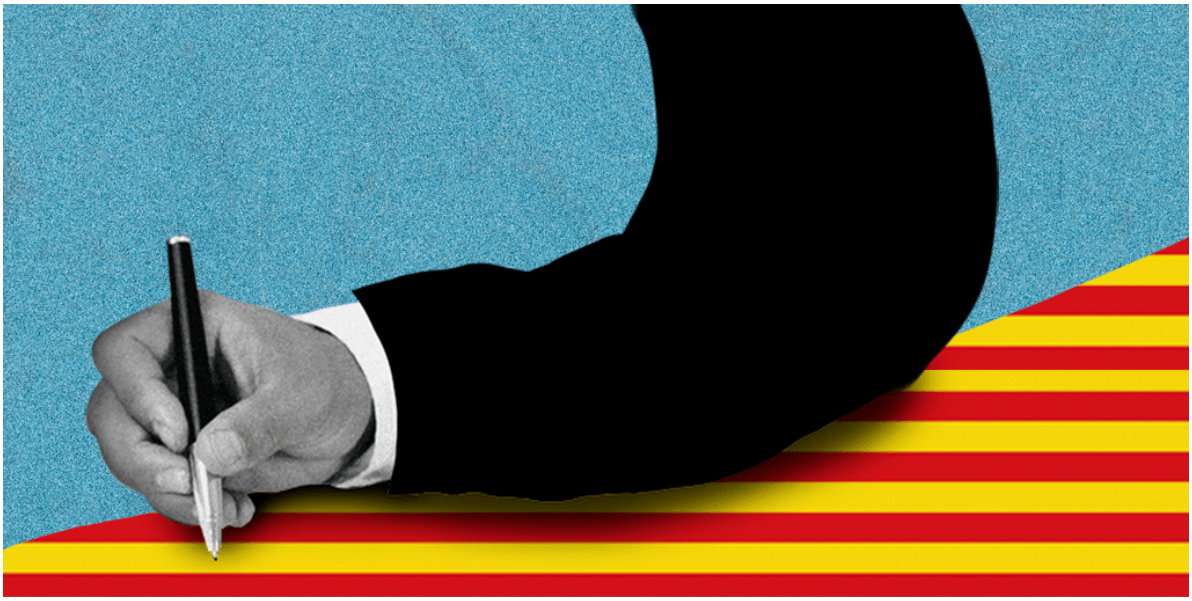
LAS COOPERACIONES CATALANAS

La ley catalana de cooperación: génesis y finalidades

Joaquim Llimona Balcells



Il·lustració: Hansel Obando

El 17 de Diciembre de 2001, el Parlament de Catalunya aprobaba por unanimidad la ley 26/2001, de cooperación al desarrollo. Más allá de su contenido, el hecho de dotarse de un marco regulatorio, con rango de ley, y que comportaba la creación de nuevos instrumentos y estructuras, además de un claro compromiso de crecimiento sustancial y sostenido de los recursos, reflejaba a la vez una demanda social y un consenso político.

Con este artículo quiero, por una parte, poner en contexto el proceso de elaboración de la ley y, por otra, destacar los aspectos más innovadores y significativos del texto legal. Con respecto a su implementación y vigencia, más de veinte años después de su entrada en vigor, mi comentario será mucho más breve. En efecto, con un breve paréntesis en el Ayuntamiento de Barcelona entre 2011 y 2013, desde el año 2004 no he tenido responsabilidades públicas en este ámbito y, por lo tanto, mi análisis de “balance” será menos detallado.

Introducción: la cooperación descentralizada en el contexto de la Acción Exterior de la Generalitat (años 1990/2003)

La cooperación descentralizada incluye aquellos recursos públicos orientados al desarrollo provenientes de entidades subestatales y locales. En las últimas décadas se ha producido una gran eclosión y crecimiento, hecho que en ocasiones ha generado problemas de coordinación y críticas sobre su eficacia. Pero la realidad es que se ha consolidado a partir de administraciones locales (y regionales, allí donde existen) que gestionan la provisión de servicios básicos a las personas y que pueden trasladar su experiencia y recursos financieros a países menos favorecidos; concretamente a sus autoridades y estructuras locales (y regionales, si corresponde).

