

LES COOPERACIONS CATALANES

La llei catalana de cooperació: gènesi i finalitats

Joaquim Llimona Balcells



Il·lustració: [Hansel Obando](#)

El 17 de Desembre de 2001, el Parlament de Catalunya aprovava per unanimitat la llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament. Més enllà del seu contingut, el fet de dotar-se d'un marc regulatori, amb rang de llei, i que comportava la creació de nous instruments i estructures, a més d'un clar compromís d'un creixement substancial i sostingut dels recursos, reflectia a la vegada una demanda social i un consens polític.

Amb aquest article vull, d'una banda, posar en context el procés d'elaboració de la llei i, de l'altra, destacar els aspectes més innovadors i significatius del text legal. Pel que fa a la seva implementació i vigència, més de vint anys d'ençà de la seva entrada en vigor, el meu comentari serà molt més breu. En efecte, amb un breu parèntesis a l'Ajuntament de Barcelona entre 2011 i 2013, des l'any 2004 no he tingut responsabilitats públiques en aquest àmbit i, per tant, la meua anàlisi de "balanç" serà menys detallada.

Introducció: la cooperació descentralitzada en el context de l'Acció Exterior de la Generalitat (anys 1990/2003)

La cooperació descentralitzada inclou aquells recursos públics orientats al desenvolupament provinents d'entitats subestatals i locals. En les darreres dècades se n'ha

produït una gran eclosió i creixement, fet que en ocasions ha generat problemes de coordinació i crítiques sobre la seva eficàcia. Però la realitat és que s'ha consolidat a partir d'administracions locals (i regionals, allà on existeixen) que gestionen la provisió de serveis bàsics a les persones i que poden traslladar la seva experiència i recursos financers a països menys afavorits; concretament a les seves autoritats i estructures locals (i regionals, si s'escau).

Aquesta activitat l'analitza periòdicament l'OCDE i és objecte d'una atenció i reconeixement explícit i creixent per part de Nacions Unides, que situa la contribució de les entitats subestats, regionals i locals a la governança internacional en dos àmbits: la sostenibilitat i la cooperació al desenvolupament. En tots dos reconeix un paper a aquestes administracions en les seves estructures i decisions multilaterals. El concepte "glocal" ha fet fortuna com a demostratiu del paper local en la governança del món [1].

Hem de situar l'elaboració i aprovació de la llei de 2001 dins aquesta cooperació descentralitzada. Però també l'hem d'ubicar en el context de la política exterior de Catalunya. Una acció que des dels seus orígens es va plantejar com un instrument útil per a finalitats concretes, que responia a una demanda social i on els recursos públics esmerçats tenien una rendibilitat i una bona acceptació ciutadana, com passa amb polítiques més tradicionals i lligades als serveis públics o a la promoció i sosteniment de les activitats econòmiques.

Per això, en la construcció d'aquesta nova política, amb una base jurídica sostinguda no tant en el concepte de competències, sinó en el de defensa d'interessos i resposta de demandes socials, al costat d'accions d'imatge i coneixement internacional de Catalunya, calia, en primer lloc, posar l'èmfasi en les activitats exteriors sectorials: economia, cultura, educació, recerca, infraestructures; accions útils per als nostres agents econòmics, culturals, per les entitats de recerca i el món acadèmic. I, en segon lloc, era necessari respondre a una creixent demanda social: la solidaritat amb els països i les persones en una situació de desavantatge. En resum contribuir, en la mesura de les nostres capacitats, i des dels àmbits on teníem major coneixement i experiència, a la dimensió ètica de la globalització [2].

La política de cooperació, des dels seus inicis ha tingut una forta imbricació amb la resta de l'acció exterior catalana i ha facilitat el gran objectiu d'aquesta política internacional: aconseguir fer des de Catalunya una aportació al sistema de relacions internacionals i a l'estructuració d'una relació continuada: política, econòmica, social, solidària i cultural amb els nostres entorns, contigus o no geogràficament. El dur a terme una política de cooperació ha estat clau per poder fer evolucionar el pensament polític català. Dit d'una altra manera: si una reflexió continuada d'aquest pensament del s. XX ha estat què pot fer Catalunya per a modernitzar Espanya, des dels finals del segle passat i fins avui, el nostre repte és determinar què podem fer globalment. I el terreny de la solidaritat és un dels àmbits on la nostra aportació pot i ha de ser destacada.

