

# RELACIONS SUD-NORD 2003

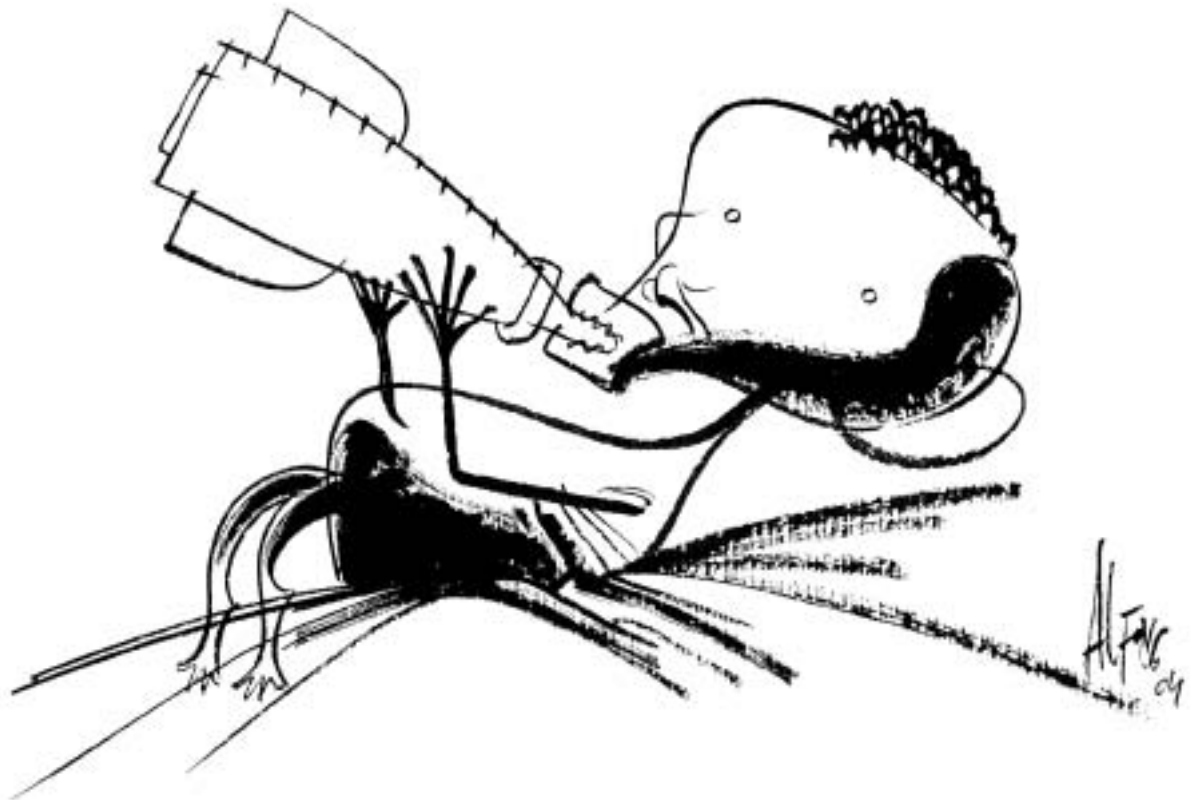
què fem a Catalunya

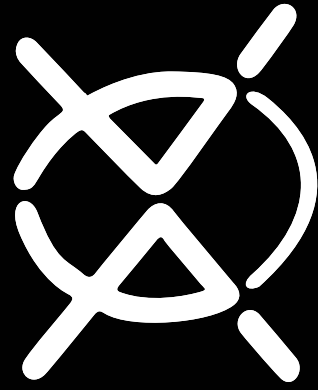


Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament

# RELACIONS SUD-NORD 2003

què fem a Catalunya





## CRÈDITS

### EDICIÓ

Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament  
C/Aribau, 106, pral. 1a 08036 Barcelona  
A/e: fcongnd@pangea.org  
<http://www.pangea.org/fcongnd>

### IMPRESSIÓ

Serper

### COORDINACIÓ

Eduard Ballester  
Montse Santolino

### HUMOR GRÀFIC

Alfons López

### DISSENY GRÀFIC I MAQUETACIÓ

Joan Luzzatti

### CORRECCIÓ LINGÜÍSTICA

Silvia Galià

### IL·LUSTRACIÓ DE LA COBERTA

Alfons López

### DISSENY DE LA COBERTA

Joan Luzzatti

### CONSELL EDITOR

Tono Albareda  
Pilar Ferran  
Rafael Grasa  
Irene Maestro  
Alfons Sancho  
Gabriela Serra  
María Tarafa  
Enric Vilà

### Dipòsit Legal:

ISBN: 84-606-3623-2  
Reg. Núm. 4694604

Els drets intel·lectuals dels textos, així com la responsabilitat de les opinions que s'hi expressen, corresponen a les persones que els signen.

## INTRODUCCIÓ

Relacions Sud-Nord 2003, Què fem a Catalunya	11
--	----

## BLOC 1. CONTEXT MUNDIAL I EUROPEU

1. El terror com a pretext: Hegemonia, seguretat i cooperació al desenvolupament després del'11-S <b>José Antonio Sanahuja</b>	19
2. Globalitzem les resistències: Un altre món és possible <b>Lluís Esteve</b>	26
3. Monterrey, Johannesburg i els Objectius del Mil·lenni <b>Marta Arias i José María Vera</b>	31
4. De Rio a Johannesburg i de les cimeres mundials a casa nostra: què hi ha del desenvolupament sostenible? <b>Enric Tello</b>	36
5. La Unió Europea i l'ajut al desenvolupament: dades estadístiques comentades <b>Anna Ayuso</b>	42
6. Apunts sobre algunes pràctiques de cooperació de la Unió Europea <b>Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament</b>	48

## BLOC 2. COOPERACIÓ ESPANYOLA

7. La cooperació espanyola en perspectiva <b>José Antonio Alonso</b>	55
8. Les polítiques de l'Ajuda Oficial al Desenvolupament espanyola en l'àmbit de la salut <b>Carlos Mediano</b>	73
9. Pot el món local oferir noves maneres de "fer cooperació"? <b>Jean-Pierre Malé</b>	79
10. Valoració de les convocatòries AECI 2001-2002 <b>Carlos García Paret</b>	89
11. L'ajuda humanitària espanyola en el bienni 2001-2002 <b>Francisco Rey Marcos</b>	95

## BLOC 3. COOPERACIÓ PÚBLICA CATALANA

12. Apunts sobre la Llei de cooperació i el Pla director <b>Josep Ribera, Intermón Oxfam, FCONGD</b>	105
13. Creix la cooperació local de Catalunya amb els països del Sud <b>Núria Camps</b>	116
14. Reflexions sobre la cooperació descentralitzada a Catalunya <b>Imma Guixé i Maria Josep Olivé</b>	120
15. Desenvolupant la cooperació. Una mirada a la pràctica de la cooperació catalana a l'Àfrica Subsahariana <b>Helena Raci wa ka Manyengane Zefanias</b>	127

**BLOC 4. COOPERACIÓ PRIVADA CATALANA**

16. Més enllà dels microcrèdits: les microfinances com a eina de desenvolupament  
**Xavier Martín** 138
17. La cooperació empresarial a Catalunya: un període de transformació  
**Montserrat Palet, Diego Guri** 143
18. El Comerç Just, un moviment que creix  
**Xavier Montagut** 151
19. Experiències i resultats de dues campanyes rellevants  
**Toni Codina, Daniel Luz Álvarez** 155
20. La Federació Catalana d'ONGD i les xarxes d'ONGD a Catalunya (2001-2002)  
**Eduard Ballester** 162
21. La cooperació sindical  
**Pilar Ferran Hernández** 168

**BLOC 5. EL SUD A CATALUNYA**

22. Repercussions de la immigració equatoriana en el seu país d'origen  
**Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio** 175
23. Les organitzacions d'immigrants equatorians a Catalunya.  
**Miguel Angel González Leal** 181
24. Migracions internacionals, moviments de persones i globalització  
**Albert Recio** 186
25. Les migracions:  
Una anàlisi pràctica des de la cooperació al desenvolupament, el codesenvolupament  
**Aliou Diaó i Sara Bayés** 192

**BLOC 6. TEMES A DEBAT**

26. Desenvolupament? Com, quan i on?  
**Tono Albareda** 199
27. Incorporant la perspectiva de gènere a les nostres ONGD  
Transformacions organitzatives en clau de relacions de gènere més equitatives  
**Imma Guixé** 202
28. Sobirania Alimentària, un dret dels pobles  
**F. Xavier García de la Serrana Castillo** 206
29. Els fons i les seves ombres  
**Miguel Romero** 210
30. La representació del Sud en els telenotícies de les televisions de Catalunya  
**Sara Reñé i Montserrat Moix** 216
31. Propostes i recomanacions sobre el treball de les ONGD a les escoles  
en l'àmbit de l'educació per al desenvolupament  
**Ernest Cañada, Maria Truño i Mireia Zabala** 221

## Relacions Sud-Nord 2003, Què fem a Catalunya

Amb *Relacions Sud-Nord 2001, Què fem a Catalunya*, aquesta Federació assumia la responsabilitat de donar seguiment a la iniciativa de Justícia i Pau que, des de 1996, editava *l'Anuari Catalunya Tercer Món*. La direcció d'aquella primera edició del nou Anuari va recaure en Rafael Grasa que, en la introducció, el definia de la següent manera: "Vol ser una publicació regular, amb una estructura relativament estable, que sigui útil per a les informacions, bàsicament qualitatives i eines que aplega i, alhora, motor del debat i la reflexió entre els actors de les polítiques de cooperació per al desenvolupament i d'altres polítiques, privades i públiques, relacionades amb ella".

Aquest nou Relacions Sud-Nord respecta absolutament tant la intenció com l'estructura de l'anterior però amb alguna petita modificació. Pel que fa a l'estil de la publicació i el seu caràcter bàsic d'eina de consulta, hem seguit també la pauta inicial de buscar l'equilibri entre l'anàlisi quantitativa i la qualitativa, tant dins de cada bloc com fins i tot a cada article. A la Federació, aprofitant la consolidació de l'estructura de la seva Oficina Tècnica, vam atrevir-nos a coordinar-la comptant, però, amb el suport imprescindible d'un bon grapat d'especialistes, amics i amigues, que vam convocar com a Consell Editor.

Pel que fa al contingut, els blocs 1 i 2 tornen a situar-nos en el context global internacional i estatal. En el primer bloc, José Antonio Sanahuja ens explica com els fets de l'11 de setembre han condicionat absolutament el sistema internacional d'ajuda al desenvolupament, i Lluís Esteve fa una crònica del moviment altermundista durant aquest període, la resposta social, precisament, a una situació política mundial molt marcada per aquests esdeveniments. Per altra banda, Josep Maria Vera i Marta Arias fan balanç de les dues grans cimera organitzades per les Nacions Unides l'any 2002, la Conferència Internacional sobre Finançament per al

Desenvolupament de Monterrey i la Cimera sobre Desenvolupament Sostenible de Johannesburg. Enric Tello aprofundeix en els desafiaments ambientals que hem volgut que hi tornin a estar molt presents.

Malauradament, en aquesta ocasió no apareix un bloc específic sobre l'OCDE ni la Unió Europea ja que, si bé previst, no hem pogut comptar amb alguns articles, tot i que Anna Ayuso ens dona les dades més importants de la cooperació europea, i la FCONGD aporta, des de l'experiència, algunes reflexions al voltant de les seves pràctiques quotidianes.

El segon bloc s'ocupa de la cooperació espanyola i inclou dos articles llargs, de caire més general, i tres més específics. José Antonio Alonso fa una descripció detallada de la política de cooperació des dels seus inicis i Jean Pierre Malé del model de cooperació municipal vigent i de les seves limitacions i possibilitats. Pel que fa als aspectes més concrets, Carlos Mediano s'encarrega d'aproximar-nos a la realitat de la cooperació sanitària els anys 2001 i 2002; Carlos García Paret, per la seva banda, analitza les subvencions de l'AECI a les ONGD en aquest període i Francisco Rey el comportament de la cooperació oficial davant les crisis internacionals en el seu nou context normatiu i polític.

L'essència d'aquesta publicació, allò que la fa especial, es troba, però, als blocs 3, 4 i 5. Quant a la cooperació pública, el bloc 3, en primer lloc, ha inclòs les valoracions de Josep Ribera, d'Intermón Oxfam i de la FCONGD respecte a la Llei de cooperació catalana i el nostre primer Pla director, per tal que els lectors i les lectores tinguin diferents punts de vista sobre aquests dos assumptes cabdals per al futur de la nostra tasca. De donar continuïtat a la presentació de dades s'encarreguen Imma Guixé i Maria Josep Olivé que analitzen les aportacions econòmiques dels principals finança-



dors públics catalans, Núria Camps que fa un resum més detallat de la cooperació dels ajuntaments en aquest últims anys i, finalment, Helena Zefanías que estudia els ajuts públics a l'Àfrica Subsahariana, regió que concentra alguns dels països més pobres del planeta i, per tant, requereix la nostra atenció constant.

El bloc 4 està dedicat als actors privats de la cooperació catalana. D'una banda, Montserrat Palet i Diego Guri ens expliquen com s'està reorientant la cooperació empresarial, Pilar Ferran descriu els canvis que també han portat a terme els sindicats en el seu enfocament sobre l'ajuda, i Xavier Martín analitza el paper de la cooperació microfinancera. Per altra banda, hi trobem els articles sobre les ONGD i els grans temes que s'han treballat aquests dos anys i que, molt significativament, s'han fet de manera col·lectiva. Així, mentre l'article d'Eduard Ballester parla de la situació actual de les xarxes d'ONGD a Catalunya, del paper de la FCONGD i dels reptes als quals s'enfronta, Toni Codina i Dani Luz expliquen els detalls de les campanyes contra l'explotació laboral al sector tèxtil o contra la proliferació d'armes lleugeres. Per la seva part, Xavier Montagut hi tracta el creixement del Comerç Just a Catalunya.

El bloc 5 agrupa, sota el títol genèric *El Sud a Catalunya*, quatre articles relacionats amb la realitat de la immigració i els seus efectes. Aquest bloc va ser novetat a l'anterior Relacions Sud-Nord i tres anys després no podem deixar de congratular-nos per l'encert d'aquesta decisió ja que, a dia d'avui, el flux massiu de persones de països empobrits cap al Nord no només posa en qüestió la insostenibilitat del model polític i econòmic mundial, sinó el sistema mateix d'ajuda al desenvolupament. Al ser la comunitat equatoriana una de les comunitats majoritàries a Catalunya, hem volgut apropar-nos-hi amb dos articles complementaris: l'informe de l'associació equatoriana *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio* que ens acosta a les conseqüències que té l'emigració massiva al país d'origen i l'article de Miguel González que ho fa a les formes d'organització d'aquests immigrants al nostre país. Aquest bloc incorpora, a més, dues reflexions de caire més teòric: Albert Recio ens ajuda a posar aquest fenomen en relació amb d'altres i Aliu Diao i Sara Bagés analitzen el concepte de codesenvolupament i les experiències al respecte, encara pioneres, però que obren unes de les línies de treball més interessants de cara al futur.

Finalment, al bloc 6 apareixen reflectits alguns dels temes que considerem fonamentals per al sector i que, a hores d'ara, hi són objecte de debat. D'entrada, Tono Albareda

escriu sobre el paper mateix de les ONGD en l'actual context polític i econòmic i Xavier García hi introdueix l'enfocament de la Sobirania Alimentària, més que un tema a treballar, una nova forma de treballar en coordinació amb els moviments socials del Sud. El bloc es completa amb reflexions sobre quatre temes cabdals que marcaran el futur de la nostra feina: el finançament (Miguel Romero), la perspectiva de gènere (Imma Guixé), els mitjans de comunicació (Montse Moix, Sara Reñé) i l'educació per al desenvolupament (Ernest Cañada, Maria Truñó, Mireia Zabala).

### El context d'aquest anuari

Si generalment l'actualitat ens supera, en aquest cas provoca algunes interferències inevitables. Per una banda, si ja era prou clar que els esdeveniments arran de l'atemptat de l'11 de setembre serien al rerefons de la cooperació internacional els anys 2001 i 2002, d'altra, a finals de 2003, moment de la redacció de la majoria d'aquests articles, la guerra amb l'Iraq era ja una realitat que es prolongava sense que s'intuís el final del conflicte. Encara que els nostres col·laboradors i les nostres col·laboradores han limitat la seva anàlisi per tal d'ajustar-se al marc temporal d'aquest volum, aquesta guerra injusta, il·legal i immoral hi és present encara que no es mencioni. Potser a nosaltres, lectors i lectores des de 2004, des de l'atemptat de Madrid i des de les tortures a les presons iraquianes, ens sembli insuficient, però és llavors quan hem de tenir molt present el caràcter periòdic i de consulta d'aquesta publicació, molt més enllà de la seva data concreta d'edició.

Lamentablement, no podem dir que el sistema d'ajuda hagi fet cap gir ni espectacular ni positiu en aquests anys. La Cimera sobre Finançament del Desenvolupament convocada per Nacions Unides a Monterrey va generar moltes expectatives que novament es van veure frustrades. Paradoxalment, mentre aquest sistema multiplica els seus objectius, instruments i actors i més es parla d'eficàcia i coherència de l'ajuda, els compromisos polítics i econòmics amb els països empobrits cada vegada estan més condicionats.

Afortunadament, però, on no arriba la consciència dels diferents governs i organismes, arriba la capacitat d'organització i mobilització de la ciutadania, i el nostre país ha estat, precisament aquests dos anys, escenari destacat de la mobilització altermundista arreu. El mes de juny de 2001, el Banc Mundial va anul·lar la seva Conferència sobre el Desenvolupament a Barcelona davant la campanya organit-

zada contra la seva presència, i malgrat els intents de criminalització, els agents socials, a través de la Campanya contra l'Europa del Capital i la Guerra van organitzar el març de 2002 i també a Barcelona la primera gran manifestació dels moviments socials després de l'11-S contra les noves polítiques imposades des de llavors. Va ser com a resposta a la Cimera de caps d'estat i primers ministres de la Unió Europea la sortida al carrer de prop de 500.000 persones. Uns mesos després, el Fòrum Social Europeu dut a terme a Florència va convocar el febrer de 2003 la primera manifestació mundial, en aquest cas contra una guerra que es presentava com a inevitable, i sempre relacionant-la d'una manera molt clara amb el sistema econòmic mundial.

La UE va arribar així el 2001 convertida en el tercer donant mundial per volum d'AOD i en el primer d'ajuda humanitària, però en plena reestructuració dels seus programes i estratègies per millorar l'eficàcia de la seva ajuda al desenvolupament, molt supeditada a la nova agenda política internacional organitzada al voltant de la seguretat i el terrorisme, i molt qüestionada per les organitzacions socials. Espanya va ocupar la Presidència durant el primer semestre de 2002, i el balanç de les cimeres europees organitzades a Barcelona i Sevilla va ser força contradictori: mentre a la primera, la UE es comprometia a incrementar la seva AOD fins al 0,39% el 2006 (compromís que va portar a la Cimera de Monterrey) i a desvincular l'ajuda als Països Menys Avançats dels interessos comercials, a l'altra, i per iniciativa del Govern espanyol, es va discutir la possibilitat de vincular-la a la lluita contra la immigració irregular.

A Espanya, per la seva banda, l'any 2001 ha començat a aplicar-se el Pla director de cooperació 2001-2004 i la segona legislatura del Partit Popular ha estat en general molt negativa. El juliol de 2001, la FCONGD i més de 100 organitzacions diverses, van publicar a la premsa un manifest sobre la deriva de l'AOD i del Consell Estatal de Cooperació amb la qual cosa es feia pública la crisi més greu que ha tingut lloc amb el poder polític central des de l'establiment d'un marc de relacions mútues el 1995. Es denunciava llavors l'evolució de la política espanyola d'ajuda al desenvolupament que subordinava les accions d'ajuda a interessos aliens a la seva lògica i l'allunyament respecte als principis consensuats internacionalment en aquesta matèria.

Encara el febrer de 2002, juntament amb altres organitzacions de medi ambient i immigració, vam afegir-nos a la crida pública al diàleg i a la participació adreçada al Govern, coincidint amb l'inici de la Presidència Espanyola de la UE.

L'actitud que demostrava el Govern amb l'anul·lació efectiva dels diferents espais institucionals de participació i diàleg social, amb una concepció utilitarista de les organitzacions socials, amb la seva ingerència i la incapacitat per acceptar la crítica propositiva tenien com a únic objectiu trencar la CONGDE, cosa que afortunadament no va aconseguir.

A casa nostra, per contra, les relacions amb el Govern de la Generalitat han continuat marcades pel consens. Si quan va sortir l'anterior Anuari s'aprovava la Llei de cooperació amb les nostres aportacions, en aquest marge de temps s'ha creat l'Agència de Cooperació i s'ha aprovat el Pla director 2003-2006, tal com estableix la Llei. Podem dir, doncs, que en aquests dos anys s'han acabat de posar les bases per al futur de l'ajuda catalana al desenvolupament, tot i que aquest esforç normatiu i de coordinació amb els diferents agents implicats no garanteix per si sol ni els recursos econòmics ni la voluntat política de coherència i de flexibilitat per enfrontar-se a un panorama polític internacional molt complicat.

Per acabar amb aquesta part de la presentació i com a petit homenatge a dos dels grans intel·lectuals de la nostra època, volem recuperar les seves paraules. El 10 d'octubre de 2001, Edward Said en un article de La Jornada titulat *El choque de las ignorancias* deia: "Aquests són temps de tensió, però és millor pensar-los en termes de comunitats amb poder o sense ell, en termes de la política secular de raó i ignorància, i de principis universals de justícia o injustícia, que vagar en busca de vastes abstraccions que ens poden brindar satisfacció momentània però molt poc autoconeixement i molt poca anàlisi informada".

Per la seva banda, Manuel Vázquez Montalbán va publicar el 2002 la seva novel·la *Erec i Enide* per a la qual va inventar dos personatges que treballen en una ONG a Guatemala. Interrogat al respecte va dir: "Marx i Engels van parlar en el seu dia de lluita de classes perquè n'hi havia. Avui s'hauria de fer un inventari del desordre, dels dèficits que pateix el món i donar-los una resposta. El treball que fan aquestes organitzacions és un intent embrionari de donar resposta. Sí, crec que aquesta pot ser una nova forma de fer la revolució".

Aquest Anuari voldria ser una petita contribució a totes dues exigències: la de l'autoconeixement i l'anàlisi informada, i la d'avançar en el nostre intent embrionari de donar resposta al desordre mundial i fer la revolució.



## Agraïments

En el capítol d'agraïments múltiples no podem deixar de mencionar Justícia i Pau per la seva iniciativa i per la confiança dipositada en aquesta Federació per donar-li continuïtat. El primer repte de cada nova edició és estar a l'alçada d'aquesta confiança i de la tradició inaugurada. Gràcies també a la feina de Rafael Grasa i Maria Truñó que amb el primer Relacions Sud-Nord van deixar-nos una estructura i unes pautes clares i difícilment millorables, que ens han facilitat el treball. No podem deixar de parlar tampoc de la Fundació Un Sol Món de Caixa Catalunya que, una vegada més, ens patrocina sense condicionaments i a través del suport personal d'Àngel Font i d'Enric Vilà.

Dos col·lectius tenen el nostre sincer agraïment: el dels autors i les autores dels diferents articles i el de les persones que han format part del Consell Editor. Ni als uns ni als altres podem pagar-los, ni de bon tros, el temps que ens hi han dedicat. La feina de tots ells i de totes elles no només omple de contingut aquesta publicació sinó que ens agrada pensar que la converteix en un exercici d'intel·ligència col·lectiva. Moltes mercès a Irene Maestro, Maria Tarafa i Pilar Ferran per la seva dedicació en uns moments particularment especials de les seves vides.

Aquest Anuari té, a més, un disseny i unes il·lustracions creiem que tan contundents com els textos cosa la qual hem d'agrair en primer lloc al dibuixant, Alfons López, després al dissenyador gràfic Joan Luzzatti i, per últim, a totes aquelles organitzacions que generosament ens han cedit les seves fotografies.

Ens heu de permetre, finalment, donar les gràcies tant a la nostra Assemblea com a la nostra Junta Directiva pel seu suport permanent a aquest projecte, a tots els membres de l'Oficina Tècnica i molt especialment a Sílvia Galià per la seva correcció ortogràfica amb valor afegit, ja que sempre aporta criteris més enllà del lingüístics, i a Eduard Ballester i Montse Santolino que han vetllat perquè tots els instruments de la particular orquestra que és sempre un llibre com aquest compongessin, afinessin, assagessin i toquessin plegats.

Com encertadament va escriure Rafael Grasa en l'anterior edició, **bona lectura... i bona crítica**. A la Federació seran molt ben rebuts els vostres comentaris que de ben segur ens ajudaran a millorar en els propers intents.

# BLOC 1. CONTEXT MUNDIAL I EUROPEU

BE, SÍ, UN  
ALTRE MÓN  
ENCARA ÉS  
POSSIBLE,  
PERO...



POTSER  
SERIA  
ABUSAR.

Al  
Feb  
09

# El terror com a pretext: Hegemonia, seguretat i cooperació al desenvolupament després de l'11-S

José Antonio Sanahuja<sup>1</sup>

## 1. Els "Objectius del Mil·leni" com a "agenda social" de la globalització

Al començament del nou segle, els debats sobre la globalització, el desenvolupament i el "bon govern" del sistema internacional presidien l'agenda de les relacions internacionals i ocupaven un lloc destacat en la política interna de molts estats. En aquest debat, era visible el desgast dels plantejaments neoliberals de l'anomenat "Consens de Washington"; en gran mesura a causa de les crisis financeres i el visible augment de la pobresa i la desigualtat que va marcar els anys noranta. Al mateix temps, es va gestar un nou enfocament sobre el desenvolupament, la millor expressió del qual va ser la "Declaració del Mil·leni", subscriuïda per 189 països, incloent 147 caps d'estat i de govern, en una sessió extraordinària de l'Assemblea General de les Nacions Unides.<sup>2</sup> Aquesta declaració compromet a la comunitat internacional a assolir l'any 2015 diverses metes de desenvolupament social, i, en especial, que aquest any s'hagi aconseguit reduir la taxa de pobresa extrema a la meitat respecte al nivell de 1990.

Els "Objectius de Desenvolupament del Mil·leni" (ODM) són el resultat d'un complex procés polític en què interactuen els diversos actors de la cooperació al desenvolupament. En la seva primera formulació, van ser plantejats pels països donants d'ajuda, i, en certa forma, representen la seva particular reinterpretació dels compromisos adoptats per les cimeres de les Nacions Unides dels anys noranta.<sup>3</sup> En la "Declaració del Mil·leni", aquests objectius van tornar al fòrum de què havien sorgit, les Nacions Unides, i, en aquest escenari, més favorable als països en desenvolupament, es van aconseguir introduir compromisos respecte als mitjans necessaris per assolir-los, com l'ajuda, la condonació del deute i l'obertura comercial dels països industrialitzats. Es van suprimir, però, algunes fites

de salut reproductiva i accés als anticonceptius, per la pressió dels Estats Units.

Aquest procés de "cimeres" tractava de promoure acords globals sobre metes de desenvolupament en el context més favorable de la postguerra freda i de la crisi del neoliberalisme. Les cimeres de les Nacions Unides semblaven mostrar que perdien vigència les motivacions postcoloniales i els interessos estratègics que havien distorsionat l'ajuda externa en el passat. Aquests condicionants haurien desaparegut amb la postguerra freda i permetre, així, que els donants deixessin de banda els seus interessos egoistes més immediats. L'ajuda, ara sí, respondria als seus objectius declarats de desenvolupament i lluita contra la pobresa, que la globalització faria més peremptoris, i que podien ser interpretats com a expressió d'un "egoisme responsable" en què aquestes metes contribuirien a l'interès nacional del donant, en promoure l'estabilitat política, reduir la guerra i els conflictes, atenuar la pressió migratòria, preservar el medi ambient i fomentar el creixement econòmic global.

En aquest context, els objectius de lluita contra la pobresa de les Nacions Unides tenen un significat ambigu. Per una banda, proporcionaren un bon argument per renovar la legitimitat a l'ajuda al desenvolupament, fer-la compatible amb la liberalització econòmica i la política exterior dels donants i superar el fenomen de la "fatiga de l'ajuda," que responia a

<sup>1</sup> Professor de Relacions Internacionals de la *Universidad Complutense de Madrid*, i analista del *Centro de Investigación para la Paz (CIP)*. sanahuja@cps.ucm.es

<sup>2</sup> Resolució de l'Assemblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de setembre de 2000.

<sup>3</sup> Vegeu Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (1996), *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, París, OCDE, mayo (<http://www.oecd.org/dac>).

Els brutals atemptats de l'11 de setembre de 2001 van alterar dràsticament l'agenda de les relacions internacionals, i els debats sobre la globalització i la seva "agenda social" van passar a segon pla

les creixents crítiques, a dreta i esquerra, sobre el seu impacte i eficàcia.<sup>4</sup>

Al constituir l' "agenda social global", els ODM també atorgarien certa legitimitat a un projecte neoliberal de globalització que no estava acomplint les seves promeses de reducció de la pobresa i convergència global de la renda. Per ser viable, aquest projecte requeria una agenda social i ambiental que permetés atenuar els costos del procés i fer front a les "externalitats" negatives que suposa la seva aplicació. Al mateix temps, també es podria afirmar que els ODM eren una resposta a les demandes dels nous moviments socials globals contraris a aquest projecte, i d'aquesta forma, ajudarien a atenuar la resistència social i política a la globalització.

## 2. L'11-S: finestra d'oportunitat per a un projecte hegemònic

Els brutals atemptats de l'11 de setembre de 2001 van alterar dràsticament l'agenda de les relacions internacionals, i els debats sobre la globalització i la seva "agenda social" van passar a segon terme. La seguretat es va convertir en l'assumpte central i l'antiterrorisme en l'eix de la política exterior dels Estats Units i d'altres països, en la justificació de la guerra a l'Afganistan i a l'Iraq, i de la proclamació d'un "eix del mal" integrat per països als quals es relaciona amb les noves amenaces globals.

<sup>4</sup> Aquestes qüestions es tracten amb més detall a **José Antonio Sanahuja (2001)**, "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional", a **José Antonio Sanahuja i Manuel Gómez-Galán**, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL, p. 51-127.

<sup>5</sup> Aquests arguments deriven de la teoria neorealista de l' "estabilitat hegemònica", que interpreta la història del sistema internacional com una successió de "cicles imperials" o "cicles hegemònics" de llarga durada, com la *pax britannica*, o la més recent *pax americana*. Sobre aquesta visió i els debats que ha suscitat, vegeu *The Economist*, "America's World Role: Present at the Creation", 27 de juny de 2002.

La política dels Estats Units no es limita, però, al combat al "terrorisme global" ni sembla que aquest sigui el seu únic propòsit. Per als ideòlegs neoconservadors que inspiren la política exterior de l'administració Bush, l'11-S representava una "finestra d'oportunitat" per projectar el seu poder i fundar un nou ordre internacional basat en l'hegemonia dels Estats Units. Molt abans de l'11-S, en escrits d'alguns *think-tanks* inscrits en aquest corrent, com el "*Project for a New American Century*" (PNAC), s'havia plantejat explícitament la necessitat de reafirmar el poder dels Estats Units com a condició necessària per a l'establiment d'un sistema internacional estable i segur, que a tots beneficiaria. Des d'aquesta perspectiva, no hi ha ordre sense autoritat i aquesta no pot descansar en marcs de cooperació i en organitzacions internacionals eficaces, sigui Nacions Unides o les noves institucions supranacionals que poguessin veure la llum en el marc de la globalització. L'ordre internacional ha d'ésser hegemònic, o no serà "ordre". Finalment, s'afirma que només els Estats Units poden proveir estabilitat i seguretat i garantir un ordre internacional viable, per ser l'únic país amb capacitat coercitiva per imposar-se globalment. I a més, ha de fer-ho donada la superioritat intrínseca dels seus valors i institucions. L'hegemonia dels Estats Units és, en suma, tant una necessitat política com un imperatiu moral. És per això que ha de ser acceptada per tothom.<sup>5</sup>

Segons aquesta línia argumental, durant la postguerra freda, els Estats Units ni podien ni volien actuar com a *hegemon*. Després de l'enfonsament de la Unió Soviètica, l'absència d'amenaques externes va significar menys despeses militars i el rebrot de tendències aïllacionistes. L'aparició d'una "síndrome de Somàlia", com a expressió actualitzada de la "síndrome de Vietnam", mostrava que l'opinió pública seguia oposant-se a les intervencions militars que comportessin baixes. Finalment, després dels excessos fiscals de l'era Reagan, primava l'agenda econòmica i l'imperatiu de l'equilibri pressupostari.

Per als neoconservadors, l'11-S i la "guerra contra el terrorisme" exigeixen superar aquests condicionants i començar un nou cicle hegemònic en què els Estats Units establirien un "nou ordre mundial", amb regles i institucions per a la governació del sistema internacional que reflectirien l'actual distribució del poder -que aquests autors, de manera esbiaixada, identifiquen bàsicament amb la capacitat militar-, i no la de 1945.

En aquest sentit, la guerra a l'Afganistan, com després a l'Iraq, poden considerar-se "guerres hegemòniques"; i no s'expliquen només ni principalment pels seus objectius declarats, sigui l'antiterrorisme, el desarmament de

Saddam, o l'objectiu, il·lícit segons el dret internacional, del "canvi de règim". Amb elles, s'intenta fer de la guerra l'"acte constituent" d'aquest nou ordre mundial a la mida d'una "República Imperial".

Aquest projecte de reordenació del sistema global també pretén reviure una pauta de relació transatlàntica en què la Unió Europea (UE) se situaria en una posició de dependència estratègica. Suposa també un extens programa pel qual, durant diverses dècades, s'intentaran reemplaçar pràcticament tots els governs existents a l'Orient Mitjà, l'Àsia Central, l'Afganistan i el Pakistan, i situar l'arc arabomusulmà sota tutela dels Estats Units

Aquesta intenció s'expressa amb claredat a la nova doctrina de seguretat nacional dels Estats Units, coneguda com a "doctrina Bush". Aquesta doctrina pretén, en primer lloc, dissuadir a qualsevol estat de recolzar xarxes com Al Qaeda, i aquest propòsit "exemplaritzant" és una de les claus de la guerra a l'Afganistan. També es planteja però que, davant les noves amenaces del terrorisme global i la proliferació d'armes de destrucció massiva, la dissuasió no és eficaç, i l'única sortida a aquest dilema és l'"atac preventiu" (*pre-emptive*), unilateralment determinat, contra aquells estats que siguin considerats amenaça potencial.

Aquest concepte d'"atac preventiu" unilateral xoca frontalment amb la Carta de les Nacions Unides i les normes del Dret Internacional en allò referent a l'ús de la força. Alguns autors dels Estats Units -entre ells, de manera destacada, Henry Kissinger- han plantejat que aquesta doctrina és "revolucionària", ja que suposa deixar enrere els principis fundacionals de l'actual sistema internacional, i, en especial, els principis d'igualtat sobirana i de no intervenció.<sup>6</sup> La "doctrina Bush" també contravé el dret de legítima defensa, recollit a la mencionada Carta, i invocat pels Estats Units després de

l'11-S. Aquest estableix la possibilitat de desencadenar un atac preventiu només si hi ha una amenaça imminent, concreta i verificable, és proporcionat, i sense menyscapte de les competències del Consell de Seguretat al respecte.

La nova doctrina, sigui com objectiu exprés, o com a conseqüència necessària de la seva aplicació, qüestiona el paper i les atribucions de les Nacions Unides, una organització que els ideòlegs neoconservadors consideren un "lligam" que els l'il·liputencs tracten d'utilitzar, inútilment, per subjectar Gulliver. La qüestió clau, tanmateix, és si el món serà millor sense les Nacions Unides, ja que la "doctrina Bush" augura el retorn a un món "hobbesià" en què qualsevol estat podria utilitzar la violència, de manera unilateral, per perseguir els seus interessos, sense més límit que el poder d'altres.

¿Quin és el guió d'aquest projecte hegemònic? Va molt més enllà de la guerra contra el terrorisme. Com ha assenyalat William Pfaff, els neoconservadors han apuntat un "projecte radical" que suposa, en primer lloc, subordinar les Nacions Unides i altres organitzacions regionals o fer-les "irrellevants". Les matèries de pau i seguretat serien substituïdes per "coalicions de disposats" que suposadament atorgarien legitimitat a les intervencions dels Estats Units. Aquest projecte de reordenació del sistema global també pretén reviure una pauta de relació transatlàntica en què la Unió Europea (UE) se situaria en una posició de dependència estratègica. Suposa també un extens programa pel qual, durant diverses dècades, s'intentaran reemplaçar pràcticament tots els governs existents a l'Orient Mitjà, l'Àsia Central, l'Afganistan i el Pakistan, i situar l'arc arabomusulmà sota tutela dels Estats Units. Aquest projecte -"delirant", inviàble, i molt perillós, segons aquest autor- es compara amb la reconstrucció d'Europa després de la Segona Guerra Mundial, i inclou la reconstrucció de l'Afganistan posttalibà, l'elaboració d'un acord araboisraelià conforme a les condicions israelianes, i un "canvi de règim" a l'Iran, l'Iraq i l'Aràbia Saudita.<sup>7</sup> Es tracta, en suma, d'un projecte neoimperial, que anuncia un escenari de guerra i intervenció permanents, i en el qual els incentius per al terrorisme global podrien augmentar, en lloc de disminuir.

<sup>6</sup> Henry Kissinger, "The Politics of Intervention. Iraq 'regime change' is a revolutionary strategy", *Los Angeles Times Syndicate*, 9 d'agost de 2002. Una visió general d'aquests canvis, a Ivo H. Daalder i James M. Lindsay (2003), *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution.

<sup>7</sup> William Pfaff, "El impacto del 11-S en el orden mundial", *Real Instituto Elcano*, 11 de setembre de 2002.



### 3. De Doha a Monterrey. Esperances i decepcions de la Cooperació Internacional per al Desenvolupament

Els atemptats de l'11-S, que van agreujar el risc de crisi econòmica mundial, van contribuir que la reunió ministerial de l'Organització Mundial de Comerç (OMC) duta a terme a Doha (Qatar) el 14 de novembre de 2001, concloués amb el compromís de llançar una nova "Ronda" de negociacions, batejada com a "Ronda del Desenvolupament"; a causa de la incorporació expressa dels ODM i la lluita contra la pobresa com a objectius de l'obertura comercial.<sup>8</sup>

Aquest resultat va ser possible, en part, per les concessions atorgades als països en desenvolupament després del fracàs de Seattle el novembre de 1999. A aquest fracàs, va contribuir el rebuig d'aquests països, disconformes amb els acords de la "Ronda d'Uruguai", considerats poc equitatius, i els problemes apareguts en la seva aplicació, així com les manifestacions del "moviment antiglobalització", al qual Seattle va atorgar carta de naturalesa.

Entre Seattle i Doha, els països en desenvolupament -i en certa forma també els manifestants- van obtenir algunes concessions. El maig de 2000 es va aconseguir l' "Acord sobre qüestions relatives a l'aplicació", que revisava decisions de la "Ronda d'Uruguai", la qual cosa va permetre desbloquejar l'inici de la nova "Ronda". La declaració de Doha, en particular, obria un panorama esperançador. En la controvertida qüestió agrícola, la Declaració va comprometre els membres de l'OMC a reduir les barreres proteccionistes i els subsidis interns i a la exportació, i fixar un calendari precís pel qual, el 31 de març de 2003, s'haurien d'haver acordat les directrius de negociació en el sector agrari; i l'1 de gener de 2005, data límit per a tots els temes de l'agenda, hauria d'assolir-s'hi un acord. Quant a l'Acord sobre Drets de Propietat Intel·lectual (ADPIC), es va reconèixer, en una declaració específica, que la seva interpretació i aplicació no hauria d'impedir-hi l'accés als medicaments, ni el dret dels governs a protegir la salut pública i fer front al VIH/sida, la malària i altres pandèmies, inclòs l'ús de llicències obligatòries, i les importacions de genèrics. La campanya de les ONG sobre

els fàrmacs del VIH/sida, prèvia a Doha, va ser una de les claus d'aquest acord.

Finalment, es va acordar atorgar un "tracte especial i diferenciat" als Països Menys Avançats (PMA) mitjançant la "Caixa de Desenvolupament" (*Development Box*), que proposa mesures de protecció i suport a la producció davant el *dumping* agrari dels països industrialitzats, amb la preservació del dret dels governs a adoptar polítiques de seguretat alimentària i desenvolupament rural.

No obstant això, l'optimisme que va generar aquest important acord ha estat efímer. Doha va donar pas a una llarga cadena de decepcions i discrepàncies respecte a l'acompliment dels ODM, que inclou la Conferència de les Nacions Unides sobre Finançament al Desenvolupament de Monterrey (Mèxic), de març de 2002, i les posteriors negociacions de l'OMC.

A Monterrey, es debatia com mobilitzar els recursos necessaris per a l'acompliment dels ODM. La conferència va recordar que els recursos interns són l'element essencial del desenvolupament nacional, però és necessari comptar amb aportacions externes per a aquesta tasca, i per fer front a la provisió de béns públics comuns que, en un món globalitzat, no hi poden assegurar ni les forces del mercat ni els estats individualment.<sup>9</sup>

Respecte a aquests recursos, es va reafirmar que el comerç i el capital privat, en particular la inversió estrangera, són les principals fonts de finançament del desenvolupament, i reservar a l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) un paper subsidiari. Aquesta última es justificaria per l'existència d' "errades de mercat", i no per raons de justícia o equitat, pel dret al desenvolupament, o per metes de cohesió social a escala mundial. Per tot això, el "Consens de Monterrey" reafirma els postulats liberals que han regit el finançament del desenvolupament des de 1945, i en particular, del més recent "Consens de Washington".

Probablement, era il·lusori pensar que Monterrey alteraria les normes i els principis reguladors de l'ajuda i del sistema financer internacional, però era raonable esperar algun compromís per augmentar l'AOD. Aquestes expectatives responien a la necessitat de finançar els ODM, per un costat; i a la commoció causada pels atemptats de l'11-S, que suggerien l'existència de vincles entre la nova amenaça del terrorisme global i el fonamentalisme religiós, que s'assenta sobre la desesperació causada per la pobresa i la desi-

<sup>8</sup> Kamal Malhorta (2002), *Doha: ¿Se trata realmente de una ronda de desarrollo?*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, juny.

<sup>9</sup> El text del "Consenso de Monterrey" a Nacions Unides (2002), *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del desarrollo, Monterrey (México)*, 18-22 de març de 2002, A/CONF.198/11.



gualtat. Amb l'argument de la seguretat i l'antiterrorisme com a aval, alguns donants, inclòs el Banc Mundial, van proposar duplicar l'AOD actual, fins aconseguir una xifra d'uns 100.000 milions de dòlars l'any. Aquesta proposta, aparentment ambiciosa, no ho era tant si es té en compte que entre 1992 i 2000, l'AOD havia caigut del 0,33% al 0,22% del PIB dels donants, la qual cosa, en realitat, només pretenia revertir el fort descens de l'AOD dels anys noranta.

A causa de les pressions dels Estats Units, en el "Consens de Monterrey" no es va incloure cap compromís quantitatiu sobre l'augment de l'AOD, i es van descartar propostes innovadores per finançar l'ajuda al desenvolupament mitjançant "impostos globals"; la mobilització de las reserves, o emissions de Drets Especials de Gir (DEG), la "moneda" del Fons Monetari Internacional (FMI). El text adoptat es va limitar a reiterar l'objectiu del 0,7% del PIB dels donants, sense obligacions ni calendaris, malgrat que a penes té credibilitat després de trenta anys d'incompliment.<sup>10</sup> Monterrey, en suma, va ser una oportunitat perduda per reformar el vell model d'ajuda, i orientar-lo, a mode d'incipient "política global de cohesió"; a l'acompliment dels ODM.

Els donants interessats a augmentar l'ajuda van haver d'anunciar els seus compromisos fora del text aprovat.<sup>11</sup> La Unió Europea (UE), en concret, va acordar augmentar la seva AOD fins a un 0,39% del PIB el 2006. És un compromís significatiu però modest, ja que el 1990 aportava el 0,44%. Paradoxalment, els Estats Units també van anunciar un increment al voltant del 50% de l'AOD dels Estats Units, del 0,10% al 0,15% del seu PIB per a l'any 2006. Part d'aquests recursos es destinarien als països més pobres i a la lluita contra la sida, però l'augment respon, sobretot, a la "guerra contra el terrorisme". Per als països limítrofs, la participació en la guerra de l'Afganistan es va traduir en augments en AOD, alleugeriment del deute i generoses concessions comercials. Pakistan a penes rebia ajuda com a penalització per les proves nuclears i el règim militar, però després de l'11-S es va convertir en el quart receptor mundial d'ajuda bilateral dels Estats Units. La política del "xec" es va sumar a les pressions diplomàtiques per aconseguir vots favorables en el Consell de Seguretat en vigílies de l'atac a l'Iraq, i a Turquia se li va oferir ajuda i condonació del deute perquè aquest país permetés el pas de tropes dels Estats Units. Aquesta tendència afecta també a les organitzacions multilaterals i a la UE, com demostra el "rescat" de l'economia turca per part de l'FMI al temps que s'abandonava a la seva sort l'Argentina, i les pressions al Banc

Mundial per utilitzar els seus préstecs com un "suborn" per guanyar aliats.<sup>12</sup> La UE, per la seva banda, no va dubtar a concedir al Pakistan les preferències comercials que abans havia atorgat com a instrument de desenvolupament, i hi ha la tendència creixent a utilitzar l'ajuda com a instrument d'una política exterior guiada per objectius de seguretat. Així ho il·lustra la proposta "Aznar-Blair" del Consell Europeu de Sevilla de juny de 2002, per la qual la UE condicionaria l'ajuda al control "en origen" dels fluxos migratoris.<sup>13</sup>

#### 4. La guerra de l'Afganistan: crisis humanitàries i instrumentalització de l'ajuda<sup>14</sup>

La guerra de l'Afganistan, iniciada l'octubre de 2001, va demostrar que en el nou escenari posterior a l'11-S, l'ajuda seria utilitzada com a un instrument de la guerra contra el terrorisme, i que els objectius humanitaris o de desenvolupament que li són propis quedarien relegats davant les exigències de les "guerres hegemòniques" amb què es desplegaria aquest projecte de reordenació del sistema internacional. Aquest conflicte, en concret, va mostrar que els drets de las víctimes quedaven en segon pla respecte a la conducció de les operacions bèl·liques i la propaganda de guerra, amb l'incompliment de les obligacions derivades del dret internacional humanitari.

L'Afganistan era una de les pitjors crisis humanitàries del món abans que es desencadenessin els atacs dels Estats Units, amb tres milions de refugiats al Pakistan i l'Iran, i més de set milions de persones a l'interior del país que depenien de l'ajuda alimentària externa, a causa de la sequera que assolava el país, de la destrucció causada per més de dos dècades de guerra i del règim polític imperant.

<sup>10</sup> Naciones Unidas (2001), *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo* ("Informe Zedillo"), A/55/1000, 26 de juny. Vegeu també **José Antonio Ocampo** (2002), "La Cumbre de Monterrey", *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 2, p. 124-129; i **José Antonio Alonso** (2002), "Sin noticias de Monterrey", *El País*, 23 de marzo, p. 14.

<sup>11</sup> Una ressenya dels compromisos adoptats apareix a l'informe del Comitè de Desenvolupament del Banc Mundial i l'FMI (2002), *Informe de situación sobre la implementación del Consenso de Monterrey*, Washington, 25 de setembre, p. 11-14.

<sup>12</sup> "Bribing allies", *The Economist*, 27 de setembre de 2001.

<sup>13</sup> **Pablo Aguiar i María Elisa Casanova** (2002), "Cooperación para el desarrollo. ¿Un paso adelante a favor del progreso de los países en desarrollo?", **Esther Barbé** (Coord.), *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, p. 181.

<sup>14</sup> Aquesta qüestió es desenvolupa en detall a **José Antonio Sanahuja** (2002), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El "nuevo humanitarismo" internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam.

El començament dels bombardeigs dels Estats Units i la represa de la guerra civil l'octubre de 2001 va fer-hi molt difícil la distribució de l'ajuda alimentària i l'actuació de les organitzacions humanitàries. La imminent arribada de l'hivern i la possibilitat que el conflicte armat es prolongués durant mesos significaria la mort de desenes de milers d'afeganesos per la fam i el fred, raó per la qual algunes ONG humanitàries i l'alta comissionada de les Nacions Unides pels Drets Humans, Mary Robinson, van sol·licitar, sense èxit, la interrupció temporal dels bombardeigs i l'obertura de "corredors humanitaris" per reprendre l'enviament d'aliments i altres socors. Les operacions militars, no obstant això, no es van detenir, i al mateix temps, els representants dels Estats Units i el Regne Unit van afirmar que els socors a la població, i en general l'ajuda humanitària, constituïen un dels components de la "guerra contra el terrorisme", que contravé els principis d'humanitat i imparcialitat propis d'aquest tipus d'assistència.<sup>15</sup>

Durant la guerra, els avions dels Estats Units van llançar milers de racions de campanya, en una operació presentada com a "ajuda humanitària" malgrat ser portada a terme per una part en conflicte; a més, es van realitzar de forma indiscriminada, sense valorar les necessitats, sense assegurar-ne el lliurament als més vulnerables, en àrees potencialment minades i en definitiva, al marge d'objectius humanitaris i dels criteris d'actuació operacional exigibles en aquest àmbit. En realitat, es tractava d'operacions militars d' "acció cívica" per assegurar l'adhesió de la població civil i legitimar la guerra davant els mitjans de comunicació i l'opinió pública internacional. Com van assenyalar algunes ONG, aquesta operació de propaganda era irrellevant quant a la magnitud de les necessitats, contraproductiu pel que fa als esforços realitzats per les ONG i per les agències de les Nacions Unides per assegurar una distribució adient, i perillosa, perquè si es percebia que l'ajuda no era imparcial, es posaven en perill les ONG humanitàries, els seus treballadors i la població a què aquestes tractaven d'assistir i protegir.

S'ha de recordar, a més, que els països veïns, i en particular Pakistan, van decidir mantenir tancades les seves fronteres i impedir l'accés dels refugiats que previsiblement abandonarien l'Afganistan com a conseqüència de la guerra i la fam. Aquesta política de "contenció" de la crisi humanitària dins el territori de l'Afganistan sota control del règim talibà, que

deixava atrapada en zona de guerra la població civil, va comptar amb el suport dels Estats Units i era funcional a l'estratègia militar de diferents formes. D'una banda, podria debilitar el règim talibà, incapaç de fer front a les necessitats de la població pels seus propis mitjans, ja que no s'havia permès l'accés d'ajuda humanitària a aquestes zones i no hi havia prou garanties de respecte a les operacions humanitàries i de seguretat per a la seva distribució. Així van demostrar-ho fets com el bombardeig dels magatzems del Comitè Internacional de la Creu Roja (CICR) a Kabul per part de les forces aèries dels Estats Units, per dues vegades consecutives, malgrat que estava adequadament senyalitzat, o l'assalt d'instal·lacions del propi CICR i del Programa Mundial d'Aliments (PMA) a localitats sota control talibà. Per altra banda, al mantenir la crisi fora de l'abast de les càmeres de televisió, s'evitaria que la campanya militar pogués ser qüestionada o perdés legitimitat davant una opinió pública sensible a les imatges dels refugiats i de les víctimes civils dels bombardeigs.

La guerra de l'Afganistan, iniciada l'octubre de 2001, va demostrar que en el nou escenari posterior a l'11-S, l'ajuda seria utilitzada com a un instrument de la guerra contra el terrorisme, i que els objectius humanitaris o de desenvolupament que li són propis quedarien relegats davant les exigències de les "guerres hegemòniques" amb què es desplegaria aquest projecte de reordenació del sistema internacional

## 5. Conclusions

L'aparició dels "Objectius del Mil·leni" és el resultat de la confrontació de les forces socials i polítiques en un sistema internacional dominat per la globalització. Aquests objectius responien tant a les demandes de la ciutadania formulades a l'arena política global, com a l'intent d'acomodar-les als

<sup>15</sup> Paula Dobriansky, subsecretària d'estat dels EUA, "La ayuda humanitaria y la lucha contra el terrorismo van de la mano", El País, 7 de novembre de 2001.

principis i les estructures que regeixen el sistema internacional, i, en particular, als principis liberals vigents l'últim mig segle. En suma, l'acompliment dels objectius del mil·lenni i les pugnes sobre els mitjans que això exigeix, i en particular sobre la cooperació al desenvolupament, també són l'expressió dels conflictes polítics i socials que plantejava la globalització.

Amb l'11-S i les "guerres hegemòniques" que es justifiquen amb l'argument antiterrorista, l'agenda de les relacions internacionals ha experimentat canvis radicals. La guerra s'ha convertit en un assumpte central i els problemes del desenvolupament tornen a quedar subordinats a una visió militaritzada de la seguretat. Si l'11-S suposa el retorn de la guerra i de concepcions tradicionals de la seguretat i de l'interès nacional, hi cap suposar que qüestions com les crisis humanitàries, l'ajuda al desenvolupament, les negociacions comercials i les accions per fer front al deute extern o els problemes del medi ambient, seran ateses només o principalment si es percep que guarden relació amb les amenaces a la seguretat i els objectius estratègics dels actors en joc. Perspectives molt dolentes, en resum, per a l'acompliment dels ODM i el projecte "altermundialista" d'una globalització dels drets, l'equitat i la ciutadania.

L'acompliment dels objectius del mil·lenni i les pugnes sobre els mitjans que això exigeix, i en particular sobre la cooperació al desenvolupament, també són l'expressió dels conflictes polítics i socials que plantejava la globalització

## Globalitzem les resistències: Un altre món és possible

Lluís Esteve Garnés<sup>1</sup>

### 1. Globalització neoliberal: injustícia infinita

La globalització neoliberal, la més injusta de les expressions del capitalisme, ha fet possible al llarg de les darreres dècades del segle XX que l'esclatxa que separa els països del Nord i del Sud sigui cada cop més profunda i que a l'interior de cada societat creixin les desigualtats.

La ceguesa del model neoliberal en què el benefici econòmic passa per davant dels drets socials, dels drets humans i dels drets de les generacions futures a gaudir dels recursos naturals del nostre planeta, ha provocat l'acumulació de la riquesa en poques mans fins al punt que poc més de dues-centes persones posseeixen la mateixa riquesa que la meitat de la població mundial, els tres mil milions de persones que viuen amb menys de dos dòlars diaris.

Aquest model no ha dubtat a inventar conflictes per mantenir la potent indústria armamentista o per dominar zones del planeta d'interès geoestratègic o energètic en benefici de les grans multinacionals. No ha dubtat tampoc a deixar fora del sistema continents sencers com l'Àfrica i permetre que la fam provoqui la mort de 60.000 persones diàries en un planeta que produeix menjar per al doble de la seva població total.

Les grans multinacionals i els governs del Nord han aconseguit grans beneficis en les darreres dècades gràcies a la trampa del deute, als plans d'ajustament estructurals dictats pels organismes financers internacionals que obliguen a rebaixar la minsa despesa social dels països del Sud per retornar els préstecs, i a les injustes regles del comerç mundial.

L'evidència que l'actual situació mundial d'injustícia i de guerra és una estratègia econòmica i que la seva solució depèn de la voluntat política dels nous dictadors planetaris, ha provocat arreu el naixement de milers d'organitzacions i col·lectius al voltant de les principals solucions que s'hi proposen: el 0'7, la cooperació al desenvolupament, la cancel·lació del deute extern, la reducció de la despesa militar, el control de l'economia financera i la desaparició dels paradisos fiscals, el Comerç Just...

La força d'aquestes organitzacions i d'aquests col·lectius en la defensa dels seus objectius ha augmentat en els darrers anys gràcies a la seva coordinació per mitjà de la xarxa i gràcies al convenciment que l'alternativa al model neoliberal és possible i que hi ha solucions parcials als problemes que ha creat aquest sistema, i que són del tot factibles. Qui no dubtaria, per exemple, a reduir la despesa militar mundial en un 3% (11 dies l'any) si sabés que amb aquest estalvi es podria proveir tot el món d'aigua potable, es podria universalitzar l'assistència primària i això tindria com a conseqüència la reducció del 50% de la mortalitat infantil (20.000 infants cada dia).

### 2. Un altre món és possible: la globalització de la justícia

La resposta més recent a tanta injustícia i a la manca de voluntat política de posar els Drets Humans, socials i ecològics per davant dels beneficis econòmics, ha estat el moviment "antiglobalització" o per una altra globalització.

Un moviment heterogeni i divers en què se senten participants moviments socials, ONG, col·lectius de solidaritat, sindicats, partits i moviments polítics, cooperatives... Un moviment que ha fet de l'assemblea la seva expressió democràtica i el lloc de confluència d'experiències, d'idees i de

<sup>1</sup> Lluís Esteve és membre de la Fundació Akwaba.

convocatòries d'acció. Un moviment sense líders però amb intel·lectuals de renom amb capacitat per teixir un discurs alternatiu al pensament únic.

El Fòrum Social Mundial, en la seva curta vida, tan sols quatre anys, s'ha consolidat com una nova internacional on la reflexió, la diversitat, el debat democràtic d'idees, l'elaboració de propostes i l'intercanvi d'experiències s'orienten a la recerca d'un nou ordre mundial més just en contraposició a l'actual procés de globalització neoliberal representat per Davos i dirigit per les grans multinacionals, pels governs del Nord i per les institucions econòmiques mundials que serveixen als seus interessos i que ofeguen els països del Sud.

*Porto Alegre* ha aportat molt en aquests darrers anys: un model de democràcia participativa amb la creació dels presupostos participatius, un enfortiment dels moviments socials d'arreu del món, una internacionalització i una visualització de moltes lluites oblidades, una implicació de moltes organitzacions i de moltes persones en l'acció política al marge de les estructures clàssiques dels partits polítics... També ha ajudat a molts d'aquests partits polítics a trobar espais comuns de debat i de treball amb els moviments socials i ha tornat l'esperança a molta gent per seguir treballant des del seu espai de transformació local.

*Porto Alegre* també ha estat capaç d'estendre's arreu del món i adaptar-se a les necessitats i característiques dels moviments socials de cada continent, regió, país o localitat. Europa i Catalunya no hi han estat una excepció. Els referents del Fòrum Social Mundial a Catalunya han estat l'Assemblea de Moviments Socials, el Fòrum Social de Barcelona i el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, membre del comitè internacional de l'FSM des dels seus inicis. A Europa es pot destacar com a exemple l'organització del Fòrum Social Europeu dut a terme a Florència el novembre del 2002 que significà l'enfortiment dels moviments socials europeus i la seva postura clara contra el neoliberalisme, la guerra i el racisme. També va significar una aposta per la incorporació a la futura Constitució Europea dels Drets Socials i de ciutadania, el suport a la sobirania alimentària, la demanda d'un desenvolupament sostenible a Europa i l'inici de l'organització de la Consulta Social Europea, una experiència de democràcia directa en l'àmbit europeu amb l'objectiu que la ciutadania expressi l'Europa que vol amb ocasió de les eleccions europees del 2004.

Moltes han estat les aportacions del Fòrum Social Mundial, però si hi ha una que ha quallat arreu del món, i en especial a Catalunya, ha estat la revitalització del moviment pacifista. El moviment per la pau ha crescut sobre la base sòlida dels mateixos moviments socials que protagonitzen l'esperit de Porto Alegre i la seva lluita per un altre món possible. La lluita contra la guerra a l'Iraq i a l'Afganistan i contra l'ocupació de Palestina han estat elements centrals de totes les manifestacions i els documents dels diversos fòrums mundials o regionals. El novembre de 2002, des del Fòrum Social Europeu dut a terme a Florència, els moviments socials europeus van cridar a convocar mobilitzacions multitudinàries a cada ciutat el 15 de febrer de 2003 amb l'objectiu d'aturar la guerra de l'Iraq. Aquesta convocatòria es va estendre a tot el planeta des del III Fòrum Social Mundial de Porto Alegre, el gener de 2003, i es va convertir en la primera manifestació mundial en què centenars de milions de ciutadans i ciutadanes d'arreu varen mostrar el seu rebuig a l'imperialisme neoliberal i a la creuada antiterrorista que han encapçalat Bush, Blair, Berlusconi i Aznar.

Moltes han estat les aportacions del Fòrum Social Mundial, però si hi ha una que ha quallat arreu del món, i en especial a Catalunya, aquesta ha estat la revitalització del moviment pacifista

### 3. Un altre món és possible: també des de Catalunya

Al tradicional, ric i ampli teixit associatiu català s'ha afegit en les darreres dècades un important moviment des del qual les ONGD i els diversos col·lectius de solidaritat han promogut la cooperació al desenvolupament i la solidaritat política amb les organitzacions i les poblacions del Sud. Cada cop amb més força moltes d'aquestes ONGD i col·lectius no han limitat la seva acció als projectes en els països del Sud i han entès que el seu treball de cooperació no tenia sentit sense la denúncia de les causes que el fan necessari. Per aquesta raó, han desenvolupat nombroses accions d'incidència política per tal de sensibilitzar la nostra societat envers les injustícies que es produeixen en les relacions Nord/Sud.



Aquest treball de sensibilització, com és el cas, per exemple, de les mobilitzacions i acampades pel 0'7, ha ajudat a l'eclosió dels nous moviments socials a Catalunya que han donat una nova força a la vida associativa del país. Moltes de les organitzacions amb més història associativa han sabut adaptar-se a la frescor d'aquests moviments, a la seva metodologia de treball i sovint han compartit accions i campanyes puntuals.

Una de les primeres d'aquestes accions col·lectives fou la Consulta Social per l'Abolició del Deute Extern que es dugué a terme a Catalunya el 12 de març de l'any 2000. Impulsada per la XCADE i inspirada en la consulta zapatista a l'estat de Xiapes va aconseguir amb un gran èxit implicar localment moltes organitzacions, col·lectius i ciutadania a títol individual en un tema tan desconegut fins aleshores com era el deute extern dels països del Sud, i en una acció de democràcia directa i de desobediència civil sense precedents a Catalunya en què varen participar mig milió de catalans i catalanes.

### Campanya contra el Banc Mundial Barcelona 2001

L'experiència tan positiva de la Consulta Social, la important mobilització de rebuig a la desfilada de les Forces Armades de l'Estat espanyol a Barcelona i els ressons del primer Fòrum Social Mundial de Porto Alegre i de les primeres grans manifestacions que se duïen a terme al món contra el neoliberalisme a Seattle, Praga, Niça i Davos, van facilitar una gran implicació personal i col·lectiva en la Campanya contra el Banc Mundial Barcelona 2001. Davant el rebuig social produït pel seu anunci de reunió a Barcelona i malgrat els seus intents de dividir els moviments socials i les ONGD, el Banc Mundial va anul·lar la seva Conferència sobre el Desenvolupament que havia de fer a Barcelona del 25 al 27 de juny, i la cimera alternativa es va convertir en la primera acció important a Catalunya contra l'actual model de globalització.

Els dies previs a la campanya contra el Banc Mundial, moltes poblacions catalanes van organitzar força actes descentralitzats a les seves localitats amb l'objectiu de motivar la participació de la seva ciutadania a la Campanya contra el Banc Mundial. També moltes organitzacions i federacions van organitzar conferències i jornades al voltant de les polítiques neoliberals. És el cas, per exemple, de la Federació Catalana d'ONGD, que sota el títol "El Sud enfront la política del Banc Mundial" va organitzar a finals de maig de 2001 unes jornades amb l'objectiu de donar veu a les organitza-

cions del sud i sentir la seva opinió i les seves respostes envers les polítiques de desenvolupament que el Banc Mundial aplica en els seus països. En aquestes jornades participaren representants d'organitzacions populars del Perú i de l'Equador.