Esta actividad la analiza periódicamente la OCDE y es objeto de una atención y reconocimiento explícito y creciente por parte de Naciones Unidas, que sitúa la contribución de las entidades subestatales, regionales y locales a la gobernanza internacional en dos ámbitos: la sostenibilidad y la cooperación al desarrollo. En ambos reconoce un papel a estas administraciones en sus estructuras y decisiones multilaterales. El concepto “glocal” ha hecho fortuna como demostrativo del papel local en la gobernanza del mundo [1].

Tenemos que situar la elaboración y aprobación de la ley de 2001 dentro de esta cooperación descentralizada. Pero también lo tenemos que ubicar en el contexto de la política exterior de Cataluña. Una acción que desde sus orígenes se planteó como un instrumento útil para finalidades concretas, que respondía a una demanda social y donde los recursos públicos empleados tenían una rentabilidad y una buena aceptación ciudadana, como pasa con políticas más tradicionales y ligadas a los servicios públicos o a la promoción y sostén de las actividades económicas.

Por eso, en la construcción de esta nueva política, con una base jurídica sostenida no tanto en el concepto de competencias, sino en el de defensa de intereses y respuesta a demandas sociales, junto a acciones de imagen y conocimiento internacional de Cataluña, había que poner el énfasis, en primer lugar, en las actividades exteriores sectoriales: economía, cultura, educación, investigación, infraestructuras; acciones útiles para nuestros agentes económicos, culturales, para las entidades de investigación y el mundo académico. Y, en segundo lugar, era necesario responder a una creciente demanda social: la solidaridad con los países y las personas en una situación de desventaja. En resumen, contribuir, en la medida de nuestras capacidades, y desde los ámbitos donde teníamos mayor conocimiento y experiencia, a la dimensión ética de la globalización [2].

La política de cooperación ha tenido, desde sus inicios, una fuerte imbricación con el resto de la acción exterior catalana y ha facilitado el gran objetivo de esta política internacional: conseguir hacer desde Cataluña una aportación al sistema de relaciones internacionales y a la estructuración de una relación continuada: política, económica, social, solidaria y cultural con nuestros entornos, contiguos o no geográficamente. El llevar a cabo una política de cooperación ha sido clave para poder hacer evolucionar el pensamiento político

catalán. Dicho de otra manera: si una reflexión continuada de este pensamiento del s. XX ha sido qué puede hacer Cataluña para modernizar España, desde finales del siglo pasado y hasta hoy, nuestro reto es determinar qué podemos hacer globalmente. Y el terreno de la solidaridad es uno de los ámbitos donde nuestra aportación puede y tiene que ser destacada.

La elaboración de la ley respondió a una demanda social y política y también a la experiencia que desde el Govern se fue adquiriendo al planificar y gestionar proyectos de cooperación, sin una estructura clara, sin una base jurídica, pero con una voluntad, ya en los años noventa, de estar presente.

Hasta el año 1979 el Banco Mundial consideraba España un "País en vías de desarrollo" y, por lo tanto, como potencial receptor de ayuda. Los primeros años de Gobierno de la Generalitat coincidieron con la estructuración de la política española de desarrollo, con la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, en el año 1985, y el AECID, en 1988. También coincidió con la eclosión de las ONGs, con un fuerte impacto ciudadano (en el año 1995 se crea la Federación Catalana de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo: la FCONGD) y con los primeros intentos de estructurar la cooperación de los municipios catalanes.

No es este el espacio para hacer un estudio profundo de las acciones que se llevaron a cabo entre los años 1980 y 2000, ni aportar cifras concretas, pero sí para hacer algunos y breves apuntes:

- Más que de cooperación podemos hablar de ayuda humanitaria. El Govern se implicó y colaboró, con medios materiales y recursos financieros, en campañas humanitarias, iniciadas como reacción ciudadana a los efectos devastadores de algunos fenómenos naturales o de crisis provocadas por la intervención humana.