L'elaboració de la llei va respondre a una demanda social i política i també a l'experiència que des del Govern es va anar adquirint en planificar i gestionar projectes de cooperació,

sense una estructura clara, sense una base jurídica, però amb una voluntat, ja en els anys noranta, de ser-hi.

Fins l'any 1979 el Banc Mundial considerava Espanya com a "País en vies de desenvolupament" i, per tant, com a potencial receptor d'ajut. Els primers anys de Govern de la Generalitat varen coincidir amb l'estructuració de la política espanyola de desenvolupament, amb la creació de la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional i per a Iberoamèrica, l'any 1985, i l'AECID, l'any 1988. També va coincidir amb l'eclosió de les ONGs, amb un fort impacte ciutadà (l'any 1995 es crea la Federació Catalana d'Organitzacions No Governamentals de Cooperació al Desenvolupament: la FCONGD) i amb els primers intents d'estructurar la cooperació dels municipis catalans.

No és aquest l'espai per fer un estudi aprofundit de les accions que es van dur a terme entre 1980 i 2000, ni aportar xifres concretes, però sí per fer alguns i breus apunts:

- Més que de cooperació podem parlar d'ajut humanitari. El Govern es va implicar i va col·laborar, amb mitjans materials i recursos financers, en campanyes humanitàries, iniciades com a reacció ciutadana als efectes devastadors d'alguns fenòmens naturals o de crisis provocades per la intervenció humana.
- Sense ànim d'exhaustivitat, i seguint un cert ordre cronològic: campanyes contra la fam a Etiòpia i a Somàlia, campanyes sobre els Grans Llacs i el desastre humanitari a l'exIugoslàvia, la campanya de reconstrucció dels efectes del huracà Mitch [\[3\]](#), etc.
- En la majoria d'aquests conflictes, les administracions actuaven en reacció als moviments ciutadans, més espontanis o ja organitzats entorn a algunes ONGs. Algunes manifestacions populars varen aplegar centenars de milers de persones en un clam de solidaritat.

La nova política de cooperació consistia en contribuir a la dimensió ètica de la globalització

En aquesta fase, doncs, no es pot parlar d'una política estructurada de Cooperació, sinó d'una suma d'accions puntuals, cada vegada més sovintejades, i d'una certa aproximació no exempta de crítiques entre el sector i el govern. Però en tot cas sense aquests precedents no hagués estat possible la llei de l'any 2000. De fet, en aquesta activitat prèvia a la llei, l'experiència va permetre anar consolidant alguns principis, que després varen tenir un reflex en la mateixa llei.

Gènesis, negociació i aprovació de la llei de Cooperació

Com dèiem més amunt, a partir de la segona meitat dels anys noranta aquest conjunt d'activitats més o menys discontinues i fins i tot desordenades van anar guanyant continuïtat i ordenant-se en objectius i prioritats, per anar avançant cap a una acció sistematitzada que permetés:

- Concentrar els objectius per tenir una incidència real.
- Fixar prioritats geogràfiques i sectorials reals i abastables.
- Lligar cooperació i immigració.
- Treballar conjuntament amb els organismes multilaterals del sistema de Nacions Unides.
- Potenciar les ONGD, introduint formules flexibles i adaptades als projectes.

En definitiva, convertir aquesta política en una política d'Estat i de consens. En aquest plantejament més estratègic, una llei pròpia de cooperació era de manera creixent una necessitat a mig termini. Com diu el preàmbul de la llei,

Hem après que eren necessàries la planificació i l'estratègia en l'acció de les administracions i que es poden millorar les capacitats operatives tant de l'actuació administrativa com dels agents de cooperació; que cal més coordinació i col·laboració interadministratives i amb la societat civil; que cal garantir l'eficàcia de l'ajut dispensat i la coherència amb les altres polítiques públiques catalanes; que cal augmentar substancialment i progressivament els recursos afectats a aquesta finalitat.

Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament

Això només es podia aconseguir aprovant una llei amb el màxim consens possible.