Un col·lectiu ampli d'entitats entre el qual es trobaven ATTAC, el Centre Unesco, Cristians pel Socialisme, FETS, la Federació Catalana d'ONG pels Drets Humans, Setem, Sodepau, entre d'altres, també van convocar, dies abans de donar inici a la Campanya, les Jornades enfront la Globalització Neoliberal amb l'objectiu de fer denúncia del neoliberalisme i aportar reflexions i alternatives.

Després d'aquest ampli debat generat des del món local i des de les organitzacions, els dies 22 a 25 de juny es va desenvolupar, amb l'adhesió de centenars de col·lectius i organitzacions, la Campanya contra el Banc Mundial Barcelona 2001 que va tenir com a lema "Un altre món és possible. Globalitzem les resistències i la solidaritat". Milers de persones d'arreu de l'estat van participar en els plenis, tallers, debats i conferències i accions desenvolupades. La Campanya va centrar el seu treball de reflexió en l'anàlisi de la realitat i en la concreció de propostes alternatives i es va organitzar en set eixos temàtics:

- Democràcia, participació i repressió.
- Drets socials i laborals.
- Migracions.
- Drets ecològics, drets ambientals i model agroalimentari.
- Globalització i militarisme.
- Dona i Globalització.
- Globalització i desenvolupament.

En la trentena de tallers programats dins d'aquests eixos, es va fer anàlisi de les conseqüències de la globalització neoliberal, i molt especialment del paper de les institucions que la sustenten, els organismes financers internacionals com el Banc Mundial, l'Organització Mundial del Comerç i el Fons Monetari Internacional, les grans àrees de lliure comerç com la Comunitat Europea o l'ALCA i les organitzacions militars com l'OTAN.

Pel que fa a les alternatives, es va parlar de l'abolició del deute extern, del reconeixement del deute ecològic amb el Sud, de la globalització dels drets socials i laborals, de la potenciació dels serveis públics i l'aturada de les privatitzacions, de la substitució de les energies fòssils per energies renovables, d'un model agroalimentari respectuós





MATERIAL CREDIT PER AKWABA

amb l'equilibri ecològic, de la fiscalització dels fluxos especulatiu de capitals, del Comerç Just, de la defensa de la cultura de la pau i del rebuig a la fabricació i al comerç d'armes, de democràcia participativa i d'un nou model radical de ciutadania.

La Campanya contra el Banc Mundial Barcelona 2001 va cloure amb una manifestació el 24 de juny des del Passeig de Gràcia fins a la Plaça Catalunya de Barcelona que fou durament reprimida pels cossos de seguretat de l'estat i que va donar peu a la presentació d'una querrela encapçalada per Gabriela Serra, presidenta de la Federació Catalana d'ONGD contra la delegada del Govern, Julia García Valdecasas, i a una segona manifestació massiva de rebuig a l'actuació policíaca.

### Campanya contra l'Europa del Capital i la Guerra

El març de 2002, Barcelona es tornava a convertir en referent per al moviment per una altra globalització. La Cimera de caps d'estat i primers ministres de la Unió Europea els dies 15 i 16 de març, fou el motiu de l'organització de la Campanya contra l'Europa del Capital i la Guerra, que nova-

ment va comptar amb l'adhesió de centenars d'organitzacions locals, nacionals i estatals.

L'organització fou similar a l'anterior contracimera però el debat aquest cop es va centrar en la construcció d'un altre model d'Europa. En el manifest de la campanya es demanava una altra Europa perquè un altre món fos possible:

- Una Europa on la ciutadania i no el mercat controlï l'economia, amb repartiment de la riquesa i del treball per mitjà de polítiques econòmiques que satisfacin les necessitats socials de les persones i la protecció del seu patrimoni ambiental i cultural.
- Una Europa que posi per davant de qualsevol altre objectiu la llibertat i la igualtat de les persones i la seva extensió a tota la població mundial.
- Una Europa en què la democràcia participativa sigui una realitat, que permeti el desenvolupament dels drets culturals, lingüístics i polítics de les persones i dels pobles, inclòs el de l'autodeterminació.
- Una Europa que doni prioritat al foment de la pau al món, i elimini les desigualtats entre les persones i els pobles i supprimeixi els exèrcits. Aplicar polítiques de justícia universal, com l'abolició immediata del deute extern dels països empobrits.
- Una Europa respectuosa amb el planeta i tots els éssers vius que hi viuen, avui amenaçats per un mercat sense límits.
- Una Europa que faci de l'alimentació sana i sostenible un dret i no un negoci.

La campanya va finalitzar el 16 de març de 2002 amb la manifestació antiglobalització més gran de la història fins a la data. Més de 500.000 persones d'arreu de l'estat hi van participar. Molta ciutadania europea va ser retinguda a la frontera i retornada als seus països quan aquells dies la Unió Europea va suspendre la llibertat de moviments dels acords de *Schenguen* per evitar la seva participació a la manifestació.

### 4. Les ONGD i la globalització

La incorporació de la denúncia de les relacions injustes Nord-Sud com un dels principals objectius d'una bona part de les ONG de desenvolupament catalanes ha estat molt important en els darrers anys. Les campanyes de sensibilització adreçades a la ciutadania i les accions d'incidència política adreçades als governs i a les institucions públiques

o privades que donen suport al model de globalització neoliberal han crescut amb força.

Però perquè aquestes accions siguin cada cop més eficaçes, cal la complicitat de moltes entitats i col·lectius. El treball en xarxa o en consorci entre ONGD i altres organitzacions de caire veïnal, solidari, polític, educatiu... asseguruen una incidència més profunda en les institucions i en la ciutadania.

És fonamental, doncs, el treball en xarxa de les ONGD i de les seves federacions autonòmiques amb els nous moviments socials. Caldrà cada cop un compromís més profund de les ONGD amb el Fòrum Social Mundial i amb les seves expressions regionals i locals perquè el moviment antiglobalització ha aconseguit convertir-se en una veritable alternativa social i política al model de desenvolupament neoliberal. Cal posar-se al servei d'aquest moviment i promoure-hi la incorporació d'amplis sectors de la nostra societat, i fer de pont quan calgui.

També és fonamental el suport de les ONGD als moviments socials dels països del sud que lluiten sobre el terreny contra el neoliberalisme. Cada cop més sovint, aquest suport és motiu de la generació de nous projectes de desenvolupament que enforteixen les estructures i les accions d'aquests moviments socials. El paper d'aquestes organitzacions és fonamental per al canvi estructural en els seus països i per a la conscienciació de les nostres societats.

Cal que les ONGD del Nord i del Sud no limitin la seva acció als projectes i entenguin que el treball de cooperació no té sentit sense la denúncia de les causes que el fan necessari.

El treball en xarxa o en consorci entre ONGD i altres organitzacions de caire veïnal, solidari, polític, educatiu... asseguruen una incidència més profunda en les institucions i en la ciutadania

## Monterrey, Johannesburg i els Objectius del Mil·leni

Marta Arias<sup>1</sup> i José Maria Vera<sup>2</sup>

“El nou segle ha començat amb una declaració de solidaritat sense precedents i amb el ferm propòsit d’acabar amb la pobresa al món”. Així arrenca l’Informe del PNUD sobre Desenvolupament Humà de l’any 2003, en referència a la Declaració del Mil·leni de Nacions Unides, aprovada l’any 2000 per “la major concentració de caps d’estat de la història”<sup>3</sup>. Amb ella culminava una dècada tan prolífica en cimera internacional i les seves corresponents declaracions, com escassa en avenços concrets. De fet, quan el setembre de 2000, els governants del món van anunciar a so de bombo i platerets l’adopció de vuit grans objectius de desenvolupament per al nou mil·leni, no feien més que recopilar els terminis i compromisos que s’havien marcat a les cimeres anteriors (i que havien incomplet els anys següents), fonamentalment a la Cimera del Desenvolupament Social, duta a terme el 1995 a la ciutat de Copenhague. Curiosament, sis mesos abans de la Cimera del Mil·leni (el mes de juny del mateix any 2000), s’havia dut a terme a Ginebra una assemblea general extraordinària per revisar el seguiment que s’havia donat en el lustre transcorregut des del Pla d’Acció adoptat a Copenhague. Allà no va haver-hi caps d’estat, ni fotos, ni tan sols grans declaracions. Va ser una “mini-cimera” que va passar bastant desapercebuda i que va deixar un amarg sabor de boca als que vam acudir amb l’esperança que els governs rics, encara que fos per la vergonya del seu clamorós incompliment, adoptessin alguns compromisos efectius per canviar-ne la situació.

En aquest context, hem de reconèixer, si més no a la Cimera del Mil·leni, el mèrit de retornar el desenvolupament a un lloc rellevant de les agendes polítiques i mediàtiques internacionals. I el mèrit de fer-ho d’una manera molt més concreta, si no en canvis polítics, almenys sí en els resultats específics que els països es van comprometre a assolir-hi:

1. Eradicar la pobresa extrema i la fam.
2. Assolir l’ensenyament primari universal.
3. Promoure la igualtat entre gèneres i l’autonomia de la dona.
4. Reduir la mortalitat infantil.
5. Millorar la salut materna.
6. Combatre el VIH/SIDA, el paludisme i altres malalties.
7. Garantir la sostenibilitat del medi ambient.
8. Fomentar una associació mundial per al desenvolupament.

Curiosament, l’objectiu més indefinit dels vuit (el vuitè i últim) és l’únic que interpel·la més directament als països del Nord, mentre que els altres set es refereixen fonamentalment a resultats a assolir als països pobres. Se suposa que l’associació mundial per al desenvolupament inclou mesures com el lliure accés d’aranzels i quotes per a les exportacions dels països menys avançats, una millora a l’alleugeriment del deute als països més pobres, així com la concessió d’una ajuda oficial al desenvolupament més generosa per a aquells països que hagin mostrat la seva determinació de reduir la pobresa. L’absència, però, d’eines concretes i calendaris de forçós compliment va ser, una vegada més, el llast amb què la nova declaració s’ancorava des del seu naixement.

Malgrat tot (o potser per això mateix), el sistema de Nacions Unides no va desistir en la seva aposta per a l’organització de cimera, i amb la “ressaca” del Mil·leni encara a sobre es van organitzar a Monterrey (Mèxic) i Johannesburg (Sud-àfrica) dues cimeres més, que havien de constituir la veri-

<sup>1</sup> **Marta Arias** és responsable de l’Àrea de Finançament per al Desenvolupament.

<sup>2</sup> **José María Vera** és director de Campanyes i Estudis. Tots dos treballen a Intermón Oxfam.

<sup>3</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003, Ediciones Mundi-Prensa 2003*

table prova de foc per a la sinceritat dels compromisos assumits a Nova York.

La primera d'elles, la Conferència Internacional sobre Finançament per al Desenvolupament es va dur a terme el mes d'abril de 2002 i va constituir la primera gran trobada internacional després del fatídic 11-S. En principi, el procés de Monterrey presentava algunes novetats esperançadores, entre d'altres la incorporació del Banc Mundial i l'FMI, que tradicionalment s'havien resistit a "sotmetre's" als processos i mandats d'aquest tipus de conferències. De fet, la pressió amb què les Nacions Unides acudia era particularment rellevant, donat que per a molts observadors la institució s'estava jugant en bona mesura el seu lloc als processos de presa de decisió econòmica a escala mundial. La segona gran novetat d'aquesta cimera no va resultar ser tan esperançadora. Per primera vegada en un procés de les Nacions Unides, els representants governamentals van arribar a la reunió final amb un text completament acordat (conegut com "el consens de Monterrey"; en al·lusió velada a la superació del "consens de Washington", que tanta i tan trista polseguera ha aixecat als països en desenvolupament). Per aquest motiu, van ressorgir amb més força els qüestionaments (per part de la premsa, moltes ONG i en bona mesura el públic en general) sobre la utilitat d'un esdeveniment d'aquestes característiques quan hi estava tot acordat. De fet, si el text hagués estat particularment arriscat a incorporar noves iniciatives, la cimera hi hauria tingut sentit com una forma d'avançar en la seva posada en marxa, anunciar-ho al públic mundial, etc., però, una vegada més, la burocràcia internacional ens va oferir un text feble, considerat majoritàriament insuficient davant la dimensió de la finalitat plantejada: l'assoliment dels objectius del mil·lenni per a l'any 2015.

Així les coses, la pressió durant les setmanes anteriors a la cimera havia anat pujant vertiginosament. ONG i moviments socials de la UE i els Estats Units es trobaven en mobilització permanent, i reclamaven als seus governs que expliquessin per què anaven a Monterrey si no tenien res per oferir. En el cas d'Espanya, el govern ocupava en el primer semestre de 2002 la presidència de la UE, i per tant, li corresponia un paper particularment rellevant en tot el procés. Finalment, unes setmanes abans de partir cap a Mèxic, el Consell de la UE reunit a Barcelona aprova una

resolució de compromís, mesurada fins al mil·límetre i complicada en la seva execució: els països membres es comprometen, de manera col·lectiva, a destinar l'any 2006 el 0,39% del seu PIB a l'AOD. Això significa que els països que es troben per sota d'aquesta mitjana (entre ells Espanya) han de destinar, com a mínim, el 0,33 en aquesta data, mentre que els que es troben per sobre han de mantenir-s'hi. Tenint en compte que el compromís del 0'7 s'havia adoptat feia més de 20 anys, no podem considerar-ho un anunci encisador...

Per la seva part, els Estats Units, que tradicionalment s'havien mostrat reticents a incrementar la seva ajuda (de fet sempre figuren als últims llocs de la llista de donants), van treure a Monterrey l'últim conill del barret: la "*Millennium Challenge Account*", que tindria com a objectiu duplicar l'actual ajuda dels Estats Units en tres anys, i vinculava la destinació dels recursos a l'adopció de "bones polítiques" per part dels països receptors.

**Una vegada més, la burocràcia internacional ens va oferir un text feble, considerat majoritàriament insuficient davant la dimensió de la finalitat plantejada: l'assoliment dels objectius del mil·lenni per a l'any 2015**

Com succeeix sovint, és difícil fer una valoració en blanc i negre d'aquests anuncis. La part positiva és que van suposar una revalorització de l'ajuda en el discurs internacional sobre el desenvolupament que incloïa posicions com la del Banc Mundial, que va elaborar un informe que demostrava que seria necessari duplicar els nivells actuals d'ajuda (al voltant de 50.000 milions de dòlars l'any) per assolir els objectius de desenvolupament del mil·lenni. Lamentablement, aquest objectiu no es va assolir i les promeses van quedar en 16.000 milions de dòlars addicionals per a l'any 2006<sup>4</sup>. Per si això fos poc, no tots els anuncis tenen l'aparença de fer-se realitat i ja són diversos els informes de tot tipus (elaborats per institucions totalment ortodoxes) que denuncien la manca de recursos per portar endavant les iniciatives anunciades a so de bombo i platerets.

<sup>4</sup> Com a dada curiosa, el PNUD compara en el seu informe aquesta xifra amb els 204,000 milions de dòlars que assoleix la despesa privada en tabac cada any.

L'àmplia agenda de Monterrey va quedar reduïda a la pràctica a un regateig d'última hora entre les dues grans potències per acaparar l'atenció dels mitjans amb les seves ofertes d'ajuda

D'altra banda, però, resulta preocupant veure com l'àmplia agenda de Monterrey va quedar reduïda a la pràctica a un regateig d'última hora entre les dues grans potències per acaparar l'atenció dels mitjans amb les seves ofertes d'ajuda. No apareixien així amb les mans buides, quan havien estat incapaços d'assolir compromisos concrets en altres àmbits més estructurals com el comerç internacional, el deute extern, l'arquitectura financera internacional o el paper de les inversions privades en el desenvolupament<sup>5</sup>. Encara que un altre context, aquesta tendència se segueix manifestant a l'actualitat en diferents organismes. Així, en una reunió convocada pel vicepresident del Banc Mundial per a la Unió Europea amb la Coordinadora Estatal d'ONGD, suposadament per parlar del paper del Banc en l'assoliment dels objectius de desenvolupament del mil·lenni, tot el discurs del representant internacional es va centrar en la necessitat de millorar quantitativament i qualitativament l'ajuda al desenvolupament (i, per tant, en les mesures que havien d'adoptar bàsicament els països membres del CAD). Evidentment, aquesta millora és imprescindible per assolir els objectius del mil·lenni, però si parlem del Banc Mundial, probablement tindria més impacte una millora de les seves pròpies polítiques internes, una revisió exhaustiva dels seus suports programàtics i l'impacte d'aquests sobre els objectius que afirma defensar. Suposa això per tant una crida d'atenció per al mateix sector de les ONG i els moviments socials, que no hem de desistir en les nostres campanyes a favor d'una major i millor AOD, però tampoc podem oblidar que aquesta és només una de les mesures necessàries per aconseguir el desenvolupament equitatiu.

En relació amb l'anàlisi dels acords de Monterrey, un altre factor a destacar és el fet que no s'havien consensuat, com a part del procés multilateral, sinó que havien estat les dues potències que, de manera unilateral i fora del marc de la pròpia Conferència, havien arribat a una decisió sobre les seves ofertes. En un context com el de l'any 2002, en què els Estats Units encara es debatien (almenys aparentment) entre enfortir la comunitat internacional o sortir definitiva-

ment de la foto, decisions com aquesta prenen una rellevància particularment important.

Finalment, no podem obviar una reflexió addicional que hauríem d'aprofundir dins l'àmbit de les ONG de desenvolupament. Totes reclamem des de fa anys l'acompliment del 0'7% i hem denunciat (de manera totalment justificada) la garreperia de la major part dels donants. Si ens centrem però, per un moment, en el cas espanyol, ens enfrontem ara amb un repte que probablement sigui més gran. En efecte, Espanya va assumir el compromís de la UE a Monterrey, i, per tant, s'ha compromès a assolir el 0'33% l'any 2006. Així va ratificar-ho en diverses ocasions el secretari d'estat de cooperació, Miguel Ángel Cortés, que va arribar a afirmar que aquest percentatge constitueix l'únic compromís internacional vigent en relació amb l'ajuda al desenvolupament. Donada la trajectòria seguida per la cooperació espanyola, hem de felicitar-nos per aquest increment. Dues són però les preocupacions que emanen d'aquesta posició. D'una banda, el fet que suposi descartar automàticament la resta de compromisos assumits per Espanya en relació amb l'ajuda, que malgrat allò afirmat pel secretari d'estat són molts i estan recollits en diversos textos oficials: el mateix 0'7% (ratificat a més per tots els partits polítics en el Pacte de la Solidaritat de 1995), el 20-20 (pel qual els donants es comprometen a destinar el 20% de la seva ajuda als serveis socials bàsics), el 0'15% (percentatge del PIB a destinar als països menys avançats), i un llarg etcètera. I d'altra banda, la sospita cada vegada més confirmada que darrere aquest avenç hi ha subjacent una estratègia de "tot s'hi val" per arribar-hi a aquesta xifra, i destacar l'augment dels crèdits FAD (que l'any 2002 van incrementar en un 27% els seus desemborsaments) i la incorporació de partides qüestionables en el còmput de l'ajuda (entre les quals ocupen un lloc destacat les despeses relacionades amb la participació en el conflicte de l'Iraq).

Si tornem al context internacional, una vegada finalitzat Monterrey, s'aproximava ràpidament una nova cita: la Cimera sobre Desenvolupament Sostenible en Johannesburg (entre el 26 d'agost i el 4 de setembre). L'origen de la cimera es remunta trenta anys enrere, a la Conferència de les Nacions Unides sobre Medi Ambient Humà, que s'havia dut a terme a Estocolm el 1972. La par-

<sup>5</sup> Temes com la Taxa Tobin o l'establiment d'un tribunal d'arbitratge sobre el deute extern van tenir un nivell de discussió fins aleshores desconegut en una cimera d'aquest tipus, però no es van plasmar finalment en cap proposta concreta.



ticular "saga" del Desenvolupament Sostenible va tenir la seva continuïtat a Rio de Janeiro, on va tenir lloc el 1992 la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament, més coneguda com Cimera de la Terra. Davant d'aquestes, la Conferència de Johannesburg va tenir com a valor afegit fonamental assumir una concepció més comprensiva del que significa el desenvolupament sostenible, al treure'l d'un marc estrictament mediambiental per assumir-hi la seva triple faceta: econòmica, social i mediambiental<sup>6</sup>.

Amb aquesta idea en ment, les expectatives havien anat creixent, a l'espera que a Johannesburg poguessin aterrar algunes de les reflexions i vaguetats del procés de Monterrey. Una vegada més, però, aquestes expectatives van quedar defraudades. A Johannesburg, no es va avançar res en compromisos concrets sobre temes fonamentals com l'ajuda, el deute extern o el comerç internacional. Aquest últim àmbit va acaparar en bona mesura l'atenció internacional a causa, entre d'altres, de las pressions exercides pels Estats Units, que van concertar la seva posició amb la Unió Europea després que a l'última trobada preparatòria s'assolís un complicadíssim consens. Les tensions al voltant de la incorporació o no d'una referència explícita a la primacia dels acords de l'OMC finalment van acabar amb una retirada d'aquest paràgraf, però en qualsevol cas va quedar patent que tant el mediambient com la lluita contra la pobresa quedarien subordinats als interessos econòmics i comercials dels països més poderosos.

Certament, hi ha altres actors amb visions més positives pel que fa als resultats de la cimera<sup>7</sup>, però el fet és que l'esperada concreció sobre els compromisos de Monterrey mai va arribar a produir-se, com tampoc es van oferir calendaris concrets d'implementació d'alguns dels compromisos genèricament adquirits (com el de l'eliminació dels subsidis a l'exportació).

Tot això ens porta a pensar novament en el marc global: quin sentit té aquesta successió de cimeres si no partim d'un compromís real per part dels països per posar en marxa els

processos i recursos necessaris. Les anàlisis de fons hi són des de fa temps, les mesures també. Per suposat, també les xifres que assalten amb freqüència (certament, cada vegada menys, perquè desafortunadament la pobresa i la desigualtat van deixar de ser notícia ja fa temps) les pàgines dels nostres diaris. Per què seguim insistint llavors en aquests processos?

Són cada vegada més nombroses les veus que denuncien la incapacitat de la comunitat internacional per posar en marxa ni tan sols els esforços que serien necessaris per assolir-hi els objectius més bàsics. Recordem, en efecte, que els objectius del mil·leni constitueixen metes de mínims, i que si, per exemple, s'aconseguís l'objectiu dedicat a reduir a la meitat les persones que viuen amb menys d'un dòlar al dia, encara ens trobaríem amb 900 milions de persones sumides en tan absoluta pobresa. I tanmateix, ni tan sols aquest miser objectiu es complirà de seguir amb les tendències actuals. Una dada més: Nacions Unides calcula que, si seguim amb la tendència actual, l'objectiu de reduir en 2/3 la mortalitat infantil no s'aconseguirà a l'Àfrica Subsahariana l'any 2015, sinó el 2165: amb quina cara podem mirar l'Àfrica negra i anunciar-li 150 anys de retard per a la supervivència dels seus infants?

Desafortunadament, el context internacional segueix sense ajudar en excés. El propi secretari general de les Nacions Unides, Kofi Annan, ha arribat a lamentar que l'atenció dels líders mundials s'està desviant dels vuit grans objectius, cada vegada més concentrada en la lluita contra el terrorisme i l'agenda que marca la seguretat internacional. Segons Annan "en la vida quotidiana de la major part de la gent a l'actualitat, el terrorisme i les armes de destrucció massiva només són amenaces remotes i hipotètiques; les pors que aterren la majoria són aquelles relacionades amb la pobresa, la fam, l'atur o les malalties".

Encara que només tinguin un valor testimonial, les crides i les denúncies de les Nacions Unides constitueixen un tauló a què aferrar-nos enmig d'aquest naufragi que a vegades sembla irreversible. Les grans trobades constitueixen una oportunitat per cridar l'atenció dels mitjans de comunicació de tot el món i treure els colors als governants dels països rics davant el seu descarat incompliment. Però aquesta momentània estrebada d'orelles no serveix de res si no està acompanyada d'un sincer propòsit d'esmena, i seguit d'un pla d'acció real.

En el camp de la Responsabilitat Social Corporativa es parla de les "tres C" que poden estar darrera d'un canvi d'ac-

<sup>6</sup> No es tracta d'un avenç menor, donat que el món del desenvolupament i el del mediambient s'havien mantingut tradicionalment separats, fins i tot en els àmbits no governamentals. En aquest sentit, s'ha de destacar la creació al voltant de Johannesburg de la coalició Eco-Equity, que va agrupar grans ONG internacionals d'ambdós camps i va tenir un impacte molt destacat en la pròpia cimera.

<sup>7</sup> Vegeu al respecte el document elaborat per Mònica Goded per a CECOD, *El papel de la UE en las recientes cumbres internacionales* (núm. 1, 2003).



tuació en el comportament de les empreses: convicció, conveniència i coerció. Sens cap dubte, aquesta mateixa trilogia és aplicable en el cas dels governs. Sens dubte, el desitjable fóra que tots els canvis s'assolissin per convicció, per una aposta decidida pel reconeixement dels drets fonamentals de tota la ciutadania del planeta, en l'exercici dels quals comparteixen una responsabilitat tots els governs. Lamentablement, la convicció gairebé no traspasa el paper de les declaracions. La segona "C" és la de la conveniència, i a ella s'ha recorregut sovint els últims anys: conveniència d'acabar amb la pobresa per aconseguir un món més segur, per evitar la immigració, per generar nous mercats... Som moltes persones les que ens sentim llunyanes a aquests plantejaments, però malgrat el seu marcat utilitarisme tampoc han aconseguir un gran impacte quant a assolir mesures efectives. Els seus esperats èxits són potser massa llunyans, els interessos immediats exerceixen una pressió molt forta, i en el món de la política el llarg termini queda sempre massa lluny.

Correspon ser escèptics davant les expectatives d'uns canvis l'adopció dels quals passa en essència per les mans d'aquells més interessats a mantenir l' "estatus quo"

Però... què passa amb la coerció? Tenim un important debat en marxa entorn a la reforma d'alguns dels grans organismes internacionals (més ampli en el cas de les Nacions Unides i molt més limitat en el Banc Mundial i l'FMI, on s'obren i es tanquen els debats sobre la representativitat i el poder de vot dels països més pobres sense que s'aconsegueixin grans avenços), però tot sembla indicar que correspon ser escèptics davant les expectatives d'uns canvis l'adopció dels quals passa en essència per les mans d'aquells més interessats a mantenir l'*estatus quo*.

Però no podem oblidar un altre important element coercitiu que podríem denominar "des de sota", i que és el que ens correspon a tots nosaltres com a ciutadania d'aquesta aldea global. Són molts els exemples que tenim a la mà de mobilitzacions importants que han aconseguir calar en l'opinió pública mundial. Amb major (campanya contra les mines) o menor (mobilitzacions en contra de la guerra) èxit en termes de decisions polítiques, el cert és que han aconseguir trans-

metre un missatge molt clar a les grans institucions i deixar constància que cap mesura hi passaria desapercibuda.

Potser aquí es trobi ara mateix el nostre major repte com a ONG de desenvolupament. Sense oblidar la nostra feina fonamental en projectes de cooperació, tenim una responsabilitat ineludible amb el món que ens envolta i amb les persones per què treballem en el dia a dia. Tenim la responsabilitat de despertar consciències i modificar actituds, i per això són molts els companys i les companyes de camí que podem trobar si estem disposats a afrontar-ne el repte. Sense pretendre coincidir en cadascun dels postulats però sense fer de les nostres diferències el principal cavall de batalla. Perquè aquesta només pot guanyar-s'hi si nosaltres som més llestos.

## De Rio a Johannesburg i de les cimeres mundials a casa nostra: què hi ha del desenvolupament sostenible?

Enric Tello<sup>1</sup>

Molta gent s'adona, amb desencís, que cada cop parlem més d'un medi ambient que està pitjor. Tenen raó. Tots els informes diuen que les pressions ambientals són cada cop més insostenibles al Nord i al Sud. Ja ho advertia el Club de Roma poc abans de la Cimera de la Terra del 1992 a Rio: mentre s'infla la retòrica del desenvolupament sostenible, la resolució dels problemes socioambientals s'estanca. Els vint-i-cinc anys anteriors el missatge que els moviments ecologistes i els científics compromesos dirigíem als governs i les empreses venia a ser: "*no sabeu el que feu*". Com ens ha recordat el veterà lluitador antinuclear austríac Robert Jungk, un cop que a Rio de Janeiro gairebé tothom admetés l'existència del problema, si més no retòricament, el missatge és ara aquest: "*no feu el que sabeu*".

La primera onada de consciència ambiental desfermada el 1972 amb la cimera d'Estocolm es va congelar al cap de poc amb la segona guerra freda contra la Unió Soviètica llançada pels iniciadors de la reacció neoliberal de final del segle XX: Ronald Reagan (president dels Estats Units el 1980-88) i Margaret Thatcher (la "mà de ferro" a Gran Bretanya el 1979-1990), amb l'ajut d'altres governs europeus entre els quals va destacar el canceller alemany Helmut Kohl (1982-1998, autor de la cèlebre frase: "vosaltres protesteu, nosaltres governem"). La Cimera de Rio va ser possible, el 1992, pel momentani desglaç que es va viure amb la caiguda del mur de Berlín el 1989. Però l'esclat el 1990-91 de la primera guerra pel petroli de l'Iraq ja va donar la mida de les intencions dels Estats Units quan, sota la presidència de George Bush, esdevindrien l'imperi únic amb l'ensorrament de l'URSS. Deu anys després, arran de l'atemptat a les torres bessones del 2001, l'arri-

bada al poder imperial de la mà del fill de Bush d'un grup de fanàtics directament lligats als negocis petrolers vol tancar altre cop a pany i forrellat l'esperança en altres móns possibles. El seu bel·licisme unilateral, l'obsessió per controlar les reserves de petroli, i el rebuig al Protocol de Kioto o el boicot a la cimera de Johannesburg el 2002, són dues cares de la mateixa moneda.

Vol dir això que no han servit de res tants esforços dels moviments socials, i tanta tinta vessada en declaracions de bones intencions sostenibles signades a multitud de cimeres governamentals? El meu ofici d'historiador i l'experiència viscuda em diuen que la lluita social i l'activació de consciències mai no són debades. Però els efectes acostumen a difuminar-se en l'habitual opacitat de l'espai mediàtic, i actuar en temps sovint massa llargs per a qui no tingui una paciència revolucionària. La dificultat rau a saber trobar, a la vida social, les mediacions sempre allargassades i complexes entre causes i efectes.

Què hem tret en clar, fins ara, de deu anys d'invocació del desenvolupament sostenible? Potser haurem de començar per invertir les tornes i reconèixer que, justament, es parla tant de sostenibilitat perquè la realitat ho és cada cop menys. Però malgrat tots els núvols d'hipocresia i publicitat enganyosa, hem de partir de la base que admetre el problema i parlar-ne és la primera condició per trobar-hi remei. Ja sabem que la situació és insostenible. Mercès a molts estudis i petites pràctiques emergents, comencem a saber força millor què cal fer, on, i com. Els camins per transitar cap a escenaris més sostenibles són ara més clars i versemblants que trenta anys enrere, quan els moviments ecologistes ens vam començar a moure al Nord i al Sud. Tanmateix, els obstacles al canvi són formidables. Això origina la situació de bloqueig on germina una crisi de legitimitat cada cop més profunda. Perquè mentre

<sup>1</sup> Catedràtic del Departament d'Història i Institucions Econòmiques de la Universitat de Barcelona. Membre d'Ecologistes en Acció, Barnamil i ATTAC-Catalunya.

empreses i governs proclamen que treballen per preservar el medi ambient, els fets parlen per ells mateixos desmentint-ho. I quan la dissonància s'acreu, la tasca és aquesta: identificar barreres, fer visibles els obstacles, i aïllar els interessos creats per aprofundir la seva crisi de legitimitat fins ensorrar-los.

Potser soni una mica optimista. I ho seria, si no partim de la base que el primer gran obstacle també rau en la nostra feblesa a l'hora d'oferir alternatives convincents. Els moviments ecologistes hem aconseguit una gran credibilitat en la protesta i la denúncia. La majoria pensa que les grans empreses i els governs degraden el medi ambient, enlloc de tenir-ne cura com proclamen. Però a la vegada, també creu que no hi ha alternatives viables per viure millor d'una altra manera. No confien que, de veritat, hi hagi altres mons possibles per molt desitjables que els semblin. I encara que no els mereixin molta confiança, segueixen atorgant la seva resignada acceptació als qui manen a l'àmbit privat del mercat i a l'esfera pública de l'estat.

Robert Jungk va dir fa uns anys que els moviments ecologistes havíem d'unir la proposta a la protesta, i esdevenir una caldera bullent d'idees i experiències per mostrar que es pot fer el que diem. Un cop hem connectat amb l'enuig i el desig de molta gent, cal demostrar també que l'esperança pot esdevenir realitat a la vida quotidiana. Per això és tan important que hi hagi experimentació —tant si va endavant com si ensopega pel camí revelant nous obstacles—, i divulgar les bones pràctiques de cada lloc per afavorir l'aprenentatge col·lectiu en altres.

Els desafiaments ambientals han esdevingut globals. Però si la solució és en mans de tothom, s'ha de cercar localment. Cal partir de la base que tothom viu a un lloc, i que una part molt important del canvi té a veure amb la presa de consciència del poder del lloc, a cada lloc. Només treballant en comú amb altra gent en algun lloc podem sortir de l'aïllament impotent per pensar i assajar altres maneres de viure. Cal actuar localment per canviar globalment.

Els indicadors globals ens diuen, per exemple, que les emissions de gasos d'efecte hivernacle segueixen creixent mentre l'imperi únic es nega a acceptar cap compromís de reduir-les, i aconsegueix que una Rússia lligada de peus i mans —on el capitalisme cleptòman engendrat pel neoliberalisme està provocant un dels majors col·lapses econòmics i humans contemporanis— es negui

a ratificar el Protocol de Kioto i d'aquesta manera endarrerir la seva entrada en vigor. Però no ens podem quedar amb això. A més de contemplar les tendències globals, hem de plantejar-nos què podem fer a casa nostra, al nostre país. I què estem fent realment. Per analitzar-ho val la pena prendre com a mostra la contribució a l'efecte hivernacle, no perquè sigui un problema ambiental més important que altres, sinó perquè esdevé el principal component de la petjada ecològica global, revela molt bé la dimensió Nord-Sud de la qüestió i posa de manifest les dinàmiques de fons que afecten les altres dimensions de la crisi ecològica.

L'IPCC —la veu autoritzada de la comunitat científica sobre el canvi climàtic, reunida al més alt nivell per les Nacions Unides— recomana reduccions del 60 al 80% de les emissions de gasos d'efecte hivernacle per mitjan segle XXI. En comparació, el Protocol de Kioto de 1997 cerca un objectiu molt modest: *“aconseguir l'estabilització de les concentracions de gasos d'efecte hivernacle a l'atmosfera a un nivell que impedeixi interferències antropogèniques perilloses al sistema climàtic [...], en un termini suficient per permetre que els ecosistemes s'adaptin naturalment al canvi climàtic, garantir que la producció d'aliments no es vegi amenaçada i permetre que el desenvolupament segueixi d'una manera sostenible”*

**Només treballant en comú amb  
altra gent en algun lloc podem  
sortir de l'aïllament impotent  
per pensar i assajar altres  
maneres de viure. Cal actuar  
localment per canviar globalment**

De moment, només estableix un primer pas molt petit: reduir un 5% les emissions mundials de gasos hivernacle entre el 2008 i el 2010 respecte al nivell de 1990. Admet compromisos diferents per a cada país, i molts mecanismes de “flexibilitat” —comptar les emissions “netes” d'una cistella de sis gasos, negociar “unitats de reducció” entre països desenvolupats, i “sistemes d'aplicació conjunta” Nord-Sud—, exclou el transport internacional i no ha definit encara un sistema de sancions. Però amb tots els seus defectes, el Protocol de Kioto situa per primer

Taula 1

## L'INCREMENT DE LA CONTRIBUCIÓ ESPANYOLA A L'EFECTE HIVERNACLE

	EMISSIONS BRUTES, EN CO2 EQUIVALENT, DELS SIS GASOS D'EFECTE HIVERNACLE COMPTABILITZATS		EMISSIONS NETES DE CO2 EQUIVALENT, UN COP DESCOMPTADA L'ABSORCIÓ LOCAL AL PROPÍ TERRITORI		% D'INCREMENT DE LES EMISSIONS BRUTES RESPECTE A LA BASE DE CÀLCUL DEL PROTOCOL DE KIOTO		% D'INCREMENT DE LES EMISSIONS NETES RESPECTE A LA BASE DE CÀLCUL DEL PROTOCOL DE KIOTO	
					EMISSIONS TOTALES DE CO2 EQUIVALENT PER HABITANT A L'ANY		EMISSIONS NETES DE CO2 EQUIVALENT PER HABITANT A L'ANY	
1990	286.428.110	257.175.650	-1,2	-1,3	7,2	6,4		
1991	293.570.160	264.317.700	1,3	1,4	7,6	6,8		
1992	302.773.230	273.520.770	4,5	5,0	7,7	7,0		
1993	287.637.960	258.385.500	-0,8	-0,8	7,2	6,5		
1994	304.672.280	275.419.820	5,1	5,7	7,6	6,8		
1995	318.134.580	288.882.130	9,8	10,9	7,9	7,1		
1996	310.899.110	281.646.650	7,3	8,1	7,8	7,1		
1997	331.167.510	301.915.050	14,3	15,9	8,3	7,6		
1998	341.929.800	312.677.340	18,0	20,0	8,6	7,8		
1999	370.920.070	341.667.610	28,0	31,1	9,2	8,5		
2000	385.987.430	356.734.970	33,2	36,9	9,5	8,8		
2001	390.038.780	360.786.320	34,6	38,4	9,5	8,8		
2002	400.155.570	370.930.110	38,1	42,3	9,6	8,9		

Font: elaboració pròpia a partir del *Departament de Medi Ambient de la Confederació Sindical de Comissions Obreres* i el *Worldwatch Institute* ([www.ccoo.es/pdfs/160703\\_GASES.PDF](http://www.ccoo.es/pdfs/160703_GASES.PDF)); i del *Instituto Nacional de Estadística* ([www.ine.es](http://www.ine.es)). La base de càlcul per al 1990 són 289.850.720 tones de CO2 equivalent d'emissions brutes i 260.598.260 tones d'emissions netes.

cop a l'horitzó una limitació global al creixement d'un model energètic i econòmic insostenible. És com haver llançat una àncora, i que la inèrcia del vaixell encara arrossega pel fons marí, però que tard o d'hora en pot aturar la marxa. Per això s'hi oposen aferrissadament tantes grans empreses, començant per les petrolieres i multinacionals de l'automòbil i tants governants com el fill de Bush.

Les compensacions admeses pel Protocol de Kioto permeten països amb emissions per habitant del tot insostenibles, com Espanya, seguir augmentant-les fins al 2010. La Unió Europea s'ha compromès a reduir un 8% les emissions conjuntes, però dins la "cistella comuna" autoritza l'Estat espanyol a augmentar-les fins a un 15%. D'aquesta forma, es va sortejar l'obstrucció del Govern espanyol a l'avenç del compromisos ambientals comunicaris, palesa també en l'oposició a un impost ecològic sobre les energies brutes. El resultat és a la vista (Taula 1).

El 2002 ja s'ha doblat el marge concedit a la "bombolla europea", i l'abocament a l'atmosfera de gasos hivernacle ha augmentat a Espanya un 38% des del 1990. Rere el malbaratament de recursos, sempre s'amaga un abocament creixent de residus i contaminació que multiplica la petjada ecològica de la nostra societat de consum arreu del món. La petjada mitjana mundial ronda les 2,3 hectàrees per persona, i ja supera en un 20% la biocapacitat

disponible (1,9 hectàrees) a costa de les generacions futures. Si tothom visqués amb 4,7 hectàrees, com a Espanya, necessitaríem dues terres i mitja (i si volguéssim fer-ho com un nord-americà, amb una petjada ecològica propera a deu hectàrees, en caldrien cinc). Però només en tenim una.

Taula 2

## PETJADES ECOLÒGIQUES A DIVERSOS PAÏSOS DEL MÓN (1999) PETJADA ECOLÒGICA PER HABITANT (HECTÀREES)

ESTATS UNITS	9,7	XILE	3,1
CANADÀ	8,8	MÈXIC	2,5
AUSTRÀLIA	7,6	BRASIL	2,4
SUÈCIA	6,7	VENEÇUELA	2,3
DINAMARCA	6,6	TURQUIA	2,0
FRANÇA	5,3	PANAMÀ	1,7
GRAN BRETANYA	5,3	EGIPTO	1,5
HOLANDA	4,8	XINA	1,5
JAPÓ	4,8	COLÒMBIA	1,3
ALEMANYA	4,7	NIGÈRIA	1,3
ESpanya	4,7	PERÚ	1,2
PORTUGAL	4,5	ETIÒPIA	0,8
RÚSSIA	4,5	ÍNDIA	0,8
ITÀLIA	3,8	PAKISTAN	0,6
POLÒNIA	3,7	BANGLA DESH	0,5

PETJADA MITJANA MUNDIAL: 2,3  
 BIOCAPACITAT MUNDIAL DISPONIBLE: 1,9 (1,7 AMB UN 12% PROTEGIT PER PRESERVAR LA BIODIVERSITAT)

Font: Wackernagel, M.; Monfreda, Ch.; Deumling, D. (2002); Carpintero, O. (2002:120-125).

Com ha dit Óscar Carpintero, el model de creixement econòmic espanyol del darrer mig segle, i encara més l'economia del totxo propiciada els darrers anys pel PP, ha esdevingut un veritable "drac europeu" en consum d'energia i materials (gràfic 3). Aquest model malbaratador de recursos, que vol convertir el llevant en l'immens geriàtric d'Europa per seguir-lo urbanitzant, és al darrere de l'insensat Plan Hidrológico Nacional (PHN) que, incomplint les directives de la UE, ha endegat una dura "guerra de l'aigua" entre comunitats.

I a Catalunya, com anem? Encara pitjor, segons el *Pla de l'Energia a Catalunya en l'horitzó de l'any 2010* del Govern de la Generalitat (Taula 4 i 5). Malgrat que les dades només compten els tres principals gasos hivernacle de la cistella, i no són del tot comparables amb la Taula 1, les emissions brutes haurien crescut a Catalunya prop del 50%! Una part de l'explicació té a veure amb la dependència nuclear del subsistema elèctric català, que supera el 70% del subministrament (un trist rècord mundial que compartim amb França i Lituània). Com que les nuclears aporten la "càrrega base" del sistema i les centrals tèrmiques

modulen les puntes de la demanda, qualsevol increment del consum es tradueix en un gran augment proporcional de les emissions de CO2.

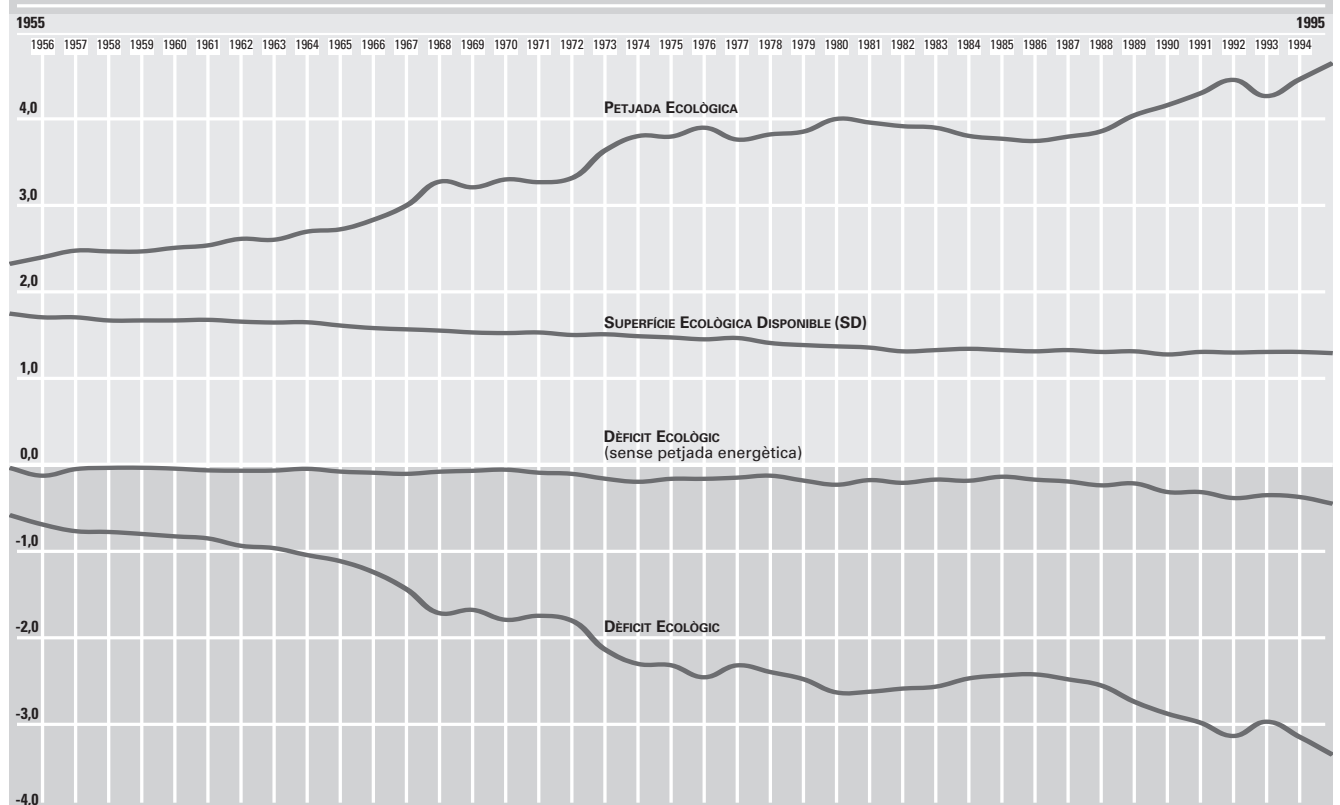
Això és el que s'ha produït amb l'anomenada liberalització del sector elèctric, propiciada pel primer govern del PP amb Convergència i Unió. Dels anys de la construcció de centrals

**Taula 4.**  
**L'AUGMENT INSOSTENIBLE DE LES EMISSIONS DE GASOS D'EFECTE HIVERNACLE A CATALUNYA (1990-2000)**

	EMISSIONS DE CO2 EQUIVALENT L'ANY 1990 (TONES)		% D'INCREMENT 1990-2000
		EMISSIONS DE CO2 EQUIVALENT L'ANY 2000 (TONES)	
GENERACIÓ D'ELECTRICITAT	1.933.000	5.413.000	180,0
CONSUMS PROPIS DEL SISTEMA ENERGÈTIC	3.239.000	3.752.000	15,8
CONSUM FINAL	20.363.000	29.005.000	42,4
<b>EMISSIONS BRUTES TOTALES</b>	<b>25.536.000</b>	<b>38.170.000</b>	<b>49,5</b>

Font: elaboració pròpia a partir del *Departament d'Indústria, Comerç i Turisme de Generalitat de Catalunya* (2002:123).

**Gràfic 3 – PETJADA ECOLÒGICA, SUPERFÍCIE DISPONIBLE I DÈFICIT ECOLÒGIC DE L'ECONOMIA ESPANYOLA, 1955-1995**  
HECTÀREES PER HABITANT



Font: Carpintero, O. (2002:122).



nuclears, el sistema elèctric espanyol arrossegava un enorme excés de capacitat i un astronòmic deute financer. Després de multitud d'ajuts públics al sanejament d'oligopolis privats, la liberalització de 1997 va afegir una nova tendència: reduir les tarifes, especialment als gran consumidors d'electricitat, per provocar un augment del consum que accelerés l'amortització de velles centrals. El *boom* de la construcció i l'aire condicionat han sostingut l'espiral ascendent de la despesa elèctrica, a què s'ha afegit la multiplicació del transport de persones i mercaderies per carretera. Tot plegat, vol dir més emissions de gasos d'efecte hivernacle, que són l'expressió ambiental d'un model social i territorial cada cop més insolidari i ineficient: per fer les mateixes coses, si fa no fa, consumim més energia i n'eixamblem la petjada ecològica.

Mentre les emissions brutes de gasos hivernacle han augmentat un 49,5% a Catalunya, les que provenen del sistema elèctric s'han multiplicat per 1,8 en deu anys (Taula 4). El consum d'electricitat ha crescut al ritme d'un 4% anual, i el 1999 ja era un 70% superior a 1986. La poca despesa en manteniment i millora de la xarxa ha provocat un deteriorament de la qualitat del servei, els talls de subministrament de la qual ho han deixat palès. Però en lloc d'atribuir-ne la responsabilitat a la liberalització del sector elèctric, que ha privatitzat la regulació en lloc de democratitzar-la, les grans empreses responsables de la degradació han aprofitat l'avingentesa per justificar la construcció de noves autopistes elèctriques, com la línia de les Gavarres, i llançar-se a una cursa de jugades estratègiques que converteixen el territori en un immens tauler d'escacs on col·locar noves centrals tèrmiques de cicle combinat. És una història neoliberal semblant a la de Califòrnia, però a casa nostra.

Això ha fet esclatar nous conflictes territorials com el de Llagostera, Cassà de la Selva i Santa Cristina d'Aro amb la línia de les Gavarres, que han fet saltar el tabú que venia des

dels temps de la dictadura de Franco: que d'energia i de nuclearització, més valia no parlar-ne. La declaració de Rubí, signada el 2002 per molts municipis i entitats socials, no reclama només el soterrament de línies d'alta tensió o que els monopolis elèctrics paguin com cal el seu pas pel domini públic, fent-se ressò de la "nova cultura de l'aigua" proposada per la lluita contra el PHN, també reclama una *nova cultura de l'energia* ([www.rubiciutat.net](http://www.rubiciutat.net)):

"[...] una política activa per part del Govern de la Generalitat per fer de l'estalvi i l'eficiència energètica una cultura a implementar per part de les empreses i de les llars en general. Som conscients que el creixement il·limitat de l'actual model basat en l'increment de la demanda multiplica els impactes negatius sobre els ecosistemes i la salut de les persones, i que alhora contribueix al canvi climàtic i hipoteca el futur i el benestar de les nostres comunitats i les economies locals.

Una perspectiva que fa més necessari que mai incentivar la producció d'energia renovable mitjançant la multiplicació de centres de producció a escala local. Les directives de la Unió Europea obren aquest camí en proposar (i demandar als respectius governs) l'increment de la quota de participació de les energies renovables en la producció primària d'energia del 6% actual fins al 12% per a l'any 2010, així com incrementar fins al 22,1% la producció d'electricitat generada a partir de les energies renovables."

Res més lluny de l'escenari previst pel Govern de la Generalitat presidit per Jordi Pujol i Artur Mas. El *Pla de l'Energia a Catalunya en l'horitzó de l'any 2010*, del mateix any 2002 com la declaració de Rubí, proposava tranquil·lament que les emissions de gasos d'efecte hivernacle seguissin creixent... fins al 80% o més per al 2010! Talment com si el Protocol de *Kioto* no anés també amb nosaltres (Taula 5).

Taula 5

**AUGMENTS D'EMISSIONS DE CO2 EQUIVALENT PREVISTOS PEL PLA ENERGIA 2010 DE L'ANTERIOR GOVERN DE CATALUNYA**

	SITUACIÓ L'ANY 1990 (TONES)		ESCAPARI BASE EL 2010 (TONES)		ESCAPARI IER EL 2010 (TONES)	
					% D'INCREMENT ESCAPARI "BASE"	% D'INCREMENT ESCAPARI "IER"
GENERACIÓ D'ELECTRICITAT	1.933.000	12.449.327	10.664.776	544,0	451,7	
CONSUMS PROPIS	3.239.000	4.916.661	4.842.924	51,8	49,5	
CONSUM FINAL	20.363.000	35.277.932	30.771.189	73,2	51,1	
<b>EMISSIONS TOTALES</b>	<b>25.536.000</b>	<b>52.643.920</b>	<b>46.278.888</b>	<b>106,2</b>	<b>81,2</b>	

Font: elaboració pròpia a partir del *Departament d'Indústria, Comerç i Turisme de Generalitat de Catalunya* (2002:437). L'escenari BASE seria deixar-nos portar per les tendències en curs, i l'IER fer alguna cosa per estalviar energia.



Si volem treballar localment per canviar globalment, ja sabem que una tasca cabdal és canviar la base energètica del nostre país. Ens cal optar: o acceptem l'imperi únic, sota el pensament únic neoliberal, que ens porta a la guerra amb la naturalesa i entre els éssers humans que hi vivim; o prenem amb decisió, cadascú al seu lloc, nous camins cap a altres formes més equitatives, sostenibles i democràtiques de desenvolupament humà per fer les paus amb la natura, i entre els pobles que hi vivim.

#### Referències

- **Carpintero, O.** (2002): "La economía española: el dragón europeo en flujos de energía, materiales y huella ecológica, 1955-1995", *Ecología Política*, núm. 23, pàg. 85-125.
  - **Departament d'Indústria, Comerç i Turisme de la Generalitat de Catalunya** (2002): *Pla de l'Energia a Catalunya en l'horitzó de l'any 2010*, Barcelona.
  - **Nel-lo, O.**, ed. (2003): *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Empúries, Barcelona.
  - **Tello, E.** (2001): "Polítiques energètiques a Catalunya: on no n'hi ha no en raja?", a Gomà, R. i Subirats, J. coords., *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000). Coneixement, sostenibilitat i territori*, UB/UAB, Barcelona, pàg. 105-137.
- Wackernagel, M.; Monfreda, Ch.; Deumling, D.** (2002): *Ecological Footprints of Nations. November 2002 Update, Redefining Progress, Oakland* ([www.rprogress.org](http://www.rprogress.org)).

## La Unió Europea i l'ajut al desenvolupament: Dades estadístiques comentades

Anna Ayuso<sup>1</sup>

Les xifres i els comentaris que aborda aquesta secció no són pròpiament les dades del conjunt de la Unió Europea; això voldria dir la totalitat de la política de desenvolupament comunitària més la dels estats membres. Ens limitarem, però, a explicar les principals activitats desenvolupades per les institucions comunitàries; algunes, com passa amb el Fons Europeu de Desenvolupament (FED), les fa amb aportacions dels estats membres i la resta són a càrrec de les partides pressupostàries. D'altra banda, tampoc s'inclouen aquí les dades d'ajuda d'emergència que són gestionades per ECHO i tenen substantivat pròpia i pressupost diferenciat, ni les línies i facilitats financeres que la Banca Europea d'Inversions (BEI) ha posat a disposició dels països en desenvolupament. Ens limitem, doncs, estrictament, al conjunt d'accions que es consideren com a política de desenvolupament comunitària i com a tal apareixen a la memòria d'activitats de la Comissió.

Els anys 2000 i 2001 van coincidir amb la implantació d'un gran paquet de reformes tan institucionals com substantives del conjunt de la política de desenvolupament comunitària després de l'avaluació en profunditat que es va dur a terme els anys anteriors. Aquesta reforma tenia com a principal objectiu millorar l'efectivitat de l'AOD europea, i així racionalitzar la despesa i donar més unitat al conjunt d'accions disperses que s'havien anat creant amb els anys. Per primer cop, a l'any 2000, es va aprovar una declaració política del Consell i la Comissió que explicitava les prioritats generals per a totes les activitats de cooperació, i que establia un mandat de vigilància per la

coherència de tota l'acció exterior de la Comunitat amb els països en desenvolupament i la coordinació interna i també externa, especialment amb els estats membres. La Comunitat Europea es proposava concentrar-se en cinc sectors en els quals considera que té avantatges comparatius; aquests són: comerç en relació amb el desenvolupament, integració regional, política macroeconòmica amb accés als serveis bàsics, transports, seguretat alimentària amb desenvolupament rural sostenible i enfortiment institucional.

**Una bona part dels principals destinataris són països en reconstrucció després de conflictes interns o internacionals**

És clar que una declaració política no acaba d'un cop amb totes les inèrcies del passat i encara hi ha una important dosi de continuïtat en l'acció de la comunitat. De fet, a les memòries de l'any 2001 i 2002, no apareixen explícitament diferenciats el avenços en cada un dels sectors prioritaris proposats. Però algunes coses es mouen i les xifres en donen alguna constància. Per exemple, s'observa una tendència a concentrar la despesa en determinats sectors prioritaris i també una disminució del nombre de partides pressupostàries. Altres novetats són l'increment de l'ajut directe al pressupost en forma d'ajuda programa, la millora en taxa de desemborsament efectiu respecte als compromisos anuals o la incorporació d'una partida específica de coordinació i avaluació. Tot això són indicis que la reforma està en marxa i esperem que els fruits continuaran en els propers anys.

<sup>1</sup> Doctora en Dret Internacional Públic i professora d'aquesta matèria a la Universitat Autònoma de Barcelona i coordinadora del Programa d'Amèrica Llatina a la Fundació CIDOB.

Quadre 1.

## PRINCIPALS PAÏSOS RECEPTORS

PAÍS	2001		PAÍS	2002	
	PAGAMENTS EUROS			PAGAMENTS EUROS	
EX-IUGOSLÀVIA	686,37		EX-IUGOSLÀVIA	553,61	
MAURITÀNIA	130,44		ADMINISTRACIÓ PALESTINA	181,48	
ADMINISTRACIÓ PALESTINA	123,41		AFGANISTAN	152,50	
ETIÒPIA	116,36		MOÇAMBIC	148,69	
TANZÀNIA	113,76		TURQUIA	145,51	
SUD-ÀFRICA	110,78		MAURITÀNIA	131,69	
TURQUIA	91,33		BÒSNIA-HERZEGOVINA	131,16	
COSTA D'IVORI	91,13		ETIÒPIA	129,40	
KÈNIA	90,44		MARROC	123,93	
EGIPTE	88,16		SUD-ÀFRICA	123,6	
ÍNDIA	83,98		ZAMBIA	118,93	
BANGLADESH	82,55		ÍNDIA	103,28	
MALAWI	78,39		TANZÀNIA	92,68	
UGANDA	77,01		TUNÍSIA	91,56	
TUNÍSIA	74,19		R. D. DEL CONGO	77,15	

## Font:

Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.

Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002.

Tant l'any 2001 com el 2002, els principals receptors en volum global han estat, amb gran diferència, els territoris de l'ex-Iugoslàvia, com a contribució europea a la seva reconstrucció (vegeu quadre 1). Altres territoris que apareixen com a destacats els dos anys han estat l'Administració Palestina i Mauritània. Dels 15 primers receptors només canvien sis

d'un any a l'altre, la qual cosa demostra una important dosi de continuïtat, tot i que la posició i la quantitat de recursos experimenta variacions. El que es manté també és la proporció del nombre de països segons la zona geogràfica; el continent amb més països entre els principals és Àfrica, però també destaca la presència de 5 països de l'àrea mediterrània. D'Àsia, només en repeteix l'Índia, un any acompanyada de Bangladesh i l'altre de l'Afganistan, ja després de la guerra que va acabar amb el règim dels talibans com a conseqüència de la seva presumpta col·laboració amb els atacs terroristes als Estats Units l'11 de setembre de 2001. De l'Amèrica Llatina, no en trobem cap entre els 15 primers receptors. Veiem que una bona part dels principals destinataris són països en reconstrucció després de conflictes interns o internacionals.

La distribució per àrees geogràfiques del conjunt d'activitats de cooperació (vegeu quadre 2) confirma, en part, les tendències comentades: l'Àfrica Subsahariana, que és la principal àrea receptora del FED, és amb distància la principal destinació de l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD). En canvi, apareixen en posicions molt semblants el Nord d'Àfrica, l'Extrem Orient i l'Amèrica central, mentre que clarament el darrer lloc l'ocupa l'Amèrica del Sud. Si deixem de banda el FED, i mirem tan sols la distribució de les línies pressupostàries (vegeu quadre 3), apareixen, en primer lloc, els països europeus en procés de preadhesió, els Balcans i el Mediterrani, per tant, hi ha una preferència clara pels països de l'entorn.

Quadre 2.

## DISTRIBUCIÓ GEOGRÀFICA DE LA COOPERACIÓ EXTERIOR DEL PRESSUPOST I EL FED

MILIONS D'EUROS

	2001		2002	
	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS
EUROPA - TOTAL	1212,75	1192,71	1133,18	1073,75
ÀFRICA - TOTAL	2038,11	2261,32	2482,23	236,90
NORD D'ÀFRICA	319,07	246,8	365,41	339,73
ÀFRICA SUBSAHARIANA	1719,04	2014,52	2116,82	2027,17
AMÈRICA - TOTAL	656,90	424,61	545,20	408,13
AMÈRICA CENTRAL I DEL NORD	373,01	248,60	294,85	242,85
AMÈRICA DEL SUD	195,56	140,48	124,99	128,29
ÀSIA - TOTAL	955,66	870,13	1432,49	1091,00
ORIENT MITJÀ	188,09	182,90	410,07	307,17
ÀSIA MERIDIONAL I CENTRAL	466,67	409,96	625,02	477,06
EXTREM ORIENT	217,23	230,82	311,36	245,96
OCEANIA	65,82	68,96	75,10	35,73
PMA SENSE ESPECIFICAR	857,53	578,07	563,53	568,41
AJUDA MULTILATERAL	207,25	495,96	301,00	376,38
<b>TOTAL PVD</b>	<b>5994,02</b>	<b>5891,76</b>	<b>6532,73</b>	<b>5920,30</b>

## Font:

Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.

Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002.

## BLOC 1. CONTEXT MUNDIAL I EUROPEU

**Quadre 3.**  
**DISTRIBUCIÓ GEOGRÀFICA DE L'AOD DEL PRESSUPOST**

PAGAMENTS EN MILIONS D'EUROS

	2001	%	2002	%
<b>PREADHESIÓ</b>	1.404,21	24,93	1.642,31	27,14
<b>MEDITERRANI</b>	477,01	8,47	705,37	11,66
<b>BALCANS</b>	920,02	16,33	749,17	12,38
<b>NOUS PAÏSOS INDEPENDENTS I MONGOLIA</b>	423,13	7,51	395,21	6,53
<b>ÀSIA</b>	383,12	6,80	574,87	9,50
<b>AMÈRICA LLATINA</b>	151,94	2,70	333,22	5,51
<b>PRÒXIM ORIENT I ORIENT MITJÀ</b>	101,97	1,81	138,03	2,28
<b>SUD-ÀFRICA</b>	99,48	1,77	119,26	1,97
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.632,30</b>	<b>100,00</b>	<b>6.051,86</b>	<b>100,00</b>

**Font:***Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.**Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002.*

El repartiment sectorial de l'ajuda (vegeu quadre 4) del pressupost mostra una clara preferència per les infraestructures i serveis socials, que està d'acord amb l'objectiu central de la política de desenvolupament de lluita contra la pobresa i amb la prioritat als serveis bàsics. Dintre d'aquest sector, el més destacat és l'increment notable de la partida de bon govern i societat civil, la qual cosa també està en línia amb les prioritats i molt probablement vinculat a les actuacions en països en reconstrucció. En canvi, es produeix una important disminució dels recursos destinats a potabilització i sanejament d'aigua.