- Sin ánimo de exhaustividad, y siguiendo un cierto orden cronológico: campañas contra el hambre en Etiopía y en Somalia, campañas sobre los Grandes Lagos y el desastre humanitario en la ex-Yugoslavia, la campaña de reconstrucción de los efectos del huracán Mitch [3], etc.

- En la mayoría de estos conflictos, las administraciones actuaban en reacción a los movimientos ciudadanos, más espontáneos o ya organizados en torno a algunas ONGs. Algunas manifestaciones populares reunieron centenares de miles de personas en un clamor de solidaridad.

> La nueva política de cooperación consistía en contribuir a la dimensión ética de la globalización

En esta fase, pues, no se puede hablar de una política estructurada de Cooperación, sino de

una suma de acciones puntuales, cada vez más frecuentadas, y de una cierta aproximación no exenta de críticas entre el sector y el Govern. Pero en cualquier caso, sin estos precedentes no hubiera sido posible la ley del año 2001. De hecho, en esta actividad previa a la ley, la experiencia permitió ir consolidando algunos principios, que después se vieron reflejados en la misma ley.

Génesis, negociación y aprobación de la ley de Cooperación

Como decíamos más arriba, a partir de la segunda mitad de los años noventa este conjunto de actividades más o menos discontinúas e incluso desordenadas fueron ganando continuidad y ordenándose en objetivos y prioridades, para ir avanzando hacia una acción sistematizada que permitiera:

- Concentrar los objetivos para tener una incidencia real.
- Fijar prioridades geográficas y sectoriales reales y abarcables.
- Ligar cooperación e inmigración.
- Trabajar conjuntamente con los organismos multilaterales del sistema de Naciones Unidas.
- Potenciar las ONGD, introduciendo formulas flexibles y adaptadas a los proyectos.

En definitiva, convertir esta política en una política de Estado y de consenso. En este planteamiento más estratégico, una ley propia de cooperación era de manera creciente una necesidad a medio plazo. Como dice el preámbulo de la ley,

> Hemos aprendido que eran necesarias la planificación y la estrategia en la acción de las administraciones y que se pueden mejorar las capacidades operativas tanto de la actuación administrativa como de los agentes de cooperación; que hacen falta más coordinación y colaboración interadministrativas y con la sociedad civil; que hay que garantizar la eficacia de la ayuda dispensada y la coherencia con las otras políticas públicas catalanas; que hay que aumentar sustancial y progresivamente los recursos afectados a esta finalidad.
>
> Ley 26/2001, del 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo

Eso sólo se podía conseguir aprobando una ley con el máximo consenso posible.

En los precedentes que explican la redacción de la ley, confluyen una serie de factores, algunos de los cuales ya les hemos apuntado. En primer lugar, el marco jurídico se clarificó con la aprobación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de "Cooperación Internacional en el Desarrollo", que reconoce en su preámbulo la realidad y contribución de la cooperación de las Comunidades Autónomas y de los Municipios, y establece en el artículo 20 que la acción autonómica y local se inspira en los principios, objetivos y prioridades que la Ley establece. Por lo tanto, dejaba margen al desarrollo de una legislación sustantiva por parte de Cataluña. La Ley catalana, en su preámbulo, señala la aprobación de la Ley estatal como un factor que aconseja "ordenar, dinamizar y reforzar" el sector por medio de un instrumento legislativo. El mismo preámbulo, para evitar cualquier conflicto, explicita el a los principios, objetivos y prioridades fijados a la Ley española [4]. Por otra parte, el hecho que el Estatuto no explicitara una competencia en este ámbito (tampoco lo hacía la constitución en favor del Estado), no supuso un problema mayor [5] [6] .

En segundo lugar, la fuerte demanda social de una ley propia de Cooperación se canalizó a través del Consejo Asesor de Cooperación de la Generalitat, creado el año 1995, con una composición que garantizaba una importante participación de la federación catalana de las ONGD.

Como antecedente decisivo para la ley, también hay que señalar la moción 101/V del Parlament de Catalunya, sobre la política de Cooperación y de Desarrollo de 13 de mayo de 1998, en la que, entre otras cosas, se instaba el Gobierno a "presentar, durante la actual legislatura, un proyecto de ley catalana de cooperación."