En els precedents que expliquen la redacció de la llei, conflueixen una sèrie de factors, alguns dels quals ja els hem apuntat. En primer lloc, el marc jurídic es va clarificar amb l'aprovació de la Llei 23/1998, de 7 de juliol, de "Cooperación Internacional al Desarrollo", que reconeix en el seu preàmbul la realitat i contribució de la cooperació de les Comunitats Autònomes i dels Municipis, i estableix en l'article 20 que l'acció autonòmica i local

s'inspira en els principis, objectius i prioritats que la Llei estableix. Per tant deixava marge al desenvolupament d'una legislació substantiva per part de Catalunya. La Llei catalana, en el seu preàmbul, assenyala l'aprovació de la Llei estatal com un factor que aconsella "ordenar, dinamitzar i reforçar" el sector per mitjà d'un instrument legislatiu. El mateix preàmbul, per evitar qualsevol conflicte, explicita el respecte als principis, objectius i prioritats fixats a la Llei espanyola [4]. D'altra banda, el fet que l'Estatut no explicités una competència en aquest àmbit (tampoc ho feia la constitució en favor de l'Estat), no va suposar un problema major [5] [6] .

En segon lloc, la forta demanda social d'una llei pròpia de Cooperació es va canalitzar a través del Consell Assessor de Cooperació de la Generalitat, creat l'any 1995, amb una composició que garantia una important participació de la federació catalana de les ONGD.

Com a antecedent decisiu per la llei, també cal assenyalar la moció 101/V del Parlament de Catalunya, sobre la política de Cooperació i de Desenvolupament de 13 de maig de 1998, a la que, entre altres coses, s'instava el Govern a "Presentar, durant l'actual legislatura, un projecte de llei catalana de cooperació."

Durant la redacció del projecte de llei, es va treballar per un consens social i polític entre els agents institucionals, les ONGs i els nous agents de cooperació

Cal dir que tant durant la fase de redacció del projecte de llei per part del Govern, com durant la tramitació parlamentària, es va anar treballant un consens social, i també polític, amb consultes continuades tant als agents institucionals (el Govern i les entitats que en depenen, i les entitats locals), les ONGs, i els anomenats, aleshores, nous agents de cooperació: les universitats, els sindicats, els col·legis professionals i les associacions empresarials.

El consens polític es va anar teixint en una negociació presidida per un alt sentit institucional, tant per part del Govern com de l'oposició, que va permetre que en la votació del 17 de desembre de 2001 la llei obtingués el vot unànim de tota la Cambra catalana [7].

Alguns elements de la Llei

La Llei, com expressa el seu preàmbul en el fragment reproduït més amunt, es va plantejar com un instrument que permetés construir una política en aquest àmbit, dotant-lo d'una base jurídica i evitant posteriors retallades; el que es perseguia, per tant, era "blindar" jurídicament la Cooperació al Desenvolupament duta a terme des la Generalitat. Un segon efecte, també volgut, era garantir un important i continuat increment dels recursos [8]. No tant perquè així ho establís el text legal, sinó com un efecte lògic del que suposa aprovar una norma amb rang de Llei. Un clar pas endavant al que calia donar una traducció

pressupostària.

La Llei aportava nombroses novetats, responnent a múltiples objectius. Els dos que he apuntat en el paràgraf precedent i també altres més sectorials: organitzatius, instrumentals, conceptuals. Alguns amb resultats concrets i immediats, com la creació de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament o l'aprovació del Primer (i subsegüents) Pla Director.

Fent un exercici de memòria i de retrospecció, i alhora de síntesis esquemàtica, m'atreveixo a assenyalar que els qui vàrem treballar i negociar la Llei teníem en ment tres grans objectius (l'ordre en que els exposo, no determina la seva importància):

1. En primer lloc, permetre dotar al Govern de Catalunya dels instruments adequats per poder desenvolupar una política de Cooperació amb una visió estratègica i una previsió d'assignació creixent de recursos. Des el punt de vista organitzatiu, sens dubte el més important era crear un instrument amb totes les garanties del sector públic, però que fos més àgil i permetés una major interacció amb el sector. Aquesta figura es va concretar en la Agència, definida com una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i que ajusta la seva activitat al dret privat, seguint el model que havien adoptat la majoria de les cooperacions bilaterals [\[9\]](#).

Al costat de l'Agència, el segon objectiu era garantir la transversalitat i la coherència i, per tant, la implicació de tots els departaments i organismes dependents en els objectius i accions de la Cooperació catalana. Per últim, calia ubicar de manera clara la direcció i responsabilitat política en el sí del Govern. Addicionalment la llei implicava directament al propi Parlament, més enllà de les funcions de control i debat, remarcant doncs que la Cooperació és una política d'Estat [\[10\]](#).