Però sens dubte, el sector que experimenta un augment més important és l'aposta per l'ajuda programa general (vegeu quadre 5). És sobretot conseqüència de la decisió de la CE de fer aportacions als programes d'ajustament estruc-

**Quadre 4.**  
**DISTRIBUCIÓ SECTORIAL DE L'AOD DEL PRESSUPOST I EL FED**

MILIONS D'EUROS

	2.001	%	2.002	%
<b>INFRAESTRUCTURES I SERVEIS SOCIALS</b>	1.849,8	30,9	2.053,3	31,4
EDUCACIÓ	243,9	4,1	269,4	4,1
SANITAT	277,0	4,6	196,4	3,0
DEMOGRAFIA I SALUT REPRODUCTIVA	173,0	2,9	170,6	2,6
POTABILITZACIÓ I SANEJAMENT D'AIGUA	224,3	3,7	100,9	1,5
BON GOVERN I SOCIETAT CIVIL	427,9	7,1	880,2	13,5
<b>ALTRES INFRAESTRUCTURES SOCIALS</b>	503,6	8,1	436,2	6,7
<b>INFRAESTRUCTURES I SERVEIS ECONÒMICS</b>	664,9	11,1	614,8	9,4
TRANSPORT I EMMAGATZEMENT	200,2	3,3	318,7	4,9
COMUNICACIONS	91,4	1,5	10,3	0,2
PRODUCCIÓ I DISTRIBUCIÓ D'ENERGIA	134,1	2,2	104,9	1,6
SERVEIS BANCARIS I FINANCERS	158,4	2,6	120,9	1,9
ALTRES SERVEIS	80,8	1,3	60,0	0,9
<b>SECTORS PRODUCTIUS</b>	861,0	14,4	924,8	14,2
AGRICULTURA, BOSCOS I PESCA	473,7	7,9	359,8	5,5
INDÚSTRIES, MINES I CONSTRUCCIÓ	234,1	3,9	382,2	5,9
COMERÇ I TURISME	153,2	2,6	182,8	2,8
<b>MULTISECTORIAL</b>	1.187,9	19,8	719,4	11,0
MEDI AMBIENT	132,6	2,2	85,1	1,3
DONA I DESENVOLUPAMENT	8,0	0,1	14,3	0,2
ALTRES	1.047,4	17,5	620,0	9,5
<b>PRODUCTES DE BASE I AJUDA PROGRAMA GENERAL</b>	567,2	9,5	1.272,2	19,5
AJUSTAMENT ESTRUCTURAL AMB L'FMI I EL BM	243,1	4,1	619,2	9,5
AJUDA ALIMENTÀRIA I SEGURETAT ALIMENTÀRIA	211,2	3,5	477,5	7,3
PROGRAMA GENERAL	112,9	1,9	175,5	2,7
<b>OPERACIONS DE DEUTE EXTERN</b>	76,1	1,3	88,7	1,4
<b>AJUDA D'EMERGÈNCIA</b>	609,2	10,2	613,4	9,4
ALTRES	178,1	3,0	246,1	3,8
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.994,0</b>	<b>100,0</b>	<b>6.532,7</b>	<b>100,0</b>

**Font:** *Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.*  
*Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002.*

**Quadre 5.  
DISTRIBUCIÓ DE L'AJUT DEL FED PER INSTRUMENTS**

MILIONS D'EUROS

	2001		2002	
	COMPROMÍS	PAGAMENTS	COMPROMÍS	PAGAMENTS
AJUT PROGRAMABLE	869,94	752,52	636,04	959,04
AJUSTAMENT ESTRUCTURAL	215,46	303,76	44,35	284,32
CAPITAL RISC	383,47	183,46	174,42	188,22
BONIFICACIONS D'INTERESSOS	16,33	15,57	6,40	18,25
AJUT D'URGÈNCIA	11,90	30,48	7,48	16,97
AJUDA ALS REFUGIATS	41,14	7,95	51,84	19,41
SYSMIN	-0,28	48,18	-5,02	87,22
STABEX	0,00	353,22	0,00	1,62
PPTE	0,00	350,00	60,00	180,00
COTONOU- A			477,80	84,67
COTONOU- B			255,00	13,00
9A FED REGIONAL- INTRA ACP			60,00	0,00
ALTRES	16,20	22,72		
<b>TOTAL</b>	<b>1554,16</b>	<b>2067,86</b>	<b>1768,39</b>	<b>1852,72</b>

**Font:***Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne**Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002.*
**Quadre 6.  
EVOLUCIÓ DE LA COOPERACIÓ BILATERAL I REGIONAL DELS PAÏSOS ACP 2000-2**

MILIONS D'EUROS

	2000		2001		2002	
	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS
FED: COOPERACIÓ BILATERAL	3324,0	1351,0	1249,0	1846,0		
FED: COOPERACIÓ REGIONAL	433,0	197,0	305,0	172,0		
<b>TOTAL FED</b>	<b>3757,0</b>	<b>1548,0</b>	<b>1554,0</b>	<b>2068,0</b>	<b>1768,4</b>	<b>1902,5</b>
PRESSUPOST CE	502,0	357,0	502,0	568,0	606,0	640,0
<b>TOTAL</b>	<b>4259,0</b>	<b>1905,0</b>	<b>2056,0</b>	<b>2636,0</b>	<b>2374,4</b>	<b>2542,5</b>

**Font:***Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.**Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002.*

tural a través d'un acord de col·laboració amb el Fons Monetari Internacional (FMI) i el Banc Mundial, però també hi ha un increment notable del programa de seguretat alimentària. Ja en un altre apartat, al de les infraestructures i serveis productius, trobem un increment de transports, producció agrícola i pesca, de nou en línia amb les prioritats generals. L'ajuda programa i l'ajustament estructural també són els dos principals instruments que es financen a través del FED per als països ACP (vegeu quadre 6).

La política de cooperació al desenvolupament comunitària ha estat sempre preferentment bilateral, segons acords de finançament negociats amb cada país. Malgrat això, s'observa que la cooperació regional i plurinacional ha passat a ser una prioritat, la qual cosa es reflecteix en un progressiu increment dels fons, tot i que, amb la notable excepció

dels països de l'Est d'Europa (vegeu quadre 8) on els programes plurinacionals són majoria, el nivell de compromisos en aquesta modalitat està molt per sobre dels desemborsaments reals efectuats. En general, hi ha hagut un increment moderat dels fons destinats a cada regió, si bé proporcionalment la regió que més increment ha experimentat es Àsia (quadre 10), el nou escenari de crisi. En canvi, s'observa una lenta però progressiva disminució de l'ajut als Balcans (quadre 7) i una estabilització al Mediterrani (quadre 9) i a l'Amèrica Llatina (quadre 11). Això sembla donar la raó a les veus que denuncien una creixent vinculació de la política de desenvolupament a la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC).



## BLOC 1. CONTEXT MUNDIAL I EUROPEU

**Quadre 7.**  
**EVOLUCIÓ DE LA COOPERACIÓ BILATERAL I REGIONAL ALS BALCANS**

MILIONS D'EUROS

	2000		2001		2002	
	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS
COOPERACIÓ BILATERAL CARDS	800,80	673,80	673,30	839,70	601,91	609,16
COOPERACIÓ REGIONAL CARDS	16,70	--	20,00	1,70	43,50	3,99
TOTAL CARDS	817,50	673,80	693,30	841,40	645,41	613,15
ALTRES LÍNIES PRESSUPOSTÀRIES	3,00	2,50	8,00	4,70	8,44	3,95
<b>TOTAL</b>	<b>820,50</b>	<b>676,30</b>	<b>701,30</b>	<b>846,10</b>	<b>653,85</b>	<b>617,10</b>

**Font:***Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.**Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en ouvre de l'aide extérieure en 2002.***Quadre 8.**  
**EVOLUCIÓ DE L'AOD A EUROPA ORIENTAL I ÀSIA CENTRAL**

MILIONS D'EUROS

	2000		2001		2002	
	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS
PROGRAMES NACIONALS	168,7	208,6	189,6	159,9	201,0	162,5
PROGRAMES PLURINACIONALS	275,1	243,9	233,9	233,6	228,5	221,3
ALTRES LÍNIES PRESSUPOSTÀRIES				1,4		
<b>TOTAL</b>	<b>443,8</b>	<b>452,4</b>	<b>423,5</b>	<b>395,0</b>	<b>429,5</b>	<b>383,8</b>

**Font:***Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.**Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en ouvre de l'aide extérieure en 2002.***Quadre 9.**  
**EVOLUCIÓ DE L'AOD AL MEDITERRANI I A L'ORIENT MITJÀ**

MILIONS D'EUROS

	2000		2001		2002	
	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS
PROGRAMA BILATERAL MEDA	719,3	282,5	298,0	255,1	582,2	372,6
PROGRAMA REGIONAL MEDA	159,8	48,0	305,1	62,7	29,4	78,8
<b>TOTAL MEDA</b>	<b>879,1</b>	<b>330,5</b>	<b>603,3</b>	<b>317,8</b>	<b>611,7</b>	<b>451,4</b>
ALTRES LÍNIES PRESSUPOSTÀRIES	122,8	141,7	100,4	160,9	150,8	232,9
<b>TOTAL</b>	<b>1002,0</b>	<b>472,2</b>	<b>703,7</b>	<b>478,7</b>	<b>762,5</b>	<b>684,3</b>

**Font:***Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.**Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en ouvre de l'aide extérieure en 2002.***Quadre 10.**  
**EVOLUCIÓ DE LA COOPERACIÓ AMB ÀSIA**

MILIONS D'EUROS

	2000		2001		2002	
	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS
PROGRAMA BILATERAL	283,00	240,20	2250	264,60	476,58	391,64
PROGRAMA REGIONAL	96,60	36,60	64,50	41,20	98,28	62,61
<b>TOTAL</b>	<b>379,60</b>	<b>276,80</b>	<b>289,50</b>	<b>305,80</b>	<b>574,86</b>	<b>454,25</b>
ALTRES LÍNIES PRESSUPOSTÀRIES	67,40	41,70	88,80	72,10	91,18	79,06
<b>TOTAL</b>	<b>447,00</b>	<b>318,50</b>	<b>378,30</b>	<b>377,90</b>	<b>666,04</b>	<b>533,31</b>

**Font:***Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.**Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en ouvre de l'aide extérieure en 2002.*

### Quadre 11. EVOLUCIÓ DE LA COOPERACIÓ AMB AMÈRICA LLATINA

MILIONS D'EUROS

	2000		2001		2002	
	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS	COMPROMISOS	PAGAMENTS
PROGRAMA BILATERAL	60,5	104,6	133,2	89,0	114,4	107,0
PROGRAMA REGIONAL	163,3	72,2	84,3		129,8	
ALTRES LÍNIES				35,3		32,1
<b>SUBTOTAL</b>	<b>223,8</b>	<b>178,0</b>	<b>217,6</b>	<b>124,4</b>	<b>244,3</b>	<b>139,2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>425,5</b>	<b>421,9</b>	<b>315,7</b>	<b>272,4</b>	<b>382,0</b>	<b>271,5</b>

Font:

*Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.**Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002.*

### Annex DISTRIBUCIÓ PER PARTIDES PRESSUPOSTÀRIES DE L'AJUT AL DESENVOLUPAMENT 2001-2002

MILIONS D'EUROS

PARTIDA	DESCRIPCIÓ	2001		2002	
		COMPROMÍS	PAGAMENTS	COMPROMÍS	PAGAMENTS
B7-01	PREADHESIÓ- SAPARD	540,00	30,53	554,56	123,87
B7-02	PREADHESIÓ-ISPA	121,18	203,26	1109,04	398,39
B7-03	PREADHESIÓ-PHARE	1650,69	1167,89	1682,66	1101,18
B7-04	PREADHESIÓ- MALTA ET CHYPRE	26,30	2,53	147,95	18,87
B7-20	AJUDA ALIMENTÀRIA	461,39	483,86	505,96	417,31
B7-21	AJUDA HUMANITÀRIA	522,99	561,08	520,32	474,25
B7-30	ÀSIA	407,74	383,12	574,87	452,25
B7-31	AMÈRICA LLATINA	300,20	151,94	333,20	181,79
B7-32	ÀFRICA DEL SUD	121,59	99,48	124,18	119,26
B7-4	REGIÓ MEDITERRÀNIA	808,84	477,01	632,64	705,37
B7-42	ORIENT MITJÀ I PRÒXIM ORIENT	100,30	101,97	150,75	138,03
B7-51	BANC EUROPEU PER A LA RECONSTRUCCIÓ I EL DESENVOLUPAMENT (BERD)	0,00	7,43	0,00	8,44
B7-52	NEI I MONGÒLIA-TACIS	407,78	382,48	444,48	395,15
B7-53	NEI I MONGÒLIA-(PECO)- ALTRES ACCIONS	40,00	40,65	0,00	0,06
B7-54	BALCANS	824,98	920,02	820,89	749,17
B7-60	COFINANÇAMENT ONG	197,24	161,22	203,30	152,69
B7-6002	COOPERACIÓ DESCENTRALITZADA	5,06	3,52		
B7-61	FORMACIÓ I SENSIBILITZACIÓ	3,72	2,54	3,69	3,57
B7-620	MEDI AMBIENT I BOSCOS TROPICALS	42,10	33,90	48,97	37,59
B7-6211	FONS MUNDIAL PER A LA SALUT	60	0,00	0,00	60,00
B7-63	INFRASTRUCTURES I SERVEIS SOCIALS	26,75	11,19	13,14	16,74
B7-651'0	COORDINACIÓ, AVALUACIÓ, INSPECCIONS	9,92	8,59	23,45	16,65
B7-6610	MINES ANTIPERSONES	12,00	4,07	12,00	10,48
B7-66	ALTRES ACCIONS ESPECÍFIQUES	55,87	70,30	101,13	63,55
B7-6710	ACCIONS D'INTERVENCIÓ RÀPIDA	19,98	6,20	23,51	26,07
B7-70	DEMOCRÀCIA I DRETS HUMANS	104,72	54,06	109,65	95,50
B7-80	ACORDS DE PESCA INTERNACIONALS	194,30	191,96	190,38	186,17
B7-8710	BANANES ACP	43,50	16,86	44,00	33,82
B7-8	ALTRES CAPÍTOLS EXTERIORS	32,94	25,14	29,99	32,81
B8-0	POLÍTICA EXTERIOR I DE SEGURETAT COMUNA	32,67	29,50	32,80	30,93
	<b>TOTAL PARTIDES B7-B8</b>	<b>8174,75</b>	<b>5632,30</b>	<b>8437,66</b>	<b>605,96</b>

Font:

*Rapport annuel 2001 sur la politique de developement de la Communauté Européenne.**Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002.*

## Apunts sobre algunes pràctiques de cooperació de la Unió Europea

FCONGD<sup>1</sup>

Aquest article no pretén ser una anàlisi de la política de cooperació de la Unió Europea (UE), solament vol comentar alguns aspectes de les pràctiques que la UE està duent a terme aquests darrers anys.

La UE és el primer donant mundial i això el permet aparèixer com l'organisme internacional més avançat en l'ajuda als països empobrits, però fóra important poder establir un debat sobre la quantitat i la qualitat d'aquesta ajuda i veure per què serveix realment.

Per realitzar aquest debat és imprescindible que les ONGD puguin expressar les seves opinions i crítiques amb llibertat, però el fet que les ONGD rebin una part significativa dels seus fons de la UE fa que el nivell de crítica s'esmorteeixi considerablement, tant en intensitat com en publicitat, i, per tant, l'única veu que se senti sigui l'oficial.

Des de la nostra modèstia i essent conscients de les limitadíssimes repercussions que la nostra veu té a Europa, volem aprofitar aquest anuari per fer alguns comentaris amb l'esperança que ajudin algun dia perquè algú dugui a terme un debat que hauria de ser públic, sincer i no condicionat econòmicament.

### Qüestions pressupostàries

#### 1. A nivell macro

Quan es parla de quantitats que la UE destina a Ajuda Humanitària o Ajuda al Desenvolupament, parlem de quantitats aprovades en els pressupostos, la qual cosa no significa que siguin quantitats realment gastades.

De fet, segons el propi Tribunal de Comptes de la UE, si sumem les quantitats aprovades però no gastades de diversos anys, s'assoleix una xifra "superior als 20.000 milions d'euros". Segons altres fonts, la xifra és, més exactament, de 23.000 milions. És a dir, estem parlant que representa gairebé la meitat de tota l'ajuda oficial al desenvolupament d'un any en un àmbit mundial (quantitat que és entre 50 i 55.000 milions de dòlars), de 15 vegades tota l'ajuda oficial espanyola, de més de 3,3 bilions de pessetes per a aquells que en seguim amb dificultats l'adaptació.

Entre aquesta quantitat de diners estaven per exemple els 9.000 milions d'euros de diversos anys del programa MEDA, que per motius de divergències polítiques no es va dur a terme. Eren també els anys de la batalla entre el Parlament Europeu i la Comissió que, sota l'aparença de debats sobre corrupció, es barallaven per les quotes de poder, anys en què semblava com si els funcionaris de la UE tinguessin la consigna d' "Abans mort que signar una subvenció".

El que no aclareix el Tribunal de Comptes, ni hem aconseguit que ningú ens expliqui amb total seguretat, és què passa amb aquest import aprovat i no gastat. N'incrementarà les mateixes partides d'anys posteriors? Semblaria el més just. N'incrementarà el pressupost global de la Unió? Podria aparèixer com quelcom lògic. Es torna als països que són donants nets de la UE? Sembla que aquesta és la realitat. Si això és així, hi haurà països que tindran, objectivament, interessos en què la cooperació no funcioni massa bé i d'aquesta forma recuperar part dels diners aportats.

#### 2. Exigències a les ONG versus comportament propi

Les ONG tenen l'obligació en determinats casos de garantir amb un aval bancari la bona destinació de tot el projecte

<sup>1</sup> Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament.

subvencionat per la UE. Ens consta el cas d'un projecte a tres anys, on l'ONG hauria de garantir una quantitat equivalent a la subvenció del primer any, aproximadament un terç de la quantitat total. És un cas concret però lamentablement reflecteix una pràctica habitual.

En el compromís estava clar que sota cap motiu el projecte podia endarrerir-se en el temps i així mateix que tots els terminis estaven molt ajustats. Un cop realitzada la signatura, comença a córrer el temps i donat que la UE va trigar més de sis mesos a fer el primer desemborsament, l'ONG es va veure en la necessitat d'avançar, dels seus propis fons, els diners necessaris per començar a realitzar el projecte, amb la qual cosa, després de sis mesos, la realitat era que s'havia avançat una quantitat considerable de diners i al mateix temps s'havia avaluat una quantitat similar davant la UE. De fet, s'havia avaluat una quantitat que finalment estava desemborsant la pròpia ONG.

És clar que si l'ONG no compleix els terminis o no du a terme quelcom d'allò compromès al projecte, la UE podrà sancionar i aconseguirà les compensacions pertinents. Què passa si és a l'inrevés? Quan el que no compleix és la UE, quines alternatives té l'ONG? És clar que ha d'existir-hi alguna via judicial, però això, a més de ser costós i lent, significa renunciar-ne a qualsevol subvenció futura. No fóra convenient arbitrar fórmules que garantissin compensacions automàticament si la burocràcia de la UE no complia?

Per altra banda, exigir avals bancaris a les ONG, no és tractar-les amb majors exigències de com es tracta a l'empresa privada? Donat que les ONG no solen tenir propietats que puguin garantir avals bancaris, aquesta exigència implica en la majoria dels casos congelar al banc sumes de diners similars a les que s'avalen i això significa condicionar altres projectes, la qual cosa no sembla prudent ni, fins i tot, legítima.

### 3. L'actitud respecte a la taxa de canvi

Des de l'aparició de l'euro, és clar que tots els pagaments de la UE es duen a terme en aquesta moneda, i igualment, els pressupostos dels projectes que presenten les ONG també hi han d'anar amb euros. En la immensa majoria dels països on es fan projectes de desenvolupament, la moneda de referència és el dòlar USA.

Entre la realització d'un pressupost i l'execució concreta del projecte transcorre com a mínim un any i, per tant, la taxa de canvi entre el dòlar i l'euro pot haver variat considerablement.

Després de l'aparició de l'euro, durant els primers anys, aquest va anar baixant respecte al dòlar; posteriorment, ha anat pujant considerablement.

En la primera època, l'efecte era que hi havia menys dòlars per dur a terme el projecte i l'actitud que adoptava la UE era que no es podia augmentar la subvenció però tampoc es podien fer menys coses, és a dir, s'havia de fer tot el que deia el pressupost inicial aprovat però amb menys diners (en alguns casos fins a un 20% menys). Això significava que l'ONG aconseguia diners d'altra banda o que es feien les coses amb menys qualitat. Quan s'abaixa la qualitat, les conseqüències negatives de cara al futur són evidents i més si pensem que les ONG no van, precisament, malbaratant qualitat.

En la segona època, quan allò que puja és l'euro respecte al dòlar, i, per tant, l'ONG té un excedent respecte al pressupost aprovat, la UE el que fa és simplement reclamar-ne la diferència. Ni es poden fer més coses de les pressupostades ni es pot millorar-ne la qualitat; es tornen els diners i punt.

### Burocràcia i reformes en els departaments de cooperació internacional

Des de fa anys, tots els departaments que tenen relació amb la cooperació internacional estan en procés de reforma. Segurament, aquelles persones que no han assumit aquest tema com el centre del seu treball o dels seus estudis, s'hi han perdut.

La veritat és que seria difícil concretar quantes reformes se n'han dut a terme en els darrers 10 anys, quin era l'objectiu de cadascuna d'elles i, sobretot, quins resultats s'han aconseguit. En diferents moments i àmbits s'ha pretès: millorar l'eficàcia, apropar la capacitat de decisió al terreny, evitar els avantatges de determinats països, evitar el clientelisme, separar les decisions polítiques del control econòmic, etc.

Només com a exemple hem pogut observar els resultats després de l'huracà Mitch i l'actitud de diversos funcionaris, tant a Brussel·les com en les delegacions de la UE sobre el terreny.

Davant del Mitch, i com és preceptiu, va actuar inicialment ECHO (l'agència de la UE per fer front a emergències); va desemborsar una important quantitat de diners i, com és norma, a través d'ONG, la novetat en aquell cas va ser que, donat que hi havia crítiques respecte que determinades

ONG rebien massa fons d'ECHO, es va buscar subvencionar altres ONG que tenien menys experiència en la zona. L'arribada de cooperants que per desconèixer, desconeixien fins i tot el castellà, no va ser precisament un factor que ajudés a millorar la qualitat de l'ajuda en aquests cas.

Dos tipus bàsics de funcionaris ens trobem tant a Brussel·les com sobre el terreny, el funcionari típic que rep guardant les distàncies, que escolta i com a màxim pregunta, però que difícilment es pronuncia, per a qui les normes estan fora de discussió i per a qui qualsevol problema se solucionarà amb la propera reforma, i el seu opositat, el funcionari que critica la política de cooperació de la UE, ja sigui la política de personal com les accions concretes, que comenta amb cinisme la reforma en curs, que ens explica com les ONG han perdut la batalla davant les consultores, etc., en concret allò que no trobem és el funcionari que ens expliqui quina és la política de cooperació de la UE i com s'emmarca l'acció del seu departament en aquesta política.

Com en qualsevol organització, és difícil aconseguir objectius si les persones que formen part no els assumeixen com propis; hem de dir que això no ho hem vist, desgraciadament i excepte honroses excepcions, entre els funcionaris de la UE que treballen en cooperació internacional.

### El Mesodiàleg o un exemple de bones pràctiques

El Mesodiàleg és un instrument pilot de la UE per fomentar la participació de la societat civil, s'ha experimentat en uns pocs països i l'experiència més avançada és la de Guatemala on s'inicia a l'any 2000.

El 2001 s'hi incorporen cinc sectors: UE, Govern de Guatemala, societat civil Guatemalenca, estats membres de la UE i ONG europees.

El Mesodiàleg neix com a reivindicació de la societat civil motivat per la consciència que els sectors que hi formen part identifiquen, programen i executen la seva cooperació de manera aïllada, dispersa i poc coordinada. En conseqüència, es tractaria d'assolir una gestió dels recursos més racionalitzada, un major impacte i més pes polític, més visibilitat de la UE, una major comunicació institucional, etc.

Segons l'oficina de la UE a Guatemala, l'objectiu és: "Acompanyar de forma participativa la implementació de la cooperació oficial entre la UE i el Govern de Guatemala plasmada en el Memoràndum d'Enteniment 2001-2006".

El procés del Mesodiàleg ha participat o és participant en la identificació i formulació dels següents programes: "suport a la reforma del sector justícia" "cooperació econòmica," "enfortiment de la societat civil" i "suport a la política nacional de descentralització".

És evident que la implicació dels diferents sectors ha estat diferent i, evidentment, cadascun ha defensat interessos diferents, però també és evident que s'ha fet un esforç per assolir el consens i el resultat ha estat positiu des del punt de vista de la societat civil guatemalenca (representada per diverses organitzacions de segon grau).

Algunes organitzacions guatemalenques han criticat en determinats moments l'actitud prepotent de les ONG europees; la participació de les ONG europees s'ha limitat a les grans organitzacions sense que sigui fàcil que les petites o les mitjanes hi trobin el seu lloc, tot això en un ambient polític molt enrarit on el partit al govern no s'ha distingit, precisament, per la seva defensa dels drets humans i la democràcia.

En qualsevol cas, l'experiència apareix com a positiva i el gran problema ara és que la voluntat política d'enfortir el procés està clara a l'oficina de la UE de Guatemala i és més discutible que existeixi a Brussel·les. El problema és doncs que en lloc de veure com millorar el procés i com estendre'l a altres països, es pot posar fi al Mesodiàleg a Guatemala perquè no hi hagi una aposta decidida des de Brussel·les.

En resum, sembla que com la situació de la cooperació amb tercers països des de la UE enfronta diversos problemes, cap d'ells de fàcil solució, fóra bo que les ONG de desenvolupament comencessin un debat obert i públic sobre els objectius i els mètodes de la cooperació europea. Per aconseguir-ho, fóra positiu que els organismes de la UE responsables del tema facilitessin el debat, tot i que la condició imprescindible és que les ONG hi perdem la por.



# BLOC 2. COOPERACIÓ ESPANYOLA



# La cooperació espanyola en perspectiva

José Antonio Alonso<sup>1</sup>

## 1. Introducció

En a penes dues dècades, Espanya va alterar de forma notable la seva posició en l'escena internacional: encara al 1977, Espanya era receptora de recursos computats com a ajuda al desenvolupament; l'any 2002 es va conformar com el desè donant del món, aportant el 2,9% del total de l'ajuda del CAD de l'OCDE. Entre ambdues dates, Espanya va haver de crear els recursos materials i humans, els instruments i les institucions necessàries per desenvolupar aquest camp de l'acció pública. L'escàs temps en què es va realitzar aquesta transformació marca alguna de les deficiències del sistema espanyol de cooperació al desenvolupament, entre les quals es troba la seva escassa consolidació estratègica i la seva limitada capacitat tècnica i de gestió. Un i altre factor expliquen els freqüents canvis de rumb viscuts per la cooperació espanyola al llarg de la seva història. El present capítol pretén, encara que sigui de forma somera, fer recompte d'aquesta trajectòria i exposar un diagnòstic crític dels seus principals èxits i deficiències.

## 2. Marc institucional de la cooperació espanyola

És a mitjan anys vuitanta quan l'administració espanyola decideix crear les institucions encarregades d'assumir, de forma especialitzada, la gestió de la política de cooperació al desenvolupament. De fet, el 1985 neix la instància política responsable de la direcció, la programació, el control i l'avaluació de la política d'ajuda: la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), integrada en el Ministeri d'Afers Exteriors. L'any següent, el 1986, sota la presidència de la SECIPI, es crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), amb la missió de coordinar les activitats que els diferents departaments ministerials venien desenvolupant dins l'àmbit de l'ajuda. Un parell d'anys després, dins del mateix

Ministeri d'Afers Exteriors, es crea la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), amb la missió d'assistir tècnicament la SECIPI en les tasques de programació, seguiment i avaluació de l'ajuda, encara que només en la segona meitat dels anys noranta va assumir aquestes tasques de forma efectiva.

Amb anterioritat a les dates indicades i abans de la institucionalització de la SECIPI, es crea ja l'instrument més rellevant de l'ajuda reemborsable: l'anomenat Fondo Español de Ayuda al Desarrollo (FAD). El propòsit d'aquest instrument, creat el 1976 i que adquirirà una rellevància notable, és atorgar crèdits concessional als països en desenvolupament, lligats totalment o parcialment a l'adquisició per part del beneficiari de béns i serveis espanyols. El fet que aquest instrument naixés quasi una dècada abans d'existir tan sols una institució responsable de la política de cooperació al desenvolupament evidencia el propòsit comercial, de promoció exportadora, que inspira la seva creació (un aspecte que va llstar els continguts de l'ajuda espanyola durant bona part del període analitzat). Per a l'estudi i la proposta dels crèdits FAD, es crea, a més, la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo (CIFAD), en què participen els ministeris implicats.

El sistema institucional de cooperació al desenvolupament dóna un important pas endavant cap a la seva consolidació quan, el 1988, es crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), dependent de la SECIPI, com a institució executora de la política d'ajuda bilateral de caràcter no reemborsable. L'AECI es configura com la institució responsable de la definició i la gestió de programes i projectes de desenvolupament, tant a través de la seva seu central, loca-

<sup>1</sup> Catedràtic d'Economia Aplicada, *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*

litzada a Madrid, com de la seva àmplia xarxa d'Oficines Tècniques de Cooperació (OTC) -29 en total- als països de destinació preferent de l'ajuda bilateral no reemborsable espanyola. D'aquesta manera, la cooperació espanyola inicialment opta per una estructura per al seu sistema d'ajuda de doble nivell, amb una instància de decisió política (la SECIPI) i una altra encarregada de la gestió de part de l'ajuda bilateral (l'AECL).

Més de tres lustres després de la creació del sistema, tant la composició com l'orientació de l'ajuda apareixen sotmeses a canvis que demostren la limitada consolidació d'un model definit de política de cooperació

El procés descrit de conformació del sistema d'ajuda al desenvolupament es va veure estimulat per la incorporació d'Espanya a dues influents instàncies internacionals: la Unió Europea, per una banda, i el CAD de l'OCDE, per l'altra. La incorporació a la UE, el 1986, permet Espanya no només prendre part en els processos de decisió d'un important actor multilateral en l'àmbit de la cooperació, sinó també aprendre de les experiències d'altres donants, socis de la UE, amb una trajectòria més llarga. D'altra banda, la incorporació al CAD, el 1991, va estimular la progressiva adequació de la política espanyola d'ajuda als criteris convinguts per la comunitat de donants, al temps que va facilitar un accés més ràpid a la doctrina i les bones pràctiques internacionals en aquest camp. És molt probable que el procés de consolidació del sistema espanyol d'ajuda hagués estat més lent i incomplet si no s'hagués disposat de l'estímul i la disciplina que van comportar aquests compromisos internacionals.

A mesura que s'avança en el temps, en la segona meitat dels vuitanta es produeix la progressiva incorporació de nous actors al sistema de cooperació al desenvolupament. A la presència cada vegada més activa de les ONG, moltes d'elles de recent constitució, s'afegeix la participació de les administracions autonòmiques i local, que comencen a desenvolupar activitats a l'àmbit de l'ajuda, amb la qual cosa canalitzen part dels seus propis pressupostos. Iniciada de forma tímida –i amb limitada cobertura jurídica-, aquesta

modalitat de la cooperació pública aconsegueix un notable protagonisme en el sistema espanyol d'ajuda, fins al punt d'aportar, l'any 2002, el 14% del total de l'AOD (prop del 25% de l'ajuda bilateral).

El 1995, i com a resultat de la important mobilització social per exigir el 0,7% del PIB per a l'ajuda, es crea el Consell de Cooperació al Desenvolupament, una instància consultiva en què participen els principals agents involucrats en la cooperació –administració, ONGD, empreses, sindicats i experts-. El propòsit amb què neix aquesta instància consultiva és crear un marc de participació i trobada dels diferents actors, amb l'objecte de millorar la qualitat i l'eficàcia de la política de cooperació.

Per últim, la consolidació d'aquest sistema d'ajuda es produeix amb la Llei de cooperació internacional al desenvolupament, aprovada el juliol de 1998. A través de la Llei, es defineixen no només les competències institucionals i els recursos instrumentals, sinó també els principis i objectius als quals, més centralment, s'ha d'orientar la política de cooperació al desenvolupament. La Llei, que va ser aprovada amb un ampli consens social i parlamentari, va suposar un important impuls per alinear la cooperació espanyola amb la doctrina dominant en bona part dels donants, que van declarar la lluita contra la pobresa com l'objectiu central de l'ajuda. Per a una política de cooperació com l'espanyola, que havia nascut molt estretament associada a objectius de política exterior i de promoció comercial, aquesta declaració va oferir les bases per a un possible canvi en l'orientació de l'ajuda; un canvi que, com més endavant s'hi veurà, no va arribar, però, a produir-s'hi.

### 3. Evolució de l'AOD espanyola

L'evolució de l'AOD espanyola revela algun dels trets propis d'una activitat de recent consolidació institucional i pressupostària: limitats recursos inicials, variabilitat en les xifres assignades i canvis en la composició de l'ajuda. Encara a l'actualitat, més de tres lustres després de la creació del sistema, tant la composició com l'orientació de l'ajuda apareixen sotmeses a canvis que demostren la limitada consolidació d'un model definit de política de cooperació.

Quatre etapes s'aprecien en l'evolució de les xifres agregades de l'AOD al llarg dels tres últims lustres (quadre 1). En la primera, que arriba fins al 1988, la magnitud de l'esforç segueix una senda vacil·lant: de fet, el volum de recursos manegats els dos primers anys de la dècada no es va recu-

perar fins al final d'aquesta etapa, després de patir un sever retrocés el 1983 i un prolongat estancament els anys intermedis. A partir de 1988, s'obre una segona etapa de molt accelerada expansió dels recursos dedicats a l'ajuda, que arriben a suposar, en termes corrents, volums que tripliquen els corresponents al període precedent. Aquesta senda alcista es manté fins al 1992, any en què s'assoleix un volum d'AOD de 1.518 milions de dòlars. A partir de 1992, l'evolució dels recursos pateix una inflexió i s'entra en una tercera etapa de relatiu estancament, on es registra fins i tot un descens de les xifres de l'ajuda quan aquestes es nomenen en dòlars. Com a conseqüència, l'import de l'ajuda se situa, amb lleus oscil·lacions anuals, al voltant dels 1.300 milions. Finalment, els dos últims anys les xifres de l'ajuda van experimentar un notable creixement, fins arribar als 1.737 milions de dòlars el 2001, com a conseqüència d'una ocasional operació triangular de cancel·lació del deute amb Nicaragua i Guatemala, i descendir lleument als 1.712 milions de dòlars l'any 2002.

L'evolució del coeficient que suposa l'AOD sobre el PIB segueix una via relativament similar a l'anteriorment descrita (quadre 1). S'inicia el període amb uns coeficients modestos, que fluctuen al voltant del 0,10% en els tres primers quarts de la dècada; a partir de 1988, el coeficient d'AOD sobre el PIB experimenta una accelerada ascensió, fins situar-se en el 0,28% el 1992; el 1994 comença un sever descens que, el 1996, situa el coeficient d'ajuda en els nivells més baixos de la dècada, amb un 0,22%. Entre 1997 i l'any 2000, el coeficient oscil·la entre 0,23% i 0,24%, per pujar al que seria la seva quota més elevada, el 0,30%, l'any 2001, com a conseqüència del còmput de l'operació

de cancel·lació de deute extern abans esmentada. L'any 2002, el pes relatiu de l'ajuda torna a descendir, i se situa al voltant del 0,26%.

D'acord amb allò descrit, l'increment fonamental en les xifres de l'AOD espanyola es registra en el període entre 1988 i 1992: és en aquest moment quan la cooperació espanyola es consolida, tant des d'un punt de vista institucional com pressupostari. No obstant això, convé avançar que només una mínima part del progrés que es produeix en la magnitud de l'ajuda en aquest tram temporal és fruit de decisions autònomes preses en el si del sistema nacional de cooperació al desenvolupament. Són les aportacions que es deriven de la integració d'Espanya a la Unió Europea –al contribuir al pressupost i al FED comunitari-, per una part, i les assignacions als crèdits FAD que es deriven d'una política més activa de suport a la política d'internacionalització de l'empresa espanyola, per l'altra, les quals expliquen, en gran mesura, el progrés experimentat per les xifres de l'ajuda en el període. I és l'estabilització d'aquestes dues variables el que justifica l'estancament experimentat en les magnituds de l'ajuda en el passat més proper. En el primer cas –la integració comunitària- perquè l'efecte expansiu és únic en el temps: una vegada que s'aconsegueix el rang de soci comunitari, les aportacions es mantenen en el temps; en el segon cas –els crèdits FAD perquè a mesura que madura l'instrument, pesen més els reemborsaments en el total dels crèdits concedits, i minora el valor net de l'ajuda.

Pel que fa al comportament de l'ajuda els últims anys, s'observa que els recursos han crescut de manera notable respecte als canalitzats en el lustre anterior. Es més, les xifres manejades superen lleument les previsions realitzades en el

**Quadre 1**  
**EVOLUCIÓ DE L'AOD ESPANYOLA**

VOLUM:	1981-84	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BILATERAL	134	129	59	114	158	265	633	761	1100	936	854	816	888	765	838	829	720	1150	998
No REEMB.	61	53	52	85	77	122	227	243	250	190	257	533	563	540	666	653	603	966	769
REEMB.	73	76	7	28	81	143	407	518	849	746	597	283	325	225	171	176	117	184	229
MULTILATERAL	37	40	145	118	90	277	332	501	419	367	450	532	364	469	538	534	475	588	714
<b>TOTAL AOD</b>	<b>171</b>	<b>169</b>	<b>203</b>	<b>232</b>	<b>248</b>	<b>541</b>	<b>965</b>	<b>1262</b>	<b>1518</b>	<b>1304</b>	<b>1305</b>	<b>1348</b>	<b>1251</b>	<b>1234</b>	<b>1376</b>	<b>1363</b>	<b>1195</b>	<b>1737</b>	<b>1712</b>
<b>AOD/PIB</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,14</b>	<b>0,14</b>	<b>0,20</b>	<b>0,24</b>	<b>0,27</b>	<b>0,28</b>	<b>0,27</b>	<b>0,24</b>	<b>0,22</b>	<b>0,24</b>	<b>0,24</b>	<b>0,23</b>	<b>0,22</b>	<b>0,30</b>	<b>0,26</b>
PERCENTATGE:	1981-84	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BILATERAL	78,3	76,3	29,0	49,1	63,7	48,9	65,6	60,3	72,4	69,8	65,1	60,3	70,9	62,0	60,9	60,8	60,2	66,2	58,2
No REEMB.	35,6	31,3	25,6	36,6	31,0	22,5	23,5	19,2	16,4	15,8	18,9	39,3	45,0	43,7	48,4	47,9	50,4	55,6	44,9
REEMB.	42,7	44,9	3,4	12	32,6	26,4	42,1	41,0	55,9	53,9	46,2	20,9	25,9	18,2	12,4	12,9	9,8	10,6	13,3
MULTILATERAL	21,6	23,6	71,4	50,8	36,9	51,2	34,4	39,7	27,6	30,2	34,9	39,5	29,1	38,0	39,1	39,1	39,7	33,8	41,7
<b>TOTAL AOD</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Font: CAD ; p: provisional

propi *Pla director* per a aquests anys. No obstant això, per promoure aquest creixement s'ha hagut de recórrer a instruments de dubtosa sostenibilitat en el temps. Operacions singulars –com la cancel·lació d'un deute significatiu- o circumstàncies excepcionals –la coincidència en el calendari de reposicions d'alguns organismes multilaterals- han ajudat a aquest creixement. Es més, aquells instruments que haurien de ser l'eix d'una expansió estable i programada de l'ajuda (projectes i programes), a penes van experimentar expansió en el període. Aquesta observació és rellevant ja que Espanya està emplaçada a complir amb el compromís subscrit en la Conferència de Monterrey, d'assolir, com a mínim, el 0,33% del PIB d'ajuda l'any 2006, la qual cosa exigiria un creixement continuat i sostingut dels recursos, sense que fins al moment hi hagi cap pla per aconseguir tal meta.

En el creixement dels recursos propis de l'AOD han tingut un paper clau factors com la integració comunitària, en la segona meitat dels vuitanta, i la més activa política de suport a la internacionalització de l'empresa, a començament dels noranta

Malgrat la variabilitat de l'esforç financer, Espanya ha ocupat amb certa regularitat el dotzè lloc entre els donants per la magnitud dels recursos aportats al sistema d'ajuda internacional: jerarquia que s'ha vist alterada els últims anys com a conseqüència del creixement dels recursos, que ha fet que Espanya escali fins al desè lloc. Aquesta posició es veu, però, considerablement alterada si es jutja la dimensió de l'esforç en relació amb el PIB o amb la població dels respectius països donants. En el cas del coeficient d'AOD sobre el PIB, Espanya (amb un 0,26%) passa a ocupar el quinzè lloc entre els 22 membres del CAD. La seva quota, però, es troba per sobre de la mitjana ponderada del CAD, encara que perceptiblement per sota de la que presenten els països de la Unió Europea. En el cas d'expressar l'esforç en termes d'ajuda per capita, Espanya (amb 40 dòlars per persona) passa a ocupar el divuitè lloc, per davant de Grècia, Portugal, Itàlia i Nova Zelanda. En aquest cas, a més,

el coeficient es troba per sota de les mitjanes tant del CAD com de la UE.

#### 4. Composició de l'ajuda

Com s'ha assenyalat, en el creixement dels recursos propis de l'AOD han tingut un paper clau factors com la integració comunitària, en la segona meitat dels vuitanta, i la més activa política de suport a la internacionalització de l'empresa, a començaments dels noranta. I és aquest tipus de motivacions -no relacionades amb objectius estrictes de cooperació al desenvolupament- el que fa que el pes relatiu dels diferents components canviï notablement al llarg del període que es considera. Aquest tret contrasta amb l'experiència de bona part dels països membres del CAD, que mantenen una notable estabilitat en el pes dels grans components de l'ajuda. De fet, la variabilitat mencionada revela l'absència d'un model de cooperació assentat, amb pràctiques polítiques i pressupostàries consolidades en el temps.

Malgrat la variabilitat mencionada, és possible detectar algunes característiques que, amb certa estabilitat, caracteritzen l'AOD espanyola. La primera és l'escàs pes que tradicionalment ha tingut la cooperació bilateral no reemborsable. Si es prenen les dades corresponents a la dècada dels noranta s'aprecia la menor quota que correspon a aquesta modalitat: un 19% davant un 58% com a mitjana del CAD, en la primera meitat dels noranta; i un 45% davant un 62% en la segona meitat. L'any 2002, l'últim del qual es té registre, les quotes corresponents eren del 45% i del 61%, respectivament: les diferències, encara que semblen atenuar-se amb el temps, hi són encara perceptibles. És aquest un tret rellevant, perquè es tracta de la modalitat d'ajuda que resulta menys onerosa per al beneficiari -ja que està composta per donacions-; i és la que implica d'una manera més directa i activa el donant en la gestió de l'ajuda.

Encara es podria qualificar més aquest tret, si s'analitza el pes relatiu dels diferents components de l'ajuda bilateral no reemborsable en els últims anys. Una consideració comparada respecte a la mitjana del CAD en els triennis 1994-96 i 1997-99 revela l'escàs pes que a Espanya té la partida corresponent a "cooperació tècnica", que és el component més genuïnament associat a l'ajuda bilateral de caràcter programat desplegada directament pels donants -suposa el 27% de l'ajuda bilateral no reemborsable a Espanya el 1994-96, davant una mitjana del 38% en el CAD; i del 21% davant el 40%, respectivament, el 1997-99-. Així doncs, a través d'aquestes dades es revela la relativa debilitat que encara



mostra el sistema espanyol per fer front a les tasques de formulació i de gestió d'intervencions directes de desenvolupament als països beneficiaris.

Hi ha una segona nota distintiva de la cooperació espanyola: l'extraordinari protagonisme que ha arribat a adquirir la cooperació bilateral reemborsable, de contingut preferentment comercial. De fet, l'ajuda bilateral ha descansat en el passat molt centralment sobre els crèdits FAD, i hi ha hagut anys –com 1992 i 1993– que els crèdits comercials van canalitzar més de la meitat del total dels recursos de l'ajuda. Es tracta, però, d'un tret que sembla cridat a anar-se corregint amb el temps, almenys quan l'ajuda s'expressa en termes nets. En concret, els crèdits FAD suposaven el 48% de l'ajuda espanyola en el període 1990-94, davant un 11% del CAD; aquestes quotes van passar al 18% davant un 5% el 1995-99; i se situen a l'11% i 4%, respectivament, l'any 2002.

Aquest descens en el pes relatiu dels crèdits FAD és conseqüència tant de les creixents dificultats que comporten les adjudicacions com del major pes dels reemborsaments. Per una banda, els acords subscrits en el si de l'OCDE –acollits en l'anomenat "paquet de Helsinki"– han comportat una selecció més exigent de les operacions i dels beneficiaris d'aquest tipus de figures, la qual cosa ha afectat molt directament Espanya ja que s'han exclòs del col·lectiu d'elegibles algun dels països llatinoamericans –Mèxic, Argentina, Xile, Uruguai i Veneçuela– principals destinataris de crèdits FAD en el passat més immediat. Per altra, a mesura que maduren els crèdits, és major el pes dels reemborsaments en el total de les adjudicacions de cada any, la qual cosa acaba per minvar les aportacions d'aquest instrument al total de l'AOD.

Que s'hagi fet gravitar l'ajuda bilateral sobre els crèdits FAD ha tingut diverses conseqüències perniciososes. Ha propiciat, en primer lloc, una certa desnaturalització en els objectius de l'ajuda, donada la preferència que aquest instrument atorga als objectius de caràcter comercial del donant en detriment dels propis de desenvolupament del beneficiari; en segon lloc, ha fet més onerosa l'ajuda per al receptor, al fer descansar la seva composició sobre recursos generadors de deute; en tercer lloc, ha minorat els potencials marges de llibertat del beneficiari, al tractar-se de recursos vinculats en part a la necessària adquisició de béns i serveis espanyols; i, en definitiva, ha influït de forma perturbadora sobre la selecció dels beneficiaris, i ha atorgat major pes a països de desenvolupament intermitjà i mercat prometedor, en perjudici dels més pobres, al ser aquells els que pre-

senten millors condicions de solvència econòmica i financera per a l'endeutament requerit. És més, la pròpia identificació al *Pla director de la cooperació espanyola 2001-2004* d'alguns països –com la Xina o Vietnam– com a prioritaris no té una altra explicació que el seu atractiu com a mercats potencials per a aquest tipus de crèdits.

Per aquestes raons, s'han aixecat nombroses veus crítiques contra aquest instrument, que qüestionen el seu excessiu pes a l'ajuda, la seva marcada vocació comercial i la seva desconexió amb la resta dels objectius i instruments de cooperació. A aquesta crítica s'ha afegit el CAD a través dels seus informes sobre la cooperació espanyola, i ha insistit en la necessitat de promoure una major integració d'aquest instrument en la política d'ajuda i d'orientar els seus recursos al servei d'un objectiu més clar de lluita contra la pobresa. Una observació que sembla pertinent, donat l'elevat nivell d'autonomia amb què, fins ara, es decideixen les adjudicacions de crèdits, amb molt poca subjecció al marc de prioritats geogràfiques i sectorials que es defineixen per a la cooperació espanyola. No obstant això, la posició de l'Administració ha estat molt resistent a abandonar aquest instrument de l'ajuda lligada.

Per altra banda, el pes relatiu de la cooperació reemborsable ha crescut a partir de 1998 com a resultat de la creació d'un *Fons de Concessió de Microcrèdits*, un instrument molt ben dotat des del punt de vista pressupostari. La creació d'aquest instrument va ser rebuda com un pas positiu per part del sector de l'ajuda, si bé subsisteixen problemes relacionats amb el fet de finançar-se preferentment a través de crèdits (amb limitada presència de donacions) i amb la seva limitada orientació cap als sectors més pobres de la població. De fet, el principal objectiu del programa sembla estar relacionat més amb l'enfortiment del sector financer local que amb la millora del grau d'accessibilitat dels més pobres als mercats de capital (Alonso, et al., 2002).

Davant la regularitat amb què els dos trets anteriors es manifesten, el pes relatiu de la tercera modalitat bàsica –la cooperació multilateral– ha seguit una senda més canviant en el temps. Com s'ha assenyalat, el progrés que experimenta l'AOD en la segona meitat dels vuitanta apareix associat als desemborsaments a què obliga la presència espanyola en les institucions multilaterals, i més particularment als derivats de la seva integració a la UE. Com a conseqüència, al llarg d'aquests anys, es va produir un increment notable en el pes relatiu de l'ajuda multilateral que, entre

1986 i 1991 aporta el 47% del total de l'AOD, una quota notablement superior a la que el CAD presenta com a mitjana -28%-. A partir de 1991, ja normalitzada la situació, l'ajuda multilateral se situa en entorns més propers, encara que generalment superiors, a la mitjana del CAD. El major pes del component multilateral no respon a una definida orientació de la cooperació espanyola, tradicionalment refractària a enfortir els compromisos multilaterals, sinó a la descompensació existent entre l'ajuda imputada com a conseqüència de l'obligada aportació a la UE i la que autònomament es decideix com a part de la seva política bilateral.

En els últims anys, però, es registra un esforç per millorar la presència espanyola en les institucions financeres internacionals (Banc Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento o Banco de Integración Centroamericana), que es tradueix en un cert increment deliberat de l'ajuda multilateral. Si bé es tracta més aviat d'una política orientada a millorar la capacitat d'accés de l'empresa espanyola als mercats multilaterals de contractació impulsats pels bancs de desenvolupament i no tant d'una acció que pretengui enfortir el compromís multilateral del sistema espanyol d'ajuda.

## 5. Especialització geogràfica de l'ajuda

L'estudi de la distribució geogràfica de la cooperació espanyola posa en evidència que es tracta d'una ajuda relativament dispersa, altament condicionada per consideracions regionals de política exterior i indigudament orientada d'acord amb els nivells de renda dels països receptors.

El primer tret -la relativa dispersió de l'ajuda- es manifesta molt especialment en l'elevat nombre de països en què opera la cooperació espanyola: al llarg de l'últim trienni, la mitjana de països (o territoris) que reben ajuda espanyola arriba als 110. Donada la reduïda quantitat de recursos, això suposa la proliferació de casos en què la quantia de l'ajuda aportada resulta ser manifestament marginal. De fet, en el trienni referit, la meitat dels països receptors van rebre menys d'1 milió de dòlars: es tracta d'un volum de recursos exigü, l'efecte del qual sobre la societat receptora ha hagut de ser forçosament limitat. Si es volen millorar els nivells d'eficàcia de l'ajuda, fóra necessari emprendre una més exigent definició dels països sobre els quals es treballa. Això és el que teòricament proposa el *Pla director de cooperació espanyola 2001-2004*, al delimitar un grup de 28 països prioritaris, a més dels Territoris Palestins i la població Saharahuí (quadre 2). No obstant això, el Pla director no defineix els criteris per traduir a termes operatius la preferència assenyalada, inclosa l'assignació de recursos entre països, que minva notablement l'eficàcia d'aquest esforç de programació.

L'elevat nivell de dispersió comentat és compatible amb una certa concentració dels recursos al voltant d'una sèrie de països principals destinataris de l'ajuda espanyola. Una dada que es revela a l'estimar el coeficient de concentració corresponent als deu primers països, que arriba al 50% de l'ajuda bilateral. Si la relació s'estengués als vint primers països receptors, la quota sobre l'ajuda bilateral s'elevaria fins a un significatiu 75%. No deixa de ser curiós que entre els cinc primers receptors d'ajuda espanyola l'últim bienni

**Quadre 2:**  
**PAÏSOS PRIORITARIS D'ACORD AMB EL PLA DIRECTOR**

	ÀFRICA	ÀSIA	EUROPA	AMÈRICA LLATINA
<b>LLDC</b>	ANGOLA CABO VERD GUINEA EQUATORIAL GUINEA BISSAU MAURITÀNIA MOÇAMBIC SANTO TOMÉ I PRÍNCIPE.			
<b>OLIC</b>	SENEGAL	XINA VIETNAM		HONDURES NICARAGUA
<b>LMIC</b>	ALGÈRIA MARROC NAMÍBIA SUD-ÀFRICA TUNÍSIA	FILIPINES	ALBÀNIA BÒSNIA-HERZEGOVINA IUGOSLÀVIA FR.	BOLÍVIA REP. DOMINICANA EQUADOR EL SALVADOR GUATEMALA PARAGUAI PERÚ

(1999/2000) es trobi un país com Indonèsia, que ni tan sols forma part de la relació de països preferents definida al Pla director; al temps que països que es defineixen com a preferents, com és el cas del Marroc o Tunísia, no es troben ni tan sols entre els 30 primers receptors. Una anomalia que s'explica, en primer lloc, per l'autonomia amb què s'assignen els crèdits FAD, que no semblen sotmetre's als criteris de preferència assenyalats en el *Pla director* i, en segon lloc, per l'absència d'un compromís per convertir les prioritats en criteris efectius d'assignació de l'ajuda.

Si s'analitza la distribució de l'ajuda per àrees geogràfiques s'observa un marcat *criteri de preferència regional*, d'acord amb les prioritats de la política exterior espanyola. Una política que té en els països de l'Amèrica Llatina un dels seus punts de referència obligada: de fet, cap a aquella regió s'orientaven quasi les dues terceres parts de l'ajuda bilateral a finals dels anys vuitanta. A aquest grup de països s'hauria d'afegir Guinea Equatorial, l'única excolònia africana que va mantenir vincles amb Espanya, i que igualment es va constituir en una important receptora d'ajuda. Després de la integració comunitària, la cooperació espanyola va ampliar el seu àmbit de cobertura geogràfica, i va incorporar alguns països del Nord d'Àfrica, com el Marroc, de l'Àfrica Subsahariana, especialment els de llengua portuguesa com Angola o Moçambic, i algun país asiàtic, com Filipines, amb passat històric comú. A tot això es va sumar l'acció dels crèdits FAD, que va incorporar a la llista de receptors països aliens a aquestes àrees de preferència.

Malgrat la major dispersió de l'ajuda que aquest procés hi va suposar, el gruix de la cooperació espanyola va seguir dirigint-se molt centralment cap a l'Amèrica Llatina, al temps que va guanyar protagonisme l'àrea asiàtica –espe-

cialment Àsia Oriental-, en virtut dels recursos mobilitzats a través de crèdits FAD a la Xina. A la inversa, destaca el limitat pes que té l'Àfrica Subsahariana en la cooperació espanyola, característica que sembla accentuar-se en els últims anys (quadre 3). Dins l'Amèrica Llatina, l'atenció es concentra en els països més pobres de Centreamèrica (El Salvador, Guatemala, Nicaragua i Hondures), a República Dominicana i als països de l'arc andí (Colòmbia, Veneçuela, Bolívia i Perú). Per la seva banda, dins l'Àfrica Subsahariana, els països que concentren major volum de recursos són Angola, Moçambic, Senegal i Costa de Marfil. Àsia, la Xina i Indonèsia són els principals destinataris de l'ajuda espanyola, seguits a distància per Filipines i Vietnam. Per últim, a Europa, l'ajuda es concentra a Bòsnia i Iugoslàvia (inclòs Kosovo).

Per últim, un tret addicional en la distribució de l'ajuda espanyola és la seva *inadequada orientació d'acord amb el nivell de renda dels beneficiaris*, que presenta un perceptible biaix a favor dels països ubicats en els estrats mitjans de renda i en contra d'aquells que es troben en l'estrat de renda més baix (quadre 4). De fet, una mica més de la meitat de l'ajuda espanyola del període 1996-2002 es va dirigir a països de renda mitjana, d'acord amb la classificació que a l'efecte realitza el Banc Mundial: un percentatge que és notablement superior al que el CAD destina a aquest estrat de països –37%-. I, a la inversa, és notablement més baixa la quota que representen en l'ajuda espanyola el conjunt dels països de baix ingrés –49% davant el 62% del CAD-. En particular, aquesta diferència s'aprecia en el cas dels països més pobres, que ocupen una quota que és menys de la meitat de la que el CAD dedica a aquest grup de països –13% davant el 29%-.

**Quadre 3:**  
**DISTRIBUCIÓ REGIONAL DE L'AOD NETA**  
(MITJANA PONDERADA)

	ESPANYA				DAC 2000
	1988-1991	1992-1995	1996-1999	2000	
ÀFRICA SUBSAHARIANA	17,9	10,5	21,6	16,0	29,0
NORD D'ÀFRICA	13,0	12,2	7,3	12,0	7,0
AMÈRICA LLATINA	40,2	46,5	40,8	41,0	12,0
ORIENT MITJÀ	1,1	1,5	3,9	3,0	4,0
ORIENT LLUNYÀ	13,5	20,8	9,3	18,0	25,0
SUD D'ÀSIA I ÀSIA CENTRAL	2,7	0,5	1,3	1,0	13,0
EUROPA	0,3	0,4	4,0	9,0	7,0
CEEC/NIS	1,2	-	1,1	1,0	1,0
OCEANIA	-	-	-	-	2,00
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Font: DAC

Segons les dades, Espanya incompleix de manera manifesta el propòsit acordat en l'última Conferència sobre Països Menys Avançats –PMA- de dedicar a aquest grup de països almenys un 0,15% del PIB dels donants en forma d'ajuda al desenvolupament. La quota corresponent al cas espanyol gairebé arriba al 0,02% l'any 2000. De fet, Espanya és, juntament amb Grècia i els Estats Units, el país del CAD que menor esforç relatiu realitza a favor dels PMA.

Una altra forma d'analitzar aquest mateix aspecte és considerant l'ajuda *per capita* que s'ofereix als països receptors d'acord amb el seu nivell de renda. Segons la seva funció redistributiva a escala internacional, seria d'esperar una relació inversa entre el nivell de desenvolupament del país receptor i l'ajuda *per capita* rebuda. Aquest, però, no és el cas de la cooperació espanyola, ni tampoc la del CAD en el seu conjunt. En ambdós casos, l'estrat de països de renda mitjana-baixa rep una major ajuda, en termes *per capita*, que l'agregat de països menys desenvolupats. Hi ha, no obstant això, un marcat contrast entre ambdós: mentre l'ajuda *per capita* oferta pel CAD als països menys desenvolupats és quasi la mateixa que l'atorgada als països de renda mitjana-baixa, en el cas espanyol la primera és quasi un terç de la segona. És a dir, el model espanyol d'assignació de l'ajuda està esbiaixat a favor dels països de renda mitjana (especialment mitjana-baixa), en perjudici dels països més pobres.

Aquesta distribució de l'ajuda planteja un problema d'interès a la política de cooperació espanyola, al contrastar l'objectiu de lluita contra la pobresa que la Llei li assigna amb el nivell de desenvolupament efectiu dels països que són principals receptors dels seus recursos. L'Administració espanyola ofereix dos arguments per justificar l'orientació de la seva ajuda. En primer lloc, s'assenyala que és respecte a l'Amèrica Llatina –països en la seva majoria d'ingrés mitjà- on major avantatge té la cooperació espanyola i on, per tant, més eficaç pot resultar, per l'existència d'un major grau de

coneixement i enteniment mutu. En segon lloc, s'apunta que l'objectiu de lluita contra la pobresa és compatible amb el fet d'orientar l'ajuda cap als països de desenvolupament intermitjà, donades les importants bosses de pobresa que hi ha en aquests països. El primer argument sembla raonable, tot i que l'avantatge comparat ha de combinar-se amb altres possibles criteris de repartiment, entre els quals necessàriament hauria de figurar el nivell de pobresa del país. Més discutible resulta el segon dels arguments manejats, ja que no sembla que la cooperació internacional hagués d'assumir aquest compromís amb un país el nivell de renda agregat del qual li permet, amb una adequada política redistributiva, acabar amb la pobresa extrema, davant aquell altre que no podria assolir aquest objectiu ni tan sols a través d'aquesta política.

És clar que la cooperació internacional ha de ser sensible als nivells de desenvolupament relatiu dels països. La recerca d'una major eficàcia en l'ajuda apunta també en la mateixa direcció. Com Collier i Dollar (2000) han demostrat, l'eficàcia de l'ajuda s'incrementaria si els recursos estiguessin dirigits cap als països més pobres, i, dins d'aquests, cap a aquell grup de països amb una major capacitat institucional i millors polítiques. Sens dubte, és necessari que els països industrials recolzin els esforços dels països de renda mitjana per facilitar la seva integració en els mercats internacionals i reduir la seva vulnerabilitat però, probablement, la cooperació tècnica, financera i comercial seria més adequada per a aquest propòsit que els instruments propis de l'ajuda (Alonso, et al., 2003).

## 6. Distribució sectorial

El primer tret sobresurt quan estudiem la composició de l'ajuda espanyola: és la *notable alteració* que es registra en la seva especialització sectorial els últims anys (quadre 5). En el bienni 1991/92, una mica més de la meitat de l'ajuda bilateral –el 58%– es dirigia cap a activitats relacionades amb la

**Quadre 4 :**  
**DISTRIBUCIÓ DE L'AOD NETA D'ACORD AMB EL NIVELL DE RENDA DEL PAÍS**

	TOTAL ODA (%)				ODA PER CAPITA US\$			
	1988-2001		1996-2001		1988-2001		1996-2001	
	ESPANYA	DAC	ESPANYA	DAC	ESPANYA	DAC	ESPANYA	DAC
LLDC	13,40	30,80	13,80	29,80	1,77	186,07	0,90	69,32
OLIC	32,70	30,70	35,70	32,10	0,87	40,04	0,46	16,15
LMIC	38,60	33,00	45,30	34,80	4,70	196,15	2,74	79,57
UMIC	15,20	5,10	5,00	3,10	2,52	41,58	0,42	9,72
HIC	-	0,06	-	0,10	0,27	109,24	0,19	67,23

Font: DAC

infraestructura i els serveis econòmics -especialment energia i transport-; i prop d'un 16% adicional es destinava als sectors productius -amb predomini d'indústria, mineria i construcció-. Davant d'aquestes quotes, el pes de les activitats directament vinculades a les infraestructures i els serveis socials era relativament menor -16%-; i gairebé no es comptava el finançament d'accions de tipus multisectorial -com mediambient o dona-, que, en conjunt, se situaven en un modest 1,5% del total de l'ajuda bilateral. Un quinquenni més tard, el 1995/96, el perfil d'especialitzacions va patir un important canvi, i va minorar el pes de les activitats econòmiques en benefici de les més directament relacionades amb els serveis socials. En concret, a les infraestructures i els serveis socials es va destinar llavors al voltant del 38% dels recursos, mentre l'ajuda dedicada a infraestructura i serveis econòmics i als sectors productius a penes supera, en conjunt, el 28%.

L'evolució descrita s'accentua els últims anys, de manera que les activitats relacionades amb les infraestructures i els serveis socials arriben a concentrar el 53% dels recursos de l'ajuda bilateral espanyola, el 2000, i superen molt notablement la quota que a aquest sector li correspon -33%- en la

mitjana del CAD. El sector responsable del creixement d'aquest capítol és el d'educació, cap a on es dirigeix el 21% del total de l'ajuda bilateral espanyola. En contrast, és més baixa la presència en l'ajuda espanyola de les activitats relacionades amb infraestructures i serveis econòmics -13% davant 17%- i als sectors productius -6% davant 7%-. En la base d'aquests canvis estan tant la recomposició de l'ajuda -pèrdua de pes relatiu de l'ajuda reemborsable- com la reorientació sectorial dels crèdits FAD, obligada aquesta última pels criteris convinguts en el si de l'OCDE. En tot cas, les comparacions internacionals han de prendre's amb cautela, ja que no tots els països tenen similars quotes d'assignació sectorial de l'ajuda. En concret, l'ajuda susceptible de ser sectorialment assignada és molt superior en el cas espanyol -76%- que en la mitjana del CAD -62%-.