> Durante la redacción del proyecto de ley, se trabajó por un consenso social y político entre los agentes institucionales, las ONGs y los nuevos agentes de cooperación

Hace falta decir que tanto durante la fase de redacción del proyecto de ley por parte del Gobierno, como durante la tramitación parlamentaria, se fue trabajando un consenso social, y también político, con consultas continuadas tanto a los agentes institucionales (el Gobierno y las entidades que dependen de él, y las entidades locales), las ONGs, y los llamados, entonces, nuevos agentes de cooperación: las universidades, los sindicatos, los colegios profesionales y las asociaciones empresariales.

El consenso político se fue tejiendo en una negociación presidida por un alto sentido institucional, tanto por parte del Gobierno como de la oposición, que permitió que en la votación del 17 de diciembre de 2001 la ley obtuviera el voto unánime de toda la Cámara catalana [7].

Algunos elementos de la Ley

La Ley, como expresa su preámbulo en el fragmento reproducido más arriba, se planteó como un instrumento que permitiera construir una política en este ámbito, dotándolo de una base jurídica y evitando posteriores recortes. Lo que se perseguía, por lo tanto, era "blindar" jurídicamente la Cooperación al Desarrollo llevada a cabo desde la Generalitat. Un segundo efecto, también buscado, era garantizar un importante y continuado incremento de los recursos [8]. No tanto porque así lo estableciera el texto legal, sino como un efecto lógico de lo que supone aprobar una norma con rango de Ley. Un claro paso adelante al que había que dar una traducción presupuestaria.

La Ley aportaba numerosas novedades, respondiendo a múltiples objetivos. Los dos que he apuntado en el párrafo precedente y también otros más sectoriales: organizativos, instrumentales, conceptuales. Algunos con resultados concretos e inmediatos, como la creación de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo o la aprobación del Primer (y subsiguientes) Plan Director.

Haciendo un ejercicio de memoria y de retrospección, y al mismo tiempo de síntesis esquemática, me atrevo a señalar que los que trabajamos y negociamos la Ley teníamos en mente tres grandes objetivos (el orden en que los expongo, no determina su importancia):

1. En primer lugar, permitir dotar al Gobierno de Cataluña de los instrumentos adecuados para poder desarrollar una política de Cooperación con una visión estratégica y una previsión de asignación creciente de recursos. Desde el punto de vista organizativo, sin duda lo más importante era crear un instrumento con todas las garantías del sector público, pero que fuera más ágil y permitiera una mayor interacción con el sector. Esta figura se concretó en la Agencia, definida como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y que ajusta su actividad al derecho privado, siguiendo el modelo que habían adoptado la mayoría de las cooperaciones bilaterales [9].

   Al lado de la Agencia, el segundo objetivo era garantizar la transversalidad y la coherencia y, por lo tanto, la implicación de todos los departamentos y organismos dependientes en los objetivos y acciones de la Cooperación catalana. Por último, había que ubicar de manera clara la dirección y responsabilidad política en el sí del Gobierno. Adicionalmente la ley implicaba directamente al propio Parlamento, más allá de las funciones de control y debate, remarcando pues, que la Cooperación es una política de Estado [10].

2. Orientar la cooperación hacia la consecución de resultados identificables y relevantes. La ley exigía implícitamente que el Gobierno gastara más recursos en cooperación, pero al mismo tiempo las instituciones catalanas asumían que el dinero, a pesar de su incremento e incluso multiplicación, siempre serían limitados, con el riesgo de que la política catalana de Cooperación fuera irrelevante si había una dispersión demasiado grande de esfuerzos y proyectos. Por lo tanto, la ley marcaba

dos principios que tendrían que ser la piedra angular de un sistema de cooperación que fuera eficaz y con un impacto durable. En primer lugar, la concentración. Los esfuerzos se tendrían que articular en torno a ámbitos determinados y en territorios considerados prioritarios. La gran mayoría de los recursos se tenían que gastar en los países prioritarios y en los sectores señalados. El artículo 5 de la Ley fijaba los países y pueblos prioritarios y también las prioridades sectoriales. El segundo, la planificación estratégica. Estas prioridades se tenían que concretar en algún documento de aplicación y, para conseguir su mayor eficacia, con una perspectiva temporal superior a lo que marca una convocatoria o incluso un programa de trabajo anual.