2. Orientar la cooperació cap a la consecució de resultats identificables i rellevants. La llei exigia implícitament que el Govern gastés més recursos en cooperació, però alhora les institucions catalanes assumien que els diners, malgrat el seu increment i fins i tot multiplicació, sempre serien limitats, amb el risc que la política catalana de Cooperació fos irrellevant si hi havia una dispersió massa gran d'esforços i projectes. Per tant la llei marcava dos principis que haurien de ser la pedra angular d'un sistema de cooperació que fos eficaç i amb un impacte durable. En primer lloc, la concentració. Els esforços s'haurien d'articular entorn a àmbits determinats i en territoris considerats com prioritaris. La gran majoria dels recursos s'havien de gastar en els països prioritaris i en els sectors assenyalats. L'article 5 de la Llei fixava els països i pobles prioritaris i també les prioritats sectorials. El segon, la planificació estratègica. Aquestes prioritats s'havien de concretar en algun document d'aplicació i, per aconseguir la seva més gran eficàcia, amb una perspectiva temporal superior al que marca una convocatòria o àdhuc un programa de treball anual.

Amb aquesta finalitat, l'article 8 de la Llei regula el Pla Director, de periodicitat quadriennal, establint les prioritats geogràfiques i sectorials, vinculades a la previsió de recursos. Els plans anuals s'han d'adequar al que marca el Pla Director [\[11\]](#). Amb

la previsió d'aprovació del Pla Director per part del Parlament, es reforçava el seu caràcter estratègic, més enllà d'opcions i posicions polítiques, i es garantia que la successió de plans directors marqués una evolució, però no una ruptura, en les prioritats de la cooperació.

3. La Llei es va aprovar en un país amb una forta pulsio solidària i una llarga tradició associativa. De fet, com ja he dit, en part fou la resposta adequada des les institucions a una demanda social, estesa i arrelada. Des aquest punt de partida, la Cooperació al Desenvolupament no es podia configurar com una política pública més, decidida i executada des el Govern, directament o per mitjà d'entitats privades, però com a meres executores. La Llei el que fa és assumir que el paper del sector públic ha de ser complementari i alhora impulsar i donar recolzament a la solidaritat de la societat, atorgant un paper important a les ONGs, no només com a receptores de subvencions i executores de projectes, sinó també en l'estadi de la planificació, de l'elecció de prioritats i accions.

Amb característiques ben pròpies i diferents del que normalment s'entén avui com a col·laboració público-privada, referida a projectes més econòmics o empresarials, l'objectiu de la Llei era clarament impulsar el treball conjunt de les administracions, la Generalitat i també els ens locals catalans, individualment o agrupats en el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, i els actors privats de la Cooperació. El sector, és a dir les ONGs, i els aleshores considerats com a nous actors.

Certament la Llei conté altres aspectes igualment innovadors i també importants. Entre d'altres, la consagració del principi de coherència, el detall dels instruments de Cooperació, la implicació de la Cooperació catalana en la política global de Cooperació, el foment del voluntariat i al mateix temps la professionalització del sector a través de la formació.

La llei marcava dos principis per assegurar un sistema de cooperació eficaç i d'impacte durable: la concentració i la planificació estratègica

Altres analistes en destacaran d'altres per sobre dels que jo he indicat però, en tot cas, des del que aleshores varen ser les meves responsabilitats en aquesta Llei, m'ha semblat que els tres grans reptes als que calia donar resposta amb una Llei eren aquests.

La Llei vint anys després

El ritme previsible de desenvolupament de la Cooperació pública catalana es va veure fortament truncat per la crisi financera de finals de la primera dècada del segle XXI i les retallades en la despesa pública que va comportar. Fins i tot va arribar a posar en dubte la necessitat dels instruments d'execució de la Cooperació al Desenvolupament i, sobre tot, la dimensió i extensió que havien assolit. Han hagut de passar molts anys perquè les xifres es recuperin. Aquesta contracció, amb comptades excepcions, va ser la tònica general a Europa, allunyant encara més l'objectiu de dedicar als països menys afavorits el 0,7% de la riquesa dels Estats desenvolupats.

Entre tant i en paral·lel, les organitzacions multilaterals han vinculat el desenvolupament de manera molt més clara al creixement econòmic, a la generació d'activitat econòmica local que garanteixi l'erradicació de la pobresa i eviti les migracions massives per causes econòmiques. Un creixement sota el paradigma de la sostenibilitat, una necessitat essencial en la situació d'emergència climàtica. L'equació és de molt difícil compliment: els països menys desenvolupats han de sortir de la pobresa, i al mateix temps han d'afrontar la transició ecològica, climàtica i energètica.