El balanç interpretatiu que cal fer d'aquest procés de canvi queda notablement condicionat pels continguts específics de les activitats finançades. Si hem de valorar com a positiu que la cooperació espanyola orienti de forma creixent les seves accions cap als sectors socials -i molt en particular cap a l'educació-, resulta més criticable, però, que no es presti la deguda atenció, dins d'aquest agregat, als subsec-

**Quadre 5:**  
**DISTRIBUCIÓ SECTORIAL DE L'AJUDA BILATERAL ( % )**

SECTORS	SPAIN 1991/92	DAC 1990/91	SPAIN 1995/96	DAC 1994/95	SPAIN 2000	DAC 2000
<b>INFRAESTRUCTURA SOCIAL I SERVEIS</b>	<b>16,7</b>	<b>20,6</b>	<b>37,7</b>	<b>29,0</b>	<b>53</b>	<b>33</b>
EDUCACIÓ	4,9	9,2	8,7	11,0	21	8
SALUT	4,3	2,6	15,1	3,8	12	4
PROGRAMES POBLACIONALS	-	2,7	0,5	1,4	1	2
ACCÉS A L'AIGUA I SANEJAMENT	1,6	0,8	3,9	5,4	4	7
GOVERNABILITAT I SOCIETAT CIVIL	2,8	2,7	3,7	3,0	7	5
ALTRES INFRAESTRUCTURES I SERVEIS	3,1	2,5	5,9	4,4	9	7
<b>INFRAESTRUCTURA ECONÒMICA I SERVEIS</b>	<b>47,9</b>	<b>17,6</b>	<b>14,9</b>	<b>22,7</b>	<b>13</b>	<b>17</b>
TRANSPORT I EMMAGATZEMATGE	14,4	7,5	3,4	9,6	7	9
COMUNICACIONS	8,1	2,1	4,1	1,6	1	1
ENERGIA	24,9	6,9	6,4	9,0	5	3
SERVEIS FINANCERS I BANCARIS	-	0,7	0	0,6	0	1
NEGOCIS I ALTRES SERVEIS	0,6	0,6	1,0	1,8	0	4
<b>SECTORS PRODUCTIUS</b>	<b>15,9</b>	<b>12,1</b>	<b>13,7</b>	<b>10,6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
AGRICULTURA, RAMADERIA I PESCA	0,9	7,1	6,7	7,4	4	5
INDÚSTRIA, MINERIA I CONSTRUCCIÓ	14,8	3,3	6,7	1,6	1	2
COMERÇ I TURISME	0,2	1,6	0,2	1,3	0	0
ALTRES	-	0,1	-	0,2	-	0
<b>MULTISECTORIAL</b>	<b>1,5</b>	<b>3,0</b>	<b>9,3</b>	<b>4,5</b>	<b>9</b>	<b>9</b>
<b>TOTAL SECTORIAL</b>	<b>82,0</b>	<b>53,2</b>	<b>75,6</b>	<b>66,8</b>	<b>76</b>	<b>63</b>
PROGRAMA D'AJUDES	0,9	11,7	1,3	7,0	1	7
CONDONACIÓ DEL DEUTE	-	18,1	10,2	9,3	7	8
ACCIÓ D'EMERGÈNCIA	0,5	3,3	1,8	5,0	4	8
COSTOS ADMINISTRATIUS DONANTS	2,9	3,0	4,2	4,6	6	7
SUPORT ONG	0,8	1,2	0,2	1,0	2	3
NO LOCALITZABLE	12,9	9,4	6,7	6,3	4	5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Font: DAC



tors relacionats amb les necessitats socials bàsiques de la població, que són els àmbits que més directament afecten els sectors més pobres.

Una segona perspectiva des de la qual analitzar els continguts de l'ajuda és a través de la distribució per *modalitats* dels recursos transferits. A aquest respecte, és molt revelador el limitat pes que en la cooperació espanyola té l'ajuda per programes, així com altres modalitats de cooperació (com l'aportació directa al pressupost, els programes sectorials o els anomenats enfocaments sectorials amplis) que comporten la transferència genèrica de recursos per a la seva gestió per part del propi beneficiari. L'activitat de la cooperació espanyola segueix descansant molt centralment sobre els projectes de desenvolupament, amb molt baix recurs a altres tipus de fórmules que comportin major transferència de confiança al beneficiari.

L'activitat de la cooperació espanyola segueix descansant molt centralment sobre els projectes de desenvolupament, amb molt baix recurs a altres tipus de fórmules que comportin major transferència de confiança al beneficiari

Resulta necessari assenyalar el limitat pes que la cooperació espanyola dóna a l'atenció de les *necessitats socials bàsiques*. En aquest àmbit hi ha un problema bàsic de definició estadística que complica l'anàlisi. Les autoritats espanyoles, apel·lant a una peculiar definició dels sectors, consideren que al voltant del 19% dels recursos de l'ajuda bilateral estan dedicats a atendre les necessitats socials bàsiques. No obstant això, aquesta estimació, a més d'incorporar activitats que difícilment es poden classificar com a bàsiques, exclou del còmput als crèdits FAD. Quan es fan les correccions oportunes, la quota corresponent als sectors socials bàsics descendeix molt notablement. Així, per exemple, el CAD estima que la quota correcta, si ens atenem a un criteri internacionalment homologat, és del 10% per a l'ajuda bilateral no reemborsable i del 7% per a la reemborsable, la qual cosa dóna una xifra mitjana del 9% per al total. Encara que hi puguin haver discrepàncies sobre l'adequada impu-

tació sectorial d'algunes accions, el seguiment de la cooperació espanyola sembla situar la quota corresponent als sectors socials bàsics més a prop del que suggereix el CAD, i es mouen al llarg dels últims anys entre el 7% i el 12% del total de l'AOD bilateral. Una quota, en tot cas, bastant allunyada de la que es va acordar a Copenhaguen (20%).

La composició sectorial de l'ajuda anteriorment descrita té una relació molt llunyana amb les prioritats sectorials que defineix el *Pla director de la cooperació espanyola 2001-2004*. En concret, el Pla va definir tres prioritats de tipus transversal: la lluita contra la pobresa, la promoció de la igualtat entre dones i homes i la sostenibilitat ambiental; i es van delimitar sis prioritats de caràcter sectorial: la cobertura de les necessitats bàsiques, la inversió en l'ésser humà, la promoció del teixit econòmic, la protecció del medi ambient, l'enfortiment del bon govern i el suport a la construcció de la pau. El fet de definir unes prioritats per a una cooperació com l'espanyola, que ha estat caracteritzada per la seva escassa voluntat estratègica i per la notable dispersió de les seves accions, va ser jutjada de forma positiva per bona part dels actors socials implicats en l'ajuda. Tanmateix, el problema bàsic és que no es va adoptar cap mesura per garantir que les prioritats definides orientessin de forma efectiva l'acció de l'ajuda. Caldria dir que la definició de prioritats constitueix més un recurs per a la classificació de les activitats que un quadre efectiu que inspiri les decisions, compromisos i processos de gestió de l'ajuda espanyola.

Una primera manifestació de la limitada rellevància que el Govern va atorgar a aquest exercici de definició de prioritats el constitueix el fet que s'hagi avançat molt lentament en la definició dels continguts doctrinals i estratègics necessaris per orientar la gestió de l'ajuda en cadascun dels sectors definits, a través de les corresponents *Estratègies Sectorials*: fins al moment, només quatre han sortit a la llum. No s'han introduït tampoc els procediments per acomodar l'assignació *ex-ante* de recursos a les prioritats formulades, ni s'han fixat els criteris per avaluar *ex-post* el grau de compliment efectiu de les prioritats definides. Per últim, en el si de les institucions encarregades de la gestió de l'ajuda -i molt particularment a l'AECI- manquen unitats tècniques amb coneixement expert per al treball en aquests àmbits sectorials, per la qual cosa difícilment es podran definir directrius i polítiques apropiades.

El grau més baix d'acomodació entre la pràctica de la política d'ajuda i el mandat que imposen les prioritats es produeix en el cas dels enfocaments transversals. No hi ha cap símptoma

que les tres prioritats transversals definides hagin inspirat de manera efectiva les decisions de la cooperació espanyola els dos últims anys. El que és tant més greu per quant, per la seva pròpia definició, són enfocaments que haurien d'influir en les accions de l'ajuda qualsevol que fos l'àmbit en què aquelles es despleguessin. Això es veu molt clarament, per exemple, en el *biaix antipobresa* que caracteritza la cooperació espanyola, no només per la baixa orientació dels seus recursos cap als països més pobres, sinó també perquè no hi ha cap procediment per garantir que les accions en els països on es treballa vagin preferentment orientades -directament o indirectament- a combatre la pobresa (Alonso, et al, 2003). És més, fins i tot en els sectors de major contingut social -com la salut o l'educació-, la cooperació espanyola s'especialitza en aquells àmbits menys vinculats amb la situació dels sectors socials més pobres, com demostra el baix pes que té l'acció espanyola d'ajuda en matèria d'educació bàsica, respecte al total dedicat a l'educació. Una observació que atorga total pertinència al comentari que es realitza en l'última avaluació del CAD: "donat que Espanya no s'està concentrant en els països més pobres, resulta particularment necessari mostrar que els pobres en els altres països en desenvolupament constitueixen l'objectiu de la seva acció" (CAD, 2002).

Si a penes s'ha avançat en l'àmbit de les prioritats transversals, amb retrocessos manifestos en alguna d'elles respecte al passat, la lectura és més ambigua en el cas de les prioritats sectorials. En algunes d'elles, la cooperació espanyola ha acumulat certes experiències d'interès, però hi ha altres àmbits en què, al contrari, l'orientació de l'ajuda espanyola és manifestament inadequada.

- a. Entre els àmbits sectorials en què la cooperació espanyola sembla treballar d'una manera relativament acceptable, cabria assenyalar els dos següents:
- En primer lloc, en l'àmbit dels programes ambientals. El disseny del Programa Araucaria va constituir una novetat d'interès per a la cooperació espanyola. Amb anticipació a altres àmbits, va ser en aquest en el primer que es va treballar d'una manera programada, a través de la prèvia elaboració d'una estratègia específica en el sector. L'experiència acumulada pel treball en aquest àmbit va permetre l'extensió d'aquesta iniciativa a l'àrea mediterrània, a través del programa Azahar, per al qual s'ha tractat de concitar el concurs d'altres actors (governos autonòmics, fonamentalment).
  - En segon lloc, constitueix una iniciativa d'interès, encara en embrió, d'un programa de treball relacionat

amb la salut a l'Àfrica (Programa Vita). També en aquest cas es va treballar de la mà de les organitzacions especialitzades en salut i s'ha tractat de potenciar el concurs d'altres actors (igualmente, governos autonòmics). I tot i que el programa d'acció podria resultar millor fonamentat i més exigent, la seqüència de treball seguida constitueix una novetat d'interès per a la cooperació espanyola.

- Finalment, la cooperació espanyola ha treballat intensament en l'àmbit de l'enfortiment institucional i del bon govern. Encara que en aquest cas el balanç és menys nítid, s'ha aconseguit acumular experiències d'interès a l'implicar institucions i departaments públics -Judicatura, Administració Duanera, Administració Fiscal o Ministeri de l'Interior- en les accions d'assistència i formació.
- b. Per la seva part, els àmbits en què s'aprecia una més manifesta desorientació de la cooperació espanyola són aquells que tenen més relació amb dimensions socials del desenvolupament. Així:
- En primer lloc, res fa pensar que la cooperació espanyola estigui orientant la seva activitat i els seus recursos cap a la cobertura de "Necessitats Bàsiques" de les poblacions en què actua. Malgrat l'artificial recompte que fa l'administració, quan inclou les accions d'emergència entre les activitats programades per a la cobertura de necessitats bàsiques, el pes que té el sector en el conjunt -reemborsable i no reemborsable- de l'ajuda bilateral (entre el 6% i el 9% del total) es troba molt distant del compromís assumit per Espanya en la Cimera Social de Copenhagen. A part d'això, no hi ha una política definida en aquest camp que permeti orientar les accions d'ajuda.
  - En segon lloc, s'ha produït un clar retrocés en la forma d'orientar les activitats educatives en l'àmbit de la "Inversió en l'ésser humà". Ja en el passat, predominaven en aquest sector les activitats relacionades amb l'educació superior, respecte a la formació bàsica o mitjana, en particular a través del programa de beques i de cooperació interuniversitària desplegat a l'Amèrica Llatina. Malgrat això, l'any 2001 es va suspendre part del programa general de beques per orientar, a través de la Fundació Carolina, de naturalesa privada, els seus recursos cap a la formació d'élits del món llatinoamericà. Aquest canvi de rumb no només accentua el component antisocial del programa i distancia les ajudes dels sectors que més les necessiten, sinó que també ha provocat una ruptura en el clima de cooperació precedent



COSTA D'IVORI – FOTO CEDIDA PER AKWABA

entre les universitats espanyoles i el sistema de cooperació. De fet, la decisió adoptada unilateralment per l'AECL de suspendre el programa de beques va ser unànimament contestada per les universitats públiques espanyoles.

- Per últim, encara que no conforma un sector prioritari, convé al·ludir a la desorientació que regeix l'àmbit de l'ajuda humanitària espanyola. La successió de catàstrofes i guerres en els últims anys ha posat a prova la forma d'entendre l'ajuda humanitària per part del Govern. Tres aspectes crítics sobresurten al respecte: en primer lloc, la subjecció de la resposta a criteris polítics, de preferència dels països en què s'actua d'acord no amb criteris humanitaris, sinó de prioritats de política exterior; en segon lloc, el caràcter socialment poc compromès de

les accions, basat quasi exclusivament en els enviaments de material d'urgència (rendibilitzant la visibilitat de la resposta) i, en certs casos, de l'acompanyament de crèdits FAD per a la reconstrucció a través de l'ajuda lligada, un recurs manifestament inapropiat per a països que estan sumits en l'emergència; i, en tercer lloc, la manca de lideratge en la coordinació de la resposta a través d'un pla definit d'intervenció, la qual cosa, a més, contribueix a la confusió de papers entre els diferents actors, inclòs l'exèrcit, que ha pres un creixent protagonisme en les accions d'ajuda humanitària de la cooperació espanyola.

Per últim, si és manifestament dubtós que les prioritats sectorials definides al Pla director orientin l'acció de la cooperació espanyola, tampoc les anomenades Metes

Internacionals de Desenvolupament comporten referents efectius per a l'ajuda espanyola. Ni l'assignació de recursos ni les prioritats operatives semblen acomodar-se a les exigències que imposa l'assoliment de les Metes Internacionals; i no hi ha cap mecanisme de seguiment que permeti identificar fins a quin punt l'acció de l'ajuda contribueix a la consecució d'aquelles metes que la comunitat internacional ha assumit.

## 7. Orientació de la política de l'ajuda

### 7.1. Previ a la Llei de cooperació

Per caracteritzar el moment que viu la cooperació espanyola, convé referir-se al que constitueix la seva trajectòria bàsica més recent. Abans de l'aprovació de la Llei de cooperació caracteritzaven la cooperació espanyola un conjunt de deficiències, entre les quals cal assenyalar les cinc següents:

#### 1. Limitada integració d'institucions i instruments

En la cooperació espanyola hi ha, des dels seu orígens, una pluralitat de ministeris que porten a efecte accions de cooperació internacional, alguns d'ells amb programes de menor quantia. Per coordinar aquestes iniciatives sota una direcció unitària, s'havia creat la CICI en el si de l'Administració Central de l'estat. No obstant això, la capacitat d'integració efectiva d'aquesta instància ha estat molt limitada, en gran mesura com a conseqüència de la carència de direcció estratègica suficientment sòlida del govern.

El cost del baix nivell de coordinació existent a l'Administració Central s'accentuava en el cas dels dos departaments amb majors competències en política d'ajuda: per una banda, el Ministeri d'Economia, amb competències sobre l'ajuda bilateral reemborsable (crèdits FAD), les operacions d'alleugeriment del deute extern, la gestió d'un petit fons per a l'assistència tècnica (FEV) i el seguiment dels organismes financers multilaterals; i, per altra, el Ministeri d'Afers Exteriors que, a través de la SECIPI, té sota la seva responsabilitat l'ajuda bilateral no reemborsable i les aportacions a organismes multilaterals no financers. Aquesta distribució de competències no és exclusiva d'Espanya, però el que sí constitueix un tret singular és la visible falta d'unitat de criteris entre aquestes dues institucions protagonistes de l'ajuda, que han gestionat els instruments propis de la seva responsabilitat amb total autonomia, sense subjecció als cri-

teris propis d'una política integrada. Per aquest motiu, amb tota propietat, ha vingut caracteritzant el sistema espanyol d'ajuda en el passat com una estructura institucional bicèfala, en què hi havia dues unitats programadores que operaven amb total autonomia.

Els costos que es deriven de la falta d'integració de les institucions de l'Administració Central implicades en l'ajuda es veien accentuats per la limitada coordinació existent amb la resta dels actors públics, procedents de les administracions autonòmiques i locals. A més de la seva contribució a la quantitat global de recursos, la cooperació descentralitzada va permetre incrementar la riquesa al sistema espanyol de cooperació, oferint models institucionals, formes de gestió i enfocaments diferents per als treballs d'ajuda internacional, al temps que va contribuir a la tasca d'incorporar la ciutadania, de forma més directa i propera, a les feines que es deriven del compromís de solidaritat internacional. Així ho reconeix l'informe del CAD de 1998, que suggereix aquest model de cooperació descentralitzada com a inspiració per a altres donants. Malgrat aquesta contribució positiva, la manca de mitjans i personal tècnic en alguna d'aquestes institucions ha llastat l'eficàcia de les seves accions; i l'absència de mecanismes de coordinació va impossibilitar un més ple aprofitament de tot aquest esforç derivat de la cooperació descentralitzada.

#### 2. Limitada vocació estratègica

La segona de les limitacions està relacionada amb el caràcter poc estratègic de la cooperació espanyola, un tret que es manifestava en el freqüent canvi d'orientació del sistema d'ajuda. Encara que es va crear una Oficina de Planificació i Avaluació (OPE), adscrita a la SECIPI, fins al 1997 les seves funcions estaven notablement allunyades d'aquelles a què al·ludeix la seva denominació, ja que orientava els seus esforços bàsicament a dues tasques: l'adjudicació i el seguiment comptable de les subvencions atorgades a les ONGD, per una banda, i l'elaboració del *Pla anual de cooperació internacional*, per l'altra. Fins molt recentment, era aquest el principal document de previsió pressupostària propi de la cooperació al desenvolupament, encara que no s'ha de considerar en absolut un document de planificació. De fet, els PACI es conformaven com un mer repertori comptable de les accions autònomament decidides per cadascun dels ministeris i referides a un marc temporal –el propi de l'any natural– marcadament insuficient per planificar l'ajuda.

A més dels freqüents canvis de rumb, l'absència de planificació motivava que l'ajuda espanyola estigués composta per una multitud de petites accions, d'impacte necessàriament limitat sobre els seus beneficiaris. No hi havia una definició de prioritats que orientessin, amb certa consistència temporal, l'assignació d'esforços i recursos de la cooperació espanyola, amb la qual cosa s'alimentava una molt destacable dispersió geogràfica i sectorial de l'ajuda.

### 3. Feble capacitat de gestió

La limitada capacitat de gestió del sistema espanyol de cooperació al desenvolupament es manifestava molt expressament en l'absència de procediments normalitzats per a la gestió de les intervencions. Fins fa ben poc, no hi havia una metodologia i uns procediments normalitzats que estiguessin integrats en les rutines de gestió pròpies de l'AECL, per a la gestió de les diverses etapes de la vida d'un projecte -identificació, formulació, seguiment i avaluació-. Especialment delicada era l'absència d'una sistemàtica avaluació de les accions, la qual cosa impedia que es produïssin els processos d'autocorrecció i aprenentatge que es deriven de l'anàlisi crítica de l'experiència prèvia.

### 4. Limitacions de la instància gestora

Una quarta limitació es refereix a la naturalesa jurídica i l'estructura organitzativa de la institució responsable de la gestió dels programes i projectes de cooperació bilateral. L'AECL té l'estatut propi d'un organisme autònom administratiu, adscrit al Ministeri d'Afers Exteriors, la qual cosa limita la seva agilitat i versatilitat en la gestió, limitació que s'ha vist accentuada per les mancances que es manifesten en la seva dotació de personal tècnic especialitzat en les tasques de cooperació al desenvolupament. És aquest un aspecte assenyalat en els informes elaborats pel CAD sobre la cooperació espanyola.

### 5. Baixa implicació del Parlament

Per últim, és necessari assenyalat com a insuficiència del model institucional previ a l'aprovació de la Llei el baix nivell d'integració del Parlament en les tasques d'orientació, seguiment i control de les activitats de cooperació internacional al desenvolupament. Encara que hi havia pronunciaments d'ambdues càmeres sobre la matèria, es tractava de declaracions d'indubtable transcendència, però puntuals en el temps, sense que pugui afirmar-se l'existència d'un seguiment sistemàtic i especialitzat de la política d'ajuda internacional al desenvolupament.

pament.

## 7.2. En relació amb la Llei de cooperació

Algunes d'aquestes deficiències van ser abordades a través de la *Llei de cooperació internacional per al desenvolupament*, aprovada el juliol de 1998. La Llei comporta un important pas endavant en la institucionalització normativa de la política d'ajuda i estableix els principis i objectius, les institucions i els instruments propis del sistema de cooperació internacional per al desenvolupament. El procés d'elaboració de la Llei va tenir un seguiment molt actiu per als sectors socials implicats en l'ajuda, que, finalment, amb matisos menors, van recolzar la proposta. Es tracta d'una llei aprovada també amb un ampli suport del Parlament i consagra un model de cooperació en línia amb la doctrina internacional sistematitzada pel CAD de l'OCDE.

De forma més precisa, la Llei tractava d'oferir respostes a alguna de les debilitats i mancances més significatives de la cooperació espanyola. En concret, la Llei presenta cinc novetats d'interès:

- En primer lloc, ofereix un *marc doctrinal* apte per orientar la política d'ajuda. En concret, s'estableix la necessitat de concebre la lluita contra la pobresa com l'objectiu central al qual s'havien d'orientar els esforços en matèria de cooperació; s'assumeix el concepte de desenvolupament humà com el marc doctrinal des del qual entendre el desenvolupament; i es defineixen una sèrie d'objectius que en allò essencial recullen els aspectes bàsics de l'agenda internacional relacionats amb l'equitat de gènere, la sostenibilitat ambiental, el bon govern o la defensa dels Drets Humans. Donada l'elevada vinculació que la cooperació espanyola tenia amb operacions comercials, la definició que fa la Llei constituïa un avenç notable i assentava les bases per a una possible reorientació futura de l'ajuda.
- En segon lloc, la Llei estableix un *marc per a la planificació de l'ajuda* i genera els mecanismes necessaris per dotar d'un major alè estratègic a la cooperació. En concret, el cicle de planificació queda definit per quatre instruments bàsics: el Pla director, elaborat per quatre anys; el Pla anual que concreta la labor del Pla director en cadascun dels anys de la seva vigència; les Estratègies Sectorials per orientar l'ajuda en cadascun dels àmbits especialitzats de treball; i les Estratègies País que defineixen la concreció de les tasques d'ajuda a cada país. En conjunt, conformen un quadre d'instru-



ments aptes per al desenvolupament d'una política estratègica de l'ajuda.

- En tercer lloc, la Llei avança en el propòsit d'*integrar els instruments d'ajuda*. En concret, i per tractar de dissoldre el caràcter bicèfal de la cooperació espanyola, la Llei atribueix les funcions directives al Ministeri d'Afers Exteriors, al qual fa responsable de la política d'ajuda en el seu conjunt, amb independència de les competències de gestió de cada qual. A la vegada, declara que tots els instruments de l'ajuda han de sotmetre's als propòsits que la Llei defineix, la qual cosa comporta una clara crida d'atenció a la manera com tradicionalment s'havien gestionat els crèdits FAD, molt més orientats cap a objectius comercials que als relacionats amb l'ajuda. Aquest és el motiu pel qual els responsables del Ministeri d'Economia i de la Secretaria d'Estat de Comerç Exterior es van mostrar, en el seu moment, notablement resistents a l'aprovació de la Llei.
- En quart lloc, la Llei tracta d'avançar en la *coordinació dels actors de l'ajuda*. En concret, a més de reforçar la CICI i reafirmar el paper del Consell de Cooperació al Desenvolupament, la Llei crea una nova instància de coordinació: la Comissió Interterritorial, amb la missió de promoure la coordinació de les iniciatives de l'Administració Central i de les administracions autonòmiques i locals. Al mateix temps, proposa també la creació en el Congrés d'una comissió parlamentària per al seguiment de la política d'ajuda.
- Per últim, a l'article 4, la Llei assumeix la necessitat de promoure la *màxima coherència* entre la política d'ajuda i la resta de les polítiques públiques amb incidència sobre els països en desenvolupament.

D'acord amb tot això, la Llei obria notables possibilitats per millorar els nivells d'eficàcia i qualitat de la cooperació espanyola. Com veurem, aquestes possibilitats no es van aprofitar i, fins i tot, podem pensar que s'ha retrocedit respecte a allò que la Llei suggereix.

### 7.3. L'última legislatura

Des de 1997 en què es va iniciar l'elaboració de la Llei fins a l'actualitat, la cooperació espanyola va travessar per dues etapes clarament diferenciades. Malgrat la continuïtat en el color polític del Govern, les Eleccions Generals de 2000 van marcar una abrupta ruptura en l'orientació, els propòsits i l'estil de treball de les autoritats responsables de la cooperació governamental espanyola. En un primer moment i fins

Després de les eleccions de 2000, el Partit Popular obté la majoria absoluta i es produeix un important canvi en l'orientació de la política d'ajuda. S'abandona l'esforç reformador de l'anterior legislatura i es passa a defensar una concepció de la cooperació més directament vinculada als interessos -comercials i culturals- de la política exterior espanyola

a l'any 2000, s'impulsa un procés de reforma de la cooperació espanyola inspirat en les recomanacions que emanen del CAD. En definitiva, el que es pretén és ordenar l'ajuda per dotar-la d'una major vocació estratègica i millorar els continguts tècnics de les seves accions a través d'un més exigent seguiment del cicle del projecte. A aquest impuls reformador respon l'elaboració de la Llei, la posada en marxa, per primera vegada, d'un pla d'avaluacions sobre accions i instruments de la cooperació espanyola i l'intent d'elaboració d'un pla director de la cooperació acordat amb la resta dels actors de l'ajuda.

Després de les eleccions de 2000, el Partit Popular obté la majoria absoluta i es produeix un important canvi en l'orientació de la política d'ajuda. S'abandona l'esforç reformador de l'anterior legislatura i es passa a defensar una concepció de la cooperació més directament vinculada als interessos -comercials i culturals- de la política exterior espanyola. Com a conseqüència d'aquesta involució, s'entra en clara bel·ligerància amb les recomanacions que emanen del CAD relacionades amb l'objectiu de reducció de la pobresa, s'abandona el propòsit de millorar els continguts tècnics de l'ajuda i es trenca el diàleg amb els actors socials.

Són canvis de suficient entitat com per motivar una mobilització de més de 200 persones i de 100 organitzacions compromeses amb l'ajuda, que van subscriure-hi un manifest titulat "*Davant la contrareforma en el sistema d'ajuda: per una política de cooperació efectivament orientada a combatre la pobresa*". Entre els fets que revelen la natura





BANGLADESH – FOTO CEDIDA PER SETEM

lesa d'aquesta regressió, podem destacar el següents aspectes:

- En primer lloc, s'abandona l'esborrany de Pla director consensuat en la legislatura anterior i se substitueix per un nou document, notablement allunyat en els seus principis, fonamentació tècnica i exigències estratègiques del document anterior. S'eliminen del nou document les referències a aquells principis -com el d'associació, apropiació de l'ajuda per part del receptor, integració d'instruments o coherència de polítiques- que l'antic document recollia, i s'hi insisteix en el paper de l'ajuda com a instrument al servei dels interessos de la política exterior espanyola. Addicionalment, es fa una formulació notablement contradictòria de l'objectiu de lluita contra la pobresa que la Llei havia definit com a propòsit bàsic de la cooperació.
- En segon lloc, es modifica la composició del Consell de Cooperació i s'altera per això un real decret que a penes tenia sis mesos de vigència. El propòsit d'aquesta reforma era incrementar la quota corresponent als representants de l'administració, assegurar el nomenament per part del secretari d'estat dels experts i de les expertes i reservar-se la capacitat de designar a una part de la representació de les ONG, i alterar així el principi que fins llavors havia regit la selecció dels representants.

Aquests canvis van acabar per convertir el Consell de Cooperació en un òrgan purament designatiu, deslegitimant la seva funció com a òrgan de participació tal com el defineix la Llei de cooperació.

- En tercer lloc, el Govern va emprendre una reforma de l'AECl en el sentit oposat al que els actors de l'ajuda venien demanant. En lloc d'enfortir el perfil de la institució com a Agència de Desenvolupament, s'ha contribuït a diluir la seva especialització i l'ha implicada en tasques de promoció cultural en àmbits que poc tenen a veure amb l'ajuda al desenvolupament. Davant la necessitat d'enfortir la capacitat de disseny de polítiques de l'AECl en els àmbits de la política d'ajuda que es defineixen com a prioritàries, es manté l'estructura geogràfica de l'organització, sense unitats de suport tècnic per a les prioritats sectorials, i, en lloc d'impulsar la millora tècnica en els procediments de gestió, s'amplien els espais de discrecionalitat en els processos d'assignació de recursos.
- En quart lloc, al llarg d'aquests últims anys s'ha frenat tant el Pla d'avaluacions de l'ajuda com el procés d'elaboració d'Estratègies Sectorials i d'Estratègies de País que s'havia iniciat en el període precedent. Els documents d'Estratègia Sectorial, que podrien constituir un punt de trobada dels actors de l'ajuda, han estat elaborats amb criteris poc exigents des del punt de vista tècnic i amb uns processos de participació poc compromesos. S'ha millorat notablement el nivell d'informació emesa sobre l'ajuda espanyola des de l'OPE, però sense que això s'hagi traduït en una formulació d'alternatives d'acció més participades i compromeses.
- En cinquè lloc, el Govern va aprovar unes noves bases de cofinançament d'ONG, que admeten fórmules de major compromís que l'estricta finançament de projectes singulars. L'existència d'aquestes modalitats de cofinançament va comptar inicialment amb el suport dels actors de l'ajuda. Però la reglamentació establerta pel Govern va ser criticada per les ONGD, tant en els seus criteris financers i tècnics com per la negativa de l'administració d'incloure els criteris d'objectivitat i transparència en l'adjudicació d'ajudes.

Com a conseqüència del procés descrit de regressió del sistema d'ajuda, es va deteriorar de manera notable el clima de diàleg entre l'administració i bona part dels actors de l'ajuda. La incapacitat de percebre la crítica com una contribució a l'enriquiment de la política d'ajuda ha fet que la SECIPI prescindeixi de la tasca dictaminadora del Consell de

Cooperació; i explica també l'exclusió activa en les feines d'assistència a l'administració dels experts o ONG que hagin formulat reserves sobre la nova orientació de la política de cooperació. Aquesta forma de procedir ha alimentat la tensió i la desconfiança entre els actors de l'ajuda, i ha repercutit de forma negativa sobre la fortalesa del conjunt del sistema.

## 8. Cap al futur

Hi ha un últim aspecte d'interès que al·ludeix a la necessària reforma del marc institucional de la cooperació espanyola: també en aquest cas es van produir retrocessos (o incompliments) respecte al que la Llei assenyala. Com és sabut, entre els avenços que establia la Llei, hi ha dos que afectaven a l'estructura institucional de direcció i gestió de l'ajuda: el primer fa referència a la necessitat d'una direcció integrada del conjunt del sistema, i vèncer la bicefàlia pròpia de situacions precedents; la segona era l'establiment d'una instància de coordinació que permetés que els diversos nivells de l'administració poguessin concertar iniciatives i compartir experiències, a través de la Comissió Interterritorial. Doncs bé, el cert és que en ambdós casos es va operar en sentit obertament contradictori amb el que la Llei suggeria.

Respecte a la falta d'integració d'institucions en l'Administració Central, la situació és més preocupant que antany: no només s'ha mantingut l'acció autònoma, sense a penes coordinació, del Ministeri d'Economia, per una part, i del Ministeri d'Afers Exteriors, per l'altra, sinó que a l'acció d'ambdós s'ha sumat un nou actor, amb notable protagonisme els últims anys, el Ministeri de Defensa, amb àmplia capacitat operativa en escenaris de conflicte. La magnitud dels recursos que canalitza el Ministeri de Defensa (58 milions d'euros el 2002) el converteixen en un actor de notable rellevància en la política d'ajuda, sense que hi hagi garanties que les seves intervencions es troben plenament integrades en la definició de prioritats del conjunt del sistema.

Els riscos que aquest procés comporta són notables, ja que poden provocar una pèrdua d'eficàcia del conjunt del sistema, com a conseqüència de la manca de coordinació (o autonomia de criteris) dels seus principals actors en el si de l'administració. En part, aquest procés deriva de la manca de capacitat tècnica i de voluntat política del Ministeri d'Afers Exteriors per assumir la funció directiva i coordinadora que la Llei de cooperació li encarrega. Una prova d'aquesta incapacitat la revela el fet que l'avaluació d'un dels

instruments més rellevants de l'ajuda espanyola, sota competència del Ministeri d'Economia (els crèdits FAD), ha estat realitzada al marge de l'Oficina de Planificació i Avaluació (OPE), de l'AECI, a la qual la Llei, però, encarrega aquesta tasca.

És potser la convicció d'aquesta manca de capacitat directiva del Ministeri d'Afers Exteriors el que explica l'opinió tan generalitzada en el sector sobre la conveniència de crear un ministeri de cooperació. En una recent enquesta elaborada per la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo (ACADE), entre professionals de la cooperació, es constata que un 80% dels interrogats es mostraven favorables a crear a Espanya un Ministeri de Cooperació i només un 2% era favorable a mantenir l'ajuda integrada en el Ministeri d'Afers Exteriors; i, addicionalment, un 88% considerava la conveniència que la gestió de l'ajuda recaigués en un ministeri expressament constituït per a aquestes tasques.

Tot i tractar-se d'una proposta que hi pot tenir inconvenients, el nivell de suport a la creació d'un ministeri de cooperació revela la incomoditat que el sector de professionals de l'ajuda té amb l'actual estructura institucional directiva i de gestió de la cooperació espanyola. Incomoditat que s'amplifica en el cas de l'AECI, una institució que requereix d'una profunda reforma. Les decisions adoptades en l'última legislatura, ampliant l'àmbit de gestió de l'AECI als aspectes de promoció cultural, no han fet sinó difuminar, encara més, el perfil de l'AECI com a agència especialitzada de desenvolupament. Un problema que s'afegeix a altres molts de més llarga trajectòria, relacionats amb la mancança de personal tècnic en aquells àmbits als quals suposadament la cooperació espanyola vol atorgar prioritat i a la falta de motivació i compromís del seu personal directiu. En definitiva, si es vol millorar la qualitat de la cooperació espanyola, és necessari fer front a una reforma en profunditat de l'AECI. Una reforma que ha de venir definida, almenys, per tres grans objectius. En primer lloc, el propòsit d'accentuar el perfil d'agència de desenvolupament de l'AECI, que integri personal amb experiència i compromís en aquest àmbit en els quadres directius de la institució. No és sorprenent que a l'enquesta d'ACADE a què abans s'ha al·ludit, prop de les dues terceres parts dels qüestionats facin referència a la necessitat de combinar funcionaris i professionals de la cooperació entre els quadres de gestió de l'AECI (i no hi hagi ni una sola resposta favorable que con-

tinuït essent els diplomàtics, en exclusiva, els responsables d'aquesta matèria). En segon lloc, és necessari adequar l'estructura i les competències tècniques de la institució al tipus de cooperació a què avui s'encamina el sistema d'ajuda, amb major presència d'instruments de transferència de confiança al receptor (ajuda a programes, SWAP, etc.), en detriment d'una ajuda excessivament gestionada a través de projectes. Això requereix disposar de quadres tècnics amb coneixement expert en els àmbits sectorials que es consideren prioritaris. Per últim, es requereix enfortir la capacitat de comunicació de l'AECI amb la resta dels actors del sistema d'ajuda, no només a través d'un clima més receptiu a la participació i a la crítica, sinó també incorporant-los a òrgans col·legiats de decisió de la institució.

Per últim, un tercer àmbit de reforma necessari és el que afecta a la Comissió Interterritorial: malgrat les previsions de la Llei, el cert és que la Comissió no ha aconseguit portar a terme les tasques de coordinació i concertació que inicialment li eren assignades, en gran mesura, com a conse-

qüència de l'actitud del propi Govern, que ha utilitzat la Comissió com un fòrum per presentar les seves iniciatives i no com un lloc per compartir experiències, des del respecte a la autonomia de cada qual. També aquí, com en el Consell de Cooperació, s'ha desaprofitat un organisme apte per enriquir i millorar la política d'ajuda.

De cara al futur, seria bo reprendre les iniciatives més fecundes del passat, restaurar el clima de diàleg i col·laboració entre l'administració i el sector i tenir el coratge polític per emprendre certes reformes –com les de l'AECI– permanentment posposades. Hi ha idees i alternatives que indubtablement es poden depurar a través de l'estudi i del debat: el que cal és tenir la capacitat de situar la cooperació al desenvolupament en el rang polític que hauria de tenir i convertir-la en un signe d'identitat d'un govern i un estat que es declara compromès amb la tasca de construir un ordre internacional més just i governable.

#### BIBLIOGRAFIA

- Alonso, J.A. et al.** (2002) : *"Microcréditos y pobreza: análisis del programa español"*, a *La realidad de la ayuda, 2002-2003*, Intermón-Oxfam, Barcelona.
- Alonso, J. A. et al.** (2003) : *"Enfoque anti-pobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos"*, a *La realidad de la ayuda, 2003-2004*, Intermón-Oxfam, forthcoming.
- Ancona et al.** (2002): *"La ayuda oficial al desarrollo en España en 2001 y 2002"*, a *La realidad de la ayuda 2002-2003*, Intermón-Oxfam, Barcelona.
- Collier, P. And D. Dollar** (1999): *"Aid allocation and poverty reduction"*, *World Bank Policy Research Working Paper*, 2041.
- DAC (1998): *Development Co-operation Review Series*, Spain, 1998, OECD, París.
- DAC (2002): *Development Co-operation Review Series*, Spain, 2002, OECD, París
- Ministerio de Asuntos Exteriores** (2001): *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, Madrid.

## Les polítiques de l'Ajuda Oficial al Desenvolupament espanyola dins l'àmbit de la salut

Carlos Mediano<sup>1</sup>

El dret a la salut està reconegut universalment com un dret humà fonamental. Aquest dret, però, no està a l'abast de la majoria de la comunitat internacional, a causa, principalment, que al voltant de la meitat de la població mundial viu amb menys de dos dòlars al dia i una cinquena part ho fa amb menys d'un dòlar diari. Això provoca que es produeixin unes situacions cròniques de manca de salut en la majoria dels països del Sud que apareixen cada any en les estadístiques sanitàries, estadístiques que els últims anys estan empitjorant.

Dels aproximadament 12 milions de nens i nenes que moren anualment abans de complir els cinc anys, el 66% són produïts per causes evitables, que es podrien prevenir amb una simple vacunació a un baix cost o amb una nutrició adequada. Aquesta realitat provoca que els índexs de mortalitat infantil en els països del Sud siguin aproximadament deu vegades més grans que en el Nord. Una dada més que mostra clarament aquestes contradiccions en el món apareix a l'Informe 2002 de l'OMS: mentre en el món empobrit hi ha 170 milions de nens amb baix pes, en els països del Nord moren aproximadament mig milió de persones a l'any per problemes relacionats amb el sobrepès, i hi ha 300 milions de persones clínicament diagnosticades d'obesitat<sup>2</sup>. Aquesta distància s'incrementa enormement quan parlem de la mortalitat materna: en els països empobrits es produeixen el 99% d'aquest morts. Altres elements que hem de destacar en aquesta breu radiografia de la problemàtica de la salut mundial són la manca de recursos humans, materials i tècnics adequats per a la lluita contra les malalties, l'elevada incidència de les malalties infeccioses com la pandèmia del VIH/SIDA, la tuberculosi, dengue, xagues o malària, la manca d'accés a aigua potable i una alimentació adequada, la carència dels mínims higiènics i sanitaris, els conflictes armats o la violència, especialment la de gènere.

Aquesta situació no és, però, inamovible. Quan hi ha una millora en els paràmetres de salut d'una comunitat augmenta la seva productivitat i el seu creixement econòmic i a l'inrevés: una millora de la situació econòmica de les poblacions més vulnerables permet una millora clara de la salut d'aquesta societat. Podem deduir, llavors, que la salut és causa i conseqüència del desenvolupament econòmic i social dels pobles.

Aquestes dades corroboren la importància que la salut mundial té per a tots i la importància d'aquest sector en la cooperació. És lògic que el sector salut ocupi un lloc important dins l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) espanyola i del treball de les ONG, tant si l'anàlitzem en termes quantitatius com qualitius. És curiós, però, observar com malgrat la seva importància, destacada per tots els agents donants i receptors que treballen en cooperació, hi ha relativament poques anàlisis sobre les polítiques que s'estan implementant en la cooperació en salut.

A Espanya, de fet, no han existit, o no s'han fet públiques, anàlisis oficials globals sobre les polítiques i les estratègies que estava implementant la cooperació oficial, tant estatal com autonòmica, en l'àrea de la salut. Si sumem la inexistència d'una presentació sistemàtica de les dades per part de les instàncies oficials ni d'indicadors en el Pla director, ens trobem amb un panorama difús que impedeix el coneixement de la realitat de la cooperació sanitària i dificulta la possibilitat de formular propostes de millora en aquest camp. Aquest va ser un dels elements fonamentals que van impulsar quatre organitzacions no governamentals

<sup>1</sup> Coordinador de Projectes i Investigació de la *Federació d'Associacions Medicus Mundi Espanya*.

<sup>2</sup> *The World Health Report 2002: Reducing Risks, Promoting Healthy Life; World Health Organization*.

del camp de la salut (*Prosalus, Médicos del Mundo, Médicos Sin Fronteras i Medicus Mundi*) a realitzar un informe anual sobre la situació de la salut i l'acció humanitària en l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) amb les dades dels anys 2001 i 2002, les conclusions i les anàlisis que serveixen de base per a aquest article<sup>3</sup>.

### Descripció de l'ajuda oficial al desenvolupament en salut

A les polítiques estatals trobem mencions al sector de la salut a la Llei de cooperació internacional per al desenvolupament<sup>4</sup>, el Pla director<sup>5</sup> i als plans anuals del Ministeri d'Afers Exteriors. En aquests documents, veiem reflectida la rellevància d'aquest sector definida com a àrea prioritària i la seva relació amb la lluita contra la pobresa, objectiu final de la política espanyola de cooperació segons l'article 7 de la Llei de cooperació, i eix vertebrador de la política espanyola d'acord amb el Pla director.

L'AOD en salut, com passa amb l'AOD en general, es compon de dos grans grups: aportacions a organismes multilaterals, com pot ser l'Organització Mundial de la Salut (OMS), UNICEF, etc., i la cooperació bilateral, que és la que realitza l'Estat espanyol amb qualsevol altre país. Dins aquest últim grup, hi ha una altra divisió: la bilateral reemborsable, que consisteix en crèdits tous per a la compra de serveis, material i equipaments, amb l'exigència que siguin espanyols excepte en situacions excepcionals, i la bilateral no reemborsable, que està lliure de devolucions, encara que pot utilitzar-se com a moneda de canvi en acords comercials amb altres països. En el següent quadre, observem la distribució dels recursos en salut el 2002, i podem comprovar que la cooperació bilateral suposa aproximadament el 90% del total. L'AOD bilateral reemborsable la gestiona directament el Ministeri d'Economia, la gran majoria mitjançant els crèdits FAD (Fons d'Ajuda al Desenvolupament), que suposen els últims anys aproximadament la tercera part dels fons destinats a salut.

A més del Ministeri d'Economia, altres actors que financen la salut amb un percentatge similar són el Ministeri d'Afers

### L'Ajuda Oficial al Desenvolupament en el sector salut, 2002

DADES ABSOLUTES (EN MILIONS D'EUROS) I RELATIVES

TIPUS D'AOD	AOD 2002	% 2002
AJUDA BILATERAL NO REEMBORSABLE	64,9	58 %
AJUDA BILATERAL REEMBORSABLE	35,3	31,5 %
AJUDA MULTILATERAL	11,7	10,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>111,9</b>	<b>100,0 %</b>

Font: *La salut en la cooperació al desenvolupament espanyola. Informe 2003.*

Exteriors i les entitats autonòmiques i locals (vegeu gràfic següent). Estranya la poca aportació del Ministeri de Salut en aquest camp, menys del 2% en el 2002, i el pes que té el Ministeri de Defensa, que dobla l'aportació del propi Ministeri de Salut.

### L'AOD neta del sector salut per entitats finançadores, 2002



Font: *La salut en la cooperació al desenvolupament espanyola. Informe 2003.*

Davant aquestes dades, es poden fer diverses reflexions. La primera és la utilitat per al objectiu de l'eradicació de la pobresa dels crèdits FAD, relacionats en més d'un 90% amb la compra de serveis espanyols. No és lògic que utilitzem com a instrument de cooperació un instrument l'objectiu del qual se centra més a satisfer els interessos comercials

<sup>3</sup> *Prosalus, Medicus Mundi, Médicos del Mundo i Médicos Sin Fronteras: La salud en la cooperación al desarrollo española. Informe 2002 i Informe 2003.*

<sup>4</sup> BOE (1998) *Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo*, Madrid, BOE núm. 162.

<sup>5</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores (2001) *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, Madrid.





CAMERÚN – FOTO CEDIDA PER MEDICUS MUNDI

espanyols que les necessitats de les poblacions beneficiàries, a més de limitar el creixement del teixit empresarial local. Aquests crèdits plantegen seriosos dubtes sobre la seva eficàcia, impacte, eficiència i sostenibilitat, criteris que en el camp de la salut són fonamentals, i que no han estat avaluats.

Un altre aspecte a destacar és l'escassa importància que el Ministeri de Salut té en aquest sector. No és lògic que el Ministeri, que pel seu contingut té una relació més estreta amb aquesta àrea, tingui una presència gairebé testimonial tant quantitativament com qualitativament. El seu pes hauria d'incrementar-se i plantejar suficients recursos humans, tècnics i econòmics com per poder liderar estratègicament i políticament la salut en la cooperació.

La planificació familiar té un escàs, gairebé nul, interès per a la cooperació espanyola, malgrat que la manca d'accés als serveis de planificació familiar és un dels problemes més importants

Hi ha un altre element que és preocupant, i és la utilització creixent dels exèrcits en accions d'ajuda humanitària, i el consegüent pes creixent en la cooperació en salut. El motiu principal de la utilització dels exèrcits en l'ajuda humanitària té unes clares directrius polítiques, que decideixen a quins conflictes anar o quan abandonar aquesta ajuda, i aquestes decisions no tenen per què coincidir amb les necessitats de les poblacions beneficiàries. Per tant, a banda d'altres consideracions ètiques, no és la millor eina per a la millora de la salut de les poblacions afectades.

### Prioritats en els sectors de treball en salut

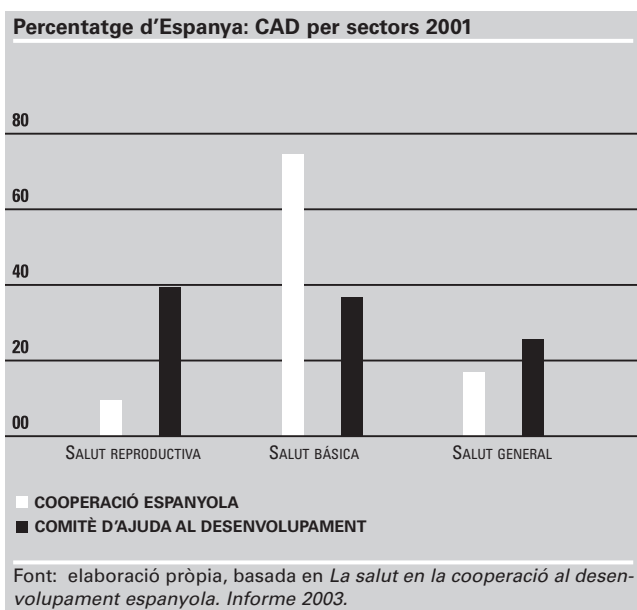
Els tres grans sectors dins la salut que utilitzen els països donants, mitjançant el Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD), poden ser utilitzats per analitzar les prioritats sectorials de la cooperació oficial espanyola. Aquests tres sectors són: salut bàsica que inclou des de la salut primària fins als hospitals regionals, la salut general on s'inclouen els serveis més especialitzats, i les polítiques sobre població i salut reproductiva, que comprèn, entre altres, l'atenció en salut reproductiva, la lluita contra les malalties de transmissió sexual, inclosa la SIDA i la planificació familiar. Espanya manté el 2001 una tendència històrica de comportament desigual en relació amb aquests tres sectors, en contraposició amb la mitjana dels països del CAD, on el volum de treball per a cada





BURKINAFASO – FOTO CEDIDA PER MEDICUS MONDI

sector està més equilibrat, com podem veure en la següent gràfica.



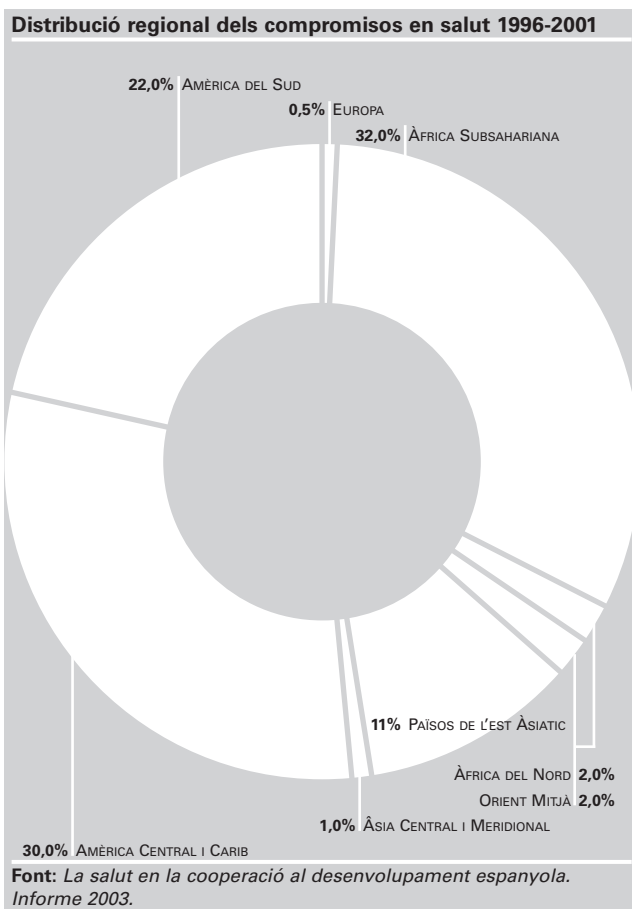
La diferència més vistosa és que la cooperació espanyola destina el 2001 un 7% al sector de la salut reproductiva, mentre que la mitjana del CAD assoleix un 32%. Si ana-

litzem els subsectors, ens trobem que la planificació familiar té un escàs, gairebé nul, interès per a la cooperació espanyola, malgrat que la manca d'accés als serveis de planificació familiar és un dels problemes més importants de la salut de la dona en els països en vies de desenvolupament, com han reconegut totes les institucions sanitàries internacionals. Si les polítiques de salut es basessin en les necessitats dels beneficiaris, l'accés als serveis de planificació familiar, la lluita contra la SIDA i la formació de personal en salut sexual i reproductiva, haurien d'incrementar els seus pressupostos i la seva importància dins la cooperació oficial espanyola.

### Prioritats geogràfiques

A l'analitzar la distribució geogràfica de l'ajuda espanyola, observem com a grans trets reflecteix les prioritats geogràfiques del Pla director de la cooperació espanyola. Durant el quinquenni 1996-2001, a Amèrica es destina un 52%, a Àfrica un 34%, i més lluny apareix Àsia amb un 14% (vegeu gràfic següent).

Podem destacar com a fet positiu que més del 50% dels diners que destina la cooperació espanyola a salut es



dedica als Països Menys Avançats (PMA) i als països d'ingrés baix. No hi ha, però, una estratègia clara perquè aquesta ajuda es destini a les poblacions més necessitades o vulnerables dels països, que serien la població objectiu per a tota estratègia d'eradicació de la pobresa. I si detallem l'anàlisi per països, ens trobem que el país que ha rebut més diners del sector salut en el període 1998-2001 ha estat Indonèsia, país que està en una posició intermitjana a l'Índex de Desenvolupament Humà. El 99% de l'ajuda a aquest país està lligada a la compra de material i equipament espanyol, la qual cosa fa sospitar que hi ha

No hi ha, però, una estratègia clara perquè aquesta ajuda es destini a les poblacions més necessitades o vulnerables dels països

més un interès comercial que social. Altres països, que el 2001 apareixen entre els 5 dels principals receptors dins el sector salut, són la Xina o l'Uzbekistan, que tenen característiques similars a Indonèsia.

## Conclusions

És absolutament necessària una estratègia en el sector de la salut que hauria de complir alguns requisits per ser veritablement eficaç:

- El propòsit principal que TOTS els actors que treballen en salut han de prioritzar sobre tots els altres (com interessos polítics o econòmics), és l'ajuda a l'eradicació de la pobresa a través de la millora de la salut de les poblacions més vulnerables i necessitades del planeta, i intentar que les accions desenvolupades siguin el més eficaç, sostenible, eficient i que tinguin el major impacte possible.
- És necessari llavors eliminar o reconduir totes aquelles accions del sector de la salut en la cooperació que no es regeixin per aquest propòsit, i incorporar-les, si la cooperació espanyola ho trobés necessari, en altres sectors que s'adaptin més al concepte primari en què es basen, com comerç o seguretat.
- Totes les accions hauran de ser avaluades, i, per tant, s'hauria d'aconseguir un consens amb tots els agents implicats, inclosa la societat civil. Per això, és necessari que hi hagi una participació real de tots ells en l'elaboració de l'estratègia i en la elaboració dels possibles criteris d'avaluació.
- Ha d'haver-hi una prioritat per treballar amb els països més empobrits, i en aquells de renda mitjana o mitjana alta, orientar el treball perquè les poblacions més vulnerables i les bosses de pobresa d'aquests països siguin la població beneficiària principal.
- S'han d'orientar els sectors de treball a aquelles activitats que produeixin més beneficis a la població. L'atenció primària de salut, que soluciona el 80% dels problemes de salut d'aquests països hauria de tenir preferència davant la construcció de grans hospitals, als quals la majoria de les poblacions tenen difícil accés. La formació de personal, l'augment de la importància de la

salut sexual i reproductiva (especialment la planificació familiar), el traspass de coneixements sanitaris i de gestió, facilitar l'accés a medicaments i a equipaments sostenibles i recolzar en els fòrums internacionals totes les iniciatives que permetin una millora de la salut mundial, serien aspectes que haurien d'aparèixer en aquesta estratègia.

- S'ha de fer una previsió pressupostària de l'estratègia per àrees de treball i geogràfiques, que permeti una planificació a mig termini. Aquest últim element, malgrat la seva complexitat, permet visualitzar el compromís real que la cooperació espanyola té amb cada sector i país, i és necessari per poder avaluar l'eficiència, l'eficàcia i l'impacte de les accions a desenvolupar, i evitar a la vegada incerteses en les pròpies estratègies dels receptors de l'ajuda.

En resum, una política de cooperació en salut centrada en les persones, que entengui la salut com un bé públic global, és la millor contribució que podem realitzar tots aquells que treballem en aquest camp per ajudar a canviar una situació mundial injusta i cada vegada més insostenible.

## Pot el món local oferir noves maneres de “fer cooperació”?<sup>1</sup>

Jean-Pierre Malé<sup>2</sup>

### Presentació: l'emergència de la cooperació municipal

Catalunya té una tradició ja relativament llarga en el camp de la cooperació que es porta a terme des de l'àmbit local i que es pot designar com a cooperació “municipal”. Només cal recordar, per exemple, que molts agermanaments entre municipis catalans i municipis del Sud s'estableixen a principis dels anys vuitanta<sup>3</sup>, que el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament es crea l'any 1986 a iniciativa de diversos ajuntaments i que l'Ajuntament d'Arbúcies és el primer que assoleix l'objectiu del 0,7% l'any 1987.

Aquesta sensibilitat dels ajuntaments al tema de la cooperació i a la situació dels països del Sud respon a una doble tradició arrelada a la societat catalana: (1) l'existència de grups d'àmbit confessional que han mantingut una presència en determinats països des dels anys seixanta i (2) la proximitat i solidaritat activa de la ciutadania catalana amb determinades opcions polítiques i lluites populars (Cuba, Nicaragua, El Salvador, Sàhara, Palestina, etc.).

Tanmateix, la cooperació municipal comença a agafar realment una importància en termes quantitius només en la segona meitat dels noranta, amb la irrupció del moviment del 0,7% l'any 1994, i la resposta positiva de molts ajuntaments els anys següents. És a partir d'aquest detonant que la cooperació municipal a Catalunya adopta els trets principals i assoleix la dimensió que la caracteritza actualment.

Des d'aleshores –i, doncs, finalment en un període realment molt curt, de menys de 10 anys–, la cooperació dels municipis es consolida a Catalunya com una dinàmica en plena expansió i com una de les modalitats de cooperació més innovadores i potencialment més interessants.

Precisament per això, resulta necessari examinar avui les seves forces i les seves febleses, per intentar aportar elements que ajudin que aquesta dinàmica no s'aturi i es transformi, al contrari, en un procés encara més ric, i per valorar si pot generar noves perspectives en la manera de “fer cooperació”.

### 1. Com s'ha construït el model actual de cooperació municipal

L'“explosió” de la cooperació municipal a Catalunya, a partir sobretot de l'any 1995, s'ha produït en un determinat context històric que ha influenciat els actors socials i que s'ha traduït en l'establiment de modalitats i la utilització d'instruments que configuren, de fet, un cert “model” de cooperació municipal. Aquest model respon en gran part a dos tipus de factors: (1) les característiques generals del món de la cooperació en els anys noranta, i (2) la situació específica dels ajuntaments i del món local en aquest camp, com es pot veure més detingudament a continuació.

- Respecte al context ideològic i polític en el qual es movien els actors socials en aquest període, es pot dir que estava marcat pel predomini d'una visió bastant assistencialista de la cooperació al desenvolupament, visió àmpliament difosa pels mitjans de comunicació i coherent amb els paradigmes del pensament únic i de

<sup>1</sup> Aquest article es basa en l'experiència adquirida amb el treball amb diversos ajuntaments (Lleida, Santa Coloma de Gramenet, Sant Cugat, Malgrat de Mar, Mataró, Manresa, etc.) i deu molt a les reflexions compartides amb l'equip del *Servei de Relacions Internacionals de la Diputació de Barcelona*. Tanmateix, el contingut de l'article només compromet el seu autor, ja que es tracta d'opinions i valoracions personals.

<sup>2</sup> Consultor en temes de cooperació i director del gabinet *ESTUDIS*.

<sup>3</sup> Vegeu el *Segon Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els Països del Sud 2000-2001-2002*, publicat pel *Fons Català de Cooperació al Desenvolupament*, el juliol de 2003 (p. 49).

les polítiques dominants neoliberals, que reserven a la cooperació un paper subsidiari i pal·liatiu, orientat a facilitar una ajuda humanitària als grups vulnerables, mitigar els fenòmens de pobresa extrema, i donar una certa resposta a les situacions d'emergència o de catàstrofes.

En aquest context, tota l'atenció s'ha centrat en els fluxos de recursos que s'han de mobilitzar des del Nord per alimentar principalment les accions puntuals de cobertura de necessitats bàsiques en el Sud.

El propi moviment del 0,7% en favor d'una major solidaritat internacional estava influenciat en certa mesura per aquesta visió dominant, va centrar la seva reivindicació en un augment substancial de l'ajuda al desenvolupament, i va posar l'èmfasi en la necessitat d'assolir metes quantitatives en els fluxos de recursos transferits del Nord al Sud. La reivindicació del 0,7%, tot i ser portadora d'una demanda social molt més profunda i transformadora, estava presonera d'una certa visió de la cooperació (que es podria qualificar de materialista i assistencial) i no expressava de manera prou clara la necessitat d'una transformació de la societat, aquí i allà, i d'una revisió de les relacions econòmiques i polítiques Nord/Sud, dos punts essencials sense els quals tota ajuda material queda reduïda a una mena d'almoïna.

- A aquest context ideològic que fomentava una visió molt orientada cap a l' "assistència", s'afegia la falta d'experiència i la manca d'estructures tècniques competents en el camp de les relacions internacionals i de la cooperació al desenvolupament<sup>4</sup> per part de les administracions locals, la qual cosa impedia la construcció d'alternatives i afavoria la reproducció dels esquemes i dispositius de cooperació existents en el camp de la cooperació bilateral i no governamental.

Cal dir també que l'absència d'un moviment antiglobalització i "altermundista" i la poca presència d'un pensament crític feien molt difícil, a mitjan anys noranta, de concebre i portar a la pràctica altres formes de solidaritat de caràcter més polític i més orientades a la denúncia de les causes de les desigualtats Nord/Sud.

Això ha portat en general les administracions locals a actuar des d'una perspectiva de resposta immediata, i que con-

sistia en primer terme a prendre la decisió de dedicar a l'ajuda una determinada quantitat de recursos. Es va procedir en molts ajuntaments catalans a votar en el ple de l'ajuntament una resolució que garantia l'afectació del 0,7% a accions de cooperació amb el Tercer Món, de manera immediata o progressiva, sense discutir gaire el seu contingut, en el benentès que es tractaria essencialment d'accions al Sud destinades a l'eradicació de la pobresa i a l'ajuda humanitària.

**La reivindicació del 0,7%, tot i ser portadora d'una demanda social molt més profunda i transformadora, estava presonera d'una certa visió de la cooperació (que es podria qualificar de materialista i assistencial) i no expressava de manera prou clara la necessitat d'una transformació de la societat, aquí i allà, i d'una revisió de les relacions econòmiques i polítiques Nord/Sud, dos punts essencials sense els quals tota ajuda material queda reduïda a una mena d'almoïna**

Aquesta primera etapa va fer-se, en general, en un clima de consens entre els grups polítics, consens facilitat certament per l'èmfasi posat en el caràcter fortament humanitari de l'ajuda. En molts ajuntaments, la totalitat dels grups polítics es va adherir a la proposta i no va haver una discussió seriosa entre ells sobre la forma d'orientar i canalitzar l'ajuda municipal<sup>4</sup>.

En el moment de fixar les modalitats concretes de la cooperació municipal, cal dir, en línies generals, que els ajuntaments, en no disposar d'estructures i recursos humans suficients, van optar sovint per actuar per mitjà de dos tipus d'actors, als quals, en molts casos, van acabar delegant les seves funcions: (1) les ONG locals –sobretot en el cas dels ajuntaments mitjans i grans que disposaven d'un fort teixit d'ONG i grups de solidaritat- i (2) el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD) que es va oferir

<sup>4</sup> De fet, la sensibilitat política que s'ha esmentat més amunt es va manifestar més en la distribució geogràfica de la cooperació municipal – avui encara els tres països més beneficiats són El Salvador, Nicaragua i Cuba, que absorbeixen prop del 40% del total dels recursos aportats per la cooperació local a Catalunya- que en un canvi de contingut i d'instruments.



com un element federador i racionalitzador de la cooperació dels ajuntaments, principalment els de grandària petita i mitjana<sup>5</sup>.

En el que es refereix per exemple als actors no governamentals, les administracions locals han buscat i afavorit en general la màxima concertació possible amb les ONG i grups locals de solidaritat, i aquesta orientació s'ha traduït, en molts casos, en la creació d'un Consell de Solidaritat i Cooperació que agrupa els actors locals (o, en altres circumstàncies, en la creació d'una plataforma única de solidaritat d'àmbit municipal, potenciada per l'ajuntament). S'ha procurat també aconseguir una implicació directa de les ONG locals en els procediments de selecció dels projectes presentats i de distribució del 0,7%, amb el risc freqüent de centrar tota l'atenció del consell en les decisions d'afectació dels recursos.