Con esta finalidad, el artículo 8 de la Ley regula el Plan Director, de periodicidad cuatrienal, estableciendo las prioridades geográficas y sectoriales, vinculadas a la previsión de recursos. Los planes anuales se tienen que adecuar a lo que marca el Plan Director [11]. Con la previsión de aprobación del Plan Director por parte del Parlamento, se reforzaba su carácter estratégico, más allá de opciones y posiciones políticas, y se garantizaba que la sucesión de planes directores marcara una evolución, pero no una ruptura, en las prioridades de la cooperación.

3. La Ley se aprobó en un país con una fuerte pulsión solidaria y una larga tradición asociativa. De hecho, como ya he dicho, en parte fue la respuesta adecuada desde las instituciones a una demanda social, extendida y arraigada. Desde este punto de partida, la Cooperación al Desarrollo no se podía configurar como una política pública más, decidida y ejecutada desde el Gobierno, directamente o por medio de entidades privadas, pero como meras ejecutoras. La Ley lo que hace es asumir que el papel del sector público tiene que ser complementario y al mismo tiempo impulsar y dar apoyo a la solidaridad de la sociedad, otorgando un papel importante a las ONGs, no sólo como receptoras de subvenciones y ejecutoras de proyectos, sino también en el estadio de la planificación, de la elección de prioridades y acciones.

   Con características bien propias y diferentes de lo que normalmente se entiende hoy como colaboración público-privada, referida a proyectos más económicos o empresariales, el objetivo de la Ley era claramente impulsar el trabajo conjunto de las administraciones, la Generalitat y también los entes locales catalanes, individualmente o agrupados en el Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo, y los actores privados de la Cooperación. El sector, es decir las ONGs, y los entonces considerados como nuevos actores.

Ciertamente la Ley contiene otros aspectos igualmente innovadores y también importantes. Entre otros, la consagración del principio de coherencia, el detalle de los instrumentos de Cooperación, la implicación de la Cooperación catalana en la política global de Cooperación, el fomento del voluntariado y al mismo tiempo la profesionalización del sector a través de la formación.

> La ley marcaba dos principios para asegurar un sistema de

> cooperación eficaz y de impacto durable: la concentración y la planificación estratégica

Otros analistas destacarán otros aspectos por encima de los que yo he indicado pero, en todo caso, desde lo que entonces fueron mis responsabilidades en esta Ley, me ha parecido que los tres grandes retos a los que había que dar respuesta con una Ley eran estos.

La Ley veinte años después

El ritmo previsible de desarrollo de la Cooperación pública catalana se vio fuertemente truncado por la crisis financiera de finales de la primera década del siglo XXI y los recortes en el gasto público que comportó. Incluso llegó a poner en duda la necesidad de los instrumentos de ejecución de la Cooperación al Desarrollo y, sobre todo, la dimensión y extensión que habían alcanzado. Han tenido que pasar muchos años para que las cifras se recuperen. Esta contracción, con contadas excepciones, fue la tónica general en Europa, alejando todavía más el objetivo de dedicar a los países menos favorecidos el 0,7% de la riqueza de los Estados desarrollados.

Entre tanto y en paralelo, las organizaciones multilaterales han vinculado el desarrollo de manera mucho más clara al crecimiento económico, a la generación de actividad económica local que garantice la erradicación de la pobreza y evite las migraciones masivas por causas económicas. Un crecimiento bajo el paradigma de la sostenibilidad, una necesidad esencial en la situación de emergencia climática. La ecuación es de muy difícil cumplimiento: los países menos desarrollados tienen que salir de la pobreza, y al mismo tiempo tienen que afrontar la transición ecológica, climática y energética.

La Cooperación catalana tiene como gran reto mantener su eficacia y seguir contribuyendo al desarrollo en este nuevo contexto. La Ley en sus grandes objetivos sigue plenamente vigente, pero posiblemente habrá que ponerla al día, adecuando los instrumentos, las prioridades y dando una entrada más clara en el diseño e implementación de la Cooperación a entidades y estructuras que hace veinte años eran ajenas a este mundo.