La Cooperació catalana té com a gran repte el mantenir la seva eficàcia i seguir aportant la seva contribució al desenvolupament en aquest nou context. La Llei en els seus grans objectius segueix plenament vigent, però possiblement caldrà posar-la al dia, adequant els instruments, les prioritats i donant una entrada més clara en el disseny i implementació de la Cooperació a entitats i estructures que fa vint anys eren alienes a aquest món.

REFERÈNCIES

- 1 — Veure l'informe del departament d'estadístiques de la OCDE sobre "Aid extended by Local and State Governments". (Dac Journal 2005, Volume 6, nº 4). Veure, en relació a Nacions Unides, "The Role of Local and Regional Authorities in the UN Development Agenda Post-2015" (David Satterthwaite i altres, CGLU, 2013). Igau lemtn a tenir en compte la "Nueva Agenda Urbana de NN UU", aprovada a Quito l'octubre de 2016, per la conferència Habitat III.
- 2 — Catalunya compta amb un moviment de solidaritat internacional amb una ampla base social i amb ONGs de forta implantació internacional. Sens dubte el seu paper va ser destacat en les novetats que es varen articular entorn a la llei de cooperació de 2001.
- 3 — La resposta al huracà Mitch fou probablement la primera acció d'una certa dimensió i que al costat d'una vesant d'ajut humanitari, incorporava també una orientació cap a desenvolupament. El Govern va enviar ajut urgent i també va construir quatre escoles a Nicaragua, Hondures i Guatemala.
- 4 — De fet l'acceptació d'aquests principis, objectius i prioritats no posava problemes, doncs són amplament acceptats com la base de la cooperació.

- 5 — La cooperació al desenvolupament no queda afectada per la reserva en favor de l'Estat de les relacions internacionals que fa l'article 149.1.3 de la Constitució, que el Tribunal Constitucional ha circumscrit al "ius contrahendi" i al "ius legationis", declarant que no impedeix a les CCAA dur a terme activitats amb rellevància internacional.
- 6 — L'Estatut de 2006 en el seu article 51, sobre Cooperació al foment de la pau i cooperació al desenvolupament, estableix en el punt 2: *"La Generalitat ha de promoure accions i polítiques de cooperació al desenvolupament dels pobles i ha d'establir programes d'ajut humanitari d'emergència"*.
- 7 — En la VI legislatura, el Parlament estava integrat per 56 diputats de CIU, 52 del PSC, 12 d'ERC, 12 del PP i 3 d'Iniciativa per Catalunya. Els verds.
- 8 — Les retallades en el pressupost a partir de la crisi de 2008, van invertir una tendència al creixement dels diners del pressupost català gastats en cooperació. Una tendència que ha tardat molts anys en recuperar-se. Les retallades varen ser tant importants que varen posar en dubte la utilitat de l'agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.
- 9 — La Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives, va crear l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (Secció Cinquena, articles 50 i següents). En compliment de la seva Disposició Final segona, el Govern va aprovar el Decret 236/2003, de 8 d'octubre, pel qual s'aproven els estatuts de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.
- 10 — Com es veurà, el principal instrument de planificació, el Pla Director, l'aprova el Parlament.
- 11 — D'acord amb l'article 8 de la llei, el pla director l'ha d'aprovar el Parlament. El primer Pla director fou aprovat el mes de febrer de 2003, pel període 2003-2006. En l'actualitat està vigent el cinquè Pla Director 2019-2022. Previsiblement durant aquest any 2022 es prepararà el Pla 2023-2026.



Joaquim Llimona Balcells

Joaquim Llimona Balcells és advocat, consultor jurídic i professor de dret europeu a la Universitat de Barcelona i la Universitat Internacional de Catalunya. Va ser secretari de Relacions Exteriors del govern de la Generalitat i responsable de cooperació durant l'elaboració i aprovació de la Llei de Cooperació, la creació de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) i l'aprovació del Pla Director 2003-2006. Ha estat membre del Comitè de les Regions de la Unió Europea. Com a secretari i director general de relacions internacionals de la Generalitat, va impulsar la cooperació transfronterera de Catalunya, participant en la creació de l'Euroregió i en la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP). Com a Comissionat de relacions internacionals de Barcelona, ha treballat en la cooperació urbana i en la creació d'associacions municipals transfrontereres.