Per dur a terme aquesta distribució, s'ha adoptat, en general, el mecanisme clàssic de "convocatòria de projectes de cooperació al desenvolupament" -que havien posat en marxa anteriorment la Unió Europea i l'Estat espanyol-, com a mecanisme principal d'afectació dels recursos, la qual cosa va donar a les ONG locals el paper central en la detecció, formulació i execució de les accions i en la selecció dels llocs d'intervenció i dels interlocutors (o "contraparts") locals en el Sud.

El paper de l'ajuntament va quedar reduït en molts casos a elaborar les bases de la convocatòria i a realitzar el seguiment administratiu i financer dels projectes (quan no ha delegat fins i tot aquesta funció a altres institucions). En aquestes bases, s'han fixat en general uns criteris molt genèrics i poc selectius, la qual cosa va permetre la presentació de projectes molt diversos quant al seu contingut i orientació i va donar cabuda a tots els grups i ONG locals.

Sense menysprear la diversitat de les respostes locals ni pretendre que tots els municipis hagin seguit exactament el mateix patró, es pot dir que el model més comú<sup>6</sup>, sobretot en els municipis d'una certa grandària, és el que s'ha descrit a grans trets.

## 2. Valoració del model actual

Aquest model ha tingut l'avantatge de ser un model relativament simple, compatible amb l'escassetat inicial de mitjans i d'experiència dels ajuntaments. Entre altres elements, es pot destacar que no ha necessitat la creació d'una estructura tècnica important a cada ens local. A més, ha donat una

imatge d'obertura, participació i transparència en la utilització dels diners públics, i ha permès en molts municipis tant la consecució de l'objectiu quantitatiu del 0,7% com la participació dels grups locals<sup>7</sup>.

L'èxit d'aquest model s'explica també pel fet que aconseguix un alt grau d'acceptació, ja que dóna satisfacció -almenys a curt termini- als agents especialitzats en cooperació i que podrien ser els primers a manifestar la seva disconformitat o a liderar una protesta social, i que no contradiu tampoc els estereotips assistencialistes de forts sectors de l'opinió pública.

Per aquesta raó, és un model que es pot considerar com a relativament "estable" i que no genera en un primer moment ni crítiques ni contestacions aparents. Més aviat, apareix com una conquesta comuna dels ajuntaments progressistes i de la societat civil, conquesta que s'hauria de protegir contra els possibles partidaris de reduir l'ajuda externa.

Tanmateix, aquesta forma de cooperar dels ajuntaments sembla que comenci a manifestar signes d'esgotament -a causa, per exemple, de la multiplicació de les demandes de subvencions dirigides a la institució municipal i a la seva dificultat d'establir criteris de selecció- i que susciti progressivament més crítiques, tant per part dels responsables de les administracions locals com per part de certs sectors de la societat civil.

En efecte, és un model que presenta fortes limitacions i que no s'hauria de considerar ni com l'únic model possible, ni com el model a defensar per part de les ONG progressistes i dels grups de solidaritat que volen incidir en canvis socials i econòmics més importants i que no es limiten a demanar diners a l'ajuntament per realitzar accions puntuals en el Sud.

<sup>5</sup> De fet, no s'abondarà aquí l'anàlisi de la intervenció del FCCD, perquè no es disposa d'una anàlisi suficient de la seva dimensió i del seu contingut específic, malgrat l'esforç que fa aquest organisme per publicar dades sobre el fenomen general de la cooperació local.

<sup>6</sup> No es tracta evidentment, en aquest cas, d'un model teoritzat i conceptualitzat, sinó del resultat d'una pràctica social. Els responsables de la cooperació municipal van adoptar cas per cas unes solucions pragmàtiques que, en respondre a les mateixes condicions generals de partida, acaben configurant de fet un cert "model" de la cooperació actual dels municipis.

<sup>7</sup> En el període considerat, el fet que els municipis catalans intervinguin activament en el camp de la cooperació ha esdevingut una pràctica generalitzada, ja que l'any 2001 tots els municipis de més de 25.000 habitants i el 80% dels municipis entre 5.000 i 25.000 actuaven ja en el camp de la cooperació al desenvolupament.



En efecte, aquest model –justificable en el seu context històric– és àmpliament millorable en el moment actual. Els seus principals defectes o mancances es refereixen (1) a la seva dubtosa incidència en el Sud, pel tipus d'acions que hi genera, (2) al paper que dóna a les ONG catalanes, i més generalment, (3) a les seves implicacions polítiques.

Convé examinar més detalladament aquests tres punts:

**1 Quant al contingut de les accions que genera,** es poden destacar uns aspectes que cobren progressivament més importància, com per exemple:

- L'absència de marc definit d'orientacions estratègiques a cada municipi (la qual cosa fa que no es realitzi una veritable selecció de les accions segons els seus objectius o el seu contingut, sinó que s'hi accepten projectes molt diversos i dispersos).
- El pes preponderant de les accions al Sud respecte a les accions al Nord (la sensibilització resulta secundària o simplement subordinada a l'activitat de projectes, com per exemple en el cas de les accions que es limiten a donar a conèixer en el municipi els projectes en curs).
- El predomini de les accions que pretenen pal·liar efectes i símptomes sense que es visualitzin al mateix temps les causes dels fenòmens i la implicació dels nostres governs i empreses en la situació del Sud.
- La dispersió geogràfica i temàtica enorme de les intervencions (cada municipi pot actuar en tres o quatre continents) i la seva dubtosa sostenibilitat, ja que no hi ha mecanismes que assegurin la continuïtat de les accions o la seva inserció en plans o programes locals estables.
- La fragmentació en microaccions, accentuada per una certa tendència cap a una disminució progressiva del volum mitjà dels projectes, a causa de l'increment del nombre de projectes presentats.
- Les grans dificultats per valorar, des del municipi, l'impacte i la incidència real dels projectes en les societats del Sud.
- El transvasament de recursos públics a agents del Sud en unes condicions que no sempre responen als criteris generals de política pública.

El model actual tendeix a aïllar el camp de la solidaritat internacional de la resta de les problemàtiques i no afavoreix una visió transversal ni un plantejament integral.

**2 Quant al paper que dóna a les ONG,** s'ha de tenir present que el model actual:

- Posa en competència les ONG locals per presentar i executar projectes i no afavoreix ni promou un treball conjunt entre elles.
- No les fa actuar com a codefinidores de polítiques locals ni com a impulsores de canvis en la societat local, sinó que les absorbeix en les tasques de formulació, gestió, seguiment i avaluació de projectes.
- Fa treballar en general els agents de solidaritat cap a fora i d'esquena al municipi i els transforma en uns agents especialitzats en l'execució de projectes en el Tercer Món.
- Provoca una invasió artificial i sovint poc oportuna del camp local per part de les grans ONG, que tendeixen a entrar en competència amb les petites ONG i grups de solidaritat locals per incrementar la seva "part de mercat" dins de la cooperació descentralitzada.

**3 Quant als aspectes polítics** (en sentit ampli), s'ha de remarcar, entre altres elements, que:

- Aquesta dinàmica general dels agents fa de la cooperació un camp "apolític", basat simplement en una visió humanitària o humanitarista en la qual han d'estar d'acord tots els grups polítics<sup>8</sup>.
- La renúncia dels agents locals a definir i exercir en aquest camp una política municipal fa que sigui un terreny en el qual, a la pràctica, l'ajuntament es limita sovint a ser una simple font de finançament per a les ONG.
- La política de cooperació en l'àmbit local es limita, per tant, a ser una política de subvencions a entitats i de suport a l'associacionisme solidari, i no arriba a definir objectius ni eixos estratègics propis.
- El clientelisme que genera –les ONG poden ser jutges i parts– i les estratègies de captació de fons que desencadena en certes ONG, desitjoses de recollir el màxim

<sup>8</sup> La decisió de dedicar un cert volum de recursos a la cooperació pot necessitar un cert consens, però la definició i l'execució d'una política de cooperació implica la discussió d'opcions diferents, basades en conceptes i objectius diferents.

de recursos en l'àmbit local, són uns efectes no desitjables i que s'hi haurien de pal·liar.

- El model actual tendeix a aïllar el camp de la solidaritat internacional de la resta de les problemàtiques i no aforceix una visió transversal ni un plantejament integral.

Els que coneixen molt bé la cooperació local poden considerar que l'anàlisi anterior és massa esquemàtica i que no reflecteix la realitat en tota la seva riquesa i complexitat, i tenen raó, perquè el que s'ha volgut posar de relleu fins ara són els aspectes més destacats, amb el risc de simplificar una mica la realitat, però una vegada explicitats aquests aspectes, s'ha de dir que el model de partida ha estat matisat i enriquit pels fets següents:

- L'existència i revitalització dels agermanaments, com a fórmula de relació estable entre entitats homòlogues del Nord i del Sud, la qual cosa ha permès en certs casos donar continuïtat i implicar un teixit social més ampli, tant en el municipi del Nord com en el municipi del Sud.
- El creixement lent de les activitats dites de "sensibilització" que ocupen progressivament un percentatge una mica més important de les activitats.
- La construcció des de fa temps (1986) d'instruments de concertació (FCCD) que han aconseguit una major racionalització, han facilitat un suport tècnic i han pogut promoure la introducció de línies innovadores en l'agenda dels ajuntaments (oferta d'una cartera de projectes més orientats a acompanyar processos i donar suport als moviments socials del sud, inici d'una dinàmica de codesenvolupament en relació amb els grups d'immigrants, etc.).
- I, recentment, l'intent de la Diputació de Barcelona de donar un suport tècnic i conceptual als ajuntaments per intentar avançar cap a plantejaments més integrals i treballar en forma de convenis al voltant de la definició i l'execució de veritables polítiques locals de solidaritat i cooperació (esforç incipient).

Precisament, són aquests elements nous i aquestes línies de treball emergents els que poden donar pistes sobre un possible nou model de cooperació des del municipi i s'ha de dir que molts responsables municipals i representants d'ONG, que se senten "entrampats" en una situació poc satisfactòria, estant buscant-hi alternatives i han començat a recórrer un camí en aquest sentit.

### 3 Pot el món local oferir alternatives?

Si un es pregunta si, des del món local, és possible superar la situació actual i fer una cooperació diferent, la resposta, en principi, és clarament positiva.

S'ha de precisar que el terme de "món local" inclou diferents agents que van des de la institució municipal fins a les diverses formes d'associació i d'expressió de la ciutadania. Aquests diferents agents poden tenir en comú la possibilitat i la voluntat de desenvolupar un altre tipus de cooperació.

L'ajuntament, per exemple, com a institució electa de nivell més proper a la ciutadania i més implicada en la gestió local, és una entitat:

- No directament lligada a interessos comercials i geoestratègics (excepte en el cas de grans ciutats i metròpolis urbanes que aspiren a situar-se com els pols del món globalitzat).
- Amb legitimitat per definir i posar en aplicació polítiques i estratègies.
- Que té competències concretes en camps importants per a la construcció de la societat local (urbanisme, habitatge, benestar social, acollida dels immigrants, etc.).
- Que està cada cop més confrontada amb els temes multiculturalment a partir de la pròpia dinàmica local (immigració, obertura a l'exterior, etc.).

A més, com a institució de govern local, l'ajuntament té competències tècniques importants en el camp de la gestió local -en el sentit més general d'aquest terme- que el converteixen en un agent potencial de cooperació directa amb els seus homòlegs del Sud.

A partir d'aquests elements, es veu que la pròpia institució municipal per si mateixa podria concebre una política de cooperació d'una altra mena.

Per una altra banda, la majoria dels grups locals de solidaritat no es consideren ni aspiren a ser unes agències privades de realització de projectes ni poden incloure canvis en el sistema actual de cooperació local perquè no tenen la pressió d'haver d'obtenir constantment un flux de recursos suficient per poder mantenir les seves estructures.

Si hi afegim la pressió que poden exercir els agents locals (veïnat, etc.), els moviments socials i els grups més conscienciats, està clar que l'establiment d'una certa "aliança"

entre la institució local i els elements més dinàmics de l'anomenada "societat civil" permetria pensar a crear noves formes d'expressar la solidaritat i de "fer cooperació".

#### 4 Contingut d'un nou model de cooperació des del municipi

El contingut i l'orientació d'una política municipal de cooperació han de ser definits i decidits, en cada cas, pels mateixos actors locals. Per tant, aquí no es tracta de donar orientacions normatives, sinó d'apuntar alguns suggeriments que podrien servir d'elements de partida per a una reflexió concertada entre els diferents actors.

Una política municipal de cooperació hauria de ser capaç de definir un veritable "projecte de ciutat" en el camp de la solidaritat internacional, és a dir, d'acordar unes orientacions estratègiques sobre les actuacions que el propi municipi pot i vol portar a terme per respondre a la demanda social que s'expressa a favor d'una societat més solidària

##### a) Què significa i en què pot consistir una política municipal de cooperació?

Una política municipal de cooperació hauria de ser capaç de definir un veritable "projecte de ciutat" en el camp de la solidaritat internacional, és a dir, d'acordar unes orientacions estratègiques sobre les actuacions que el propi municipi pot i vol portar a terme per respondre a la demanda social que s'expressa a favor d'una societat més solidària.

Aquestes orientacions, aprovades després d'un procés participatiu al municipi, s'haurien de poder plasmar en un **programa municipal de cooperació**, és a dir, que s'haurien de concretar en línies d'actuació, continguts, mitjans i mecanismes a posar en pràctica en un termini temporal i amb uns recursos determinats.

S'intentaria, d'aquesta manera, que la distribució de les accions de cooperació no fos el resultat de la simple super-

posició de les accions individuals de grups i d'ONG locals, sinó la traducció d'una voluntat col·lectiva concertada i clarament expressada.

*Es proposa, doncs, aquí, d'alguna manera, una certa "repolitització" de la nostra visió –entenenent aquesta paraula en el seu sentit més ampli– que permetria reconèixer el camp de la cooperació local com un camp que ha de ser obert a un debat ciutadà i en el qual es pot definir una intenció col·lectiva i es pot expressar una veritable política pública.*

Tenint en compte aquestes observacions, es poden donar, a títol indicatiu, alguns exemples per il·lustrar com es podria concretar i materialitzar una política municipal en matèria de solidaritat i cooperació:

- Un municipi pot decidir, per exemple, concentrar els seus esforços durant els pròxims anys en el treball sobre un tema determinat, com pot ser el de la pau i la resolució de conflictes (en el cas per exemple d'un municipi que tingui una gran tradició de treball en aquesta temàtica) o el codesenvolupament, en el cas d'un municipi amb forta proporció de població immigrada i que vulgui centrar la seva actuació de cooperació en els països d'origen d'aquesta població.
- Un municipi també pot voler augmentar de manera dràstica el pes relatiu de les activitats de treball educatiu, sensibilització, denúncia de les causes del subdesenvolupament o apropament a la realitat multicultural del Sud, entenent que en la seva situació concreta és un pas previ a qualsevol intervenció posterior en els països del Tercer Món.
- Altres municipis poden considerar que l'ajuntament ha de tenir el paper principal per canalitzar i executar la cooperació i que ha d'establir lligams amb els seus homòlegs per fer una cooperació que garanteixi la utilització dels recursos segons criteris acordats d'interès públic. En aquest cas, la cooperació directa pot passar a ser l'eix vertebrador de la cooperació municipal, en lloc de ser, com actualment, una modalitat bastant minoritària.
- Un municipi pot també desitjar que tota la seva cooperació es centri en un sol interlocutor -o uns pocs- del Sud, i que els diversos estaments (educatius, socials, culturals, etc.) del municipi participin activament en aquesta relació d'intercanvi i de coneixement mutu, que s'expressa de societat local a societat local. En aquest cas, es destacarà la necessitat de no dispersar l'ajuda

disponible i l'interès de mobilitzar totes les energies, a través d'una forma de relació permanent i estable.

- També pot manifestar-se la voluntat política de treballar decididament en un marc supramunicipal, tant per ajuntar esforços aquí com per inscriure les accions que es desenvolupen al Sud en un marc de coherència institucional i polític molt més clar.
- Finalment, s'ha de dir que és possible que apareguin formes innovadores i creatives de cooperació que no es poden actualment anticipar i que serien el resultat d'una visió renovada i de la participació d'actors que fins ara no estaven associats als temes de cooperació.

Es veu, per tant, que l'elaboració d'una política municipal de cooperació posa a debat pràcticament tots els paràmetres essencials de la cooperació realitzada des del món local, com poden ser el contingut de les accions, les modalitats d'actuació, l'orientació geogràfica, els agents executors, el marc de coherència en el qual se situa, etc.

### **b) Com es pot definir i posar en aplicació una política municipal de cooperació?**

Es poden distingir dues parts: la definició de la política i la seva execució:

- **La definició** d'una política municipal de cooperació suposaria un procés d'elaboració col·lectiva que s'inspiraria en la planificació estratègica i que hauria de garantir al mateix temps la màxima i millor participació ciutadana possible.

Aquest procés passaria, gairebé necessàriament, per unes fases de balanç-diagnòstic de la situació actual, reflexió crítica i debat obert a una àmplia representació de la ciutadania, elaboració tècnica de propostes i alternatives, fixació d'estratègies, aprovació i difusió d'aquestes.

- **L'execució** de la política municipal de cooperació es podria realitzar, segons els casos, amb els mitjans propis de l'ajuntament, però podria també mobilitzar directament o indirecta les estructures i els agents locals (escoles, centres de salut, grups i associacions ciutadanes, empreses, etc.), a més dels grups de solidaritat i ONG que ja estan involucrats tradicionalment, com a "especialistes" de la cooperació.

Al llarg d'aquest procés, s'haurien de garantir la concertació i la presa de decisions col·lectives, segons uns mecanismes de participació ja existents en el municipi o que s'haurien de definir o revisar si fos oportú.

### **c) Qui hauria de participar en la concertació?**

El fet de plantejar una política de cooperació guiada per criteris públics i elaborada i executada amb la participació de la ciutadania des del municipi, aconsella que la composició dels agents implicats en aquesta dinàmica sigui més àmplia que la que regeix actualment la majoria dels consells municipals de cooperació i solidaritat. No convé probablement que els espais o processos de concertació quedin limitats als responsables dels partits polítics representats en el consistori i als representants de les entitats que executen accions de cooperació.

Els nous actors que haurien de participar directament en l'elaboració i la implementació d'aquest nou model podrien ser els grups i associacions d'acció ciutadana no especialitzats en el camp estricte de la cooperació al desenvolupament, però que tenen una incidència directa en la societat local (grups locals, plataformes de drets humans i pau, observatoris i entitats de denúncia, moviments socials, associacions d'immigrants, ONG o associacions especialitzades en el quart món, grups universitaris i de recerca, etc.)<sup>9</sup>.

## **5 Efectes i impacte possibles**

Quant a les conseqüències que podria tenir aquesta dinàmica de concertació al voltant d'una política municipal de cooperació, es poden destacar tres aspectes importants que afecten les administracions locals i les entitats :

### **a) Recerca d'una major articulació i coherència amb la resta de les polítiques locals**

El fet de reconèixer que la cooperació al desenvolupament i la solidaritat internacionals poden ser objecte d'una veritable política municipal, condueix forçosament a integrar aquests camps com uns dels elements de la definició de les polítiques locals i a reconsiderar la seva articulació amb la resta de les polítiques del municipi.

A més, la reflexió i el debat col·lectius solen posar de manifest la necessitat de lligar més clarament els objectius de la solidaritat internacional amb la construcció d'una societat

<sup>9</sup> Les entitats i les persones invitades a formar part activa d'aquest procés de concertació haurien d'expressar-se sobre les prioritats i les estratègies del municipi. Des d'aquest punt de vista, haurien de superar les raons personals o institucionals que les portarien a defensar tal projecte o tal acció concreta, i plantejar-se les coses no des de la visió d'una entitat particular, sinó des de la lògica pública i col·lectiva.

solidària i pacífica en els nostres municipis, per raó de coherència, de credibilitat política i d'eficàcia real a mig i llarg termini.

En efecte, es posa en evidència que la transformació de la situació del Sud respon a fenòmens i estructures globals (mecanismes de relacions econòmiques mundials, paper dels organismes financers internacionals, firmes transnacionals, etc.), però que la actuació de les administracions i dels agents locals, en el seu àmbit propi de competències, pot contribuir a l'agudització de les diferències o, al contrari, a la construcció d'una societat local més solidària.

Es visualitza d'aquesta manera la interacció entre els fenòmens globals i locals i es veu la possibilitat de realitzar a l'àmbit local un avançament en la consecució dels objectius més globals, com s'ha intentat dur a terme en el camp de la protecció del medi ambient, a través de les agendes 21, elaborades i implementades a l'àmbit local.

Es veu, per tant, la necessitat d'articular el camp de la cooperació amb els camps de la convivència ciutadana, de l'acollida dels immigrants, de la lluita contra l'exclusió, de la lluita contra les discriminacions, sense perdre de vista l'especificitat de les problemàtiques sectorials i l'autonomia dels actors corresponents.

### **b) Reenfocament per part de les entitats de la seva posició respecte al finançament municipal**

Les ONG i els grups de solidaritat no haurien de tenir por de les possibles transformacions de la cooperació local que s'han anat suggerint. Al contrari, tenen molt a guanyar en aquest canvi que els permetria realitzar millor la seva funció específica, en el marc d'una política de conjunt més conforme al discurs que defensa la majoria d'aquestes entitats.

En lloc de ser simples "presentadores de projectes" que busquen el finançament de l'administració local, les ONG que tenen un arrelament real en el municipi passarien a ser associades als processos de reflexió i programació estratègica i considerades com a agents socials actius en la definició de les estratègies locals lligades a la solidaritat i la cooperació. A més, podrien recollir una problemàtica més

àmplia de construcció d'una societat solidària des de l'àmbit local per incidir-hi.

Analitzant més detalladament per tipus d'ONG, es pot intuir que cada tipus d'entitat podria resituar-se de manera positiva en aquest nou context de cooperació local<sup>10</sup>:

- Algunes grans ONG (d'àmbit estatal i internacional) i ONG interessades en el desenvolupament local i en el suport a les institucions locals podrien considerar la creació de departaments específics per executar o donar suport tècnic a projectes de cooperació directa de les administracions locals, i completar així les seves possibilitats d'execució.
- Les ONG mitjanes (d'àmbit català, amb possibles extensions o connexions estatals) i ONG sectorialitzades (metges, enginyers, veterinaris, etc.) podrien sortir una mica de la funció –empobridora i absorbent– de gestores de projectes tècnics i participar en la definició d'estratègies de cooperació i en el treball de conscienciació a l'àmbit local.
- Finalment, els petits grups locals de solidaritat, que tenen cada cop més dificultat a seguir els requisits dels mecanismes de gestió, seguiment i avaluació de projectes, tindrien la possibilitat de tenir un paper més actiu a canvi de concentrar-se potser en la sensibilització de la població, el treball amb els immigrants i l'articulació d'una societat local més solidària.

### **c) Ruptura de l'aïllament i de la sectorialització excessiva de les ONGD**

Una de les conseqüències a destacar seria també la possibilitat que –com a mínim a l'àmbit local–, les ONG de desenvolupament trenquessin la imatge que tenen actualment d'entitats massa "sectorialitzades", és a dir, orientades gairebé únicament cap als problemes dels països del Sud, i que no manifesten sensibilitat suficient cap a les situacions d'injustícia o d'exclusió que afecten als immigrants o als grups vulnerables en el Nord.

El fet de ser interlocutores i protagonistes d'una política municipal de cooperació que haurà de ser comprensible i justificable per a la ciutadania, i que haurà de respondre a criteris de coherència amb la resta de les polítiques locals, portaria sens dubte les ONG a reflexionar més en aquests aspectes i a situar-se d'una manera més rica –de cara a la població– per visualitzar millor la interdependència entre les diferents modalitats de cooperació i la construcció d'una societat més solidària.

<sup>10</sup> Les úniques ONG que podrien perdre alguna cosa en el canvi de model són les que es presenten actualment a les convocatòries municipals sense més interès i sense més implicació en la vida local que l'obtenció d'un finançament complementari per als seus projectes.



Aquestes accions haurien de simbolitzar i il·lustrar el desig del món local d'aprendre de les societats del Sud, de realitzar un intercanvi respectuós de les diferències i riqueses culturals i d'acceptar que la nostra societat també s'ha de transformar -globalment, però també a l'àmbit local- per poder fer realitat aquest "altre món possible" que hi proposen els moviments socials

## 6 Com avançar cap a aquests objectius?

Si intentem en conclusió situar els primers passos i etapes que permetrien avançar cap als objectius que s'han esbossat, s'ha de posar èmfasi que un canvi d'aquesta índole no es fa en un dia, ni en tots els municipis alhora, sinó que requereix unes etapes i uns processos que són diferents segons la situació de cada lloc.

Diversos municipis han iniciat ja un procés d'aquest tipus, a iniciativa de la institució municipal o de les entitats i grups locals de solidaritat, i estan avançant en aquest camí.

En general, el primer pas consisteix a potenciar la reflexió i el debat sobre la cooperació que es porta a terme actualment des del municipi. Això permet obtenir i difondre una visió global de les actuacions i veure si l'agregació dels projectes finançats per l'ajuntament i les entitats constitueix realment una política coherent. Una reflexió conjunta sobre els resultats de l'anàlisi permet establir -i, si és possible, consensuar- un balanç-diagnòstic de la situació de partida, que es pot expressar, per exemple, en termes de punts forts a potenciar i punts febles a corregir.

A partir d'aquesta primera fase, es pot crear, en una segona etapa, una dinàmica de reflexió sobre els objectius que es podrien fixar i els instruments de la cooperació que es podrien fer servir des d'un municipi. Això suposa que els actors acceptin entrar en un procés de reflexió i elaboració col·lectiva de propostes que s'hauran de situar i justificar

des del punt de vista de la ciutadania i tenint en compte l'interès i les prioritats del municipi en el seu conjunt.

Aquesta segona etapa, malgrat les seves dificultats, és molt creativa i obre normalment noves perspectives d'actuació, com per exemple la possibilitat d'actuacions conjuntes de les ONG i dels grups de solidaritat local en temes de sensibilització i educació per al desenvolupament en relació amb els centres escolars i els espais socials del municipi. De manera més general, aquests agents experimenten la possibilitat de treballar-hi junts, veuen la necessitat d'intercanviar les seves experiències d'actuació en el Sud i prenen més consciència de la seva capacitat d'incidència en el propi municipi.

A partir d'aquests elements, pot sorgir, en una tercera etapa, la necessitat d'articular de manera més clara les polítiques locals de justícia i cohesió social en el Nord i les accions de solidaritat amb el Sud, i buscar a la vegada una major coherència i una millor eficàcia del que es pretén fer per mitjà de la cooperació. Aquesta etapa reforça l'interès per ampliar i obrir els canals actuals de concertació. Es veu la necessitat en molts casos d'establir un contacte més directe amb altres agents, d'ampliar la composició del Consell de Solidaritat i Cooperació, d'intervenir més activament en els processos de participació ciutadana o de promoure, dins de l'ajuntament, un tractament més integral del tema de la solidaritat, que introdueixi una perspectiva transversal i interdepartamental.

Això pot conduir a establir una concertació i una complicitat actives, cada vegada que les condicions polítiques ho permeten, entre l'ajuntament i les entitats i grups locals que volen ser agents de canvi social, per crear una dinàmica de transformació progressiva del contingut de moltes de les accions de cooperació actuals.

S'obriria aleshores la possibilitat d'iniciar la recerca de fórmules i accions que fessin visible una nova filosofia de cooperació basada en una voluntat de canvi i de construcció d'una societat més solidària, tant al Sud com al Nord, i que s'apartés de la visió d'assistència i de transferència de recursos i de tècniques del Nord cap al Sud. Aquestes accions haurien de simbolitzar i il·lustrar el desig del món local d'aprendre de les societats del Sud, de realitzar un intercanvi respectuós de les diferències i riqueses culturals i d'acceptar que la nostra societat també s'ha de transformar -globalment, però també a l'àmbit local- per poder



fer realitat aquest "altre món possible" que hi proposen els moviments socials.

Finalment, convé destacar que la possible evolució del model de cooperació municipal no depèn únicament de les iniciatives que puguin prendre els municipis individualment, sinó que requereix un treball d'acompanyament i un suport importants, des de les administracions supramunicipals, que permetin, entre altres coses, desenvolupar i consolidar la reflexió i l'anàlisi del fenomen, tenir accés a centres de recursos, crear àmbits de formació de tècnics i d'intercanvi d'experiències, disposar d'eines mancomunades, buscar la forma de superar la possible dispersió de les actuacions locals i proposar marcs de coherència en els quals s'emmarquin les accions municipals.

Aquestes accions de suport també s'han iniciat, a iniciativa en particular de la Diputació de Barcelona i del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, i s'hauran de desenvolupar i enriquir per contribuir a la transformació progressiva de la cooperació municipal en el nostre país.

## Valoració de les convocatòries AECI 2001-2002

Carlos García Paret<sup>1</sup>

### 1. Context polític i legal, la *Ley de Cooperación para el Desarrollo* i el *Plan Director de la Cooperación Española*

La *Ley de Cooperación para el Desarrollo* (LCD) de l'any 98 i el primer esborrany del *Plan Director de la Cooperación Española* (PD) del final de l'anterior legislatura obrien un espai necessari de concertació dels agents socials i públics per a l'avanç de la qualitat i quantitat de l'AOD espanyola. A l'hora de desenvolupar, però, la lletra de la llei en la nova etapa política, moltes expectatives es van veure frustrades.

En les eleccions generals de 2000, el Partit Popular va sortir reforçat amb la majoria absoluta. Com hem vist en altres capítols, aquest fet marcaria la política exterior espanyola i, dins d'ella, la política de cooperació al desenvolupament dels anys posteriors. Per a les ONGD, es dibuixaria un escenari diferent en el sistema de l'ajuda.

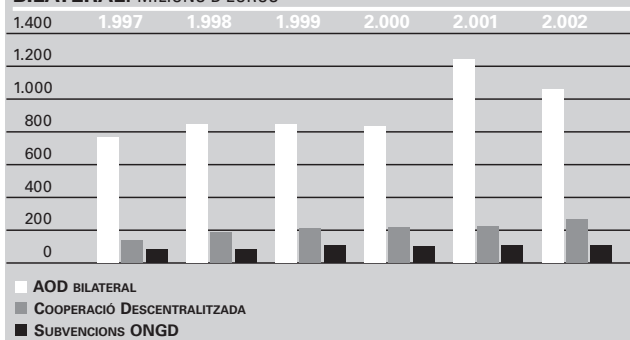
El PD de l'any 2001-2004, finalment aprovat<sup>2</sup>, definia la cooperació a través de les ONGD com un instrument més dins de la política de cooperació estatal<sup>3</sup>. Això implicava que el treball de les ONGD hauria d'integrar-se dins les prioritats geogràfiques i horitzontals i les estratègies sectorials de la llei desenvolupades al pla. De forma més específica, el PD manifestava la necessitat de superar el marc temporal anual dels projectes, i obria la porta als nous instruments de programes i estratègies que apareixien amb posterioritat en les noves convocatòries. A la vegada, constatava la importància de trobar un equilibri entre la necessitat de tenir una transparència en la gestió dels fons públics, al mateix temps que es flexibilitzava el sistema de prestació de comptes i l'adaptava a les realitats complexes i difícils dels països en desenvolupament.

Aquest pla va ser un document genèric i ambigu en les seves orientacions, i no plantejava una previsió pressu-

postària de l'instrument ONGD com es va realitzar amb la resta d'instruments d'ajuda.

Legalment, les ONGD han accedit als fons de l'AOD espanyola mitjançant convocatòries públiques, tant de l'AECI com de la resta d'administracions públiques de l'estat (Cooperació Descentralitzada<sup>4</sup>). En el cas de l'AECI, hi havia dues convocatòries, l'ordinària a càrrec del pressupost de l'Agència, i l'extraordinària o d'IRPF, en què es licitaven part dels recursos obtinguts de la casella "altres finalitats socials" de la declaració de la renda. A l'actualitat, i des de l'any 2001, només hi ha una convocatòria, la qual cosa ha millorat l'eficiència i la capacitat de planificació dels diferents agents<sup>5</sup>.

**Gràfic 1**  
EVOLUCIÓ SUBVENCIIONS ONGD EN EL MARC DE L'AOD BILATERAL. MILIONS D'EUROS



<sup>1</sup> Carlos García Paret. Economista, tècnic de projectes del Departament de Cofinançament de Mans Unides a Madrid. carlosgp@ya.com

<sup>2</sup> El PD va ser aprovat en Consell de Ministres el 24 de novembre de 2000.

<sup>3</sup> *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, (pàg. 33).

<sup>4</sup> La Cooperació Descentralitzada inclou els pressupostos d'AOD destinats des de les administracions autonòmiques, provincials i municipals. En els últims 10 anys, és la partida de l'AOD que més ha crescut, i ha arribat, el 2002, a 251 milions d'euros, el 14% del total d'AOD.

<sup>5</sup> Aquesta millora va ser una de les recomanacions de l'últim examen inter. pares del CAD.

## 2. Les ajudes de cooperació de l'AECI a les ONGD<sup>6</sup>. Convocatòries 2001 i 2002

### 2.1. Marc general.

En termes relatius, les ajudes a les ONGD han estat estancades des de l'any 1997 fins al 2002 entre el 9 i l'11% de l'AOD bilateral<sup>7</sup>. El naixement del PD no ha suposat un major protagonisme de les ONGD com a instrument de cooperació per al desenvolupament (Gràfic 1).

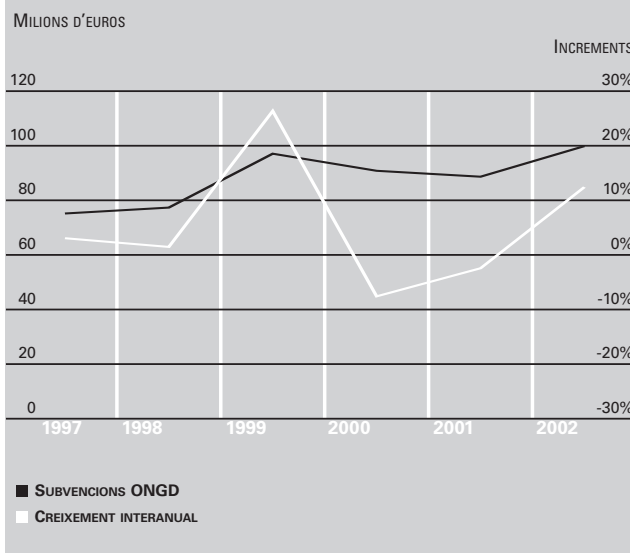
En els dos anys d'estudi de les convocatòries, els imports concedits van ser de 88 milions d'euros l'any 2001 i 99,2 milions el 2002<sup>8</sup>, la qual cosa va generar un increment net en els dos anys del 10%, que contrarestava la tendència decreixent dels dos anys anteriors (-9,45 %), per tornar pràcticament als imports de l'any 1999 (Gràfic 2). Per tant, en termes de quantitat, les ONGD no van veure millorat el seu accés a recursos per al desenvolupament.

Aquestes ajudes es van adjudicar mitjançant el sistema que hem comentat de licitació a través de convocatòria pública (taula 1). Les convocatòries es van legislar en bases reguladores publicades al Butlletí Oficial de l'Estat, el 20 de febrer de 2001 i el 12 de març de 2002. La participació de les ONGD en la elaboració d'aquestes bases va ser molt limitada a causa dels curts terminis de consulta i a la seva escassa representativitat en el Consell de Cooperació. Aquest fet va ser especialment significatiu en les bases de 2001, amb les quals s'inaugurava el PD i s'articulaven els nous instruments de cooperació de programes i estratègies.

Les convocatòries des de la seva obertura fins a la resolució van trigar una mitjana de 6 mesos l'any 2001, i de gairebé 8 el 2002. La gran majoria dels compromisos financers amb les ONGD es van realitzar el 2001, primer any del PD. En el total de las convocatòries dels dos anys, es van adjudicar 246,4 milions d'euros entre 78 organitzacions.

Gràfic 2

### EVOLUCIÓ DE L'AOD A LES ONGD



### 2.2. Els nous instruments i la distribució de fons

L'any 2001, després de l'aprovació del PD, es van inaugurar amb gran expectativa els nous instruments d'ajuda, que van ser les estratègies i els programes. L'objectiu d'aquests instruments era crear relacions a mig termini (2-3 anys en el cas dels programes) i a llarg termini (4 anys en el cas de les estratègies) amb finançaments estables, abundants i que abastessin accions en diferents països i/o sectors de desenvolupament amb l'objectiu de millorar l'impacte a les zones d'intervenció. L'accés del finançament a estratègies el 2001 invalidava la concurrència a programes i/o projectes, amb compatibilitat limitada entre programes i projectes de diferent convocatòria.

Si s'observa el gràfic 3, veiem els fons que es van destinar a cada instrument. Les 7 ONGD que van concórrer a estratègies van obtenir un finançament total de 93,5 milions d'euros (38% de l'ajuda repartida). A la vegada, van ser 20 organitzacions les que van obtenir 115,4 milions d'euros (46,8 %) mitjançant la via dels programes.

A la pràctica, les indefinicions i dificultats del seguiment d'aquests instruments van pervertir la seva concepció inicial, més basada en la confiança, la desburocratització i la consecució d'objectius.

A l'instrument tradicional dels projectes, es van presentar el major nombre d'organitzacions (50) i es va mantenir així un estàndar de finançament i participació, 19,7 milions d'€ per al 2001 i 17,6 per al 2002.

<sup>6</sup> Recopilació d'informació i anàlisi estadística realitzat per l'autor amb el suport de Montse Carrillo, col·laboradora de SETEM-Barcelona, i la Federació Catalana d'ONGD. Gràfics i taules elaborades pel propi autor. No s'incorporen a aquesta anàlisi les subvencions d'ajuda humanitària i d'educació per al desenvolupament.

<sup>7</sup> L'AOD d'un país es divideix entre bilateral i multilateral. La bilateral és gestionada directament pels actors nacionals del país. Multilateral són les contribucions a organismes internacionals tant financeres com no financeres.

<sup>8</sup> Dades del PACI de seguiment de 2002 i La Realidad de la Ayuda 2004. En aquestes xifres, s'utilitza el criteri de caixa o de realització del flux de pagaments; posteriorment, en l'anàlisi de les convocatòries, s'utilitzarà el criteri del rèdit, o de dret adquirit.

Taula 1. CONVOCATÒRIES 2001 I 2002. DADES PRINCIPALS.

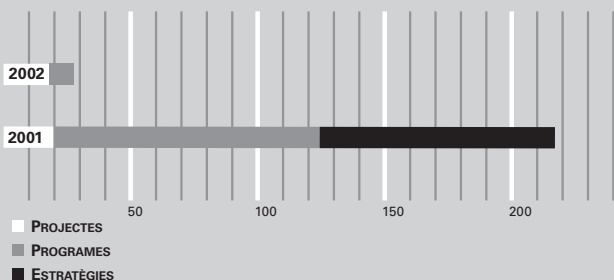
INSTRUMENT	CONVOCATÒRIA	RESOLUCIÓ	DEMORA (MESOS)	QUANTITAT ATORGADA	% TOTAL	NRE ACCIONS	QUANTITAT PER INTERVENCIÓ	NRE ONGDs	% TOTAL	QUANTITAT PER ONGD
<b>2001</b>										
ESTRATÈGIES	20-FEB-01	15-JUN-01	3,8	93.587.898,02	42,9%	7	13.369.699,72	7	9,6%	13.369.699,72
PROGRAMES	20-FEB-01	03-AGO-01	5,5	104.564.085,92	48,0%	23	4.546.264,61	20	27,4%	5.228.204,30
PROJECTES	20-FEB-01	27-JUL-01	5,2	5.731.561,97	2,6%	20	286.578,10	18	24,7%	318.420,11
	20-FEB-01	30-NOV-01	9,4	14.051.178,16	6,4%	40	351.279,45	28	38,4%	501.827,79
<b>TOTAL/MITJANA</b>			<b>6,0</b>	<b>217.934.724,08</b>	<b>100,0%</b>	<b>90</b>	<b>2.421.496,93</b>	<b>73</b>		<b>2.985.407,18</b>
<b>2002</b>										
PROGRAMES	12-MAR-02	31-OCT-02	7,8	10.800.794,00	38,0%	4	2.700.198,50	3	5,7%	3.600.264,67
PROJECTES	12-MAR-02	31-OCT-02	7,8	17.641.220,00	62,0%	62	284.535,81	50	94,3%	352.824,40
<b>TOTAL/MITJANA</b>			<b>7,8</b>	<b>28.442.014,00</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>430.939,61</b>	<b>53</b>		<b>536.641,77</b>

Font:

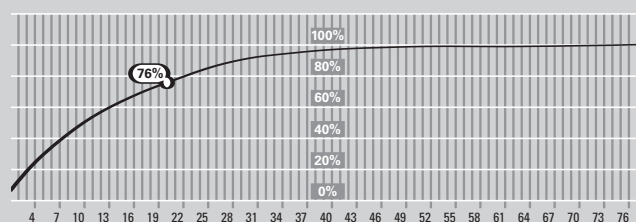
Butlletí Oficial de l'Estat. Elaboració pròpia.

Gràfic 3 DISTRIBUCIÓ D'AJUDES PER INSTRUMENTS

MILIONS D'EUROS



Gràfic 4 PERCENTATGES DE FINANÇAMENT ACUMULAT DE LES SUBVENCIÓNS DE L'AECI 2001-2002



Taula 2. INTERVALS DE FINANÇAMENT DE LES ONGD

INTERVALS	ONGD	% DEL TOTAL ONGD	QUANTITAT EN €	% DEL TOTAL DE FINANÇAMENT	MITJANA PER ONGD
EXTRA FINANÇAMENT (MÉS DE 10 M. €)	8	10,3%	107.640.497,67	43,7%	13.455.062,21
GRAN FINANÇAMENT (ENTRE 5 I 10 M. €)	13	16,7%	84.732.845,14	34,4%	6.517.911,16
MITJANA FINANÇAMENT (1 FINS A 5 M. €)	17	21,8%	42.552.938,30	17,3%	2.503.116,66
PETIT FINANÇAMENT (MENYS D'1 M. €)	40	51,3%	11.450.441,98	4,6%	286.260,30
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>100,0%</b>	<b>246.376.738,08</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.158.676,13</b>

Font: Elaboració pròpia.

### 2.3. La política de repartiment dels fons entre les ONGD.

En la distribució dels fons per ONGD, 20 organitzacions (25% del total) van aconseguir el 76% de les subvencions de les convocatòries (Gràfic 4). Aquesta concentració s'explica per l'aparició dels nous instruments que van fer disponibles importants recursos per a les grans organitzacions que podien enfrontar accions de desenvolupament en diferents països, sectors i amb una important capacitat de mobilització de recursos.

Per a les ONGD grans, inicialment no quedava clar quina opció era la millor en termes de finançament entre els nous instruments. Algunes ONGD com Entreculturas van aconseguir la mateixa quantitat mitjançant programes que les 7 ONGD que van anar a estratègies.

Per a les ONGD petites, va quedar el refugi dels projectes, amb menys recursos comparatius però lliures de la competència de les grans organitzacions.

### 2.4. Anàlisi qualitativa de les subvencions.

Una mirada a fons de l'AOD gestionada per les ONGD ens revela que tenen moltes més bondats que altres instruments d'ajuda. En general, és un dels instruments que respon més coherentment a les prioritats horitzontals del *Plan Director*<sup>9</sup>, sobretot en allò referent a la lluita contra la pobresa, i si el comparem amb altres instruments com el Fons d'Ajuda al Desenvolupament o els programes del Fons de Concessió de Microcrèdits.

Segons el CAD<sup>10</sup>, Espanya es caracteritza per realitzar una política de cooperació centrada en els països de rendes mitjanes i baixes amb un alt percentatge d'intervencions en infraestructura i sectors productius. Per això, l'examen de la cooperació espanyola 1999-2001 del CAD instava els responsables polítics a realitzar un esforç perquè els recursos es dediquessin *de facto* als més pobres<sup>11</sup> i en sectors preferents, donat que, com han vingut denunciant les ONGD, els interessos comercials i d'expansió de la cultura espanyola desvien molts recursos que haurien de destinar-se als objectius de lluita contra la pobresa marcats per la LCD.

Per mesurar el grau de compromís de l'AOD amb l'objectiu de lluita contra la pobresa, es poden usar dos indicadors<sup>12</sup>. Un és el percentatge d'ajuda destinada als Països Menys Avançats (PMA)<sup>13</sup> i l'altre l'ajuda destinada a serveis socials bàsics<sup>14</sup> (SSB). Espanya dedica al voltant del 12% del total de la seva AOD a aquests països i un 10% a SSB<sup>15</sup>.

Si apliquem aquests dos indicadors a les ajudes concedides conclouem que les ONGD són un instrument més coherent de lluita contra la pobresa. Aproximadament, entre el 20 i el 25% de la quantitat de l'ajuda gestionada per les ONGD es destina als PMA, i el 25% es destina a SSB<sup>16</sup>.

### Prioritats geogràfiques.

Les prioritats geogràfiques estan descrites en la LCD<sup>17</sup> i es concreten en el PD a l'establir una sèrie de països programa fora dels quals no hi ha possibilitat de subvenció<sup>18</sup>.

En el total de les convocatòries estudiades es realitzen accions subvencionades en 35 països. Per zones geogràfiques n'hi ha 3 que concentren prop del 60% dels recursos. Són la zona andina (26%), seguida per l'Àfrica subsahariana (18%) i per Centreamèrica (17%).

S'ha de tenir en compte, però, que en aquestes 3 regions, la major disponibilitat de recursos es reparteix entre més països (Taula 3). A la resta de regions, l'ajuda es concentra més en pocs països. Així, per exemple, al Magreb destaca la presència de les ONGD al Marroc; a Europa, la concentració a les repúbliques de l'antiga Iugoslàvia; a l'Orient Mitjà, als Territoris Palestins; i al Sud-est Asiàtic, a Filipines i Vietnam.

Hi ha 10 països (28,5% del total) que hi concentren el 50% dels recursos. Aquests són, per ordre de rellevància, Perú, El Salvador, el Marroc, Bòsnia Herzegovina, Bolívia,

<sup>9</sup> Aquests són "Lluita contra la pobresa", "Promoció d'igualtat entre homes i dones" i "El medi ambient".

<sup>10</sup> *Comité de Ayuda al Desarrollo*, organisme multilateral conformat pels països de l'OCDE.

<sup>11</sup> En la tercera conferència de l'ONU sobre els PMA a Brussel·les es va establir com objectiu destinar el 0,15% del PNB a aquests països. Espanya està avui en dia en el 0,02%.

<sup>12</sup> Són els utilitzats per *La realidad de la Ayuda d'Intermón Oxfam*.

<sup>13</sup> És la llista dels 49 països més pobres del món d'acord amb un barem establert per l'ONU. Més informació a: <http://www.unctad.org/Templates/Countries.asp?intItemID=1676&lang=3>

<sup>14</sup> Els serveis socials bàsics (SSB), segons el CAD, són educació bàsica, salut bàsica, programes sobre població i salut reproductiva, depuració i subministrament d'aigües.

<sup>15</sup> L'Oficina de Planificació y Evaluación exclou del còmput l'ajuda reemborsable (FAD, microcrèdits...) raó per la qual dona dades més altes.

<sup>16</sup> Elaboració pròpia a partir de les dades BOE de la resolució de convocatòries de 2001 i 2002.

<sup>17</sup> "Los países iberoamericanos, los países árabes del norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos otros con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural" *Ley de Cooperación para el Desarrollo 1998*.

<sup>18</sup> L'experiència, però, demostra que sí que hi havia excepcions.

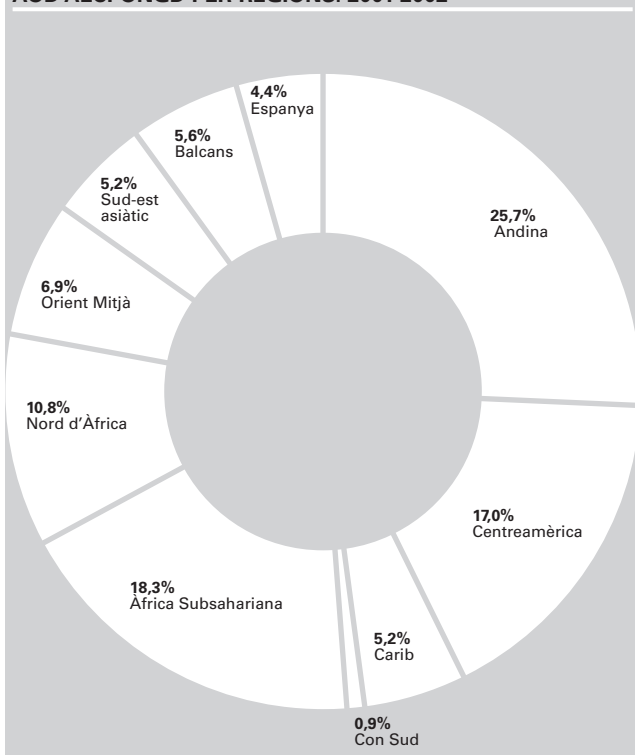


**Taula 3.**  
**DISTRIBUCIÓ AJUDA PER REGIONS I PRINCIPALS PAÏSOS.**

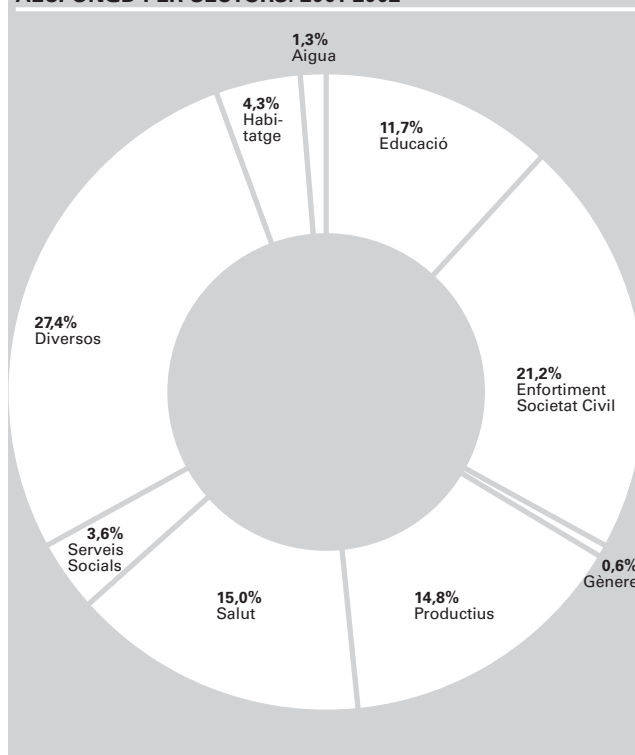
REGIONS I PAÏSOS	PERCENTATGE DINS REGIÓ	PERCENTATGE DEL TOTAL	NRE. PAÏSOS	QUANTITAT M €	MITJANA AJUDA PER PAÏS
<b>REGIÓ ANDINA</b>		<b>26%</b>	<b>4</b>	<b>62,0</b>	<b>15,5</b>
PERÚ	29%	6%			
BOLÍVIA	24%	5%			
EQUADOR	16%	3%			
<b>CARIB</b>		<b>5%</b>	<b>1</b>	<b>12,5</b>	<b>12,5</b>
REPÚBLICA DOMINICANA	100%	5%			
<b>CENTREAMÉRICA</b>		<b>17%</b>	<b>4</b>	<b>41,0</b>	<b>10,3</b>
EL SALVADOR	41%	6%			
HONDURAS	29%	4%			
<b>CON SUD</b>		<b>1%</b>	<b>2</b>	<b>2,1</b>	<b>1,0</b>
PARAGUAI	96%	1%			
<b>ÀFRICA SUBSAHARIANA</b>		<b>18%</b>	<b>9</b>	<b>44,2</b>	<b>4,9</b>
MOÇAMBIC	33%	5%			
GUINEA EQUATORIAL	30%	5%			
ANGOLA	18%	3%			
<b>NORD D'ÀFRICA</b>		<b>11%</b>	<b>5</b>	<b>26,0</b>	<b>5,2</b>
MARROC	59%	5%			
MAURITÀNIA	13%	1%			
<b>ORIENT MITJÀ</b>		<b>7%</b>	<b>4</b>	<b>16,7</b>	<b>4,2</b>
TERRITORIS PALESTINS	65%	4%			
LÍBAN	26%	2%			
<b>BALCANS</b>		<b>5%</b>	<b>3</b>	<b>13,6</b>	<b>4,5</b>
BÒSNIA	78%	6%			
<b>SUD-EST ASIÀTIC</b>		<b>5%</b>	<b>3</b>	<b>12,6</b>	<b>4,2</b>
FILIPINES	55%	2%			

Font: Elaboració pròpia.

**Gràfic 4**  
**AOD AECI-ONGD PER REGIONS. 2001-2002**



**Gràfic 5**  
**AECI-ONGD PER SECTORS. 2001-2002**



Moçambic, Guinea Equatorial, República Dominicana, Hondures i Palestina.

### Prioritats sectorials.

El PD estableix les prioritats sectorials de desenvolupament de la política de cooperació marc i assigna unes quantitats estimatives:

- 1 Necessitats socials bàsiques (172,5 M €), en una explícita voluntat d'assolir els acords de Copenhaguen.<sup>19</sup>
- 2 Inversió en l'ésser humà (162,3), on es desenvolupa la política d'expansió cultural.
- 3 Infraestructures i teixit econòmic (270,5), on l'instrument "estrella" és el FAD.
- 4 Defensa del mediambient (21).
- 5 Participació social, desenvolupament institucional i bon govern (114).

El treball de les ONGD abasta tots aquests sectors del PD, com observem al gràfic. Un 72% de l'ajuda se centra, però, en les prioritats 1, 5 i 3, que són les que recullen les necessitats més immediates de les poblacions dels països en desenvolupament.

<sup>19</sup> A la cimera de Copenhaguen de 1995 es va establir l'objectiu 20/20 que significava que els països receptors d'ajuda havien de realitzar un esforç de destinar el 20% dels seus pressupostos a SSB, al mateix temps que els països donants havien de destinar el 20% de l'ajuda a aquesta finalitat. En el cas d'Espanya, hem vist que està lluny de complir-ne aquest objectiu..

### BIBLIOGRAFIA:

- *La realidad de la Ayuda 2001-2002, Intermón Oxfam.*
  - *La realidad de la Ayuda 2002-2003, Intermón Oxfam.*
  - *La realidad de la Ayuda 2003-2004, Intermón Oxfam.*
  - *Examen de la cooperación española 1999-2001: recomendaciones e informe de la Secretaría del CAD, SECIPI.*
  - *Plan Anual de Cooperación Internacional de seguimiento 2002. Oficina de Planificación y Evaluación, AECL.*
  - *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. Ministerio de Asuntos Exteriores.*
  - *La Coordinadora de ONGD-España ante el examen 2001 del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa).*
- Web: <http://www.congde.org/documentos/aod.htm>
- *Posición de la Coordinadora de ONGD España respecto al borrador del Plan Anual de Cooperación Internacional para 2002.*
- En Web: <http://www.congde.org/documentos/posiciplan.htm>
- *Butlletí Oficial de l'Estat de 20 de febrer de 2001 i 12 de març de 2002, i resolucions de 15 de juny de 2001, 3 d'agost de 2001, 27 de juliol de 2001, 30 de novembre de 2001 i 31 d'octubre de 2002.*
  - *Documents estadístics subministrats per la Federació Catalana d'ONGD.*

## CONCLUSIONS

Després d'haver analitzat les subvencions de l'AECL a les ONGD, de 2001 i 2002, podem donar una sèrie de conclusions i recomanacions:

1. El *Plan Director* és poc concret en la definició del paper de les ONGD en l'AOD espanyola. Aquest element, juntament amb les carències de participació i consens que hi va haver en la seva elaboració haurien de millorar-se de cara a un futur pla.
2. Les ONGD no han guanyat pes específic respecte a altres instruments en la política que emana del *Plan Director*. El finançament relatiu es manté estable al voltant del 10% de l'AOD bilateral i es detecta una gran erosió del diàleg i dels espais de participació.
3. Les subvencions atorgades a les ONGD per part de l'AECL van recuperar el 2001 i 2002 els estàndars de l'any 1999. Des de l'any 1997 fins al 2002, no s'ha produït, però, un creixement absolut significatiu.
4. El naixement dels nous instruments (programes i estratègies) de cooperació ha facilitat l'estabilitat financera de les intervencions, i ha concentrat el 85 % dels recursos de l'AECL per a les ONGD. Encara que, al mateix temps, hi ha grans dificultats i indefinicions en el seguiment, fruit d'excessiva voluntat fiscalitzadora.
5. La distribució de l'AOD ha tingut un alt nivell de concentració en poques organitzacions: 20 ONGD (25% del total) han estat receptores del 75% de l'ajuda.
6. Els projectes de desenvolupament han tingut un finançament estable en los dos anys d'estudi i han suposat un "refugi" per a organitzacions amb menys capacitat de mobilització de recursos.
7. Els terminis de gestió de les convocatòries d'entre 6 i 8 mesos segueixen essent massa elevats. La variable temps és un element fonamental per garantir l'èxit de les intervencions.
8. És desitjable que les condicions de seguiment de les diferents accions es desburocratitzin i tendeixin més cap a sistemes basats en la confiança i els resultats.
9. Les ONGD aconsegueixen arribar de forma més àmplia a les poblacions i els països més pobres, 20-25% als PMA, i atendre les seves necessitats en els sectors més prioritaris, 25 % als SSB.

## L'ajuda humanitària espanyola en el bienni 2001-2002

Francisco Rey Marcos<sup>1</sup>

### 1. Introducció

Els anys 2001 i 2002 van ser rics en esdeveniments internacionals amb fortes implicacions sobre l'acció humanitària i que configuren el context en què aquesta es mou. Moltes de les crisis que en aquells moments es desenvolupaven, es van veure d'una forma o altra afectades pels tràgics successos de l'11 de setembre que van contribuir, a més, a agreujar-les (cas d'Orient Mitjà, Txetxènia, i per suposat, l'Afganistan) o a llevar recursos anteriorment dedicats a elles (Sudan, Sierra Leona, i moltes de les anomenades crisis oblidades...). És evident que les implicacions que aquests fets han tingut sobre l'escenari humanitari han estat enormes, tant en el que afecta al nou paper de certs organismes, les forces armades o els països i organismes donants, com al propi paper que l'acció humanitària juga en el món actual i als principis i valors entorn als quals ha de vertebrar-se. La "creuada contra el terror" ha produït canvis en l'escena internacional que han marcat l'acció humanitària des de llavors. Qualsevol anàlisi de l'ajuda espanyola en aquest període ha de partir, per tant, d'una breu consideració d'aquest context i de la major o menor capacitat de resposta i adaptació que la cooperació espanyola hi hagi tingut.

No podem oblidar, però, que molts altres successos van exigir durant els anys 2001 i 2002 de la resposta humanitària i que crisis com Libèria, Somàlia, República Democràtica del Congo, Colòmbia, i fins a cinquanta conflictes violents van continuar-hi oberts. A més, alguns desastres de component natural van tenir efectes dramàtics sobre poblacions vulnerables de certes regions. Gujarat a l'Índia o El Salvador es van veure afectats per violents terratrèmols, la Xina i Bangladesh per fortes inundacions i la fam a certes regions de l'Àfrica com Malawi o Etiòpia i també a Corea del Nord es va agreujar.

Per altra banda, a l'àmbit pròpiament espanyol hi ha hagut algunes qüestions que convé recordar. L'any 2001 comença a aplicar-se el *Plan director de la cooperación* (2001-2004) que per primera vegada conté algunes previsions i plantejaments teòrics en matèria humanitària i en altres àrees "noves" per a la nostra cooperació com la prevenció de conflictes. El 2001 es van conèixer també els informes de l' "Examen del CAD", que, per desgràcia, en qüestions humanitàries gairebé no aprofundeix. També en aquest període va començar la nova normativa de l'AECI en matèria de subvencions a ONG a través de projectes, programes i estratègies que afecta, poc encara, a qüestions humanitàries<sup>2</sup>. Per això, l'anàlisi del període 2001-2002 ens ajudarà a veure en quina mesura aquest instrument ha servit per al que pretenia, donar un marc estratègic a la nostra cooperació, o no.

### 2. La Ley de cooperación: Un marc suficient però ambigu

La Llei 23/98 de cooperació internacional per al desenvolupament (LCID) estableix l'ajuda humanitària com un dels instruments de la cooperació però, lamentablement, en alguna de les seves definicions no va prendre en consideració el coneixement i l'experiència d'altres donants i els conceptes comunament acceptats, i alguns d'aquests errors han estat més rellevants del que en un primer moment podia semblar. Destaquem els dos més importants al nostre judici.

<sup>1</sup> Analista de l'IECAH, *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria* i Tècnic de Creu Roja.

<sup>2</sup> *Ordre de 31 de gener de 2001* (BOE de 3 de febrer de 2001) per la qual es regulen les Bases generals del *Ministeri d'Afers Exteriors* per a la concessió d'ajudes i subvencions a Organitzacions No Governamentals de Desenvolupament (ONGD) que realitzin activitats en el camp de la cooperació internacional per al desenvolupament.



AFGANISTAN 2001 – FOTO CEDIDA PER METGES SENSE FRONTERES – AUTOR: JUAN CARLOS TOMASI

En primer lloc, la definició del que és l'ajuda humanitària de l'article 12 és antiquada i amb una visió eixalada; "l'ajuda humanitària consisteix en l'enviament urgent, amb caràcter no discriminat, del material de socors necessari, inclosa l'ajuda alimentària d'emergència.<sup>3</sup>" Aquesta concepció d'enviament de material ha marcat tota l'ajuda espanyola i ha desconegut que hi ha moltes altres formes d'ajuda que no consisteixen en aquesta simplificació del concepte. El suport a estructures locals, la preparació per a desastres, la presència de recursos humans qualificats i altres moltes coses sembla quedar fora d'aquesta pobra definició. La redacció és poc encertada, també en allò de **no discriminat**. La idea de no discriminació negativa de les víctimes, que equivaldria a imparcialitat, per suposat és correcta, però la redacció és ambigua.

En segon lloc, s'hi incorporen elements confusos en dir a l'article 9c) que "ajuda humanitària tant alimentària com d'emergència, incloent operacions de manteniment de la pau instrumentada per mitjà d'acords bilaterals o multilaterals" i en el 12 que "la cooperació espanyola promourà el respecte del dret humanitari i així mateix recolzarà en

aquest àmbit mesures per a la prevenció i resolució de conflictes, incloent les missions de manteniment i consolidació de la pau, instrumentades per mitjà d'acords bilaterals o multilaterals". Promoure el respecte al dret humanitari, perfecte; recolzar la vinculació amb la prevenció i la resolució de conflictes, pot semblar desitjable però l'experiència demostra que els valors i les prioritats són diferents i que no és una tasca fàcil; incloure les missions de pau, quan la major part d'elles no tenen un mandat que les apropi a l'acció humanitària, per molt que es matisi que per mitjà d'acords bilaterals o multilaterals, és fer un *totum revolutum* que permet, com veurem, certs excessos i exercicis de "comptabilitat creativa" per part de les nostres autoritats a l'hora d'imputar certes partides pressupostàries com a ajuda humanitària. També per justificar una creixent militarització de l'ajuda.

### 3. El Plan Director 2001-2004 i els PACI-Planes Anuales de Cooperación Internacional.

El Plan Director 2001-2004 inclou certs avenços i desenvolupaments en aquesta matèria i una certa modernització dels conceptes que, per altra banda, ha quedat buida de continguts. Així, en l'epígraf "*Estratègies d'intervenció: prioritats sectorials*", s'hi incorpora un original apartat de prevenció de con-

<sup>3</sup> Les negretes són nostres.