REFERENCIAS

1 — Ver el informe del departamento de estadísticas de la OCDE sobre “Aid extended by Local and State Governments”. (Dac Journal 2005, Volume 6, nº 4). Ver, en relación a Naciones Unidas, “The Role of Local and Regional Authorities in the UN Development Agenda Tabla-2015” (David Satterthwaite y otros, CGLU, 2013). Igualmente a tener en cuenta la “Nueva Agenda Urbana de NN UU”, aprobada en Quito en octubre de 2016, para la conferencia Habitado III.

2 — Cataluña cuenta con un movimiento de solidaridad internacional con una ancha base social y con ONGs de fuerte implantación internacional. Sin duda su papel fue destacado en las novedades que se articularon en torno a la ley de cooperación de 2001.

3 — La respuesta al huracán Mitch fue probablemente la primera acción de una cierta dimensión y que al lado de una avezándose de ayuda humanitaria, incorporaba también una orientación hacia desarrollo. El Gobierno envió ayuda urgente y también construyó cuatro escuelas en Nicaragua, Honduras y Guatemala.

4 — De hecho la aceptación de estos principios, objetivos y prioridades no ponía problemas, pues son anchamente aceptados como la base de la cooperación.

5 — La cooperación al desarrollo no queda afectada por la reserva en favor del Estado de las relaciones internacionales que hace el artículo 149.1.3 de la Constitución, en que el Tribunal Constitucional ha circunscrito al “ius contrahendi” y al “ius legationis”, declarando que no impide a las CCAA llevar a cabo actividades con relevancia internacional.

6 — El Estatuto de 2006 en su artículo 51, sobre Cooperación al fomento de la paz y cooperación al desarrollo, establece en el punto 2: “*La Generalitat tiene que promover acciones y políticas de cooperación al desarrollo de los pueblos y tiene que establecer programas de ayuda humanitaria de emergencia*”.

7 — En la VI legislatura, el Parlamento estaba integrado por 56 diputados de CIU, 52 del PSC, 12 de ERC, 12 del PP y 3 de Iniciativa per Catalunya-Els Verds.

8 — Los recortes en el presupuesto a partir de la crisis de 2008, invirtieron una tendencia en el crecimiento del dinero del presupuesto catalán gastado en cooperación. Una tendencia que ha tardado muchos años al recuperarse. Los recortes fueron tanto importantes que pusieron en duda la utilidad de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.

9 — La Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, creó la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (Sección Quinta, artículos 50 y siguientes). En cumplimiento de su Disposición Final segunda, el Gobierno aprobó el Decreto 236/2003, de 8 de octubre, por el cual se aprueban los estatutos de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.

10 — Como se verá, el principal instrumento de planificación, el Plan Director, lo aprueba el Parlamento.

11 — De acuerdo con el artículo 8 de la ley, el Plan Director lo tiene que aprobar el Parlamento. El primer Plan Director fue aprobado el mes de febrero de 2003, para el periodo 2003-2006. En la actualidad está vigente el quinto Plan Director 2019-2022. Previsiblemente durante este año 2022 se preparará el Plan 2023-2026.



Joaquim Llimona Balcells

Joaquim Llimona Balcells es abogado, consultor jurídico y profesor de derecho europeo en la Universidad de Barcelona y la Universidad Internacional de Catalunya. Fue secretario de Relaciones Exteriores del gobierno de la Generalitat y responsable de cooperación durante la elaboración y aprobación de la Ley de Cooperación, la creación de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) y la aprobación del Plan Director 2003 - 2006. Ha sido miembro del Comité de las Regiones de la Unión Europea. Como secretario y director general de relaciones internacionales de la Generalitat, impulsó la cooperación transfronteriza de Catalunya, participando en la creación de la Eurorregión y en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP). Como Comisionado de relaciones internacionales de Barcelona, ha trabajado en la cooperación urbana y en la creación de asociaciones municipales transfronterizas.