agentes gallegos de desarrollo, contribuye a la construcción de un mundo liberado de la pobreza extrema y las desigualdades, a la lucha global contra el cambio climático, a la defensa de los derechos humanos, la democracia y la paz, y a la promoción de la justicia global y ecológica y el desarrollo humano sostenible.