**Taula 1.**  
**AJUDA HUMANITÀRIA ESPANYOLA. 1998-2003**

EN MILIONS D'EUROS CONSTANTS DE 2001

	1998	1999	2000	2001	2002
AJUDA HUMANITÀRIA TOTAL	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79
% D'AH SOBRE TOTAL D'AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%
GESTIÓ GABINET TÈCNIC AECI				7,47	4,98
% AECI				29,2%	25%
AOD M. DE DEFENSA (NO ES CONEIX EL % D'AJUDA HUMANITÀRIA)			70,34	52,16	43,53
					58,77

Font: PACI seguiment 2002

flictives que emfatitza la "posada en marxa d'una acció diferenciada, i l'adequa als diferents supòsits de conflicte i integra sistemàticament les accions d'ajuda humanitària d'emergència i rehabilitació" o "la promoció de l'autonomia de les poblacions afectades, enfortint els recursos locals..." Fins i tot, reconeixent l'alt grau d'aleatorietat en aquesta matèria s'establia com a marc pressupostari dedicar 24 milions d'euros anuals a aquest tema amb l'objectiu que fos el 3% de l'AOD.

En l'apartat dedicat als instruments, el *Plan Director* 2001-2004 incorpora en matèria humanitària algunes qüestions molt positives: utilització del terme acció humanitària en alguns casos, amb el reconeixement de les dues components clàssiques assistència i protecció com a complementàries; ampliació del concepte d'ajuda amb la incorporació d'elements de mig termini; incorporació de les contraparts locals, les ONGD i els organismes especialitzats com a destinataris i canals de l'ajuda; compromís amb les crisis prolongades i oblidades, establiment, a més, del compromís en la reforma del sistema espanyol d'actuació humanitària, al millorar la planificació i la millora de les estructures de gestió a través de dues qüestions concretes: l'elaboració d'un pla d'intervenció amb altres actors i les millores institucionals i financeres per enfortir la unitat d'ajuda humanitària de l'AECI.

El marc pressupostari que s'estableix per a l'ajuda humanitària fixa l'objectiu d'arribar als 34,17 milions d'euros el 2004. Per altra banda, el *Plan Director* fixa una assignació anual de 71,9 milions d'euros al Ministeri de Defensa, dels quals no queda clar quina quantitat s'imputa com AOD, i dins d'aquesta, quant com ajuda humanitària.

Malgrat aquests avenços teòrics, els PACI de 2001 i 2002 tornaven a una concepció purament emergencista de l'ajuda humanitària i ni la prevenció de conflictes ni l'acció humanitària o la rehabilitació han estat objecte de desenvolupament posterior a través de documents d'estratègia, com ho han estat altres sectors com la salut, el mediambient, etc. Per tant, pel que fa al desenvolupament del *Plan Director* en aquestes matèries, els anys 2001 i 2002 van passar totalment en blanc.

La cooperació espanyola segueix essent una de les que menys percentatge d'AOD dedica a l'ajuda humanitària d'entre tots els donants del CAD

Els PACI de 2001 i 2002 insistien en la necessitat "urgent" d'elaborar protocols d'actuació en emergència amb la implicació de diferents ministeris (2001) i amb la posada en marxa dels acords amb Protecció Civil per actuar en tres fases diferenciades: rescat i socors, "enviament" d'assistència i per últim rehabilitació. Res d'això es va posar en marxa en aquests anys i encara l'AECI va elaborar uns delirants nivells de resposta amb un codi de colors, verd, groc i vermell, per protocolitzar la seva actuació; mai s'hi van posar en pràctica<sup>4</sup>. La reforma i l'enfortiment dels dispositius i els instruments d'ajuda segueix essent una assignatura pendent.

#### 4. Una mirada al finançament de l'ajuda durant el bienni<sup>5</sup>.

La cooperació espanyola segueix essent una de les que menys percentatge d'AOD dedica a l'ajuda humanitària d'entre tots els donants del CAD. El percentatge mitjà de l'ajuda humanitària espanyola se situa al voltant del 2% davant

<sup>4</sup> Vegeu a aquest respecte **Alejandro Lago**, *La ayuda humanitaria española*, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 8, estiu 2001.

<sup>5</sup> Depassa els objectius d'aquest article una anàlisi detallada sobre la forma d'imputar despeses com a ajuda humanitària i com a AOD, que és un tema cada vegada més important. Vegeu a aquest respecte **Francisco Rey**, *Perspectivas de la ayuda en la cooperación al desarrollo*, **Manuel Gomez Galán** i **J.A. Sanahuja**, ed. *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, CIDEAL, Madrid, 2001. també **J.A. Sanahuja**, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo y la respuesta española*, Intermón, *Colección Informes* núm. 21, Barcelona 2002.



del més del 7% dels països del CAD. En aquests dos anys, la situació va anar encara a pitjor, es va produir un retrocés enorme respecte als anys anteriors i va arribar al "rècord" de l'1,09 % de l'AOD l'any 2001.

Les xifres parlen per si mateixes, i si a l'any 1999 es van imputar 64 milions d'euros com a ajuda humanitària, ja que es trobaven en execució moltes accions postMitch, i al 2000 els fons destinats a la crisi de Kosovo van mantenir-ne unes xifres més altes, al 2001 comença un declivi que tocarà fons el 2002.

Per molt que s'argumenti la imprevisibilitat de les crisis amb conseqüències humanitàries, resulten difícilment justificables fluctuacions tan grans en la nostra ajuda, sigui quina sigui l'anàlisi que es faci de l'entorn internacional. Una actuació humanitària mínimament eficaç, exigiria d'un marc clar de compromís financer i d'una certa estabilitat i predibilitat. Això evitaria també la desviació de recursos d'una crisi a altra segons els interessos polítics, mediàtics, de seguretat i una certa estabilitat en el suport a certes situacions cròniques o de llarga durada.

#### 4.1. Dificultats en el maneig de xifres

Algunes qüestions d'ordre metodològic dificulten l'anàlisi de les dades del finançament espanyol a accions humanitàries.

En primer lloc, des de 1996, els països donants estan obligats a comunicar tant a l'ECHO com a l'OCHA tots els finançaments que atorguin a projectes d'ajuda humanitària mitjançant l'anomenat "format dels 14 punts". Amb aquestes dades, l'OCHA fa el seguiment i proveeix estadístiques sobre receptors, tipus d'ajuda, canals utilitzats, etc. Doncs bé, l'anàlisi de les dades en poder d'OCHA i ECHO no coincideix en res amb les dades subministrades per l'OPE en els seguiments del PACI. Així, les dades d'OCHA ens diuen que Espanya va aportar 5.540.000 d'euros el 2002. Segons aquestes mateixes dades, la participació espanyola en el CAP (Procés de Crides Consolidades) va ser de 3.377.722 US\$, la qual cosa va suposar el 0,11% del total de les crides, per darrera de països com Algèria, Índia o la República de Corea. Pensem

que en algunes ocasions, la cooperació espanyola no va notificar decisions de finançament, i això fa que "sortim tan malament a la foto".

En segon lloc, els informes de seguiment del PACI de 2001 i 2002 estan fets amb criteris i agrupen alguns conceptes que responen a categories diferents, la qual cosa dificulta la seva comparació. A això s'ha d'afegir la manca de transparència sobre certes partides pressupostàries, sobretot aquelles del Ministeri de Defensa que s'imputen com a AOD i com a ajuda humanitària. Tampoc és fàcil obtenir les dades de la participació de la cooperació descentralitzada en aquest sector. En alguns casos, fins i tot, el govern ha presentat dades de la nostra contribució obligatòria a la Unió Europea i el percentatge d'aquests fons que es destina a ECHO com a part de la nostra ajuda.

En tercer lloc, no hi ha al nostre país encara fonts fiables per quantificar l'ajuda provinent de fonts privades que, sobretot, en les situacions d'emergència, és considerable. Un altre element de confusió en aquest context ha estat el manteniment per part de l'AECI de l'anomenat "compte espanyol d'emergència" per captar fons de la ciutadania. Aquesta iniciativa, que des del seu inici va ser criticada per les ONG, planteja també problemes de rendició de comptes, i encara que l'AECI diu que les seves actuacions es realitzen amb coordinació internacional, mai s'ha explicat la destinació d'aquests fons<sup>6</sup>.

#### 4.2. Escàs pes de l'AECI en l'ajuda humanitària

L'any 2001 el Gabinet Tècnic de l'AECI va realitzar despeses d'ajuda humanitària per valor de 7.475.690 euros, el 29% de l'ajuda total. El 2002, el Gabinet Tècnic de l'AECI va realitzar un desemborsament de 4.980.115 euros, és a dir, un 25 % de l'ajuda humanitària oficial espanyola. Això fa que el pes d'aquest organisme sigui cada vegada menor en aquesta matèria, a favor d'altres ministeris com Economia (FAD) o Defensa. Per altra banda, el fet que la gestió hagi continuat encomanada al Gabinet Tècnic en lloc d'haver creat una veritable unitat de gestió especialitzada i amb capacitat tècnica, fa que la presa de decisions sigui guiada per criteris polítics, diplomàtics i d'un altre tipus, però en poques ocasions criteris de necessitat humanitària. L'experiència d'aquests dos anys ens diu que no només el pes de l'AECI és petit, sinó que és decreixent.

Així, el 2001, el 56% dels desemborsaments del gabinet tècnic de l'AECI per a ajuda humanitària va ser per a

<sup>6</sup> En la pàgina web de l'AECI es diu que "La AECI somete sus actuaciones al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (París), así como a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de Naciones Unidas (Ginebra) y a la Comisión Europea (Bruselas)". Curiosa expressió la de *someter sus actuaciones*, cosa que, òbviament, no succeeix. Com a molt, s'informa, i com hem vist, no sempre.

l'Afganistan i només el 7% per a El Salvador o el 3% per a l'Índia. Dels fons per a l'Afganistan, un milió d'euros es va destinar al fons fiduciari del PNUD per a l'autoritat provincial afganesa.

#### 4.3. Continuació del model "Hèrcules més FAD"

En un altre capítol d'aquest llibre s'analitza el FAD. Simplement citar aquí que la cooperació espanyola ha seguit amb aquest "model" durant els anys 2001 i 2002. Així, es van concedir 12 milions de dòlars a l'Afganistan a través del FAD (donació el 30 de setembre de 2002). Encara que en aquests casos el FAD sigui a través de donació i no per crèdit, (la qual cosa permet imputar-lo com a ajuda humanitària), no sembla que un instrument de tan lenta i complexa gestió, que incorpora a més altres condicionalitats, hagi de ser l'instrument privilegiat en operacions d'ajuda humanitària.

#### 4.4. Participació de les Forces Armades i el Ministeri de Defensa

Dels 58,7 milions d'euros que el Ministeri de Defensa imputa com a AOD el 2002, el 96% corresponen a una part dels costos addicionals de la presència de tropes espanyoles en operacions de pau a Bòsnia Herzegovina, Kosovo i Afganistan. Dades desagregades d'aquestes partides que permetin analitzar quines podrien ser imputades com a ajuda humanitària i quines no, no s'han obtingut. Per això, sembla que són despeses vinculades al desplegament i la logística dels contingents espanyols i poc relacionats amb la provisió de béns o serveis a las poblacions víctimes d'aquelles crisis.

En qualsevol cas, resulta excessiu el pes de les partides gestionades pel Ministeri de Defensa si es tenen en compte els estudis i les recomanacions del CAD en matèria d'eficiència d'aquesta participació, així com de les implicacions sobre el respecte dels valors humanitaris.

Sembla també injustificat, des d'una perspectiva humanitària imparcial, l'èmfasi posat en la difusió i el tractament mediàtic de casos individuals com el del nen afganès que va ser portat a Espanya, rebut pel Ministre Trillo i intervingut quirúrgicament a Espanya.

#### 4.5. Escàs pes multilateral

La cooperació espanyola ha donat clàssicament un escàs pes a les contribucions voluntàries als organismes multila-



LIBERIA 2001 – FOTO CEDIDA PER METGES SENSE FRONTERES – AUTOR: JUAN CARLOS TOMASI

terals, i en matèria humanitària, el poc suport financer a l'ACNUR ha estat criticat moltes vegades. Amb motiu de la guerra de l'Afganistan i després d'una visita de l'alt comissionat per als refugiats, Rud Lubbers, a Espanya, el novembre de 2001, el govern va concedir 541.000 euros, la qual cosa va ser considerada com a "modesta".

Les dades dels PACI, seguiment d'aquests anys, mostren també que el nostre país ha seguit complint els seus compromisos obligatoris amb els organismes multilaterals, però en molt poques ocasions ha assumit contribucions voluntàries.

## 5. Altres consideracions sobre el bienni

### 5.1. Els problemes organitzatius de gestió

El 1999, el govern creava la Comissió Interministerial per coordinar plans d'ajuda a l'exterior dependent de la vicepresidència del govern. El seu pes ha estat escàs en aquest període i han primat les decisions directes del Consell de Ministres lligades a la política exterior i a altres interessos. La Comissió hi ha tingut escàs pes operatiu.

Més rellevant ha estat la pèrdua de pes de l'AECI i la incapacitat per dotar-la d'una estructura organitzativa que permetés respondre a les necessitats humanitàries. En el període analitzat, almenys tres persones van assumir la "responsabilitat" d'aquesta àrea a l'AECI amb una falta de continuïtat alarmant per a qualsevol organisme públic. Això ha impedit que es possessin en marxa les qüestions suggerides al *Plan Director* en matèria organitzativa, de millora de procediments, planificació, etc.

### 5.2. Paper creixent de la cooperació descentralitzada

Nombroses entitats locals i comunitats autònomes aporten recursos per a l'ajuda humanitària. En aquest període, és destacable que s'ha iniciat en moltes entitats de l'administració una dedicació específica de recursos per a aquesta finalitat, i s'han separat fins i tot les convocatòries de subvenció o s'han establert almenys criteris específics que permetin millorar la pertinença i l'orientació a finalitats humanitàries de l'ajuda. Els ajuntaments de Córdoba, Valladolid, la comunitat autònoma basca, entre altres, han iniciat aquest procés.

Juntament a aquesta lectura positiva, hi ha òbviament el risc d'augment de la descoordinació.

### 5.3. Aprofundiment en la militarització de l'ajuda

Aquesta tendència, iniciada en la nostra cooperació fa anys, es va agreujar amb la guerra de l'Afganistan i la presentació, per part del govern, com a "humanitàries", d'actuacions que poc tenien a veure amb la imparcialitat i la independència. A l'Afganistan, a més, aquesta justificació humanitària tenia un paper legitimador de la participació en una guerra que no comptava amb cap resolució del Consell de Seguretat de l'ONU que l'avalés. Aquesta participació de les forces armades planteja problemes de tot tipus, de respecte a principis, de seguretat, d'eficiència, d'imatge de l'ajuda, d'acceptació per part de les víctimes, d'instrumentalització, etc., que compliquen l'acció humanitària.

Algunes organitzacions sense experiència en acció humanitària ni presència en els països en crisi han començat a treballar-hi amb fons públics, amb un oportunisme i irresponsabilitat considerables

### 5.4. Actitud reactiva i poc avenç conceptual i pràctic en les ONG

La gravetat de les crisis i la instrumentalització de l'ajuda ha fet que cada vegada més les ONG i les seves coordinadores prenguin posicions comunes en certs casos, com reacció a les posicions del Govern. Així, en el cas de l'Afganistan com abans a Kosovo, nombroses ONG es van negar a rebre fons del govern per entendre que allò atemptava contra la imparcialitat de l'ajuda.

No s'ha produït, però, un gran avenç en la incorporació de les ONG espanyoles als debats i fòrums internacionals en aquestes matèries (Codi de conducta per a l'ajuda humanitària, Esfera, projectes de rendició de comptes, "qualité"... ) ni en la creació de fòrums nacionals de coordinació en qüestions humanitàries. Al mateix temps, algunes organitzacions sense experiència en acció humanitària ni presència en els països en crisi han començat a treballar-hi amb fons públics, amb un oportunisme i irresponsabilitat considerables. Donat l'auge de les qüestions humanitàries, la confusió al seu voltant, la complexitat de les crisis, el paper d'altres actors... seria necessari avançar en la posada en marxa de mecanismes de rendició de comptes, transparència, autoregulació, que milloressin la qualitat i la responsabilitat del sector, com passa en altres països.

# BLOC 3. COOPERACIÓ PÚBLICA CATALANA



## Apunts sobre la Llei de cooperació i el Pla director

### UNA NOVA LLEI MOLT ESPERADA

Josep Ribera<sup>1</sup>

Els anys 2001 i 2002 han estat el període en què el Parlament de Catalunya ha aprovat la Llei de cooperació al desenvolupament, el 17 de desembre de 2001, i el Govern de la Generalitat, el dia 22 d'octubre de 2002, ha passat al Parlament el Pla director, per a la seva discussió i aprovació, un cop obtingut el vist i plau del Consell de Cooperació, en sessió extraordinària el dia 8 d'octubre.

És la resposta a una demanda social, en especial de les organitzacions no governamentals de cooperació al desenvolupament, que volien que el Govern de la Generalitat expressés la seva voluntat política de sumar-se als països que destinen una quantitat del seu pressupost com a Ajuda Oficial al Desenvolupament, que seguint les indicacions de les Nacions Unides ha d'arribar-hi al 0,7% del seu Producte Interior Brut.

En el procés d'elaboració i discussió de la Llei i del Pla director hi ha hagut la possibilitat de recollir les aportacions d'experts i de diversos actors implicats directament en la cooperació internacional.

La voluntat de consens ha presidit els debats al Parlament, malgrat els matisos propis de cada grup parlamentari i el context polític en què s'han portat a terme els debats.

### La Llei 26/2001 de cooperació al desenvolupament

Ja hem dit que la Llei de cooperació ha estat reclamada per una societat civil sensibilitzada pels fets que d'una manera continuada, en especial des de 1995, quan s'iniciaren els conflictes dels Grans Llacs a Rwanda, l'han colpejat i mobilitzat.

A vegades, hom tem que la mateixa ciutadania, organitzada o no, senti que els seus esforços es veuen frustrats per la manca de resultats i també la incapacitat de trobar la sortida a la desigualtat entre els pobles i la crueltat que se'n deriva, i demanda una llei de cooperació on dipositar més esperances del que pot arribar a donar un text legal.

Aquesta Llei de cooperació vol ser-hi un referent i un estímul. Tal com assenyala el Preàmbul "Catalunya ha de millorar la seva responsabilitat en la construcció d'una societat internacional més segura, justa, rica i solidària. Avui no es pot construir un projecte nacional creïble ni una societat democràtica avançada sense participar activament i decididament en la construcció d'un ordre internacional més just i solidari".

Després de més de 40 anys d'experiència en les activitats de la cooperació al desenvolupament i de veure'n els resultats, fa que es reivindiqui la coherència entre les polítiques de cooperació amb la resta de polítiques. S'és ja conscient que la causa de la desigualtat rau en els intercanvis que s'efectuen a través de les polítiques de comerç internacional, d'inversions, de transferència tecnològica, etc., i que si no llitem per harmonitzar totes les polítiques, la contradicció és flagrant. D'aquí que les societats benestants fàcilment poden ser titllades de cíniques o hipòcrites. Recordem només que durant molts anys els fluxos financers del Sud envers el Nord són superiors als del Nord vers el Sud.

En la Llei catalana de cooperació, l'article 7, "Principi de coherència", surt al pas d'aquesta contradicció i afirma que "els valors, les finalitats i els principis ordenadors continguts en aquesta Llei vinculen tota l'activitat de l'Administració de la Generalitat i també informen l'activitat dels ens locals

<sup>1</sup> Director del CIDOB.



de Catalunya en l'exercici de les competències que tenen legalment reconegudes”.

La Llei fa seus el valors que les Nacions Unides, especialment el PNUD, han anat formulant i que podem resumir en: la centralitat de l'ésser humà, el reconeixement de tots els drets humans, individuals i col·lectius, econòmics, socials i culturals, el foment de la pau, la justícia, la igualtat i l'equitat en les relacions entre persones, pobles, cultures, nacions i estats. Fa seu també el **principi**, entre d'altres, de l'eradicació de la pobresa i, en especial, la facilitació de l'accés efectiu a tots els béns i els serveis necessaris per a la satisfacció de les necessitats humanes bàsiques.

La Llei remet l'aplicació dels valors i principis, així com la concreció de les prioritats al Pla director i al Pla anual.

**El Pla director**, de periodicitat quadriennal, “és l'expressió tècnica principal de la política de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament”. La seva formulació correspon “a la direcció general competent i s'ha de basar en un procés ampli d'estudi, informació, consulta i participació i en l'avaluació de l'experiència precedent” i “... ha d'ésser aprovat pel Parlament”.

El Pla director ha de fixar les prioritats geogràfiques i sectorials, els objectius i resultats, ha d'indicar les línies de coordinació i la col·laboració amb altres agents, públics i privats, bilaterals i multilaterals.

**El Pla anual** és l'instrument de l'Administració de la Generalitat per concretar anualment el que està previst al Pla director. El Pla anual “ha d'ésser presentat al Parlament perquè en tingui coneixement i el pugui debatre”.

**Els Instruments** per a les actuacions de cooperació al desenvolupament que la Llei estableix són: la cooperació tècnica, la cooperació econòmica i financera, l'ajut humanitari general i el d'emergència, l'educació i la sensibilització socials per al desenvolupament, la generació de fons especials de cooperació i altres instruments pertinents.

**Les modalitats** que inclou la Llei són: la bilateral i la multilateral.

“Correspon al **Govern** la formulació, la direcció i l'avaluació de la política de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament”.

“El **Parlament** impulsa i coneix la política i l'activitat del Govern en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament, delibera sobre aquestes i en fa el control”.

En el rol del Parlament cal afegir el que ja hem indicat anteriorment en referència al Pla director i Pla anual a través dels quals pot debatre les línies generals i les directrius bàsiques de la política de cooperació al desenvolupament i la discussió que cada any s'estableix en l'aprovació dels pressupostos.

Davant del repte que plantegen els desequilibris entre els països i les greus conseqüències que se'n deriven, la coordinació d'actors i la concertació de programes es fan inevitables.

La Llei crea tres **òrgans de coordinació**:

1. La Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament
2. La Comissió de Coordinació amb els ens locals.
3. El Consell de Cooperació al Desenvolupament.

L assenyala un principi general per millorar l'eficàcia i l'eficiència de les accions de cooperació al desenvolupament: “pot establir protocols, convenis, concerts, plans i programes conjunts i altres formes de col·laboració i cooperació, i també participar en consorcis o altres tipus d'entitats que resultin convenients per assolir els objectius comuns de cooperació al desenvolupament”. Que el concreta amb l'Administració de l'estat i les comunitats autònomes, amb els països donants i amb els receptors de cooperació, i amb les organitzacions internacionals.

El darrer capítol de la Llei “Foment de les iniciatives i de les capacitats socials” afirma que la cooperació al desenvolupament és una voluntat política del govern i dels ens locals, però també de tot el teixit social, per aquest motiu l'Administració de la Generalitat ha de:

- a) facilitar la informació i la relació dels agents de cooperació amb les administracions i les institucions públiques i amb les entitats privades dels països donants o dels receptors de cooperació.
- b) Donar suport al serveis d'informació, de documentació, d'estudis, d'educació i de formació.
- c) Atorgar ajuts i subvencions i establir convenis de cooperació o altres formes de col·laboració amb els agents de cooperació.

### **El Pla director 2003-2006**

La Llei, en la seva disposició addicional primera, estableix que el Govern haurà de presentar al Parlament el primer projecte de Pla director.

Els terminis, tant els de l'elaboració de la Llei com els del Pla director, massa curts, podrien haver estat adequats per a un sector amb una pràctica i experiència de reflexió col·lectiva i una certa maduresa dels seus mecanismes de treball. No és aquest el cas de la cooperació al desenvolupament, on només les ONGD tenen un cert camí recorregut.

En el procés d'elaboració del Pla director hi han contribuït experts, s'ha informat i s'ha consultat, però encara no podem dir que sigui un text que parteixi del que es fa i que tingui ja la complicitat efectiva dels actors. Sí, i és molt important, ha estat acceptat per tots ells i podem dir que és ja una referència i un punt de partida per al futur i especialment de cara el proper pla director. El repte és que el proper pugui fer-se ja d'una manera diferent perquè s'han introduït espais d'intercanvi d'informació i de reflexió entre tots els actors implicats directament en l'àmbit de la cooperació i amb la resta del teixit social.

El Pla director és un document ben traçat que defineix els **objectius estratègics** segons els criteris que la mateixa Llei de cooperació assenyala i els situa dins del context dels objectius marcats per la societat internacional, en especial els fixats per la Declaració del Mil·lenni. Objectius estratègics en la "cooperació internacional", en l' "ajut d'emergència" i els de "sensibilització i enfortiment de les capacitats socials". Dintre de cada objectiu es concreten, com demana la pròpia Llei, els resultats que s'esperen obtenir i els recursos a destinar-hi.

En l'apartat dels **Principis ordenadors**, s'afirma la necessitat de disposar d'una administració i uns mecanismes que "de forma responsable i transparent, canalitzin tots els esforços" en l'àmbit de la cooperació a Catalunya i en garanteixin el seguiment i l'eficàcia.

El Pla director fa menció especial a quatre temes per la seva importància en els processos de desenvolupament i els eleva a **Principis transversals**: Governabilitat, Cultura de Pau, Gènere i Medi Ambient.

En el document aprovat també es preveu l'escenari de **Recursos econòmics** per al període dels quatre anys que inclou el Pla director, amb un augment gradual de cara a assolir el 0.7% l'any 2010, segons preveu també la Llei de cooperació.

## LLEI DE COOPERACIÓ. TRETS GENERALS I ANÀLISI

### Maria Josep Olivé<sup>1</sup>

La Llei de cooperació al desenvolupament es va aprovar per consens al Ple del Parlament de Catalunya en sessió núm. 47, de 17 de desembre de 2001, i es va publicar al Butlletí Oficial de Catalunya el 28 de desembre.

El preàmbul conté una anàlisi general de la conjuntura internacional i planteja la necessitat de relançar l'esforç internacional de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional, i buscar un nou model de creixement que permeti l'eradicació de la pobresa i les causes que la generen.

Reconeix que Catalunya ha de millorar també la seva responsabilitat en la construcció d'una comunitat internacional més segura, justa, rica i solidària, condició indispensable per construir un projecte nacional creïble.

Expressa la voluntat de Catalunya de contribuir al compliment dels compromisos assumits pels països desenvolupats en el marc de les Nacions Unides i destinar el 0,7% del PIB al desenvolupament dels països i pobles en desenvolupament.

Valora positivament la cooperació realitzada fins ara a Catalunya, tot i que reconeixen que molts d'aquests esforços han estat fragmentaris i insuficients, i que cal millorar en molts aspectes, tant quantitativament com qualitativament, aquesta política.

Enuncia com a especificitat del model català de cooperació la concepció de la intervenció pública com a complementària i impulsora de les iniciatives cíviques de solidaritat i cooperació, a través de la col·laboració, la cooperació i la concertació entre les iniciatives socials i l'activitat administrativa.

Entén la cooperació al desenvolupament i la solidaritat com a béns públics globals.

Enfoca la cooperació des d'una concepció integral del desenvolupament humà que engloba la dimensió democràtica, econòmica, social i mediambiental, i des del reconeixement de l'ésser humà, tant en la seva dimensió individual com col·lectiva, com a protagonista i destinatari últim de la política de cooperació pública al desenvolupament.

Defineix les accions de cooperació com a contribució perquè els països i pobles construeixin les condicions i les capacitats necessàries per llur desenvolupament humà, i, en especial, l'eradicació de la pobresa.

Pretén fomentar la informació, la sensibilització, l'educació, la formació, els valors, les capacitats i el compromís de la societat per aconseguir una millor cooperació amb les persones i els pobles en desenvolupament.

Proposa donar suport a una participació equitativa de tots els països en el comerç internacional i al desenvolupament d'instruments i de condicions que afavoreixin amb justícia el comerç dels països amb economies estructuralment més febles.

Defensa la promoció del comerç just i solidari i les propostes de reflexió sobre la necessitat d'un consum sostenible i respectuós.

Afirma com a valors principals el foment de la pau, la justícia, la igualtat, la defensa dels drets humans i les llibertats fonamentals, el foment dels drets econòmics i socials, el dret dels pobles a la defensa i promoció de la cultura, la llengua i la identitat pròpia, i reconeix els valors de la convivència multicultural.

Defineix com a prioritats l'eradicació de la pobresa, la cobertura de les necessitats socials i les infraestructures bàsiques, l'enfortiment del capital humà, el desenvolupament del teixit associatiu i productiu i el foment de la capacitat d'empendre.

Incorpora el principi de coherència entre la política d'ajut al desenvolupament i la resta de polítiques i actuacions desplegades per la Generalitat i els ens locals de Catalunya.

Estableix un sistema de planificació quadriennal a través d'un Pla director i plans anuals elaborats a través d'un ampli procés d'informació i participació de tots els agents de cooperació interessats, que faciliti la coordinació interdepartamental perquè totes les accions responguin a una visió estratègica i siguin més fàcils d'avaluar.

Atribueix un paper rellevant al Parlament, al qual correspon l'aprovació del Pla director i la discussió dels plans anuals.

Atorga l'execució a la direcció general competent, la qual s'ha de dotar dels recursos organitzatius humans i materials necessaris per assegurar l'exercici de les funcions que li atorga la Llei.

<sup>1</sup> Departament d'Estudis i Relacions Institucionals de la seu de Barcelona d'Intermón-OXFAM. Aquest article va aparèixer publicat a *L'Ajut Oficial al Desenvolupament a Catalunya 2000-2001* d'Intermón-OXFAM.

Planteja un sistema de coordinació i de consultes per mitjà de la Comissió Interdepartamental del Consell de Cooperació al desenvolupament i de la Comissió de Coordinació amb els ens locals de Catalunya.

## Valoració de la Llei

### La llarga gestació de la Llei

Al llarg dels últims dos anys, la tramitació de la Llei catalana de cooperació al desenvolupament ha obert un llarg procés de reflexió i debat entre el món de la cooperació.

Malgrat que la necessitat de la Llei es va plantejar a l'anterior legislatura, la Generalitat no va redactar el primer esborrany fins a l'any 99. El procés de discussió amb les institucions municipals i les ONG va ser llarg.

La Vocalia de Desenvolupament Legislatiu de La Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament va estudiar i debatre més de cinc esborranys. Les propostes que va introduir en els diferents textos van millorar substancialment l'avantprojecte de Llei.

El Consell Assessor de cooperació de la Generalitat, va dedicar dues reunions del plenari a debatre els esborranys abans d'arribar a un "laboriós acord" que va permetre dictaminar favorablement l'avantprojecte.

INTERMÓN OXFAM ha participat en el procés de debat i assumeix plenament les propostes i la valoració realitzades per la Federació Catalana d'ONGD.

En tot el procés, es va manifestar la voluntat de totes les parts d'elaborar una bona llei que mereixés el consens de tot el sector de la cooperació.

El 6 juny de 2000 va ser admesa a tràmit a la Mesa del Parlament, amb la qual cosa va començar una nova etapa de treball. El 7 de novembre es va nomenar la Ponència de la Comissió Permanent de Legislatura sobre la Unió Europea d'Actuacions Exteriors, Cooperació i Solidaritat, formada pels diputats Rosa Bruguera, Àlex Masllorens, Rafael Luna, Jordi Ausàs i Joan Boada. Al mes d'octubre s'hi va tancar el període de presentació d'esmenes.

Malgrat que es preveia l'aprovació de la Llei cap a finals de l'any 2000, la Comissió no va fer les primeres reunions fins al 15 i 20 de maig de 2001. Després, va haver-hi un altre parèntesi, i no es van reprendre les reunions fins a finals d'octubre de 2001, amb la demora d'un any en l'aprovació de la Llei.

En total, els grups parlamentaris van presentar 197 esmenes, de les quals 93 per part del Grup Parlamentari Socialista – Ciutadans per el Canvi.

La Junta de la Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament va invitar els parlamentaris a presentar les mocions a les entitats federades, i va ser al seu torn invitada a comparèixer davant la Comissió per explicar la seva valoració del projecte de llei i els conceptes que considerava millorables.

Finalment, una vegada consensuats els principals punts de desacord, el Ple del Parlament en sessió del dia 17 de desembre de 2001, va debatre el Dictamen de la Comissió Permanent i va aprovar la Llei amb el consens de tots els grups parlamentaris.

Durant el tràmit parlamentari, es van millorar aspectes tan importants com les competències del Parlament en l'aprovació del Pla director i en el debat dels plans anuals, la inclusió de les previsions del Pla anual en les dotacions dels Pressupostos de la Generalitat de l'any i la seva inclusió en la Llei de pressupostos, l'establiment d'un compromís pressupostari per arribar al 0,7% dels ingressos incondicionats de la Generalitat l'any 2012, la separació i reserva d'una partida específica d'ajut humanitari i d'emergència, una millor formulació del principi de coherència, la inclusió del Comerç Just, i altres.

Cal destacar com a molt positius el procés de participació, la voluntat de consens durant totes les fases de la tramitació i la maduresa del debat que ha permès l'aprovació per consens i amb el dictamen favorable del Consell de Cooperació.

### Valoració de la Llei

Considerem que el resultat ha estat una bona llei que ens dona un punt de partida sòlid per treballar en el futur i per desenvolupar una política amb identitat pròpia de Catalunya.

L'aplicació de la Llei suposa un repte tant per a les administracions de Catalunya com per a les organitzacions de la societat civil, que obligarà a reflexionar sobre les actuacions que han estat realitzades durant aquests primers anys, i a dotar-nos dels mitjans i de la professionalitat necessària per assolir els objectius de la Llei.

Volem destacar alguns dels molts aspectes positius que presenta i també algunes insuficiències.

Valorem que la transparència, la complementarietat, la coordinació i la coherència figurin com a principis ordenadors. No obstant això, la formulació del principi de coherència hauria de ser molt més clara i compromesa, i estesa a totes les actuacions públiques de la Generalitat que puguin afectar els països en desenvolupament

El preàmbul fa una breu anàlisi realista de la situació socio-econòmica mundial, reconeix que Catalunya ha de millorar les seves responsabilitats i afirma la voluntat de contribuir al compliment dels compromisos que han assumit els països desenvolupats pel que fa al 0,7% del PIB.

Fa una valoració molt poc autocrítica de les actuacions de cooperació de la Generalitat dels anys precedents.

Compartim els valors, les finalitats i les prioritats que proposa, la primera de les quals és l'eradicació de la pobresa i l'accés als serveis bàsics, la prevenció de conflictes i el foment de la pau, la sostenibilitat mediambiental i el foment d'un comerç internacional més just. Per portar-se a terme, aquestes prioritats hauran de concretar-se en el Pla director i hauran d'incrementar els recursos destinats a assegurar el dret a la vida i els drets econòmics i socials de les poblacions més necessitades en tota la cooperació de la Generalitat.

També ens sembla important que figurin, entre les finalitats, la promoció de l'educació, especialment dels nivells bàsics i professional, ja que en ocasions s'ha donat prioritat en la pràctica al suport dels estudis universitaris.

Es proposa fomentar el Comerç Just en diversos articles, i es fa un bon plantejament de la solidaritat al Nord, que es defineix com la voluntat de fomentar el compromís cívic per a la solidaritat entre la població catalana, i impulsar propostes de reflexió sobre la necessitat d'un consum sostenible i respectuós.

Altres aspectes també molt positius són la concepció de desenvolupament que defineix i el model de cooperació que

adopta, basat en el protagonisme dels destinataris en la creació de les condicions necessàries per al seu desenvolupament humà. Si realment aquest model de la cooperació es porta a terme, millorarà de forma molt notable l'impacte de les accions en la reducció de la pobresa.

També valorem que la transparència, la complementarietat, la coordinació i la coherència figurin com a principis ordenadors. No obstant això, la formulació del principi de coherència hauria de ser molt més clara i compromesa, i estesa a totes les actuacions públiques de la Generalitat que puguin afectar els països en desenvolupament.

Pel que fa als instruments i la planificació, hem de destacar com a positiva la claredat de competències, el paper del Parlament en l'aprovació del Pla director i en la discussió dels plans anuals que, com hem mencionat abans, no figurava en l'avantprojecte i es va introduir en el tràmit parlamentari. També és important que es faci constar que la formulació del Pla director s'ha de basar en un procés ampli de consulta i participació.

Com a objecció a aquest punt, creiem que caldria establir la separació de les competències d'avaluació de les d'execució per garantir la seva independència i efectivitat.

La creació de l'Agència o estructura necessària per a la gestió de la política de cooperació ha quedat ajornada fins a la presentació del Pla director, amb un termini màxim de nou mesos, que considerem força raonable.

L'efectivitat de l'aplicació de la Llei dependrà molt del compliment d'aquest termini i que tant el Pla director com la composició, funció i dotació de l'Agència, neixin sota el mateix esperit de consens que ha quedat palès durant la tramitació de la Llei.

També hem valorat com un aspecte positiu el fet que finalment s'hagi acceptat crear una partida específica d'ajut humanitari i d'emergència amb previsions pressupostàries, a fi d'evitar que es desviïn partides d'altres països pobres per atendre les emergències que es produeixen per situacions de catàstrofe, evidentment imprevisibles.

Entre les modalitats de la cooperació, trobem a faltar la inclusió de les transferències tecnològiques, defensades en una esmena parlamentària que no ha estat acceptada en la redacció definitiva de la Llei.

L'article 12.2 introdueix la possibilitat d'atorgar crèdits concessius, mesura que hauria d'especificar-se millor, ja que



pot obrir una porta similar a la dels crèdits FAD en la cooperació governamental, molt allunyada dels objectius d'eradicar la pobresa.

L'article 16 regula la cooperació multilateral amb organitzacions internacionals i la possibilitat de constituir fons de desenvolupament amb aquestes organitzacions. La participació en el programa del PNUD que hem ressenyat abans va en aquesta direcció i pot donar una major projecció a la política de cooperació catalana.

Un dels aspectes més positius és el compromís de la Disposició addicional tercera d'incrementar gradualment les aportacions fins assolir el 0,7% dels ingressos corrents incondicionats l'any 2012. Aquesta ha estat la reivindicació més reclamada per la societat civil i pels parlamentaris del PSC-Ciutadans Pel Canvi, IC-Verds i Esquerra Republicana. La seva incorporació a la Llei és una mostra de la voluntat política de superar una de les principals mancances de la cooperació catalana.

Els ingressos propis han passat de 600.000 milions l'any 2001 a 1.618 bilions el 2002. Aquest compromís suposaria, en el cas que s'apliqués ara, uns 12.000 milions de pesetes d'AOD de la Generalitat de Catalunya.

Per aquest motiu, es tracta d'un repte molt important que ha començat a donar els primers fruits en l'increment del volum del pressupost de la Generalitat de l'any 2002, malgrat que només afecta a la partida d'Ajuts al Tercer Món gestionada directament per la Secretaria de Relacions Exteriors, però no a la resta dels departaments, que continuen tenint un creixement insuficient.

Finalment, cal destacar la creació dels òrgans de coordinació, Comissió Interdepartamental i Comissió de Coordinació amb els ens locals, que són eines imprescindibles per a la direcció política i la coherència de totes les accions de la cooperació pública de Catalunya.

També la del Consell de Cooperació al Desenvolupament, com a òrgan consultiu i de participació de les entitats implicades en el món de la cooperació. La composició, les competències i el funcionament queden poc precisats a la Llei i es deixen per a un posterior desenvolupament reglamentari.

Com a conclusió, tornem a expressar la satisfacció de disposar d'un instrument vàlid, amb terminis concrets raonables per al seu desenvolupament reglamentari i amb l'exemplaritat del procés de discussió i implicació de la societat catalana.

## NOTES SOBRE EL PLA DIRECTOR DE COOPERACIÓ DE CATALUNYA

Maria Josep Olivé  
i Sergio Jiménez Barranquero<sup>2</sup>

El Pla director de cooperació al desenvolupament 2003-2006 és l'instrument que defineix i concreta la política de cooperació de Catalunya durant els pròxims quatre anys. La Llei de cooperació al desenvolupament estableix el sistema de planificació a través de plans directors quadriennals i plans anuals.

Destaquem a continuació els punts essencials del primer Pla director:

### Singularitat de la cooperació catalana:

- Plantejar la cooperació com a dimensió de la internacionalització de Catalunya, amb una acció decidida i concertada cap a l'eradicació de la pobresa i les causes que la generen.
- La cooperació de la Generalitat de Catalunya ha de reflectir els valors i les capacitats que estan, o volem que estiguin, a la nostra identitat col·lectiva, i aprofitar les capacitats desplegades a Catalunya per treballar en associació, i ha de cercar l'enriquiment i la transformació mútues.
- El desenvolupament és concebut com a bé públic global i responsabilitat dels propis actors, i ésser el paper del donant complementari i d'acompanyament.
- La cooperació catalana és complementària i impulsora d'activitats i iniciatives de la societat civil. Es concentrarà en dotze objectius específics als quals s'aplicarà la majoria dels recursos disponibles, el 55% l'any 2003, amb un increment anual del 5% fins arribar al 70% el 2006. Es reafirma el compromís expressat a la Llei de destinar a cooperació internacional i solidaritat el 0'7% del pressupost incondicionat l'any 2010.

Donada la limitació dels recursos existents, planteja la necessitat de concentrar els recursos durant els propers quatre anys en 12 objectius estratègics de les tres grans àrees: Desenvolupament, Acció Humanitària i Ajut

Humanitari d'Emergència i Educació i Capacitats. També geogràficament planteja la concentració en una sèrie de països llatinoamericans i africans.

### Objectius estratègics

Dels dotze objectius estratègics a què es destinarà la major part dels recursos, nou corresponen a desenvolupament, un a acció humanitària i dos a desenvolupar l'educació i el compromís cívic de la ciutadania de Catalunya.

### Objectius de desenvolupament

- Enfortir els sistemes d'atenció primària de salut i afavorir, de forma especial, els programes de control de les principals malalties infeccioses i la millora de la salut reproductiva. Es destinaran entre el 18 i el 30% dels recursos aplicats als 9 objectius estratègics de desenvolupament.
- Enfortir els sistemes d'educació bàsica i d'alfabetització d'adults així com la incorporació i l'enfortiment de les cultures i les llengües pròpies. Es destinaran entre el 9 i el 15% dels recursos destinats a aquests objectius.
- Millorar les capacitats existents en la gestió integral del cicle de l'aigua. Es destinaran entre el 9 i el 15% dels recursos.

Quant a la millora de la capacitat productiva, hi ha dos objectius:

- La millora de l'activitat productiva i comercial, en especial en els sectors populars. Es tractarà de donar suport a les capacitats creatives i emprenedores del teixit social per transformar-les en iniciatives empresarials, especialment en els sectors més empobrits de les poblacions.
- Donar suport a programes ocupacionals i de drets laborals. Es farà a través de l'increment de la formació dels treballadors i de la difusió entre ells dels coneixements dels drets laborals.
- També es plantegen tres objectius referents a la governabilitat:
- Contribuir a la generació de plans de desenvolupament locals per millorar la governabilitat i la participació ciutadana, de manera que s'afavoreixin canvis en la cultura política i en mecanismes de participació.
- Enfortir les capacitats dels actors estratègics per millorar la governabilitat democràtica i el desenvolupament humà. L'empoderament de la ciutadania i l'articulació de

<sup>2</sup> Departament d'Estudis i Relacions Institucionals de la seu de Barcelona d'Intermón-OXFAM. Aquesta article va aparèixer publicat a L'Ajut Oficial al Desenvolupament a Catalunya 2001-2002 d'Intermón-OXFAM.

mecanismes que garanteixin l'enfortiment del teixit social i fomentin l'associacionisme són els mitjans necessaris per assolir aquest objectiu.

- Millorar les capacitats per prevenir conflictes derivats de les amenaces sobre minories ètniques, culturals i lingüístiques.

A cada un d'aquests objectius es destinaran entre el 5 i el 11% dels recursos aplicats al 9 objectius prioritaris de desenvolupament.

Com a principis transversals, s'hi assenyalen quatre:

1. La governabilitat democràtica i l'enfortiment del teixit social.
2. La cultura de pau i la defensa dels Drets Humans.
3. La perspectiva de gènere.
4. El respecte i la millora del Medi Ambient.

Aquests principis hauran d'estar incorporats a tots el programes i projectes, així com a les metodologies, i caldrà definir indicadors mesurables que puguin informar en l'avaluació sobre el compliment dels objectius fixats.

### **Objectiu d'acció humanitària i ajut humanitari d'emergència**

Es planteja com a resposta a situacions de necessitat humanitària en països en desenvolupament, de forma coordinada i complementària amb altres donants.

Es crearà un fons a part i s'establiran els sistemes d'actuació i coordinació en cas d'emergència.

### **Objectiu d'educació i capacitats**

- Incrementar l'abast de les accions d'educació i sensibilització per fomentar el compromís social de la ciutadania de Catalunya i el suport al Comerç Just, i per educar en els valors que inspiren aquest Pla.
- Millorar les capacitats dels agents de cooperació públics i privats amb el foment de programes de qualitat i recerca, i la millora dels sistemes d'informació.

Per abordar tots aquest objectius, cal enfortir les capacitats de la Generalitat, tant en recursos financers com humans.

Per això, el Pla incorpora la creació de l'**Agència Catalana de Cooperació**, com a estructura àgil i adaptable a l'increment de recursos, adscrita a la Secretaria de Relacions Institucionals, i inclou les previsions econòmiques per als

quatre anys, amb l'increment dels recursos necessaris per assolir el compromís d'arribar al 0,7% dels ingressos incondicionats l'any 2012.

La creació de l'Agència Catalana, juntament amb l'escenari econòmic i la dotació per a "Ajut humanitari" van ser objecte d'una moció al Parlament de Catalunya presentada per Àlex Masllorens, diputat del Grup Parlamentari Socialistes-Ciutadans pel Canvi, en què instava el Govern a obrir un debat entre els diversos agents de la cooperació i els grups parlamentaris, previ a l'entrada en funcionament de l'Agència Catalana de Cooperació.

La inclusió d'un objectiu estratègic d'ajut humanitari i d'una partida pressupostària específica per a aquest objectiu representa també un aspecte a destacar, així com el fet de donar prioritat anualment a algun país en conflicte

En el moment de redactar aquest informe, estan pendents d'aprovació els estatuts de l'Agència, una vegada dictaminats pels organismes corresponents.

Els últims apartats del Pla fan referència a la coordinació entre els diversos actors de la cooperació catalana, tan institucionals com de la societat civil, i a l'avaluació i la revisió del Pla, per a la qual cosa la Secretaria de Relacions Exteriors lliurarà una memòria al finalitzar el període d'aplicació del Pla.

### **Valoració del Pla director**

El fet de disposar d'un pla director d'ampli consens representa un pas importantíssim per a la cooperació de Catalunya. Una vegada aprovada la Llei, la redacció del Pla director, la creació de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament i dels organismes previstos per a la coordinació i la participació, han suposat el desplegament normatiu imprescindible per a la seva aplicació.

Creiem que el Pla és, en conjunt, una primera eina útil per començar la nova etapa que necessita la cooperació catalana, i, per això, la Federació Catalana d'ONGD i el Consell de Cooperació han contribuït a millora-ne alguns aspectes.

Fa seva una concepció progressista de la cooperació, és coherent amb la Llei de cooperació de Catalunya i pren com a prioritats els grans reptes reconeguts internacionalment com són els Objectius del Mil·leni.

Creiem que els objectius estratègics en què es concentren bona part dels recursos són una manera d'evitar la dispersió, i responen a prioritats bàsiques per al desenvolupament i a capacitats existents al nostre país, en les quals és possible fer una contribució singular.

La inclusió d'un objectiu estratègic d'ajut humanitari i d'una partida pressupostària específica per a aquest objectiu representa també un aspecte a destacar, així com el fet de donar prioritat anualment a algun país en conflicte.

També se centra la cooperació en unes regions i països on hi ha tradició de la cooperació catalana durant els anys anteriors o en països d'origen de la nostra població immigrada.

Reconeix i amplia els actors de la cooperació, de forma que cada actor pugui aportar allò que signifiqui un valor afegit, i evitar duplicitats, i integrar els diversos potencials en les accions de desenvolupament. La inclusió del sector empresarial juntament amb altres actors queda també ben definida en el marc del Pla.

Dit això, cal esmentar també que és benvingut com un primer pas i que caldrà millorar amb l'experiència i la reflexió dels propers anys. Ha mancat temps per poder fer una reflexió seriosa sobre el que ha estat fins ara la cooperació catalana i el que volem que sigui a partir d'ara, i aquesta reflexió és necessària si volem desenvolupar una política basada en les nostres potencialitats.

Hem de valorar molt positivament que s'han complert els terminis d'execució del Pla fixats amb l'aprovació de la Llei, i això ha suposat fer el treball d'elaboració a un ritme accelerat. Malgrat la urgència, la Secretaria de Relacions Exteriors ha posat els mitjans per aconseguir un pla consensuat, i facilitar el debat i recollir les aportacions dels sectors implicats.

Les ONGD vam poder participar i discutir des de la primera proposta tècnica els diversos esborranys, vam manifestar les nostres opinions tant sobre l'estructura com respecte als continguts i vam veure recollides gran part de les nostres objeccions i suggeriments.

Però hi ha encara aspectes millorables. El text és irregular, amb parts molt generals i poc propositives, com el cas de la governabilitat, i altres poc desenvolupades, com els temes d'instruments, gestió i avaluació.

Pensem que potser hi ha un enfocament massa centrat en la cooperació tècnica, des d'una òptica d'economia formal i societat urbana, i un cert oblit del món rural i de les poblacions amb menys capacitat de beneficiar-se de les millores de l'economia formal.

Entre els països prioritaris, tan sols tres es troben entre els països menys avançats, malgrat que el mateix Pla pren com a criteri destinar a aquest països el 15% de l'AOD.

L'escenari econòmic, que juntament amb la creació de l'Agència de cooperació van ser els punts més conflictius en el debat parlamentari, és insuficient per arribar al sostre dels 12.000 milions de pessetes que les ONGD vam valorat com raonable per al 2012.

Els nous organismes de coordinació interdepartamental i amb les administracions locals, així com el Consell Assessor de Cooperació, ampliat amb representants d'altres agents de cooperació, com universitats, sindicats, sector empresarial i centres d'estudis, neix amb vocació de donar una perspectiva més àmplia a la cooperació catalana i vetllar per la seva qualitat, eficàcia i coherència.

També hem de saludar la creació de l'Agència Catalana de Cooperació com a organisme tècnic, amb una estructura lleugera per evitar burocràcies innecessàries, que permetrà gestionar millor uns recursos en progressió.

## LA LLEI DE COOPERACIÓ CATALANA: LA VALORACIÓ DE LA FCONGD<sup>1</sup>

Després d'un any llarg de discussions i de recerca del consens entre totes les parts integrants del Consell Assessor de Cooperació de la Generalitat, sembla que finalment podem comptar amb la tan de temps esperada Llei de cooperació de Catalunya. Un cop assolit un laboratori acord a l'esmentat Consell, ara l'avantprojecte resta en mans del Parlament, que començarà la seva discussió a principis de febrer.

La redacció inicial ha estat llargament debatuda i millorada en un procés en què s'han arribat a discutir fins a 6 propostes consecutives d'avantprojecte, i en què s'han anat incorporant moltes de les esmenes i aportacions realitzades tant per part de la Federació Catalana d'ONGD, com del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament i dels experts independents. Cal remarcar que aquest procés ha estat presidit en tot moment per una clara voluntat de consens per totes les parts involucrades.

La propera entrada en vigor d'aquesta Llei serà una dada positiva en el panorama de la cooperació a Catalunya, perquè pensem que, tal com ha quedat, en línies generals, es pot considerar un marc legal i polític vàlid, amb un consens suficientment ampli per tal de fonamentar i regular l'acció dels diferents agents institucionals i socials que avui treballen en el camp de la cooperació a casa nostra. Un instrument que faci possible una política de cooperació coherent amb els objectius de lluita contra la pobresa que tothom pretén assolir.

En allò que és substancial i bàsic en un text jurídic d'aquest abast, cal ressaltar que aquests objectius de la lluita contra la pobresa, que han d'il·luminar qualsevol política de cooperació que mereixi aquest nom, queden prou reflectits i palesos en l'actual redacció.

Malgrat aquesta valoració general positiva, ens creiem en la necessitat d'assenyalar alguns punts importants que resten pendents i que podrien ser decisius a l'hora d'assolir una aplicació pràctica coherent amb els principis enunciats a la Llei:

- La Federació, per exemple, hauria volgut una plasmació explícita per part del Govern de la Generalitat del com-

promís d'avenç progressiu en la dotació pressupostària per a cooperació. Un augment que, com a mínim, arribés en el termini de dues legislatures a la xifra dels 12.000 milions de pessetes, per situar la Generalitat en el lloc que li correspondria en la consecució del tant desitjat 0,7%.

- També creiem necessari que la Generalitat es doti dels instruments humans, tècnics i pressupostaris adients per tal de dur a terme de forma coherent el desenvolupament i el seguiment d'una veritable política de cooperació.
- Encara que el text actual reconeix un paper més actiu del Parlament de Catalunya en el disseny i el seguiment concrets de les polítiques de cooperació, creiem que fóra necessari fer més èmfasi en la competència de la cambra legislativa i, en concret, caldria la formació d'una comissió parlamentària específica.
- Tot i estar plenament d'acord amb el principi de coherència que es reclama en la Llei, hauríem volgut que aquest principi s'hagués desenvolupat amb la previsió de mecanismes concrets que regulessin la seva aplicació per part dels diferents estaments de la Generalitat, i que el Consell Assessor, com a organisme de participació de la societat civil, tingués competències en el seguiment d'aquesta aplicació.

De la pròxima discussió del text al Parlament de Catalunya, esperem i desitgem que puguin sortir propostes dels diferents grups parlamentaris que ajudin a omplir alguns d'aquest buits i ajustar alguns dels aspectes més millorables de la Llei.

Tot i que, com hem dit, ens sembla un projecte bo com a punt de partida, creiem que, tant o més important que la seva entrada en vigor, serà la seva aplicació i desenvolupament posteriors. En aquest sentit, caldrà mantenir-hi l'esforç realitzat fins ara perquè es puguin resoldre mancances com les abans esmentades, de forma que la Llei de cooperació no quedi reduïda a una simple declaració de principis.

Tindrien molt poc sentit tots els esforços esmerçats per totes bandes en la recerca del consens si no es demostra posteriorment el compromís polític indispensable del Govern de Catalunya de dur a terme un augment significatiu de les partides dedicades a cooperació, i mostrar davant la ciutadania del nostre país una clara voluntat de progressió cap a la meta del 0,7% dels recursos propis de la Generalitat, i en una millora de la qualitat de les polítiques de cooperació.

<sup>1</sup> Editorial del Butlletí de la FCONGD, del primer trimestre de 2001.



## Creix la Cooperació Local de Catalunya amb els Països del Sud

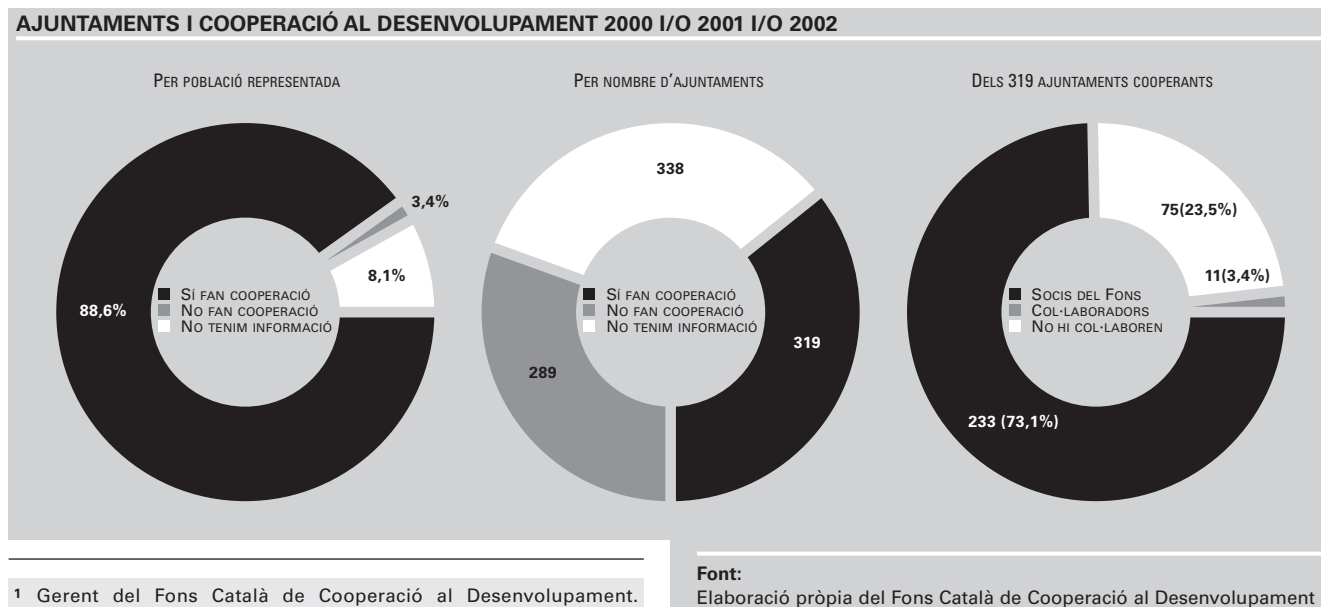
Núria Camps<sup>1</sup>

El Segon Estudi sobre la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud 2000-2001-2002 és una actualització i continuació del recull de dades que es va realitzar a l'Estudi sobre la Cooperació Local de Catalunya amb els Països del Sud 1998-1999-2000. Aquesta nova publicació respon a la voluntat de donar continuïtat al procés endegat pel Fons Català de presentar la informació anualment sobre l'estat i l'evolució de la cooperació local de Catalunya. A partir de les dades recollides en els informes i a través de la informació extreta de les aportacions econòmiques fetes a través del Fons Català, s'ha elaborat una base de dades pública que s'anirà actualitzant anualment amb informació rellevant sobre les polítiques de solidaritat i cooperació al desenvolupament que porten a terme aquestes institucions. La base de dades de la cooperació local amb els països del Sud es troba a la pàgina web del Fons Català [www.fonscatala.org](http://www.fonscatala.org)

El document engloba informació exhaustiva de la cooperació i la solidaritat del món local, amb dades de 608 municipis, de les 4 diputacions, de 19 consells comarcals i de la Mancomunitat de Municipis de l'AMB.

Hi ha un procés de creixement de la cooperació local de Catalunya amb els països del Sud, que s'incrementa tant per l'augment del nombre de les administracions que hi participen, com pel volum de les seves aportacions, que pugen una mitjana d'un 8% els darrers 3 anys. També s'incrementa el nombre d'administracions que assolix el 0,7% o més dels recursos propis dels ens locals a la solidaritat.

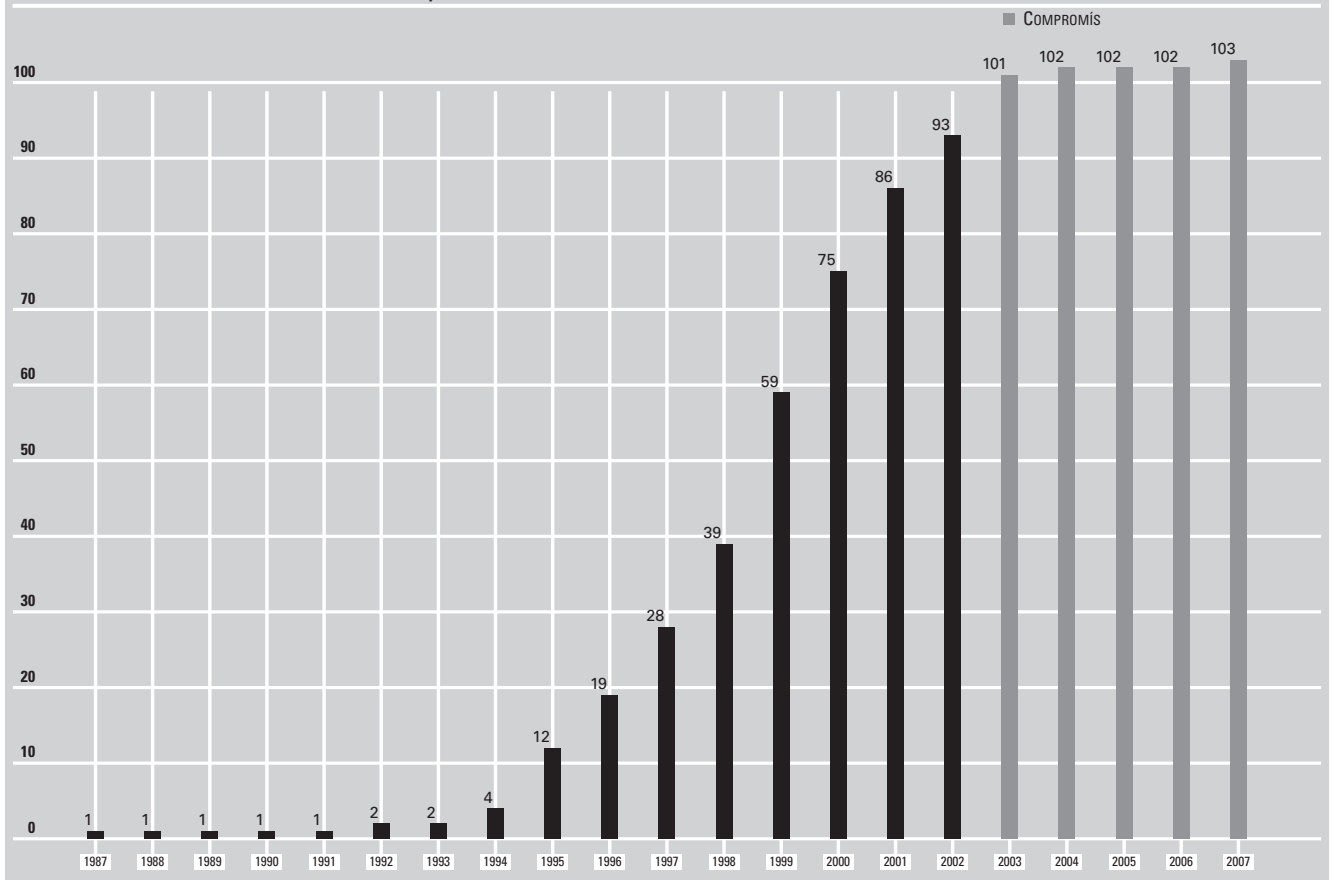
Un nombre de 93 ajuntaments han destinat el 0,7% o més a cooperació i 12 n'han previst l'any d'assoliment en els pròxims 5 anys (dades 2002). Des de 1994, any de les mobilitzacions socials a Catalunya (Campanya 0,7%) s'han anat sumant molts ajuntaments en l'assoliment del 0,7%. Entre els anys 1997 i 2002 és el període on més ajuntaments l'han assolit o l'han superat.



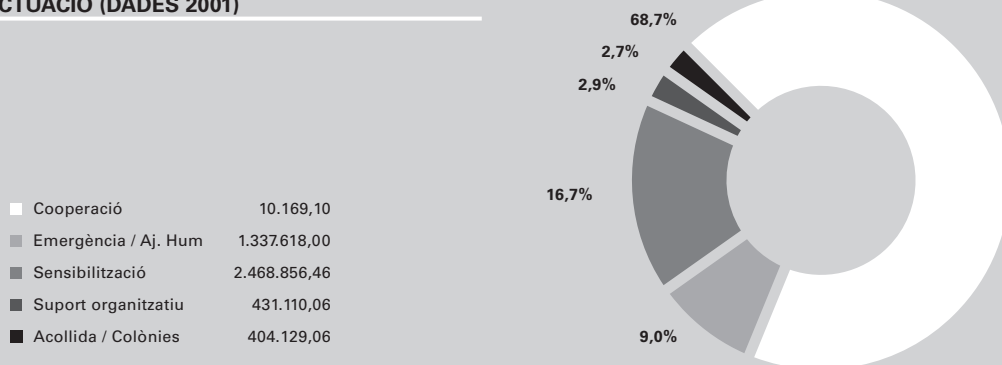
RECURSOS DESTINATS A COOPERACIÓ I SOLIDARITAT DES DE LES CORPORACIONS LOCALS (2000-2002)

	2000(€)	2001(€)	2002(€)
<b>AJUNTAMENTS</b>	10.573.190,95	11.694.797,12	12.703.944,10
<b>ENS SUPRAMUNICIPALS</b>			
CONSELLS COMARCALS	19.408,85	42.192,60	44.362,00
DIPUTACIONS	3.158.992,89	3.382.814,71	3.779.007,49
MANCOMUNITATS	360.607,26	360.607,26	360.607,26
<b>SUBTOTAL</b>	3.535.402,92	3.785.614,57	4.183.976,75
<b>TOTAL</b>	<b>14.112.200,05</b>	<b>15.480.411,69</b>	<b>16.887.920,85</b>
<b>INCREMENT SOBRE L'ANY ANTERIOR</b>	<b>+ 5,9%</b>	<b>+ 9,7%</b>	<b>+ 9,0%</b>

AJUNTAMENTS QUE HAN ASSOLIT EL 0,7% I L'ANY D'ASSOLIMENT



RECURSOS DESTINATS A COOPERACIÓ PER LÍNIA D'ACTUACIÓ (DADES 2001)



## DISTRIBUCIÓ DELS RECURSOS SEGONS L'ÀREA GEOGRÀFICA (DADES 2001)

ÀREA	IMPORT (€)	%
CENTREAMÉRICA, MÈXIC I CARIB	5.649.931,88	49,10%
SUD-AMÉRICA	1.670.797,42	14,52%
ÀFRICA SUBSAHARIANA	1.189.074,57	10,33%
MEDITERRANI: MAGRIB I ORIENT MITJA	1.141.145,60	9,93%
ÀSIA	688.531,03	5,98%
EUROPA	474.870,34	4,13%
DIVERSES ÀREES	207.092,92	1,80%
ÀREA NO ESPECIFICADA	483.772,34	4,20%
<b>TOTAL</b>	<b>11.507.216,10</b>	

Font: Elaboració pròpia del Fons Català de Cooperació

## Pla director de cooperació 2003-2006

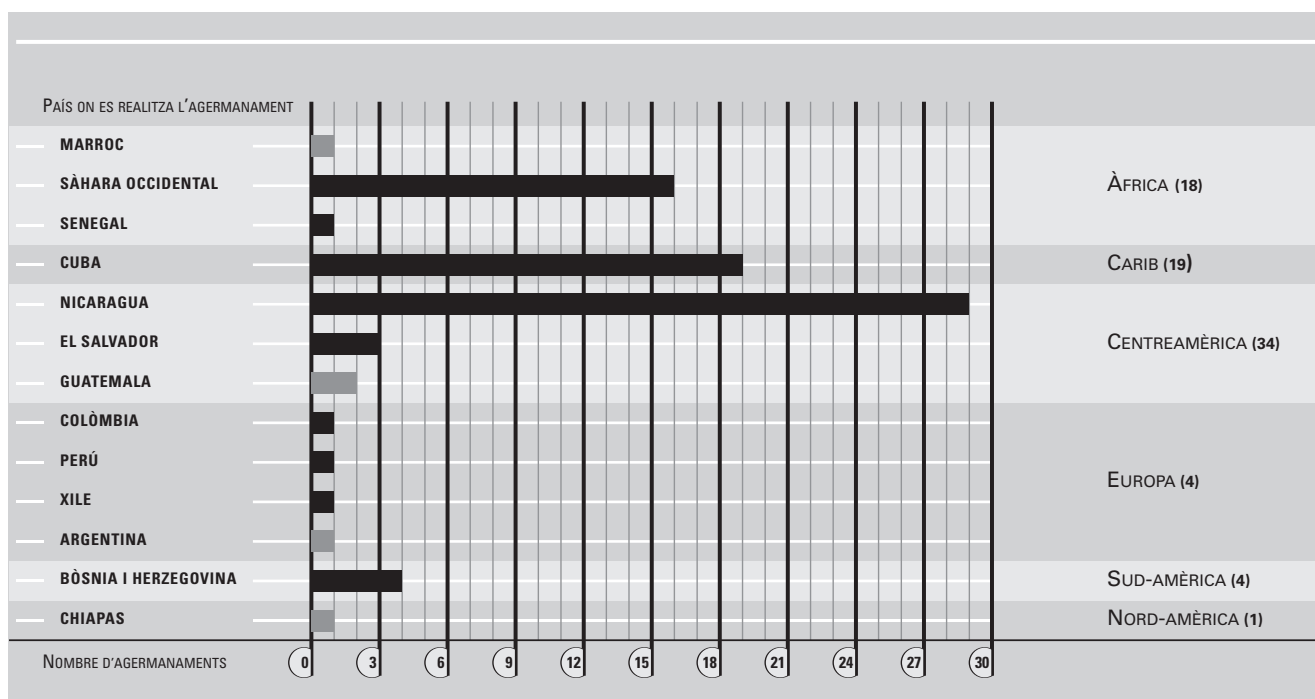
Fent una anàlisi dels països de destinació de la cooperació local de Catalunya amb els pobles del Sud, en relació amb els objectius que preveu el Pla director de cooperació al desenvolupament 2003-2006, podem afirmar que la cooperació local catalana gaudeix d'un molt bon punt de partida pel que fa a l'assoliment dels objectius de prioritització que el Pla contempla assolir en el 2006.

En aquests moments, podem afirmar que en dades 2001, la destinació dels recursos de cooperació local als 16 països prioritaris (Algèria, Marroc, El Salvador, Guatemala, Hondures, Nicaragua, República Dominicana, Cuba, Bolívia, Equador, Perú, Camerun, Costa d'Ivori, Etiòpia, Moçambic i Senegal) és del 68,82% i en destinació als 5 països en conflicte (Bòsnia Herzegovina, Afganistan, Sàhara Occidental, Palestina i Colòmbia) és del 10,14%, per la qual cosa s'as-

soleix una xifra total del 78,96% quant a concentració en les àrees prioritàries, que està per damunt de l'objectiu del 70% de concentració que es pretén assolir el 2006.

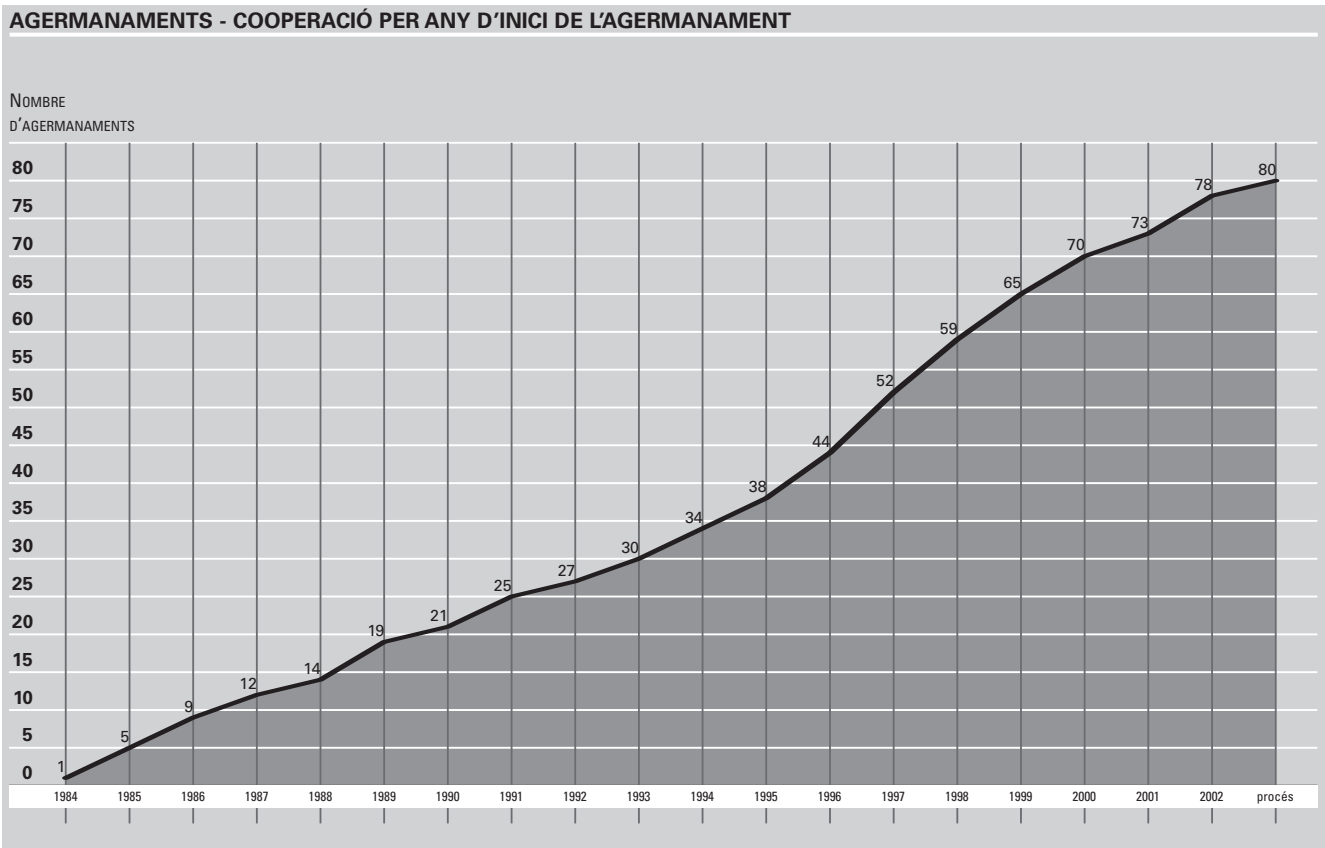
## Ajuntaments cooperants i agermanaments amb el sud i/o zones de conflicte per país i continent

Si bé són diverses les activitats que els poders locals realitzen a l'àmbit internacional, l'agermanament-cooperació és, possiblement, la modalitat de cooperació més estesa i en plena expansió, que pretén promoure relacions internacionals i de cooperació horitzontals i participatives i contribuir a l'intercanvi i el coneixement mutu. L'agermanament-cooperació és un vincle bilateral entre un municipi o entitat local del Nord i un municipi o entitat local del Sud amb l'objectiu de treballar tasques de cooperació al desenvolupament i solidaritat entre els pobles.



Els ajuntaments i la societat civil de molts municipis catalans opten per l'agermanament com la via per a la cooperació, la solidaritat i l'intercanvi amb els municipis dels països del Sud. L'any 2002 hi ha 56 municipis catalans que han establert relacions via agermanaments amb municipis del Sud, la qual cosa fa un total de 80 agermanaments. Els primers agermanaments entre municipis del Sud i municipis catalans es remunten a l'any 1984. Des dels vuitanta, hi ha hagut un gran creixement del nombre d'agermanaments entre poblacions catalanes i poblacions del Sud: concretament hi ha hagut, fins a 1996, una mitjana de 3 agermanaments per any; entre el 1996 i el 2000 es dona una mitjana de 6 agermanaments anuals.

Els ajuntaments i la societat civil de molts municipis catalans opten per l'agermanament com la via per a la cooperació, la solidaritat i l'intercanvi amb els municipis dels països del sud.



## Reflexions sobre la cooperació descentralitzada a Catalunya

Imma Guixé<sup>1</sup> i Maria Josep Olivé<sup>2</sup>

### Introducció

El present article pretén mostrar un panorama general de la cooperació descentralitzada a Catalunya durant els anys 2001-2002, a partir de l'anàlisi de quatre organismes públics rellevants al nostre país com són la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona, l'Ajuntament de Barcelona i el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

Les ONGD catalanes s'han convertit en les principals gestores de la cooperació descentralitzada a Catalunya a través dels projectes de cooperació al desenvolupament, ajuda humanitària i sensibilització finançats en les diferents convocatòries públiques. És per això que el present article se centra particularment en la cooperació descentralitzada canalitzada a través de les ONGD catalanes, malgrat que som conscients que hi ha una tendència per part de les administracions públiques a intervenir-hi cada vegada més de forma directa i de definir línies pròpies de cooperació.

L'article parteix de les dades recopilades en un estudi iniciat a la FCONGD l'any 2003. Aquest estudi tenia l'objectiu de fer un seguiment de l'evolució de les principals convocatòries públiques en matèria de cooperació internacional a Catalunya des de l'any 1997 fins al 2002. A partir de les diferents resolucions es detectaren les tendències i les prioritats geogràfiques i sectorials de sis administracions públiques catalanes. L'article també incorpora les dades recopilades per l'ONGD Intermón-Oxfam per elaborar els seus informes anuals sobre l'AOD catalana.

### Panorama general de quatre convocatòries públiques

La principal característica en els anys 2001 i 2002 és la nova dinàmica que la Generalitat de Catalunya ha donat a la cooperació internacional, tant des del punt de vista institucional com quantitativament. També el talant d'obertura i diàleg amb totes les forces polítiques, les ONG i altres sectors de la societat civil han permès un ampli consens en la l'aprovació de la Llei i del Pla director de cooperació (analitzats en un altre article d'aquest Anuari).

Al llarg d'aquests dos anys s'han desenvolupat els instruments institucionals i normatius previstos a la Llei de cooperació, s'han integrat nous agents de la societat civil, hi ha hagut un important increment dels recursos i s'han començat a materialitzar els criteris del Pla director buscant una major concentració i eficiència de la cooperació catalana.

L'any 2001, l'AOD catalana assolí una quantitat total de 17.764.622,24 €, la qual cosa representà un 0,16% del PIB de Catalunya, lluny encara del 0,7% recomanat per les Nacions Unides i reivindicat per les ONGD i la ciutadania. Aquestes xifres situaren l'AOD catalana en un 10è lloc darrere d'altres comunitats autònomes com per exemple Navarra o Castella-La Manxa, que destinaren respectivament un 1,11% i un 0,46% del seu PIB.

La Direcció General de Relacions Exteriors de la Generalitat de Catalunya i més concretament la seva Àrea de Cooperació gestiona la partida pressupostària d' "Ajuts al Tercer Món", destinada majoritàriament a subvencionar projectes de cooperació al desenvolupament i de formació, educació i sensibilització d'ONGD. Aquestes subvencions varen representar un 30% del total de l'ajuda al desenvolupament de la Generalitat l'any 2001, donat que la

<sup>1</sup> Experta en Cooperació Internacional.

<sup>2</sup> Àrea d'Estudis i Relacions Institucionals de la seu de Barcelona d'Intermón Oxfam.



Generalitat, de la mateixa manera que altres administracions públiques, també realitza cooperació directa a través de les diferents conselleries.

A l'analitzar l'evolució de la convocatòria de projectes de cooperació de la Generalitat de Catalunya, s'observa un increment significatiu dels fons destinats a projectes d'ONGD, import que s'ha quadruplicat en els darrers cinc anys. Així, s'ha passat de 63 projectes i poc més de dos milions d'euros l'any 1997 als més de cent projectes i 8.631.734 € l'any 2002, amb la qual cosa s'ha doblat el volum econòmic respecte al 2001. Els fons destinats a projectes d'ONGD representaren més del 90% del total d'aquesta convocatòria.

Les ONGD catalanes s'han convertit en les principals gestores de la cooperació descentralitzada a Catalunya, a través dels projectes de cooperació al desenvolupament, ajuda humanitària i sensibilització finançats en les diferents convocatòries públiques

Des del punt de vista territorial, la Generalitat ha prioritzat al llarg de les últimes convocatòries la regió d'Amèrica Llatina, i, especialment, Amèrica Central i el Carib, amb aproximadament un 50% dels fons els anys 2001 i 2002. Durant l'any 2001 i 2002, destaca l'augment de recursos a El Salvador, com a conseqüència dels terratrèmols ocorreguts en aquell país durant el gener i el febrer de 2001, per a la qual cosa es va crear fins i tot una línia de subvencions específica. Una altra tendència destacable en aquest període (2002) és l'increment dels fons destinats a projectes d'ONGD en el continent africà (més del 30% l'any 2002). Sectorialment, no hi ha hagut novetats remarcables en relació amb els sectors d'actuació dels projectes finançats, que s'han centrat en els sectors socials, especialment educació i salut. Fruit de la prioritització de la salut i del continent africà ha estat la signatura de convenis amb grans ONG o consorcis per a projectes sanitaris i de gestió de l'aigua a Moçambic, Etiòpia i Costa d'Ivori.

També cal destacar que a l'any 2002 s'ha iniciat una línia d'ajut humanitari, amb un projecte d'emergència alimentària

a Etiòpia, línia que s'ha de consolidar amb previsió pressupostària en els anys vinents.

Especialment remarcable és l'evolució dels projectes de sensibilització d'ONGD aprovats per la Generalitat, que han crescut notablement. Així, s'ha passat de poc més de 350.000 euros repartits entre 8 projectes l'any 1997 fins a més de 2.300.000 € l'any 2002 repartits entre 51 projectes. Aquesta quantitat representà el 100% del total destinat a la convocatòria.

Respecte a la cooperació directa, la Generalitat ha donat suport al "Programa de Governabilitat per al Desenvolupament Humà Sostenible a Amèrica Llatina" del PNUD, i el 2002 va signar un conveni amb l'ACNUR, per a assistència als refugiats colombians a l'Equador. D'aquesta manera, es comencen a materialitzar les línies prioritzades al Pla director sobre treball amb països en conflicte i defensa dels Drets Humans.

Una altra novetat coherent amb l'aplicació de la Llei i el Pla director ha estat la inclusió de nous agents de la societat civil, com els sindicats, la Unió de Pagesos, esglésies o centres universitaris, amb els quals la Generalitat ha signat convenis.

Els departaments de la Generalitat han aportat fons per a accions de cooperació internacional tal com preveu la Llei de pressupostos. L'aportació dels departaments suposa aproximadament un 50% del total destinat a cooperació per la Generalitat de Catalunya, però donada la discrecionalitat dels departaments per programar les accions, no sempre han estat coherents amb els objectius explicitats a la Llei de cooperació, ni s'han destinat als països amb índex més baixos de desenvolupament humà.

Els departaments que declaren majors aportacions són el d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, que representa quasi un terç del pressupost total de cooperació, seguit molt lluny pel de Treball, Indústria, Comerç i Turisme, que aporta un 8,5% bàsicament a través del Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA) que dona suport a projectes d'inversió empresarial i de formació tècnica empresarial. Sanitat i Seguretat Social és el tercer departament amb importància quantitativa, amb accions de trama de material sanitari i atenció sanitària a col·lectius acollits a Catalunya.

Els restants departaments hi aporten quantitats menys significatives.

El Gabinet de Relacions Internacionals de la **Diputació de Barcelona** porta a terme el Programa de Solidaritat. Un dels àmbits de treball que es planteja el programa és "contribuir amb les ONGD de la província, de forma coherent i consistent en els seus objectius de cooperació". Aquest programa va representar l'any 2001 al voltant d'un 40% del total dels recursos destinats a cooperació.

La Diputació de Barcelona canalitza els seus fons per a la cooperació mitjançant les ONGD i altres institucions com els ajuntaments de la província de Barcelona, que semblen tenir una importància creixent. Quant als fons per a ONGD, durant els darrers anys sembla haver-hi hagut un lleuger descens: mentre al 1997 es van finançar 28 projectes amb un import superior als 930.000 euros, l'any 2002 van ser 19 projectes amb un import lleugerament superior als 720.000 euros.

Tal com veiem a la convocatòria de la Generalitat, la prioritat geogràfica d'aquests projectes és l'àrea d'Amèrica Central i el Carib, amb gairebé un 70% del total de recursos, seguits de lluny pels països d'Amèrica del Sud i Àfrica. Els projectes d'ONGD a El Salvador també van tenir un increment de fons a la convocatòria del 2001 i 2002. Respecte a la tipologia dels projectes, es mostra un especial interès pels relacionats amb la governabilitat i l'estructuració de la societat civil, una àrea clarament relacionada amb l'experiència i les activitats de la Diputació. També hi destaquen els projectes multisectorials i els relacionats amb l'educació i l'habitatge.

La sensibilització també és una àrea d'atenció per a la Diputació, encara que amb una destinació de fons inferior als projectes de cooperació. En el període 1997-2000 van augmentar progressivament els fons destinats a la sensibilització, mentre que al 2001 i 2002 van disminuir-hi. Així, mentre a l'any 1997 es van subvencionar 38 projectes d'ONGD (192.000 €), al 2001 van ser 42 projectes (223.000 €) i al 2002 van ser 29 projectes (180.000 €).

La cooperació directa de la Diputació, a través de convenis amb administracions locals, institucions públiques i privades del sud ha anat creixent, i representà l'any 2002 un 23,5% del total dels fons de cooperació de la Diputació de Barcelona. Això respon a l'objectiu clarament manifestat per la Diputació de prendre posició en el món de la cooperació descentralitzada com un agent especialitzat en el municipalisme, a partir de la seva experiència i reflexió.

Desenvolupament local, governabilitat i descentralització són els eixos del treball que s'han desenvolupat, prioritària-

ment a Centreamèrica i Carib, i han consistit tan en projectes de suport institucional, com formació i capacitat de recursos humans, partenariat, participació en xarxes locals, suport a processos de descentralització, etc.

L'**Ajuntament de Barcelona**, a través del seu Programa Barcelona Solidària, iniciat l'any 1994, atorga la major part de les subvencions a projectes presentats per les ONGD de la ciutat de Barcelona. Aquest programa fou dotat el 2001 amb 3.627.731 €, gairebé el 90% del total de recursos destinats a cooperació per l'Ajuntament de Barcelona. D'aquesta quantitat, unes tres quartes parts aproximadament es destinen a projectes d'iniciativa de les ONGD i el restant es destina a projectes d'iniciativa municipal.

Les dades de l'any 1997-2002 ens mostren un creixement continuat dels fons destinats a projectes d'ONGD. L'any 2001, l'Ajuntament de Barcelona va finançar més de seixanta projectes de cooperació i ajut humanitari d'ONGD amb un total de més de 1.900.000 €. A la convocatòria de l'any 2002, va augmentar la subvenció mitjana per projecte, ja que es van finançar menys projectes però el volum econòmic destinat a projectes d'ONGD va augmentar lleugerament en més de 2.136.000 €.

De la mateixa manera que la Generalitat i la Diputació, l'Ajuntament de Barcelona prioritza els projectes realitzats a l'Amèrica Central (amb més del 30% dels fons l'any 2001 i 2002), i també es va produir un increment dels recursos destinats a El Salvador. La convocatòria de l'any 2002 destaca especialment per l'augment de fons vers els projectes de les ONGD a Amèrica del Sud, especialment a Perú, encara que Amèrica Central continua essent l'àrea amb més recursos. Un fet diferencial de la cooperació de l'Ajuntament de Barcelona són els fons destinats als projectes a Palestina, amb gairebé un 10% del total. La major part dels projectes subvencionats es concentren en els àmbits genèrics de desenvolupament social i integral, seguits pel sector de la sanitat.

Respecte als projectes de sensibilització, tot i que va augmentar la partida l'any 2001, es va reduir posteriorment al 2002. Concretament, el 2001 l'Ajuntament va subvencionar 59 entitats amb un total de més de 567.000 €, mentre que a l'any 2002 es van finançar 46 entitats amb un volum total de 490.000 €.

Per altra banda, l'Ajuntament destina una quarta part dels fons del programa Barcelona Solidària a projectes d'iniciativa

municipal, tant de cooperació i ajut humanitari com de solidaritat. L'any 2002 van ser 41 projectes de cooperació i ajut humanitari i 16 de foment de la solidaritat. Juntament amb Amèrica Central la cooperació directa de l'Ajuntament es va destinar als països mediterranis, especialment als territoris Palestins, i als Balcans. Com a polítiques prioritàries, l'Ajuntament aposta també pel reforç de la governabilitat i l'enfortiment del teixit social, malgrat que els projectes són molt variats.

El **Fons Català de Cooperació**, des de 1986, agrupa, gestiona i coordina els recursos d'un gran nombre de municipis i altres organitzacions municipalistes que destinen una part del seu pressupost a finançar accions de cooperació al desenvolupament i de solidaritat.

Des de l'any 1997, hi ha hagut un increment dels recursos destinats a projectes de cooperació presentats per ONGD catalanes, que representen al voltant d'un 75% del total econòmic que el Fons Català destina a cooperació. Concretament, l'any 2001, es finançaren al voltant de 130 projectes d'ONGD amb més de 3.580.000 de €. A la convocatòria de 2002, hi ha hagut un fort increment que doblà la quantitat, i s'arribà a més de 7.350.000 €. Donat que el nombre de projectes s'hi mantingué estable, la subvenció mitjana per projecte també es va doblar aquell any.

Una vegada més, en el que és un tret comú de la cooperació pública catalana, l'àrea geogràfica prioritzada és Amèrica Central i el Carib, amb més d'un 40%, i 20% dels fons els anys 2001 i 2002, respectivament. Les altres àrees d'actuació prioritàries són els països de la Mediterrània i l'Amèrica del Sud. Per altra banda, els projectes d'ONGD de salut, educació i multisectorials són els tres tipus de projectes que hi reben més finançament. Cal destacar que el Fons ha treballat en l'impuls teòric i pràctic de projectes de cofinançament, i ha recolzat col·lectius immigrants a iniciar-se com a agents de cooperació al seu país, i estudiar les possibilitats que té a Catalunya aquest tipus de cooperació.

Pel que fa als projectes de sensibilització, el Fons Català va finançar a través de la convocatòria de 2001 17 projectes d'ONGD amb 185.000 €, que suposaren un 60% del total pressupostat. L'any 2002, hi hagué un increment important d'aquests fons fins a més de 315.000 €, per finançar una vintena de projectes d'ONGD.

Entre les peculiaritats dels Fons Català, destaca la pluralitat d'accions i d'actors que es beneficien del seu finançament.

El Fons Català és també capdavanter en el suport i l'animació dels moviments socials a Catalunya. La seva participació als fòrums socials a Porto Alegre l'han capacitat per impulsar, juntament amb altres entitats i moviments, l'organització del Fòrum Social de la Mediterrània l'any 2005.

## Reflexions

La cooperació descentralitzada és un dels trets més diferenciats de la cooperació al desenvolupament a l'Estat espanyol. Les administracions públiques autonòmiques i especialment locals, com a ens més propers a la ciutadania, permeten canalitzar les inquietuds solidàries de la població i apropar la problemàtica Nord-Sud a la ciutadania, i promoure-hi una actitud responsable i activa per a la solidaritat internacional.

Es tracta d'un fenomen relativament recent, que se situa en els anys 80, però que en els últims anys ha tingut una important evolució tant des del punt de vista polític com tècnic, i tant pel que fa a la qualitat com a la quantitat de la cooperació.

Malgrat que la cooperació de cada administració pública té diferents cares, és possible detectar algunes tendències i reflexions comunes.

### 1. Increment dels fons públics de cooperació destinats a ONGD

En general, durant els darrers cinc anys, i especialment els anys 2001 i 2002, hi ha hagut un augment continuat dels recursos públics destinats a cooperació i canalitzats per les ONGD catalanes, matisat per descensos puntuals en alguna convocatòria.

Un fet remarcable és també l'increment dels recursos en l'àmbit de la sensibilització, que sovint havia estat oblidat per les administracions públiques i que és capdal per conscienciar la població de les diferències Nord-Sud.

### 2. Paper rellevant de les ONGD en la gestió de la cooperació pública

En aquests darrers anys, s'ha consolidat el paper rellevant de les ONGD en la gestió de la cooperació pública catalana. Així, a l'actualitat, les ONGD gestionen la major part dels fons de cooperació de les diverses institucions, amb percentatges entre el 70% i el 100% dels fons. Per exemple, l'any 2002, la convocatòria de sensibilització de la

Generalitat de Catalunya ha estat íntegrament destinada a projectes presentats per ONGD.

Aquesta situació mostra que hi ha un alt grau de confiança entre administracions públiques i ONGD que fa que aquestes s'hagin configurat com les principals gestores de la cooperació pública catalana.

El gran nombre d'ONGD beneficiàries i els recursos públics limitats fa que en moltes ocasions la quantitat atorgada a les ONGD limiti l'impacte real dels projectes finançats

### 3. Mitjana de subvenció baixa per projecte

Una de les característiques de les convocatòries analitzades és la gran dispersió de l'ajuda entre les diferents organitzacions. El gran nombre d'ONGD beneficiàries i els recursos públics limitats fa que en moltes ocasions la quantitat atorgada a les ONGD limiti l'impacte real dels projectes finançats.

Fins i tot, en algunes convocatòries públiques, la mitjana de les subvencions per projecte ha estat inferior als 20.000 €. Cal ser conscients que una política de "cafè per a tots" afavoreix la descoordinació i provoca l'existència de projectes de poca envergadura amb gran risc d'escassos resultats i ineficiències en la gestió.

### 4. Dispersió geogràfica del recursos de cooperació

La cooperació catalana també es caracteritza per la dispersió geogràfica. Malgrat que una part important dels recursos a totes les convocatòries es destinen a l'Amèrica Central i el Carib, hi ha convocatòries que arriben a finançar projectes d'ONGD a 41 països diferents. Si tenim en compte els volums absoluts de les convocatòries, sembla una xifra elevada que dóna lloc a imports petits per a cada àrea geogràfica.

Per altra banda, fóra interessant iniciar un procés que permetés una reflexió global en el si de la cooperació catalana per determinar els criteris de les prioritats geogràfiques, i si aquests responen als nivells de pobresa o de desenvolupament humà dels diferents països receptors de l'ajuda o a altres interessos de la cooperació catalana.

### 5. Dispersió sectorial dels recursos de cooperació

A més de les dispersions assenyalades anteriorment (gran nombre de projectes i de països), es detecta una tercera dispersió que fa referència a l'àmbit d'actuació dels projectes. La diversitat sectorial sembla assenyalat una manca de prioritització sectorial de la majoria d'administracions públiques catalanes a l'hora d'atorgar les subvencions.

Tanmateix, es podria encetar una reflexió amb la finalitat d'aconseguir una major homogeneïtzació i concreció en les denominacions dels diferents sectors i subsectors, per tal de facilitar la catalogació de les diferents accions de cooperació finançades per les administracions públiques.

Les tres dispersions assenyalades dificulten la col·laboració i la coordinació que podria haver-hi si hi hagués unes prioritats comunes per administracions i organitzacions. Aquest fet és especialment rellevant en el cas de la cooperació catalana, que disposa d'uns volums modestos en comparació amb la cooperació dels estats o altres organismes supraestats.

### 6. Capacitat de reacció: el cas dels terratrèmols de El Salvador

Un dels fets destacables en l'anàlisi de les convocatòries dels anys 2001 i 2002 és l'increment de fons dels projectes de les ONGD a El Salvador com a conseqüència dels terratrèmols. Aquest increment dels fons vers El Salvador ens mostra la capacitat de reacció i la solidaritat de la societat i les administracions públiques catalanes vers una situació de necessitat.

Per altra banda, una lectura contraposada ens mostra com aquesta podria ser una forma d'actuació a vegades massa puntual, no tenint continuïtat en el futur, i justificada en la necessitat o condició d'un desastre natural per bolcar l'ajuda en un país determinat.

### 7. El perill de la dependència

Una darrera reflexió va lligada a l'increment mencionat dels fons públics als projectes de les ONGD. Els fons públics s'han convertit en la primera font de finançament per a un bon nombre d'organitzacions, i això provoca un augment del risc de dependència d'institucions amb criteris d'actuació que poden variar en els temps, o senzillament diferir en un moment determinat de les prioritats establertes a les missions de les organitzacions.



Aquesta situació s'ha produït perquè en la majoria de casos, l'augment de fons públics per a la cooperació no ha anat acompanyat d'un increment d'altres fons privats que permetessin mantenir l'equilibri entre els diversos fons i la independència que comporta.

## Reptes

L'anàlisi de les convocatòries públiques dels últims anys i les reflexions apuntades anteriorment ens rebel·len nous reptes de futur que hauran d'afrontar les administracions i les ONGD catalanes per tal de millorar la realitat de la cooperació al nostre país.

Cinc d'aquests reptes són:

### 1 Mantenir la confiança de les administracions públiques

Com s'ha vist, hi ha un punt de partida positiu en la privilegiada situació de confiança institucional que gaudeixen les ONGD catalanes. El repte en aquests moments és consolidar el paper de les ONGD com a interlocutores naturals de les administracions públiques per a la gestió de la cooperació, i com les principals especialistes i coneixedores de la realitat dels països del sud.

Això depèn en gran part d'elles mateixes, i especialment de la bona gestió que realitzin dels projectes amb finançament públic, així com de la transparència, la qualitat i l'impacte de la feina duta a terme.

### 2. Treballant per generar més impacte

En ocasions, les dimensions dels projectes i la "triple" dispersió (d'entitats, geogràfica i sectorial), fa que els projectes es converteixen en accions puntuals del Sud mancades de connexió i a vegades de visió general de la situació de cada país. A la dispersió, cal sumar un altre factor agreujant, com és la manca de continuïtat. En poques ocasions, les convocatòries tenen marcs temporals de realització dels projectes de més de dos anys, la qual cosa fa difícil generar un veritable canvi en el Sud.

Malgrat que ja hi ha una preocupació per part de les administracions sobre aquestes qüestions, com es manifesta per exemple amb la creació del Pla director per part del Govern català, és un repte la creació d'un marc concret que permeti que les ONGD puguin desenvolupar les accions finançades amb més eficiència i qualitat de funcionament, i generin un

major impacte sobre les causes de la pobresa i el desenvolupament dels pobles.

### 3. Enfortir la capacitat d'innovació i d'aprenentatge

La realitat actual del món en què vivim fa necessària una major capacitat de flexibilitat i d'innovació per part de les administracions públiques per fer front a noves formes de cooperació, de finançament i als nous actors que apareixen en les accions de cooperació. Per exemple, la inclusió del creixent fenomen de la immigració en les polítiques de cooperació i el paper dels immigrants en la cooperació Nord-Sud està sent un àmbit poc explorat per part de les administracions públiques.

Per altra banda, una avaluació contínua i rigorosa del treball realitzat i una major reflexió a curt i llarg termini, que reculli també una mirada a la cooperació oficial al desenvolupament realitzada en altres països com Anglaterra o els països nòrdics amb més anys d'experiència i recursos, ens permetria impulsar processos d'aprenentatge, i com a conseqüència crear nous models de cooperació que afrontin amb més garanties la situació canviant d'un món globalitzat.

Per afrontar els reptes derivats de la dispersió de la cooperació, no calen solucions traumàtiques com la concentració. De fet, la pluralitat d'enfocaments i actuacions és positiva sempre que es comparteixin determinats criteris d'eficiència, de gestió i de funcionament

### 4. Impulsar una cultura de col·laboració i coordinació

Per afrontar els reptes derivats de la dispersió de la cooperació, no calen solucions traumàtiques com la concentració. De fet, la pluralitat d'enfocaments i actuacions és positiva sempre que es comparteixin determinats criteris d'eficiència, de gestió i de funcionament.

En aquest sentit, establir prioritzacions clares en els diferents temes pot ajudar a desenvolupar una major cultura de col·laboració i coordinació que és necessària a tots els



nivells: tant entre les organitzacions mateixes i entre aquestes i les administracions.

La col·laboració no és quelcom que sigui assolible d'immediat, sinó que s'ha de crear una cultura de compartir i col·laborar pas a pas. Un bon exemple de col·laboració seria la realització d'un procés de reflexió conjunt entre les administracions públiques i les ONGD que permetés un diàleg sincer sobre les limitacions i els beneficis de la cooperació descentralitzada. Aquest diàleg ha d'estar marcat per un únic objectiu: l'eliminació de la pobresa i la promoció del desenvolupament dels pobres més desfavorits.

### **5. Disposar de més informació i anàlisi sobre les convocatòries**

Hi ha més d'un repte en relació amb la informació disponible al voltant de les convocatòries i els projectes finançats. Un primer pas seria solucionar el dèficit d'informació rigorosa existent respecte a les actuacions en matèria de cooperació de cada administració pública. En aquest aspecte, cal destacar les insuficiències i dificultats a l'hora de recopilar la informació i les dades de cada convocatòria. És important assenyalar, també, la importància d'oferir dades relatives, més que absolutes, per poder valorar l'esforç de cada administració, especialment les locals.

Un segon repte és disposar d'indicadors que permetin analitzar si les prioritats establertes en les polítiques de cooperació de cada administració pública i que es traslladen a les bases de les convocatòries, coincideixen amb les característiques dels projectes aprovats en les resolucions. Un tercer repte és examinar no només quines són les ONGD catalanes que reben més finançament públic sinó també com són aquestes ONGD. Per últim, caldrà també analitzar el procés i les diferents fases de gestió de les subvencions públiques, per fer-lo més senzill i eficient. Aquí resultarà rellevant conèixer l'opinió de les ONGD finançades i com viuen aquestes les diferents fases de gestió de les subvencions, així com la seva relació amb l'administració.

---

*Les dades menciones en aquest article poden no correspondre's amb aquelles publicades pels diferents organismes ja que són estimatives i extretes de diverses fonts.*

# Desenvolupant la cooperació

## Una mirada a la pràctica de la cooperació catalana a l'Àfrica Subsahariana

Helena Raci wa ka Manyengane Zefanias

### 1. El que busca la cooperació catalana amb la cooperació

La Llei catalana de cooperació al desenvolupament, aprovada pel Parlament de Catalunya el 31 de desembre de 2001, afirma en el seu inici que *"l'ajuda al desenvolupament és un component fonamental de l'ordre i la cooperació internacionals dissenyats després de la Segona Guerra Mundial per assegurar l'estabilitat política i el benestar a tots els pobles del món. Després de cinquanta anys d'esforços, els resultats són molt diversos. Per una part, l'avenç produït tant en termes de desenvolupament econòmic com de desenvolupament humà és innegable. Per altra banda, les bosses immenses de pobresa i privació, la ingovernabilitat de tants territoris i l'emergència de nous conflictes d'una crueltat esbalaidora, la continuada opressió per raons de sexe, raça o ètnia, cultura, religió o edat, l'amenaça d'insostenibilitat mediambiental dels models de desenvolupament i consum vigents i la desigualtat econòmica creixent, tant entre els països com a l'interior d'aquests, fan avui més necessari que mai reactivar l'esforç internacional de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional, i buscar un nou model de creixement que permeti l'eradicació de la pobresa i de les causes que la generen."*

El Preàmbul de la Llei de cooperació catalana deixa ben clar que la cooperació és per promoure el desenvolupament i que aquest s'entén com a desenvolupament de capacitats que permetin una participació individual i col·lectiva en la recerca i desenvolupament d'estratègies i pràctiques que garanteixin una vida digna a totes les persones. És una afirmació que reconeix les desigualtats i que desafia tothom, pobres i rics, dones i homes, el Sud i el Nord, els "desenvolupats" i els "en vies de desenvolupament" a trobar les formes d'establir una comunicació i pràctiques que, a la

llarga, canviaran els prejudicis, eliminaran les mancances i aportaran un nou ordre social en què el creixement econòmic serà només una eina més per aconseguir el desenvolupament. Així, tractar de les relacions de poder i les seves manifestacions és la plataforma per promoure la dignitat humana i aportar al desenvolupament la creativitat, l'autoestima i l'autoconfiança que condueixen les persones a percebre i explotar les seves oportunitats.

La Llei de cooperació és de 2001 i ha resultat de l'acumulació d'experiències de treball des de 1997. Des de llavors, d'acord amb dades oficials, la cooperació catalana ha finançat iniciatives a 20 països de l'Àfrica Subsahariana inclosa una partida general denominada "diversos". La mitjana de la totalitat del finançament al llarg dels 6 anys des de 1997 ha estat de 844.277,16 euros (vegeu quadre 1 per a més detalls). Els sectors que s'han beneficiat amb aquestes iniciatives són la salut, el sanejament i altres temes d'àmbit social (obertura de pous a projectes de desenvolupament rural integrats, foment d'escoles comunitàries, suport a infants orfes del VIH/SIDA, etc.).

És cert que aquestes iniciatives han aportat quelcom i han disminuït el patiment de centenars de persones que han estat beneficiàries directes de les accions. Però si fem una anàlisi dels nivells de desigualtat i de pobresa existents en els països del marc geogràfic d'actuació de la cooperació catalana, aquestes aportacions, per la seva naturalesa o pels actors que les desenvolupen, difícilment poden suposar un canvi estructural que porti a una solució de les causes dels problemes que els afecten, i, en conseqüència, permetre que les persones d'aquests països puguin assolir nivells de benestar.

La quantitat de països, els volums atrotinats i la poca connexió entre els sectors i les causes de la pobresa estructural

QUADRE 1: EVOLUCIÓ DELS PAÏSOS DE L'ÀFRICA SUBSAHARIANA I L'ÀFRICA

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL (EUROS)
COSTA D'IVORI	72.121,45 €	60.101,21 €	60.101,21 €	102.172,06 €	90.151,82 €	444.952,00 €	829.599,75 €
TOGO	126.212,54 €	60.101,21 €	90.151,82 €	42.070,85 €	42.070,85 €	127.000,00 €	487.607,26 €
SENEGAL	60.101,21 €	42.070,85 €	72.121,45 €	42.070,85 €	66.111,33 €	69.000,00 €	351.475,69 €
ETIÒPIA	102.172,06 €	24.040,48 €	96.161,94 €	18.030,36 €	36.060,73 €	600.830,00 €	877.295,57 €
MOÇAMBIQUE	0,00 €	48.080,97 €	0,00 €	93.156,88 €	102.172,06 €	314.800,00 €	558.209,90 €
CAMERUN	36.060,73 €	51.086,03 €	24.040,48 €	69.116,39 €	60.101,21 €	110.000,00 €	350.404,84 €
GUINEA EQUATORIAL	102.172,06 €	12.020,24 €	0,00 €	33.356,17 €	60.101,21 €	68.000,00 €	275.649,68 €
ANGOLA	84.141,69 €	78.131,57 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	162.273,27 €
BURKINA FASO	9.616,19 €	0,00 €	0,00 €	54.091,09 €	60.101,21 €	160.000,00 €	283.808,49 €
GUINEA BISSAU	0,00 €	0,00 €	0,00 €	30.050,61 €	60.101,21 €	60.000,00 €	150.151,82 €
TANZÀNIA	30.050,61 €	0,00 €	60.101,21 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	90.151,82 €
TXAD	0,00 €	90.151,82 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	90.151,82 €
DIVERSOS ÀFRICA	36.060,73 €	24.040,48 €	18.030,36 €	0,00 €	0,00 €	43.200,00 €	121.331,57 €
RUANDA	72.121,45 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	72.121,45 €
BENÍN	0,00 €	0,00 €	0,00 €	36.060,73 €	30.050,61 €	0,00 €	66.111,33 €
REP. CONGO	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	60.101,21 €	65.000,00 €	125.101,21 €
GHANA	0,00 €	0,00 €	0,00 €	54.091,09 €	0,00 €	0,00 €	54.091,09 €
SUDAN	21.035,42 €	0,00 €	0,00 €	18.030,36 €	0,00 €	0,00 €	39.065,79 €
ERITREA	0,00 €	36.060,73 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	36.060,73 €
MALAWI	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	43.000,00 €	43.000,00 €
<b>TOTAL</b>	<b>751.866,14 €</b>	<b>525.885,59 €</b>	<b>420.708,47€</b>	<b>592.297,43 €</b>	<b>667.123,44 €</b>	<b>2.107.784,00 €</b>	<b>5.063.663,07 €</b>

en els països elegits, és en realitat el que caracteritza la pràctica de la cooperació catalana i el que em fa concloure que el debat sobre la visió de desenvolupament que es vol portar a terme està molt relacionat i molt basat en la visió convencional del desenvolupament, en la qual, la cooperació és vista com una eina per donar als africans la possibilitat que es desenvolupin segons la visió de desenvolupament del Nord. Una visió que no considera el canvi i la transformació del Nord per acomodar també els interessos, necessitats i expressions de desenvolupament del Sud. Aquesta incoherència que caracteritza la majoria de les iniciatives de cooperació, és discutida a continuació, en el punt 2.

## 2. La consistència de la cooperació i els seus principals assoliments

Si tornem al quadre es pot veure que la cooperació catalana ha mantingut una relació constant amb 6 dels 20 països del seu marc geogràfic, els marcats en el quadre 1 de blanc. Costa de Marfil i Etiòpia són els països que més recursos n'han rebut. En el cas de Costa de Marfil, pel que fa als projectes el 2002, s'ha finançat un projecte d'atenció i sensibilització sanitària, i no sembla que hi hagi una relació directa entre les accions finançades per la cooperació catalana i la situació de conflicte que es viu en aquest país o amb els esforços fets per part de la comunitat africana i internacional de resolució del conflicte. A Etiòpia, en els projectes de 2002, hi ha una relació entre els grans problemes del país, l'aigua i l'alimentació, i, a més, hi ha hagut un esforç de concentració de recursos en pocs projectes. Aquest país ha

rebut el 2002 gairebé tres vegades més del que havia rebut en la totalitat dels cinc anys anteriors. Aquest canvi pot ser el resultat del marc directori que aclareix el marc de treball on la cooperació ha d'aportar el desenvolupament, l'ajuda humanitària general i l'ajuda humanitària alimentària, i fa uns canvis significatius en la manera com pretén encaminar la cooperació, i buscar conscientment sinergies amb actors que intenten aportar iniciatives més empoderadores, com és el cas de la relació amb Intermón Oxfam a Etiòpia en els projectes de 2002.

No obstant això, respecte al marc geogràfic, és difícil entendre la línia de reflexió i els criteris de presa de decisions quant al seu enfocament regional. El nombre i la localització dels països tampoc permet veure fins a quin punt la cooperació catalana vol aportar a una major col·laboració entre països i regions. Cada acció es troba quasi completament desconnectada de l'altra. L'aprenentatge no sembla ser part de la manera de treballar de la cooperació catalana ja que depèn molt de la voluntat dels actors a través dels quals treballa, i no necessàriament de les necessitats dels països o del conjunt de països. Els instruments de presa de decisió com la Llei de cooperació i la definició del marc geogràfic, en realitat no defineixen paràmetres clars sobre per què la Cooperació Catalana està o ha estat en un país i no en un altre al llarg dels últims sis anys.

Aquests instruments tampoc han definit amb claredat com fer la lluita solidària des de dins; com evitar que la continuada explotació dels països africans a través dels crèdits



UGANDA – FOTO CEDIDA PER VETERINARIS SENSE FRONTERES – AUTOR: FRANCISCO QUEROL PÉREZ

FAD no sigui una roca en la sabata del cooperant solidari. Només així es pot justificar que segons Intermón Oxfam, en el seu informe sobre la realitat de l'ajuda de 2002, Etiòpia, Camerun i Uganda van finançar a Espanya amb 20 milions d'euros en concepte de devolució de crèdits FAD durant el 2001 i el 2002, anys de greus crisis alimentàries en aquests països. És sis vegades més del que han rebut en donacions, que van ser 3,6 milions. Definitivament, assegurar que aquests recursos es quedin en els països per al seu propi desenvolupament ha de formar part del que la cooperació catalana pot aconseguir amb les seves iniciatives.

Són situacions com aquestes les que moltes vegades fan difícil des del Sud entendre que és el que es busca amb la cooperació. Posar-nos sorra als ulls i lamentar-nos, mentrestant, dels nostres governs corruptes, de l'esclavitud, el colonialisme, l'imperialisme, la democràcia, la globalització i la resta de formes que es van inventar per continuar amb la dominació dels uns pels altres, més concretament la dominació del Sud pel Nord. El repte de la cooperació catalana ha de passar obligatòriament per evitar que els recursos i el treball mal pagat del Sud siguin per garantir les condicions i la posició de benestar en el Nord, i fer de la solidaritat una disfressa de l'explotació del penós Sud.

La Llei de cooperació catalana defensa també que *"vol fomentar l'esperit emprenedor en aquest àmbit per mitjà de la col·laboració, la cooperació i la concertació entre les iniciatives socials i l'activitat administrativa"*. Encara, la naturalesa de la majoria de les iniciatives són molt assistencials, no promouen aquest esperit emprenedor i no he trobat evidències que estiguin emmarcades dins de les iniciatives dels governs locals per assegurar la seva continuïtat i la seva adaptabilitat a la realitat i les expressions locals de desenvolupament. Aquestes llacunes disminueixen l'impacte que una aportació com la de la cooperació catalana pot donar a un país, per més petita que sigui la seva aportació.

### 3. Els actors de la cooperació catalana i l'impacte del seu treball

Un dels aspectes que s'estableix amb claredat al Pla director són els diferents actors o agents necessaris per fer de la cooperació catalana una realitat a l'Àfrica Subsahariana i a altres països del Sud.

Naturalment, com la cooperació necessita ser desenvolupada amb eficiència, amb eficàcia, i amb resultats mesurables, és important posar en marxa tota una maquinària que

pot comptabilitzar el nombre de pous fets, que por comptabilitzar cada pesseta/euro gastat, perquè al Sud no hi ha capacitat per fer-ho.

Al definir-se com a agents només les organitzacions i entitats de Catalunya o a Catalunya, la cooperació catalana perd l'oportunitat d'innovar en la cooperació: l'oportunitat d'exigir d'aquests agents un major rendiment de comptes davant les comunitats beneficiàries.

La majoria dels projectes es fan a través d'organitzacions que en molts casos no reconeixen les autoritats locals on les seves iniciatives s'insereixen. Fins i tot, quan es fa una avaluació, un estudi, hi ha sempre una reticència en relació amb el fet que les entitats legítimes dels països s'involucrin, i es prefereix crear altres actors que bàsicament estan en condicions de replicar el que busquen i servir d'intermediaris de segona als agents del Nord.

**¿És que potser hi ha espai en la cooperació catalana per introduir canvis en la seva estructura administrativa i de funcionament al seu model, en resposta a les necessitats i els interessos dels països africans?**

Potser la cooperació catalana s'hauria de preguntar si hi ha alguna manera d'empoderar la gent a través de la seva implicació en la presa de decisions que tant afectaran les seves vides. ¿És que potser hi ha espai en la cooperació catalana per introduir canvis en la seva estructura administrativa i de funcionament al seu model, en resposta a les necessitats i els interessos dels països africans? La qüestió dels actors es clau perquè la pràctica fins ara és de desempoderar les autoritats locals, augmentar la confusió i la sospita en relació amb el seu paper i després marginar-les del procés de desenvolupament que sembli més convenient als actors del Nord.

Un altre element important a considerar per a l'èxit de la cooperació catalana i d'altres és el factor temps. Sembla ser que tot ha de passar ara. Catalunya ha necessitat 20 anys per fer del català un idioma reconegut, respectat i promogut. Avui a Catalunya, el debat és com fer que els altres

parlin i visquin la il·lusió del català. Les inversions fetes per aconseguir-ho són incalculables i cap nació africana podria posar la mateixa quantitat de recursos i de temps per recuperar un idioma propi. A més, quan es tracta del desenvolupament de l'Àfrica hi ha la tendència a pensar que tot pot canviar perquè hi estem introduint uns "projectets". No es veu la inversió amb consciència social com un factor de desenvolupament de les persones. Tampoc es pensa en processos empoderadors ja que no són realitzables any rere any. Són els projectes pensats d'any en any una eina apropiada per promoure-hi el desenvolupament?

#### **4. Els reptes i les oportunitats del desenvolupament des del Sud**

Quan comprovem les accions de la cooperació catalana a l'Àfrica Subsahariana, ens podem quedar amb la impressió que per canviar l'ambient (canvi de polítiques) o proveir de recursos (pous, carreteres, assistència tècnica, finançament, microcrèdits, hospitals, escoles) les persones podran viure i/o estar més desenvolupades. En realitat, aquesta és la visió de desenvolupament que s'ha promogut i potser ha funcionat en alguns moments a països com Catalunya.

Ideòlegs africans, com Issa Shvji, argumenten que *"el culte al Món lliure, sobretot després del final de la guerra freda, representat per països i/o nacions del Nord està aniquilant per complet qualsevol iniciativa de buscar solucions i alternatives internes. El mite de la globalització i del control econòmic limiten també els països del Nord que podrien tenir quelcom que aportar per trobar els espais, el temps i les formes de fer amb les quals els mateixos africans influèncin de manera eficient les polítiques de cooperació que a la llarga regulen els processos de desenvolupament a països del Sud com els de l'Àfrica Subsahariana."*

En aquest context, és difícil no estar d'acord amb Shvji quan, en les seves anàlisis sobre de quina manera arriba la cooperació a l'Àfrica, discuteix la incongruència del discurs de la transparència quan parla de la manca d'un sistema apropiat de rendició de comptes per part de les ONGD del Nord i diu que *"el concepte d'ONGD ha buidat les persones de l'expressió organitzacional de les seves lluites. Les ONG se suposa que no són polítiques, no són partidàries, en molts casos no tenen membres, són formades per activistes, generalment de fora del grup social que elles mateixes abdiquen, no tenen constituents i només rendeixen comptes davant d'elles mateixes i els seus finançadors"*



*dors. La seva funció, com elles mateixes defineixen, es fer conscienciació i advocacy en la qual les persones són passives, subjectes ignorants o víctimes, incapaces de lluitar pels seus drets."*

En la seva pràctica, segurament el major repte de la cooperació catalana és trobar actors que vegin les persones a l'Àfrica Subsahariana com a persones capaces –amb voluntat pròpia, amb aspiracions a una vida més digna-. Estaran les ONGD a Catalunya preparades per embarcar-se en una relació que no controlin elles?, on el seu paper intermediari obligui a retre comptes també a les persones amb qui treballin, a les comunitats que volen canviar, millorar o introduir quelcom i on hi ha una dependència mútua entre els moviments i/o ONG del Nord amb els del Sud subsaharià i uns millors mecanismes de treballar colze a colze en allò que hem d'identificar com els nostres objectius comuns. D'aquesta manera, es donaria forma al discurs oficial de la cooperació catalana, que estableix que *"La primera i més important especificitat del model català de cooperació que la present Llei reconeix i impulsa és la concepció de la intervenció pública com a complementària i impulsora de les iniciatives cíviques de solidaritat i de cooperació"*.

Fa aproximadament deu anys, Catalunya lluitava per afirmar-se com a país dins del sistema administratiu espanyol. La voluntat política, la descentralització i/o autonomia administrativa, la recuperació de tota una cultura i una manera de fer per via de l'idioma, el català, han aportat molt a la Catalunya d'avui, que ha arribat a uns nivells de desenvolupament que permeten a la majoria dels catalans l'oportunitat d'exercitar els seus drets de ciutadania, els seus drets a una vida digna i al desenvolupament de capacitats que avui formen part del que la cooperació catalana exporta a través de la cooperació.

El que passa a Catalunya és representatiu del somni africà de reconquerir la dignitat perduda, de recerca d'una identitat i d'inclusió social a un nivell per sobre de la integració, del respecte per les diferències i del dret a tenir una vida digna. Senzillament, a Catalunya se li ha permès reconstruir una nació, i potser això sigui el millor que Catalunya pot aportar amb la seva cooperació al desenvolupament de l'Àfrica Subsahariana.

L'experiència de Catalunya com a nació ens ensenya que la construcció i reconstrucció dels valors comuns passa per reconèixer la necessitat d'endegar un procés de desenvolupament que parteixi dels sentiments i de la realitat de la

població autòctona. A mi, com a africana que viu a l'Estat espanyol, m'agradaria molt que als mitjans formals es donés primacia al castellà com a idioma de comunicació, ja que jo m'he desplaçat a Espanya, però això no és el que volen els catalans i els seus polítics, les formes organitzades de la societat civil, els acadèmics i tots els que han aportat al ressorgiment de la nació catalana. El que volen els diferents actors és que el català sigui la forma de comunicació. I aquesta ha de ser una lliçó molt important per a l'Àfrica Subsahariana, i és aquest l'esperit que hauria d'orientar la cooperació catalana en la seva relació amb el "Sud" subsaharià.

**L'experiència de Catalunya com a nació ens ensenya que la construcció i reconstrucció dels valors comuns passa per reconèixer la necessitat d'endegar un procés de desenvolupament que parteixi dels sentiments i de la realitat de la població autòctona**

Com diu Hassan O Kaya, un sociòleg tanzà en el seu llibre "L'Àfrica en el nou mil·lenni" publicat per l'Institut Africà d'Àfrica del Sud, *"Àfrica necessita d'un nou paradigma de desenvolupament basat en els autòctons, per exemple, tot el que les masses africanes considerin que és l'expressió autèntica de les seves pròpies experiències. Que incloguin l'autoseguretat, empoderament, autoconfiança i autorealització, en oposició a l'alienació per part de les masses africanes."* La reflexió d'O Kaya coincideix amb tot el debat sobre el desenvolupament alternatiu segons el qual països, nacions, organitzacions, moviments que treballen pel desenvolupament haurien de tenir en compte que el desenvolupament no es pot crear, és un procés natural, un procés que certament existeix en qualsevol societat; que el desenvolupament no es un fenomen extern, ha d'arribar des de dins de la societat; els que treballen pel seu desenvolupament, l'únic que poden fer és encoratjar i facilitar processos; el desenvolupament certament no és premeditable, i lluny de ser una qüestió racional, està sobretot influenciat i determinat per forces intangibles i inconscients com la tradició i la cultura. La

reflexió d'O Kaya també ens pot portar a concloure que la participació dels africans en el seu desenvolupament ha de veure's com un objectiu en si, i no només com un mitjà per a una implementació efectiva i menys costosa de les iniciatives de la cooperació.

El repte per a la cooperació catalana és buscar el nínxol que farà que els diferents actors, a través dels quals es fa la cooperació amb l'Àfrica Subsahariana, siguin conscients que el més important no és el que fan sinó com ho fan. És la manera com construeixen pous, carreteres, desenvolupen habilitats, introdueixen programes de microcrèdit... que fan possible un desenvolupament durador i coherent amb la realitat, que permeten la construcció de l'orgull i la confiança d'una nació, comunitat o grup, una manera que no reforça sinó transforma les relacions de repressió i poder, que en realitat portin a la construcció de relacions de cooperació que encoratgin la responsabilitat i el sorgiment de noves formes de lideratge que facilitin l'augment de les capacitats de les persones i dels moviments cap a una major consciència de qui són, què volen i que és el que poden fer al respecte.

Són innumbrables les innovacions de les persones a l'Àfrica per buscar solucions autòctones. A Moçambic, per exemple, els moviments socials estan jugant un rol cada vegada més gran en els processos de presa de decisions en polítiques nacionals i locals. El moviment "Junts per Maputo" que ha pogut participar de les eleccions locals al municipi de Maputo sense haver-se d'organitzar per via partidària, ens mostra com un canal de la gent i per la gent és possible; que el procés democràtic no ha de ser només per la via dels partits sinó dels interessos comuns que la ciutadania ha pogut identificar i articular a través d'una causa i/o d'un moviment.

Són innumbrables les experiències sobre la participació dels pobres i de les dones en processos de presa de decisions de forma innovadora en països com Etiòpia, Moçambic, Senegal i d'altres que han reduït de manera dràstica la qüestió de les desigualtats. Potser el sector de la cooperació no sap llegir aquestes pràctiques i traduir-les en accions per reforçar-les.

La qüestió és si la cooperació catalana i els seus actors són conscients d'aquesta realitat. És una pregunta per a la qual

no tinc resposta i que només la pràctica de la cooperació catalana a la llarga ens podrà contestar. És la meua pregunta per als especialistes de la cooperació. És la pregunta que cada vegada més africans, sobretot els de l'Àfrica Subsahariana, han de contestar conscientment. És sobretot la pregunta sobre la qual els nostres líders, acostumats a servir als interessos de tots menys els dels seus pobles, hi han de reflexionar.

Potser la resposta a aquesta pregunta permetrà promoure processos de desenvolupament on *"el benestar dels éssers humans estigui estrictament connectat amb la seva supervivència, la seva seguretat, autonomia i una competència per participar íntegrament en les decisions que donen forma a les seves eleccions de vida, a les seves oportunitats a la vida tant personals com col·lectives. Així, les intervencions de desenvolupament precisen ser diagnosticades, no només en termes d'eficiència, sinó també en relació amb les seves aportacions als objectius més llargs de supervivència, seguretat i dignitat humana"*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Naila Kabeer**, analista política de l'IDS (*Institute of Development Studies*), Sussex, UK.

# BLOC 4. COOPERACIÓ PRIVADA CATALANA



## Més enllà dels microcrèdits: les microfinances com a eina de desenvolupament

Xavier Martín<sup>1</sup>

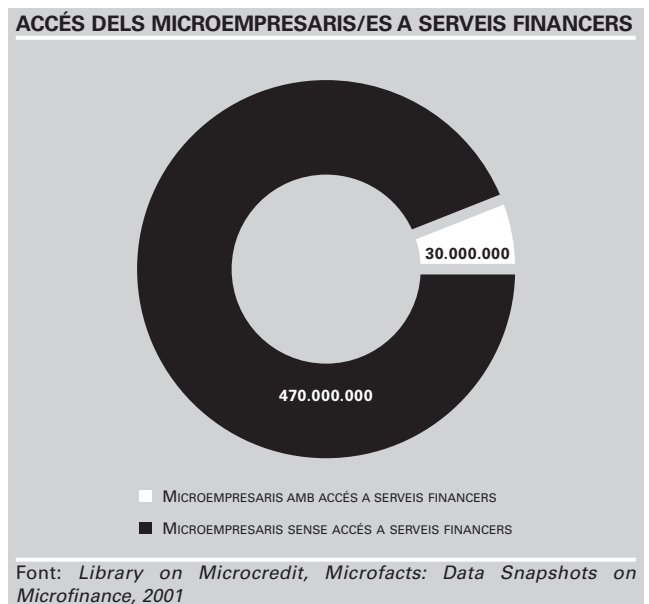
### Els programes de microcrèdit

El microcrèdit s'ha convertit en els darrers anys en un instrument cada vegada més utilitzat en la lluita contra la pobresa. Moltes organitzacions d'arreu del món, entre elles la Fundació Un Sol Món de Caixa Catalunya, han centrat els seus esforços a millorar l'accés al finançament d'aquelles persones tradicionalment no ateses pel sistema financer formal. Aquests esforços han estat basats en una evidència cada vegada més extensa que demostra que:

1. Les microfinances ajuden a les famílies amb menys recursos a cobrir necessitats bàsiques i a protegir-se contra el risc.
2. L'ús de serveis financers per a persones de pocs recursos està associat amb millores en el creixement microempresarial.
3. Les microfinances ajuden a l'empoderament de les dones a través del recolzament de la seva participació econòmica.

Malgrat aquesta gradual expansió de les microfinances s'estima que dels més de 500 milions de persones que es guanyen la vida treballant en microempreses només 30 tenen accés a finançament<sup>2</sup>. Aquests microempresaris produeixen una àmplia gamma de béns en petits tallers, realitzen artesanies i porten a terme activitats comercials de tot tipus. Aquestes petites empreses sovint tenen problemes per assegurar-se el capital que necessiten i perden oportunitats de creixement perquè no tenen accés a serveis financers. Quan no hi ha institucions financeres que els atenguin, els microempresaris han de confiar en fonts informals per atendre les seves necessitats financeres, com familiars, amics, proveïdors o usuaris.

La idea del microcrèdit és aparentment simple: concedir préstecs de baix import a persones amb pocs recursos que



no disposen de les garanties reals exigides per la banca convencional perquè puguin iniciar o ampliar la seva pròpia activitat emprenedora i generadora d'ingressos. Però darrera d'aquesta aparent simplicitat s'amaga tota una sèrie d'implícacions més profundes. Així, la filosofia del microcrèdit porta implícita una manera particular de relacionar-se amb el client -sovint al carrer-, flexibilitat en les condicions creditícies que ofereix i formes molt particulars de realitzar els cobraments. En definitiva, concedir microcrèdits no vol dir només orientar-se a un sector important de la població tradicionalment exclosa del sistema financer sinó també adaptar tota una sèrie de metodologies creditícies a la rea-

<sup>1</sup> Coordinador del *Programa Internacional de Microfinances*, Fundació Un Sol Món, CAIXA CATALUNYA.

<sup>2</sup> *Library on Microcredit, Microfacts: Data Snapshots on Microfinance, 2001.*

litat i a les necessitats d'aquestes persones. No es pot arribar a una persona de baixos ingressos amb unes necessitats financeres determinades amb els mateixos mitjans utilitzats per atendre clients de més recursos i amb necessitats i realitats completament diferents. Es necessita un enfocament diferent.

## MICROFIN

No hi ha dubte que el sector de les ONGD, del Nord i del Sud, tradicionalment molt proper a la realitat i a les necessitats d'aquelles persones més vulnerables, ha jugat un paper clau en aquesta expansió i "democratització" del crèdit. Avui, no és exagerat afirmar que l'èxit de les microfinances és, en gran part, pel treball del sector no governamental. Aquest, inspirat en experiències com les del Grameen Bank o les del Banc Rakyat d'Indonèsia i amb el suport de diferents donants, ha trobat la forma d'atorgar préstecs als sectors de menys ingressos. El sector no governamental no només ha desenvolupat noves tècniques per prestar sinó que també ha descobert noves i sovint originals formes de cobrar els préstecs i de cobrir els costos financers i operatius.

La Fundació Un Sol Món de Caixa Catalunya, conscient d'aquest rol important que juguen les ONGD en el procés d'expansió de les microfinances, ha volgut recolzar de manera directa les iniciatives que el sector estava duent a terme. Amb aquest objectiu, es va crear l'any 2001 MICROFIN, una convocatòria anual específica per a iniciatives d'ONGD espanyoles centrada exclusivament en microfinances. L'objectiu de MICROFIN és promoure el desenvolupament de sistemes microfinancers sostenibles en els països en vies de desenvolupament dirigits a augmentar l'accés al serveis financers de petits productors rurals i urbans i altres persones de baixos ingressos, de manera que els permeti augmentar la seva qualitat de vida i la de les seves famílies.

MICROFIN s'estructura en dues fases. La finalitat de la primera fase és seleccionar les ONGD espanyoles que demostrin un compromís i una experiència en la promoció de les microfinances i presentin una iniciativa microfinancera viable. En aquesta primera fase, se seleccionen un màxim de deu sol·licituds que passen a la segona fase. La iniciativa pot ser tant la consolidació o institucionalització d'un programa de microcrèdit com la millora o transformació d'una entitat microfinancera ja existent. En la segona fase, les ONGD seleccionades reben finançament per a les despeses de formulació i l'opció d'accedir a un recolzament tècnic especialitzat per a la realització d'una formulació òptima de

la iniciativa. Per a la formulació d'aquestes iniciatives es dóna un termini màxim de sis mesos. Finalitzat el treball de formulació se seleccionen aquelles propostes que rebran finançament per ser executades.

La tipologia de projectes finançats a través de MICROFIN ha estat diversa. S'han recolzat, entre d'altres, iniciatives centrades en el desenvolupament de productes d'estalvi a República Dominicana, iniciatives de *microleasing* a Nicaragua destinades a l'adquisició de tecnologia de regadiu i projectes de desenvolupament de productes de *microfactoring* i *microconfirming* per a joves microempresaris a Colòmbia. En definitiva, s'ha buscat el caràcter innovador de les iniciatives que garantissin el doble objectiu d'arribar a les persones amb menys recursos econòmics i de ser sostenibles. Aquest caràcter innovador de moltes de les iniciatives constata com el sector de les microfinances s'està desenvolupant des d'una història de programes de microcrèdit fins a una concepció més amplia que inclou un ventall divers de productes i serveis. Les persones que viuen en una situació de pobresa, igual que qualsevol altra, tenen necessitat de diversos tipus d'instruments financers que els permetin desenvolupar els seus negocis, comprar béns i protegir-se contra el risc.

## Més enllà del microcrèdit

L'expansió dels programes de microcrèdit i la creixent diversificació d'iniciatives microfinanceres de tot tipus, finançades a través de MICROFIN, s'entén millor si analitzem més profundament el sentit dels serveis i productes financers. L'essència de la intermediació financera és simple i igual per a tothom: es necessiten productes i serveis financers que permetin tothom desplaçar possibilitats de consum a través del temps. L'afirmació pot semblar una mica enrevessada però és clau per entendre la funció que tenen els serveis financers tant per a la gent pobra com per a la no tan pobra. Poder distribuir les despeses al llarg del temps és simplement poder pagar avui per coses que necessites en el futur i poder pagar en el futur per coses que necessites ara. Tots tenim aquesta necessitat ja que en general, tret d'alguna monàrquica excepció, els nostres ingressos no arriben al mateix ritme que les nostres necessitats de despesa. En el cas dels que tenen pocs recursos, aquesta necessitat no és més petita que per a qualsevol altra persona, fins i tot, sovint, aquesta necessitat d'intermediació financera és més gran. Això és a causa no només de la incertesa i la irregularitat dels seus ingressos sinó





Rosa Minora Argueta, va haver de traslladar-se a Ciudad Barrios, El Salvador, a causa de la guerra. Amb un crèdit de 330 euros, es va iniciar en la venda de tamales i blat de moro i ara, amb un crèdit que dobla aquest import, ha instal·lat un lloc de menjars i venda de pupuses molt apreciat.

també perquè les quantitats de diners que acostumen a gestionar diàriament són molt petites. Com a resultat, qualsevol imprevist que superi aquestes petites despeses diàries requeriran d'unes quantitats més grans del que puguin tenir en aquell moment.

Per als que viuen amb molts pocs diners, estalviar no és només una possibilitat, és una necessitat. Al llarg de la vida de qualsevol persona, hi ha tota una sèrie d'esdeveniments cíclics, com el naixement d'un fill, una boda o l'enterrament d'un familiar. A aquests esdeveniments, se'ls afegeixen tot una sèrie d'emergències imprevistes com malalties, accidents o inundacions. A aquestes necessitats, s'hi afegeixen diferents oportunitats com poden ser l'oportunitat de desenvolupar un petit negoci o l'oportunitat de fer una millora a l'habitatge. Així, tant les necessitats com les oportunitats són les que forcen la gent pobre a ser especialment cautelosa en la manera com utilitzen els ingressos passats, presents i futurs. En definitiva, estalviar, assegurar-se o demanar prestat no són més que formes diferents de cobrir una mateixa necessitat, que és precisament la necessitat de gastar a un ritme diferent d'aquell de què es generen els ingressos.

Stuart Rutherford, gerent d'una cooperativa d'estalvi i crèdit de Bangladesh, es refereix de manera molt gràfica a les tres estratègies principals que les persones poden utilitzar per dur a terme aquest ajustament entre els ingressos i les necessitats de despesa<sup>3</sup>. Es refereix així a "estalvi cap a dalt" (*saving up*) que implica finançar despeses futures amb ingressos ja produïts (estalviar en el sentit tradicional), "estalvi cap a baix" (*saving down*) que implica justament el contrari: finançar despesa present amb ingressos que es preveuen generar en el futur (és a dir, demanar prestat), i "estalvi a través del temps" (*saving through*) que significa un mixt de les dues estratègies anteriors (contractar, per exemple, una assegurança).

Per a la gent pobre, "estalviar cap a dalt" és molt difícil. Paradoxalment, aquesta dificultat no es deriva principalment del fet que no tinguin res o molt poc per estalviar (la qual cosa sovint acostuma a ser certa) sinó que la major dificultat es troba en qüestions més pràctiques. En primer lloc, és molt difícil trobar un lloc segur on guardar els diners. Per tant, la gent acaba guardant els diners a casa, amb els problemes que això comporta, ja que poden ser robats i és probable que perdin valor ràpidament a causa de les altes taxes d'inflació de molts d'aquests països. Com guardar els diners a casa acaba resultant un mal invent, moltes persones opten per estalviar en espècies a través, per exemple, de la compra d'un porc o algun altre animal més difícil de robar i menys subjecte a la depreciació que els diners en efectiu. Però és clar, estalviar amb porcs tampoc és ideal, ja que aquests poden morir o ens podem trobar que quan es vulgui vendre perquè de sobte ha sortit una necessitat (una malaltia per exemple) no sigui el millor moment i els preus dels porcs estiguin molt baixos. A més, hi ha la dificultat de no poder vendre mig porc, o el vens tot o no el vens, però difícilment trobaràs algú que avui et compri el cap i d'aquí uns mesos les potes. Per tant, és probable que una vegada afrontada la despesa imprevista que ens ha portat a la venda del porc, tornem a tenir un problema amb els diners que ens n'han sobrat. I en tot cas, el que és clar és que prèviament a tot això, per comprar aquest porc s'haurà hagut d'estalviar en algun moment per reunir els diners que val un porc.

Aquests desavantatges provoquen que les persones amb pocs recursos paguin un preu molt alt per estalviar (un preu molt més alt que la gent que té accés a serveis i productes financers). Aquest alt preu s'expressa bàsicament de dues

<sup>3</sup> Rutherford, Stuart (2000), *The Poor and their Money*, Oxford University Press, Delhi.

maneres: d'una banda, amb uns alts nivells de risc i, per l'altra, amb uns tipus d'interès molt baixos i sovint fins i tot negatius per als estalvis. Aquesta situació ha generat el desenvolupament de molts mecanismes informals per estalviar arreu del món. Així, és habitual per exemple trobar a moltes comunitats la figura d'una persona que recull i guarda els estalvis d'altres persones a canvi de cobrar un interès. Tot i que aquí a Catalunya ens pot sobtar això de pagar per estalviar, a molts indrets del món és una pràctica molt estesa que respon a la necessitat real que tenen les persones d'estalviar.

D'altra banda, no és sorprenent que quan es proposa de cop i volta un contracte de matrimoni per una filla, per una malaltia sobtada o una oportunitat de negoci les famílies pobres no hagin estalviat suficients diners per fer front a

aquestes despeses. En aquest cas, han de recórrer als ingressos que esperen generar en el futur. Seria el que Rutherford anomena "estalvi cap a baix". Per fer això, es necessitarà trobar algú a alguna institució que ens vulgui avançar aquests diners a canvi del compromís de tornar-lo amb els ingressos que es generin en el futur. Generalment, es comença demanant als familiars, als amics o als veïns i si aquesta alternativa no és factible es recorre a prestadors. Aquests préstecs s'acostumen a tornar en un sol pagament la qual cosa obliga, per tant, la persona que s'ha endeutat a anar estalviant efectiu fins que s'aconsegueixi reunir la quantitat que es deu. Tot això amb les dificultats comentades lligades a la dificultat de trobar un lloc segur per estalviar.

Finalment, l'exemple més clar per il·lustrar "l'estalvi a través del temps" seria el d'una assegurança. En aquest cas, al

COSTA D'IVORI – FOTO CEDIDA PER AKWABA



contractar per exemple una assegurança de salut s'haurien d'anar fent uns petits estalvis regulars per anar pagant la prima. Quan es produís una malaltia rebries de l'assegurança una quantitat important de diners per fer front a la malaltia, i a partir d'aquí seguiries pagant les primes fins a la següent malaltia. Desgraciadament, a països com Equador més de dues terceres parts de la població no tenen accés a assegurances de salut, un fet que unit a l'escassa cobertura pública té una conseqüència directa en les altes taxes de mortalitat infantil, materna i prematura.

En definitiva, els serveis financers ajuden la gent pobre a convertir estalvis presents, passats o futurs en grans sumes de diners en un moment determinat. Perquè aquestes necessitats puguin ser cobertes en la seva totalitat és necessita més d'un sol tipus de producte financer. Els microcrèdits juguen, sens dubte, un paper fonamental en aquest esquema però és necessari que l'oferta es diversifiqui i s'adapti a les necessitats diferents de cada persona. En aquest punt, el paper que poden jugar les institucions microfinanceres és molt important. Independentment de l'origen o la forma jurídica que adoptin, és important que les institucions que donen serveis financers a la gent amb menys recursos ho facin d'una manera eficient que permeti el menor cost possible. En aquest sentit, la sostenibilitat de les institucions microfinanceres juga un paper clau.

Es calcula que hi ha en el món més de 10.000 institucions dedicades al microcrèdit. Malgrat el nombre, són molt poques les institucions que han aconseguit consolidar-se i resultar sostenibles en el temps. Això no significa necessàriament que donar serveis financers a la gent pobre no pot ser rendible, però sí que indica que l'èxit requereix d'una metodologia i d'una cultura pròpies, diferents a la de la banca convencional, una metodologia pròpia que poques institucions han pogut desenvolupar. El repte és doncs desenvolupar institucions que puguin crear i proveir d'un ampli ventall de serveis microfinancers que ajudin les persones de menys recursos en els seus esforços per millorar-hi les seves condicions de vida. La gent amb pocs recursos necessita accés a molts més serveis financers a part de microcrèdits, incloent productes d'estalvi i productes d'assegurances.

### **Recolzament financer i assistència tècnica a institucions microfinanceres. L'experiència de Fundació Un Sol Món de Caixa Catalunya**

Amb l'objectiu de contribuir a l'enfortiment institucional d'aquelles institucions microfinanceres clarament orientades a

la població més pobre i amb una marcada vocació per la recerca de la sostenibilitat a mig o llarg termini, la Fundació Un Sol Món desenvolupa un programa d'assistència tècnica i financera per a l'enfortiment d'institucions de microfinances de països en vies de desenvolupament mitjançant l'experiència de Caixa Catalunya. Aquest programa impulsa les microfinances a l'Àfrica (Moçambic i Marroc) i a l'Amèrica Llatina (El Salvador i l'Equador) mitjançant el suport directe a institucions microfinanceres que tenen presència en països d'aquests dos continents.

L'any 2001 es van establir dos convenis de cooperació amb Tchuma, de Moçambic i Adel Morazán, de El Salvador, entitats microfinanceres que ofereixen serveis financers a les capes més desfavorides de la societat, i l'any 2002 es van signar dos nous convenis amb Codesarrollo i Jardín Azuayo, dues cooperatives d'estalvi i crèdit d'Equador. El compromís de la Fundació Un Sol Món i de la pròpia Caixa Catalunya, en el desenvolupament d'institucions financeres sostenibles a favor dels més pobres, queda potser més visiblement expressat amb el suport directe d'empleats de la pròpia Caixa Catalunya que passen períodes d'aproximadament un any donant assistència tècnica en aquells països on la Fundació Un Sol Món està treballant de manera directa. Paral·lelament, en aquelles àrees específiques que requereixen d'un assessorament específic, s'ha comptat amb l'ajut i el desplaçament al terreny d'altres persones de la pròpia Caixa Catalunya i també de personal extern. El programa busca recolzar institucions, no projectes. Com comentava fa poc Pilar Auguets, empleada de Caixa Catalunya que va estar col·laborant amb Tchuma a Moçambic, "No es tracta només de traslladar recursos del Nord al Sud sinó d'implicar-nos amb ells: treballar amb i per ells"<sup>4</sup>.

Contribuir a l'enfortiment d'aquestes institucions microfinanceres locals i amb una clara vocació social és un dels objectius de la Fundació Un Sol Món. Un objectiu cada vegada més estès com ho exemplifica el fet que les Nacions Unides hagin declarat l'any 2005 com a l'Any Internacional del Microcrèdit. Sens dubte, serà una bona oportunitat per augmentar la consciència pública sobre la importància del microcrèdit i de les microfinances en l'eradicació de la pobresa, i ofereix un marc privilegiat per a l'intercanvi d'experiències sobre bones pràctiques que ajudin a seguir promovent programes que recolzin la sostenibilitat dels sectors

<sup>4</sup> De la ponència impartida per **Pilar Auguets** a Pamplona en el marc de les jornades "*Banca Ètica, nuestro dinero visto por quien lo necesita*" (abril 2003).

financers a favor dels pobres en tot el món. Les microfinances poden jugar un rol molt important en la reducció de la pobresa però es tracta només d'una eina que ha de ser completada amb moltes altres polítiques. L'evidència a favor de les microfinances per lluitar contra la pobresa és abundant, però aquest fet no ens ha d'impedir ser conscients també de les limitacions de les microfinances per fer front a molts altres aspectes implicats en el desenvolupament i en la millora de les condicions de vida de les persones.

#### MÉS INFORMACIÓ...

- **Asis, Agustín de** (2003), *El microcrédito en el Norte de África y Oriente Medio*, Fundación Promoción Social de la Cultura.
- **Rutherford, Stuart** (2000), *The Poor and their Money*, Oxford University Press, Delhi.
- **United Nations Capital Development Fund, Special Unit for Microfinance**, (2002) *Microfinance Distance Learning Course*.
- **CGAP**. Creat amb el suport de diverses agències de donants per contribuir en la creació de serveis financers a gran escala per a les persones d'escassos recursos. Es poden trobar publicacions i altres recursos. [www.cgap.org](http://www.cgap.org)
- **FUNDACIÓ UN SOL MÓN**. Entitat creada l'any 2000 per Caixa Catalunya en el si de la seva Obra Social, que recupera l'esperit fundacional de les caixes a fi i efecte de promocionar econòmicament aquells col·lectius socials més desfavorits. [www.unsolmon.org](http://www.unsolmon.org)
- **GRAMEEN BANK**. Institució microfinancera nascuda l'any 1976 i transformada en banc formal l'any 1983. És propietat dels seus clients que són persones pobres, majoritàriament dones. En aquesta pàgina es descriuen els serveis que presta, algun d'ells molt innovadors. [www.grameen-info.org](http://www.grameen-info.org)
- **JOURNAL OF MICROFINANCE**. Fòrum per compartir idees i informació sobre pràctiques microfinanceres i el desenvolupament de la microempresa. [www.microjournal.com](http://www.microjournal.com)
- **MICRO FINANCE GATEWAY**. Fòrum públic per a professionals de la microempresa. Disposa d'una de les més completes biblioteques sobre la matèria amb més de 2.500 documents. [www.microfinancegateway.org](http://www.microfinancegateway.org)
- **MICROCREDIT SUMMIT**. Pàgina web de la Cimera del Microcrèdit que té com a objectiu aconseguir que 100 milions de famílies pobres de tot el món puguin accedir a serveis microfinancers. Té una llista d'enllaços molt completa. [www.microcreditsummit.org](http://www.microcreditsummit.org)
- **MIX**. Servei d'informació global per a la indústria microfinancera que té com a missió ajudar a crear la infraestructura del mercat microfinancer. Presta diferents serveis a inversors i donants, IMF, reguladors i xarxes. [www.themix.org](http://www.themix.org)



## La Cooperació empresarial a Catalunya: Un període de transformació

Montserrat Palet<sup>1</sup>, Diego Guri<sup>2</sup>

### 1. La importància del desenvolupament del sector privat als països en vies de desenvolupament (PVD)

Els canvis viscuts des dels anys 80 en un escenari internacional cada vegada més globalitzat i inestable, amb una major llibertat en les transaccions, però alhora amb un menor control d'aquestes, on cada cop és més palès que no és possible veure el Sud com un tot sinó que cal atendre a les diferents realitats, generen una important adaptació en el sistema d'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD).

Així, el model basat en el paper central de l'estat entra en qüestió i emergeix un nou model d'AOD que confia en les forces del mercat i la iniciativa privada com a motors d'una major productivitat, eficiència i dinamisme econòmic, conegut com el "Consens de Washington", que entra posteriorment en crisi. En aquest context, la societat civil, i en especial el sector privat dels països en vies de desenvolupament, esdevenen actors fonamentals.

En un entorn global, amb una creixent interconnexió dels mercats internacionals, un sector privat sòlid i actiu, capaç de canalitzar la creativitat i l'energia de la societat en iniciatives empresarials, és imprescindible per generar-hi un creixement econòmic d'una forma eficient i competitiva. Es fa evident que les empreses, i molt especialment les micros, petites i mitjanes empreses com a difusores de l'activitat econòmica i generadores de riquesa, així com les institucions i associacions econòmiques i empresarials que les envolten i els presten servei, tenen una especial importància per al desenvolupament d'un país.

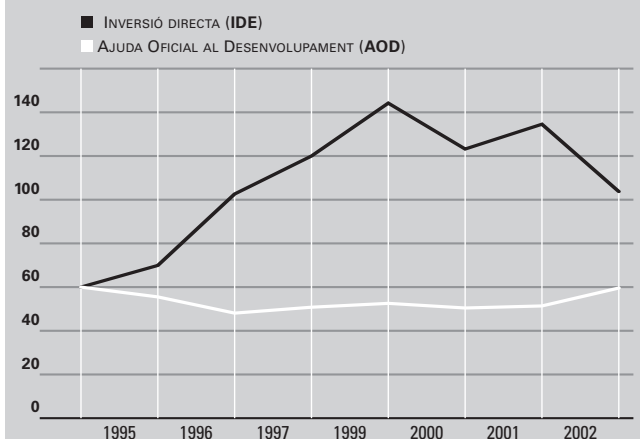
Corresponent a aquesta visió, els països donants han incorporat en les seves estratègies d'ajuda internacional les accions destinades a donar suport al sector privat en els països menys desenvolupats. El Comitè d'Ajuda al

Desenvolupament (CAD) va publicar l'any 1994 les seves orientacions per a la cooperació al sector privat, en què engloba les estratègies tant de suport directe com de marc econòmic i institucional necessaris per al correcte desenvolupament d'aquest sector.

Paral·lelament a aquest canvi, en l'AOD, la Inversió Directa Estrangera (IDE) s'ha constituït en la principal font de recursos aportats pels països desenvolupats als països del Sud, motiu pel qual val la pena dedicar-li una especial anàlisi.

#### EVOLUCIÓ DEL FLUX NET DE RECURSOS DELS PAÏSOS MEMBRES DEL CAD I AGÈNCIES MULTILATERALS ALS PAÏSOS RECEPTORS DE L'AJUT (1995-2002)

MILERS DE MILIONS DE US\$ CORRENTS



FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Annex Estadístic de l'Informe sobre la Cooperació al Desenvolupament 2003 del CAD, OCDE 2004 ([www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac))

<sup>1</sup> Subdirectora General del COPCA, *Consorci de Promoció Comercial de Catalunya*.

<sup>2</sup> Cap de l'Àrea de Cooperació Internacional del COPCA, *Consorci de Promoció Comercial de Catalunya*.



La IDE pot aportar elements positius i negatius al desenvolupament sostenible. Pot estimular la competència als països receptors, augmentar les seves exportacions, millorar l'assignació de recursos i facilitar la transferència de tecnologia i de mètodes gerencials moderns, i aportar creixement econòmic. D'altra banda, tot i que la IDE no és la causa directa dels problemes mediambientals i socials, que són més resultat d'errades del mercat i d'inadequades o inexistentes polítiques de protecció, sí pot contribuir-hi a empitjorar-los. La competència entre països per atreure més IDE pot desembocar en una cursa que porti al mínim la protecció social i mediambiental. Tanmateix, també és cert que les empreses inversores en moltes ocasions prefereixen aprofitar les economies d'escala que els suposa l'estandarització dels sistemes de gestió mediambiental i laboral en les seves filials, més que explotar les possibles debilitats en la legislació local. Addicionalment, la pressió social està fent que siguin cada vegada més les empreses multinacionals que se sotmeten voluntàriament a principis i estàndards de responsabilitat social empresarial, amb la qual cosa contribueixen al desenvolupament sostenible dels països on s'instal·len.

El CAD, en el seu document de 1994, ja reconeixia que el desenvolupament del sector privat no havia de ser la panacea per a la resolució de tots els problemes del desenvolupament. Si bé és una realitat encara vigent que els països del Sud presenten una gran varietat d'oportunitats i reptes per al desenvolupament del sector privat, no cal oblidar que el progrés depèn d'una manera fonamental del desenvolupament humà i institucional, que han de mantenir-se com a prioritats de la cooperació al desenvolupament. Les diverses crisis sofertes en els darrers anys als països del Sud-Est asiàtic, Rússia, i molt especialment a l'Argentina, reforcen aquesta idea, i posen sobre la taula la necessitat de revisar el paradigma del Consens de Washington.

## 2. El paper del sector privat: El punt de vista dels donants

### Els instruments. Reconeixement internacional.

Com a conseqüència del canvi de model en el sistema d'AOD, els països i les agències donants dediquen cada vegada una major quantitat de recursos a programes i projectes de cooperació tècnica per a la promoció del desenvolupament del sector privat en els països beneficiaris. Fonamentalment, es desenvolupen 5 àmbits o instruments d'intervenció en què es basarà el suport al sector empresarial:

- 1 **Diàleg i suport generals respecte a les polítiques macroeconòmica i comercial i a la bona governabilitat**, i proporcionar el marc regulador, el desenvolupament institucional i l'assessorament necessari. Des de l'elaboració d'anàlisis tècniques i econòmiques a la prescripció d'assessorament sobre polítiques per reforçar la funció i el funcionament de les organitzacions que representen el sector privat, destacant l'establiment del diàleg entre els diferents actors.
- 2 **Activitats de foment a la inversió i de la cooperació empresarial**, amb la promoció de la inversió i la transferència de tecnologia dels països industrialitzats als països en desenvolupament per afavorir les inversions sostenibles i respectuoses amb el medi ambient, i el suport a acords de cooperació empresarial, que augmentin l'eficàcia i la capacitat competitiva de les economies i, en particular, per augmentar les perspectives d'exportació i donar suport als sectors claus de l'economia.
- 3 **Mitjans per facilitar el finançament de les inversions i el desenvolupament dels mercats financers**. Mecanismes de finançament d'inversions amb la finalitat de mobilitzar l'estalvi privat, aconseguir un major accés als mercats financers, millorar el funcionament efectiu i l'eficàcia dels sistemes financers amb instruments innovadors i efectius, i enfortir els marcs reguladors nacionals de la inversió.
- 4 **Suport a les petites i mitjanes empreses en forma de serveis no financers**. Uns serveis eficaços de desenvolupament empresarial que facilitin la gestió empresarial, d'accés a nous mercats i noves tecnologies són essencials per al creixement de les Pimes i les microempreses.
- 5 **Suport a la microempresa i els sectors informals**. Donar suport a la creació i la modernització de microempreses i cooperatives i lluitar contra l'escassetat de serveis locals adequats, financers i no financers, l'absència d'una cultura empresarial i d'informació sobre els mercats i la manca d'accés a recursos financers.

### La participació dels agents empresarials dels països donants. Motivacions i beneficis

Els agents empresarials han anat canviant el seu model d'interacció amb el seu entorn. La responsabilitat social de les empreses (RSE) no queda circumscrita en el seu propi perímetre sinó que s'estén fins a les comunitats locals i inclou, a més dels treballadors i accionistes, un ampli ventall d'in-

terlocutors: socis comercials i proveïdors, consumidors, autoritats públiques i ONG defensores dels interessos de les comunitats locals i el medi ambient. A més, en un món caracteritzat per les inversions multinacionals i les cadenes de producció planetàries, la responsabilitat social de les empreses sobrepasa les fronteres del país d'origen.

**En un món caracteritzat per les inversions multinacionals i les cadenes de producció planetàries, la responsabilitat social de les empreses sobrepasa les fronteres del país d'origen**

La RSE inclou, així, la integració de les empreses en el seu entorn local, ja sigui en l'àmbit del país d'origen o mundial. Les empreses contribueixen al desenvolupament de les comunitats on s'insereixen, sobretot de les comunitats locals, i proporcionen llocs de treball, salaris i prestacions, i ingressos fiscals. Per altra banda, les empreses depenen de la salut, l'estabilitat i la prosperitat de les comunitats on operen. Per exemple, la major part de les seves contractacions tenen lloc en el mercat de treball local, per la qual cosa estan directament interessades que en el seu lloc d'ubicació hi hagi persones amb les competències necessàries. A més, les Pimes troben sovint la majoria dels seus clients a la zona circumdant. La reputació d'una empresa en el seu lloc d'ubicació i la seva imatge com a empresari i productor –i també com a agent de la vida local- influeix sens dubte en la seva competitivitat.

Hi ha, així, unes clares motivacions i beneficis perquè els agents empresarials s'interessin a participar en la política de cooperació al desenvolupament, entre els quals destaquen:

- La voluntat d'actuar de forma coherent amb els objectius de millorar la qualitat de vida dels habitants dels països beneficiaris de l'ajuda de cara a acostar-los a una relació més igualitària amb els països desenvolupats.
- El propi creixement econòmic del país beneficiari dinamitza la seva demanda de béns i serveis, no només nacionals sinó també d'importació, amb la qual cosa es generen noves oportunitats per a les empreses exportadores d'altres països, incloses les catalanes.
- L'establiment de relacions sòlides i estables entre els sectors empresarials dels dos països, que més endavant poden generar negoci per a ambdues parts.

- La importància que els projectes de cooperació tenen per a la imatge del sector empresarial i del país a l'exterior.
- L'aprenentatge i l'experiència que obté la pròpia organització, i el fort component motivador que tenen aquests projectes per al seu personal.

### Com participar-hi? El paper de l'empresa

És important diferenciar les funcions que l'empresa pot tenir en la política d'ajuda, atès que són diferents els condicionaments que cada una d'elles implica. Són quatre les funcions bàsiques que pertanyen a l'empresa en la política de cooperació:

- 1 Subministrament de béns i serveis als projectes de desenvolupament.** Tots els projectes humanitaris o de desenvolupament requereixen obres, béns i serveis que cal adquirir en el mercat, on l'empresa actua com una unitat de producció i comercialització. En aquests cas, l'empresa actua a la recerca del seu propi benefici, més que intentant promoure el desenvolupament del beneficiari. És, per tant, un instrument necessari per al desenvolupament, tot i que no el promou. El fet que l'empresa tingui un paper instrumental pel que fa a l'ajuda no resta importància a la seva funció, perquè subministren en condicions de qualitat i preu ajustades als béns, obres i serveis que els projectes reclamen.
- 2 Com a agent rellevant en suport de l'enfortiment del sector privat.** Una segona funció de l'empresa en la política d'ajuda està relacionada amb l'activitat que realitzi, generalment a través de les seves organitzacions, i transferir part de la seva experiència i recursos a institucions similars del món en desenvolupament. El fet de disposar d'un sector empresarial conscient de la seva funció social, responsable amb la promoció del teixit productiu i compromès amb la governabilitat del país, constitueix un factor rellevant en el procés de desenvolupament. L'empresa, a través de les seves organitzacions, es comporta com un actor més de l'ajuda, per a la qual cosa promou projectes de formació, enfortiment institucional i promoció de les relacions, dels quals no s'ha d'esperar cap benefici directe per al donant.
- 3 Com a proveïdor gratuït de fons, recursos o capacitats.** L'empresa pot realitzar una lliure aportació, sense contrapartida, de recursos humans, materials, tècnics o financers, a projectes o institucions de desenvolupament, a través de modalitats molt diverses: prestació gratuïta de serveis, donacions de material o de recursos, assignació de part del preu d'un determinat producte, etc. Es tracta d'un àmbit relativament innovador, en el

qual l'empresa catalana comença a participar de forma creixent. Que es tracti d'una acció concessional no vol dir, tanmateix, que el donant no pugui obtenir rendiments indirectes de l'aportació realitzada en forma de millora d'imatge de l'empresa. És una activitat en ple desenvolupament en el marc del que anomenem màrquet social.

**4 Com a promotora de la formació del teixit econòmic i la creació d'iniciatives empresarials en el país en desenvolupament.** La política d'ajuda pot promoure projectes conjunts entre empreses del país donant i del receptor, proporcionar l'assistència tècnica necessària per promoure iniciatives empresarials pròpies del país en desenvolupament o identificar carències que puguin ser cobertes a través d'una major implicació dels donants, a través de la consegüent transferència de capacitats tècniques i productives. Les decisions d'inversió, l'obertura de negocis, han de ser àmbits reservats al funcionament del mercat i seria equivocat que l'ajuda contribuís a distorsionar aquest fet. Ara bé, si l'ajuda no pot determinar una acció inversora en la qual estan implicats dos agents privats, sí que pot afavorir que aquesta decisió es produeixi, a través de la seva acció de suport a les tasques prèvies i de constitució de la inversió. És l'anomenada Cooperació Tècnica relacionada amb la inversió.

### 3. El període 2001-2002. La transformació de la cooperació a Catalunya

L'any 1986 es crea una partida específica d'Ajuts al Tercer Món en el pressupost de la Generalitat de Catalunya. A partir d'aquest moment, la dotació de la partida anirà augmentant progressivament en el període 1986-1994. Aquest és un període d'una important obertura de l'economia catalana als mercats exteriors amb una alhora acció internacional dels agents empresarials, incloent els programes de cooperació empresarial, fonamentalment finançats per la Comissió Europea.

El període 1995-1998 ve marcat per un fort augment dels recursos destinats a la cooperació per la Generalitat. L'increment obeeix, d'una banda, a l'augment de la dotació de la partida d'Ajuts al Tercer Món, i de l'altra, a la incorporació de la resta de departaments de la Generalitat i organismes autònoms en les actuacions en l'àmbit de la cooperació. Hi ha la voluntat de realitzar una política de cooperació al desenvolupament més enllà de la gestió d'una partida. Amb aquesta intenció, l'any 1995 s'afegirà a la Llei de pres-

supostos, a més de la partida específica d'Ajuts al Tercer Món, una quantitat mínima i obligatòria a destinar a la solidaritat internacional i a la cooperació al desenvolupament per part dels diversos departaments i organismes autònoms de la Generalitat. A més de l'increment quantitatiu, la incorporació dels altres departaments suposa la progressiva implicació de nous agents en la cooperació, ja que cada departament executa les accions de cooperació conjuntament amb els agents que suposen la seva comunitat habitual de treball, i inicia el debat sobre els necessaris mecanismes que garanteixin el principi de coherència en la política de cooperació. És en aquesta etapa, que comencen a aparèixer els primers projectes de cooperació amb participació empresarial finançats per la Generalitat. Fins aquell moment, donada la inexistència de línies específiques de suport a Catalunya, i també a l'Estat espanyol, l'agent empresarial català havia hagut de cercar recursos per a l'execució dels seus projectes, especialment els de cooperació tècnica, a organismes internacionals, fonamentalment la Comissió Europea o els bancs multilaterals.

L'etapa 1999-2000 té un nou augment dels recursos amb uns fons extraordinaris per a la partida d'ajuts al Tercer Món amb l'objectiu de pal·liar els desastres ocasionats per l'huracà Mitch. Tanmateix, en aquest període no apareixen noves línies de suport específiques per a l'agent empresarial.

L'any 2001 va ser el final d'un llarg procés de treball conjunt dels diferents agents de la cooperació catalana, reunits al Consell Assessor de Cooperació, per a la redacció d'una proposta de Llei catalana de cooperació al desenvolupament, que finalment va ser aprovada per unanimitat pel Parlament de Catalunya. La Llei, en el seu article 29, obre la porta i el reconeixement a d'altres agents que no siguin exclusivament les ONGD, com ara les empreses i les associacions empresarials:

*"El compromís de Catalunya envers la cooperació al desenvolupament i la solidaritat internacional s'expressa en la voluntat del Govern i dels ens locals, i també en l'esforç fiscal i les contribucions voluntàries dels seus ciutadans i en les iniciatives impulsades des del seu teixit social i protagonitzades per les organitzacions no governamentals per al desenvolupament, les universitats i els centres educatius, les empreses i les associacions empresarials, els sindicats, els col·legis professionals, les esglésies, i altres agents de la societat civil que impulsin i projectin arreu l'esperit solidari de Catalunya."* (Article

29.1. de la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament ).

La Llei dóna un reconeixement a l'empresa com a agent de la cooperació, la qual cosa suposa un important avenç respecte a la situació anterior de la cooperació a Catalunya. Tanmateix, la inclusió de l'agent empresarial en la Llei no és suficient si a més no troba el reconeixement social, i molt especialment, el reconeixement dels altres agents de la cooperació.

Una vegada aprovada la Llei, l'any 2002 va suposar un nou pas endavant en el foment del paper del sector empresarial català en la cooperació al desenvolupament, a través d'importants elements inclosos al **Pla director de cooperació al desenvolupament 2003-2006**, redactat al llarg d'aquell any i aprovat per unanimitat pel Parlament de Catalunya a inicis del següent. Aquests elements que poden contribuir a la potenciació de les iniciatives del sector empresarial són els següents:

- 1 **Concentració sectorial de la cooperació catalana al desenvolupament.** El Pla director emmarca les diferents iniciatives de les administracions públiques catalanes i les entitats que les canalitzen en dotze objectius estratègics comuns, que garanteixin el major impacte. Entre aquests objectius s'inclou la millora de la capacitat productiva i de l'ocupació, àmbit en què el sector empresarial català té molt a aportar.
- 2 **La preeminència de la cooperació tècnica.** El Pla director indica una sèrie d'àmbits en què Catalunya ha anat adquirint destacables capacitats, tant internament com internacional. Això implica la possibilitat de basar la cooperació catalana en una cooperació tècnica que permeti enfortir aquestes capacitats en les comunitats amb què es coopera. Un d'aquests àmbits que destaca el Pla director és el de les empreses petites i mitjanes, amb la qual cosa, de nou, l'agent empresarial català ha de jugar un rol fonamental posant la seva experiència a l'abast de la política de cooperació.
- 3 **La interrelació dels actors de la cooperació catalana per al desenvolupament i el reconeixement de nous actors.** El conjunt d'actors de la cooperació catalana és ampli i plural, i així es reconeix a la Llei i al Pla director, cosa la qual dóna rellevància a nous actors com l'empresarial. No obstant això, s'ha d'evitar que aquesta pluralitat positiva es converteixi en un problema al fragmentar excessivament l'impacte de les accions de cooperació.

La Llei dóna un reconeixement a l'empresa com a agent de la cooperació, la qual cosa suposa un important avenç respecte a la situació anterior de la cooperació a Catalunya.

4 **L'enfortiment de les capacitats a Catalunya.** En aquesta línia, un dels aspectes per donar una atenció especial és la relativa al foment de les capacitats dels diferents actors de la cooperació catalana per al desenvolupament i el foment de les relacions entre ells. Això és especialment important quan es tracta d'actors de nova incorporació, com l'empresa.

#### **El nou paper de l'agent empresarial en la cooperació catalana**

El reconeixement del paper de l'agent empresarial per la Llei i el Pla director en el període 2001-2002 obre una sèrie de perspectives de futur sobre una cada vegada major implicació del sector empresarial en la política catalana de cooperació i un efectiu reconeixement de la resta dels agents. A més, el fet que el debat es produeixi al mateix moment que es discuteixen les noves formes de presència internacional que l'empresa catalana ha de tenir al segle XXI, així com quina ha de ser la seva responsabilitat social envers les comunitats locals on interactua, no fa més que enriquir-ne el debat.

Tot i això, aquest debat pot esdevenir estèril si paral·lelament no porta implícita la generació de nous instruments per fomentar i potenciar el paper dels agents empresarials en la cooperació. En aquest sentit, fins a l'aprovació de la Llei a finals del 2001, l'AOD de la Generalitat per a projectes amb participació empresarial es limitava a la realitzada per l'antic Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme (DTICT), fonamentalment a través dels seus organismes autònoms adscrits a l'Institut Català de l'Energia (ICAEN) i el Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA), que és el que té la missió de promoure l'acció internacional de l'agent empresarial.

L'any 2002 representa un gran salt quantitatiu i qualitatiu en l'AOD de la Generalitat en suport dels projectes amb participació empresarial. El desplegament de la Llei catalana, que no només reconeix el paper d'agent de l'em-

presa i les seves associacions, sinó que preveu el foment de les iniciatives dels nous actors de la cooperació, fa que s'iniciïn noves línies de suport, entre les quals cal destacar, per la seva innovació, el *Programa d'ajuts per a l'impuls de la participació dels agents empresarials catalans en la cooperació al desenvolupament*, endegat conjuntament per la Secretaria de Relacions Exteriors i el COPCA. Aquest programa va estar dotat l'any 2002 de gairebé 1,5 milions d'euros, dos terços dels quals van procedir dels pressupostos del COPCA i la resta de la partida per a noves línies d'actuació que la Secretaria de Relacions Exteriors va instrumentar fonamentalment per impulsar el paper dels nous agents de la cooperació, tal com preveu la Llei.

L'any 2002, el nou programa va finançar 14 projectes d'entitats empresarials catalanes amb l'objectiu de transferir el saber fer desenvolupat per aquestes entitats en suport de les empreses del nostre país, a organismes homòlegs

de PVD per contribuir així al desenvolupament del seu sector privat.

Adicionalment, també cal destacar els 239.829 euros destinats per la Secretaria de Relacions Exteriors per subvencionar l'organització Foment del Treball Nacional per a la realització d'un projecte d'assistència tècnica al Govern de la República Dominicana en el desenvolupament i la implementació d'un model normatiu a partir del desplegament de la Llei de prevenció de riscos laborals.

### L'AOD de la Generalitat a projectes amb participació empresarial

Tot i que el COPCA i l'ICAEN són dos organismes especialment actius en projectes de cooperació tècnica finançats per la Comissió Europea, el BID o l'AEI, havent adquirit una gran experiència i reconeixement internacional, l'aportació a la Cooperació Tècnica Autònoma era mínima fins al 2001. L'any 2002, en canvi, la Generalitat no només destina

#### PROJECTES FINANÇATS PEL PROGRAMA D'AJUTS PER A L'IMPULS DE LA PARTICIPACIÓ DELS AGENTS EMPRESARIALS CATALANS EN LA COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT (2002)

ENTITAT	ENTITAT CONTRAPART LOCAL	TÍTOL DEL PROJECTE
<b>AEGP</b> AGRUPACIÓ ESPANYOLA DE GÈNERE DE PUNT	<b>AMITH</b> ASSOCIATION MAROCAINE DES INDUSTRIES DE TEXTILE ET DE L'HABILLEMENT	COOPERAR PER AVANÇAR
<b>AIICA</b> ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN INDUSTRIAS DEL CURTIDO Y ANEXAS	<b>ANCE</b> ASOCIACIÓN NACIONAL DE CURTIDORES DEL ECUADOR	COOPERACIÓ PER A LA TRANSFERÈNCIA TECNOLÒGICA A LES INDÚSTRIES ADOBERES A L'ECUADOR
<b>ASINCA</b> ASSOCIACIÓ D'EMPRESSES D'ENGINYERIA I CONSULTORIA INDEPENDENTS DE CATALUNYA	<b>FMCI</b> FÉDÉRATION MAROCAINE DU CONSEIL ET L'INGÉNIERIE	PROJECTE DE FORMACIÓ PER A TÈCNICS DEL MARROC
<b>SECARTYS</b> ASSOCIACIÓ ESPANYOLA D'EXPORTADORS D'ELECTRÒNICA I INFORMÀTICA	<b>ODI</b> OFFICE POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL	<b>MACAELTIC</b> – MARROC-CATALUNYA: COOPERACIÓ EN ELECTRÒNICA O TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LES COMUNICACIONS (TIC)
<b>AMEC</b> ASSOCIACIÓ MULTISECTORIAL D'EMPRESSES	<b>INDE</b> INSTITUTO NICARAGÜENSE DE DESARROLLO -EUROCENTRO NICARAGUA-	PROJECTE D'ASSISTÈNCIA TÈCNICA I FORMACIÓ PER A LA INDÚSTRIA LÀCTIA I DERIVATS A NICARAGUA
<b>COCINB</b> CAMBRA OFICIAL DE COMERÇ, INDÚSTRIA I NAVEGACIÓ DE BARCELONA	CÁMARA DE COMERCIO Y PRODUCCIÓN DE LA LIBERTAD DE TRUJILLO.	DISSENY I POSADA EN MARXA DE NOUS SERVEIS GENERADORS DE COMPETITIVITAT EMPRESARIAL A LES EMPRESES DE LA CAMBRA DE COMERÇ I PRODUCCIÓ DE LA LIBERTAD
<b>CEAM</b> CENTRE D'ESTUDIS I ASSESSORAMENT METAL·LÚRGIC	<b>NICAM</b> INSTITUTO INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN MUNICIPAL	SUPORT A LA CREACIÓ D'UNA UNITAT DE SERVEIS TÈCNICS DESTINATS A LA MILLORA DE LA COMPETITIVITAT DE LES PIMES METAL·LÚRGIQUES DEL PERÚ
<b>CTFC</b> CENTRE TECNOLÒGIC FORESTAL DE CATALUNYA	ASOCIACIÓN FUNDACIÓN <b>CORDES</b> I <b>UCRES</b> UNIÓN COMUNIDADES RURALES DEL NORTE DE SAN SALVADOR Y LA LIBERTAD	POTENCIACIÓ DE LES COOPERATIVES RAMADERES DE DONES I AVALUACIÓ DE NOVES POSSIBILITATS DE NEGOCI BASADES EN LA COMERCIALIZACIÓ INTERNACIONAL DE PRODUCTES LOCALS
<b>CHC</b> CONSORCI HOSPITALARI DE CATALUNYA	<b>OAS</b> ORGANISMO ANDINO DE LA SALUD	PROGRAMA DE FORMACIÓ EN GESTIÓ HOSPITALÀRIA
<b>FESALC</b> FEDERACIÓ DE SOCIETATS LABORALS DE CATALUNYA	<b>CECAN</b> CORPORACIÓN CÍVICA DANIEL GILLARD	ECONOMIA SOCIAL I EMPRESA A COLÒMBIA
FUNDACIÓ PRIVADA <b>CECOT</b> FORMACIÓ	<b>CGEM</b> CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES DU MARROC	SUPORT A INICIATIVES EMPRESARIALS AL MARROC
FUNDACIÓ UN SOL MÓN CAIXA CATALUNYA	<b>AMC</b> , SOCIEDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO DE EL SALVADOR I TCHUMA, COOPERATIVA DE CREDITO E POUPANÇA DE MOÇAMBIQUE	ASSISTÈNCIA TÈCNICA I FINANCERA PER A L'ENFORTIMENT D'INSTITUCIONS DE MICROFINANCES (IMF) DEL TERCER MÓN BASADA EN L'EXPERIÈNCIA DE CAIXA DE CATALUNYA
<b>PIMEC-SEFES</b> PETITA I MITJANA EMPRESA DE CATALUNYA	<b>CPCC</b> CÁMARA DE PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE CONCEPCIÓN	TRANSFERÈNCIA DE MODELS DE GESTIÓ MODERNS A LA CÁMARA DE PRODUCCIÓ I DEL COMERCI DE CONCEPCIÓN
TURISME DE BARCELONA	BEIJING TOURISM ADMINISTRATION	ASSISTÈNCIA TÈCNICA EN MATÈRIA DE PROMOCIÓ TURÍSTICA AL SECTOR TURÍSTIC DE BEIJING

Font: www.copca.com



més recursos als projectes executats pels organismes empresarials, passant dels prop de 500.000 euros de 2001 a més de 1,7 milions, sinó que la distribució entre partides varia substancialment.

Hi ha una clara voluntat de potenciar els projectes de Cooperació Tècnica, que és on el sector empresarial català pot aportar un important valor afegit a la cooperació catalana, basat en la seva experiència i contribució al desenvolupament d'un teixit de petites i mitjanes empreses que ha estat cabdal en la generació de riquesa i desenvolupament al nostre país.

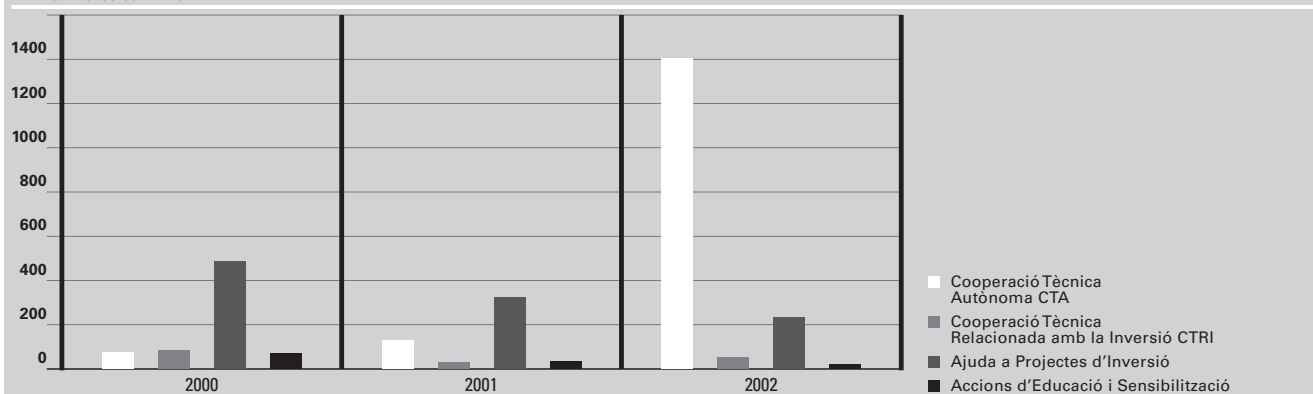
Fins a l'any 2001, la partida fonamental d'ajuda havia estat lligada als projectes d'inversió i cooperació empresarial d'empreses catalanes amb socis de països del Sud, per potenciar la generació d'un desenvolupament d'aquests països a través de l'aportació de noves tecnologies, la generació de llocs de treball i riquesa. En un moment d'incipient

participació del sector empresarial en la cooperació al desenvolupament, aquest tipus d'ajuts eren els més fàcilment assimilables pel sector, ja que hi havia una percepció més directa del benefici a obtenir per a les empreses amb la utilització d'aquests instruments. Addicionalment, cal tenir en compte que les inversions catalanes als països en vies de desenvolupament van experimentar un espectacular creixement a partir de 1997, seguint les mateixes pautes que els fluxos mundials d'inversió. Tanmateix, els darrers anys s'ha anat contraent donada la inestabilitat internacional. Aquesta contracció provoca que aquests tipus d'ajuts vagin també disminuint en valor absolut. A més, en aquest període, es produeix una aplicació més estricta dels criteris del CAD en la declaració de l'AOD, en el marc del treball realitzat per la comissió encarregada del Consell Assessor de Cooperació, en què participava el COPCA.

Aquests darrers anys, s'ha fet un gran pas endavant en l'impuls de la participació de l'agent empresarial en la coope-

**AOD DE LA GENERALITAT A PROJECTES AMB PARTICIPACIÓ EMPRESARIAL**

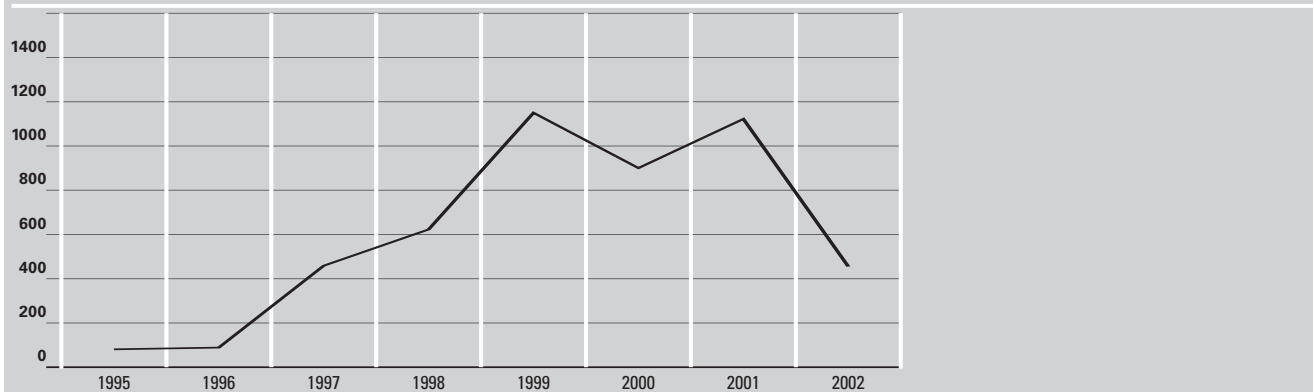
MILERS D'EUROS CORRENTS



FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la Secretaria de Relacions Exteriors

**EVOLUCIÓ DE L'IDE CATALANA ALS PVD (1995-2002)**

MILERS D'EUROS CORRENTS



FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció General de Comerç i Inversions del Ministeri d'Economia ([www.mcx.es/polco](http://www.mcx.es/polco))

ració catalana, però hi ha encara molt camí a fer. Cal doncs integrar en una visió de conjunt els diferents actors de la cooperació catalana, en què cadascú – ONG, universitats, sindicats, administracions públiques, empreses i les seves institucions de suport, etc. - tingui el seu àmbit d'actuació, sense ser excloent del de la resta.

#### BIBLIOGRAFIA

- **Alonso, J.A.**, *"Paper de l'empresa en la política de cooperació al desenvolupament: materials per a un debat"* COPCA, 2001.  
<http://www.copca.com/ct/cooperacio:ExportIndex/cooperacio:articles>
- Comissió de les Comunitats Europees, *"Cooperación de la Comunidad Europea con terceros países: planteamiento de la Comisión sobre el futuro apoyo al desarrollo del sector empresarial"*, Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu, COM (2003) 267 final, Brussel·les 19.5.2003.
- Comissió de les Comunitats Europees, *"Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas"*, COM (2001) 366 final, Brussel·les 18.7.2001.
- COPCA, Cooperació Internacional <http://www.copca.com/ct/cooperacio:Export>
- COPCA, *"Els organismes de suport a l'empresa i la cooperació al desenvolupament"* Catalunya Internacional, núm. 24, juliol-setembre 2000.
- **Fortainer, F, Meher, M.** *"Foreign Direct Investment and Sustainable Development"* Financial Market Trends Núm. 79, OCDE juliol 2001.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/33/48/1906135.pdf>
- Generalitat de Catalunya, *"Cooperació catalana. Memòria 2001-2002"* Secretaria de Relacions Exteriors, novembre 2003.
- Generalitat de Catalunya, *"Memòria de Cooperació al Desenvolupament 2000"* Secretaria de Relacions Exteriors, maig 2002.
- OCDE, *"DAC orientations for development co-operation in support of private sector development (Note by the Secretariat)"* DCD/DCA (93)32/REV2, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/56/1919794.pdf>
- Parlament de Catalunya, *"Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament"* DOGC núm. 3511 – 11/01/2002, pàg. 461.
- Parlament de Catalunya, *"Resolució 1699/VI, de 19 de febrer de 2003, sobre el Pla director de cooperació al desenvolupament 2003-2006"* DOGC núm. 3872 – 28/04/2003, pàg. 8.303.

## El Comerç Just, un moviment que creix

Xavier Montagut<sup>1</sup>

A Catalunya, el Comerç Just neix més tard que a la resta de països europeus, i encara no ha arribat al nivell aconseguit en aquests països. Tanmateix, en els darrers anys, ha experimentat un creixement sostingut prou significatiu.

### Un ampli nivell de difusió

Les organitzacions de Comerç Just han desenvolupat un amplí ventall d'activitats de sensibilització, s'han dut a terme nombrosos tallers, jornades, exposicions, cursos, fires..., i l'elaboració i edició de recursos de tota mena: llibres, vídeos, guies didàctiques, jocs, cartells, *cd-roms*, butlletins...

Dins d'aquestes activitats de sensibilització, cal destacar la "Festa del Comerç Just", que des del 2000 organitzen cada any conjuntament Setem, Xarxa de Consum Solidari, Intermón-Oxfam, Cooperació, Sodepau i Alternativa3 i nombrosos grups locals. Amb aquest treball unitari s'aconsegueix una molt important difusió del Comerç Just en els diferents mitjans de comunicació. Les activitats realitzades a Barcelona i a diverses ciutats de Catalunya el cap de setmana que dura la festa, han permès moltes persones apropar-se per primera vegada al Comerç Just.

Podem constatar que el conjunt d'activitats realitzades ha aconseguit una difusió i un grau de coneixement del Comerç Just força important. Les dades d'una enquesta realitzada per l'Ajuntament de Barcelona el març de 2003, així ho demostren. En el citat estudi, es valorava que el 69% de les persones entrevistades deien que coneixien o havien sentit parlar del Comerç Just, el 67% que estarien disposades a pagar més per un producte de Comerç Just, i el 22% assegurava haver-ne comprat algun durant el darrer any.<sup>2</sup>

### Campanyes en marxa

També les accions de sensibilització han crescut de forma significativa. Diverses campanyes de les organitzacions de Comerç Just estan en marxa. N'hi ha generals com campanyes per la sobirania alimentària, que estan essent impulsades per organitzacions de Comerç Just, com la Xarxa de Consum Solidari, i també per organitzacions o plataformes que van més enllà del moviment de Comerç Just: campanya de la Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament (FCONGD) i d'Àgora Nord-Sud. Aquestes campanyes recullen el concepte de Sobirania Alimentària impulsat per organitzacions pageses del Sud i del Nord, fonamentalment agrupades en *Vía Campesina* i que plantegen un altre model agrícola i comercial davant de la liberalització de l'agricultura que està portant la ruïna a milions de pagesos a tot el món. El Comerç Just pot ser una eina per difondre la Sobirania Alimentària com un dret que unifica els interessos dels petits agricultors del Nord i del Sud.

Altres campanyes, tot i que impulsades per organitzacions de Comerç Just, també van més enllà dels temes específics de Comerç Just. Aquest és el cas de la campanya "Comerç amb Justícia" que, impulsada per Intermón Oxfam, parteix d'una denúncia de les injustes relacions del comerç internacional existent i es planteja un canvi en les regles que regeixen aquest comerç.

També campanyes centrades en temes més específics han estat impulsades. Així, han continuat campanyes que porten ja uns quants anys com la de "Roba Neta" promoguda per Setem, que denuncia la situació de 27 milions de treballa-

<sup>1</sup> Xavier Montagut, president de la Xarxa de Consum Solidari  
<sup>2</sup> Vegeu

[http://www.bcn.es/agenda21/A21\\_text/Estudis\\_enquestes/Omnibuscomercjust.pdf](http://www.bcn.es/agenda21/A21_text/Estudis_enquestes/Omnibuscomercjust.pdf)

dores que a 850 zones franques distribuïdes a 70 països, principalment del Tercer Món, fabriquen molts dels productes que utilitzem (tèxtils, sabatilles esportives, etc.) en unes condicions de sobreexplotació que les converteixen en els nous "esclaus del segle XXI". Treballant sobre el fet que les companyies que s'aprofiten d'aquesta situació també depenen de la imatge que tinguem d'elles els compradors, el treball de denúncia està lligat a forçar-les a preocupar-se de canviar la seva conducta.

### Una altra forma de comerç s'està construint

Però la característica més específica del moviment de Comerç Just és el seu esforç per comercialitzar productes del Sud d'una altra manera. També en aquest terreny hi ha hagut un nivell de creixement important i sostingut els últims anys encara que bastant per sota del que es podria deduir de l'enquesta municipal i del nivell de difusió obtingut pel Comerç Just. Les dades del següent quadre mostren un creixement del 16,32% el 2001 i del 28,60% el 2002.

ANY	ARTESANIA	INCREMENT	%	ALIMENTACIÓ	INCREMENT	%	TOTAL	INCREMENT
2000	966846	-	62,47%	580.679	-	37,52%	1.547.525	-
2001	1.007.009	4,15%	55,93%	793.203	36,60%	44,06%	1.800.212	16,32%
2002	1.147.168	13,91%	49,55%	1.167.765	47,22%	50,44%	2.314.933	28,60%

Font: Informe Comerç Just 2000-2002 de Setem

De la mateixa manera, ha continuat la campanya de Boicot a Bacardí impulsada a casa nostra per Sodepau i la Xarxa de Consum Solidari. La campanya denuncia l'estreta vinculació entre Bacardí, els seus executius i accionistes i els serveis secrets dels EUA i els polítics més dretans d'aquest país. La família Bacardí dirigeix la poderosa *Fundación Nacional Cubano Americana* (FNCA), implicada en molts actes de sabotatge contra Cuba o en el finançament de la Contra de Nicaragua, i han col·laborat en la redacció de la Llei Helms-Burton, que pretén "castigar" totes aquelles empreses que inverteixin a Cuba sense el consentiment dels EUA. Enfront d'això, el moviment del Comerç Just comercialitza el rom *Liberación*, un producte solidari procedent de Cuba i respectuós amb la situació política d'aquell país.

La situació dramàtica dels productors de cafè, especialment dels petits, que estan perdent més de 4.800 d'euros l'any a causa del daltabaix del preu mundial que des del 1977 ha caigut un 70%, ha motivat diverses campanyes sobre el cafè: *Gra Just* (Cooperació), *SOS-Cafè* (Intermón-Oxfam), *El bon cafè és bo per a tothom* (Setem). *El model agroecològic a Cuba: el cas del Cafè* (Xarxa de Consum Solidari).

Les campanyes denuncien una situació on es calcula que els països productors reben menys del 10% dels 54.500 milions d'euros que genera el negoci del cafè cada any, i els camperols del cafè reben, de mitjana, 24 cèntims per lliura, mentre que els consumidors dels països rics paguen uns 3,60 dòlars per lliura; una diferència del 1.500% que es queda en mans de les grans empreses intermediàries. Per això, les diferents campanyes s'esforcen a fomentar un mercat del cafè que pagui un preu just als cultivadors que els permeti tenir una vida digna.

El creixement es dona en tots els productes de Comerç Just, la qual cosa confirma que estem en una fase inicial en què el Comerç Just encara està arribant per primera vegada a molta gent.

Aquest creixement és molt més important en l'alimentació, amb percentatges de creixement d'entre el 37% i el 50%. A l'any 2002, l'alimentació supera ja l'artesania en les vendes. Cal afegir-hi que el creixement en nombre de productes venuts és encara més significatiu que el creixement monetari, si tenim en compte l'alt preu dels productes d'artesania en comparació amb els d'alimentació.

També hi ha una diversificació dels productes en el terreny de l'alimentació. De fet, algunes importadores han començat a fer importacions directes a països del Sud alhora que també es mantenen i creixen les importacions conjuntes amb altres organitzacions europees.

### Creix la diversitat

El Comerç Just creix en un món més globalitzat i amb una gran i persistent crisi dels mercats de matèries primeres. La seva creixent influència no ha passat desapercibuda als principals agents del procés globalitzador. Per exemple, en el cas del cafè, producte estrella del Comerç Just, ens trobem que els mateixos organismes que es neguen a garantir un preu mínim i a controlar l'oferta comencen a parlar del Comerç Just.

Així, el Banc Mundial es va adherir a la campanya mundial a favor dels productors de cafè al Sud, mentre alentia el pagament d'un preu just pel gra i el seu cultiu ambientalment sostenible. Va cridar a establir polítiques i criteris més



EQUADOR – FOTO CEDIDA PER XARXA DE CONSUM SOLIDARI

estrictes per etiquetar o certificar el cafè com a “orgànic, de “comerç just”, “cultivat a l’ombra” o “sostenible”. L’administració nord-americana, mitjançant el seu programa USAID, també està apostant per les certificacions “sostenibles” i de “Comerç Just”.

També diverses multinacionals com *McDonalds* i altres estan apostant per introduir-hi cafès d’aquest tipus. Potser el cas més significatiu és el de *Procter&Gamble* (P&G), la major companyia de cafè d’EUA i una de les quatre que controlen el mercat mundial. P&G subministrarà, a finals de 2004, cafè certificat de Comerç Just a 15.000 supermercats als Estats Units d’Amèrica.

Per a alguns, això significa noves oportunitats de fer créixer el Comerç Just i afavorir els productors de cafè del Sud. Per a altres, això és una neteja de cara dels mateixos que estan generant la crisi del mercat mundial. El debat remet a algunes de les certificadoras de Comerç Just i sobre els criteris que hi utilitzen. Hi ha qui els critica que desvinculin el cafè comprat al Sud a l’actuació global de les multinacionals, al seu paper en un mercat globalitzat i a les seves pràctiques, també en els països del Nord. En definitiva, es debat si es poden certificar “productes de Comerç Just” o el

Comerç Just és una lluita en tota la cadena de comercialització. Aquesta segona visió creuria que l’únic que es pot certificar són les organitzacions que estan en aquesta lluita i els seus productes. Com és fàcil d’imaginar, en el debat present en tot el món, hi ha múltiples matisos i tot tipus de postures intermitjanes.

L’aparició d’aquest debat a Catalunya, com a tot l’Estat espanyol, ha estat motivada per la proposta d’impulsar una iniciativa nacional per promoure una d’aquestes certificadoras a l’Estat espanyol: el segell *Fair Trade Labelling Organizations International* (FLO-International). Darrera de les posicions favorables i contràries a la implantació del segell FLO, ha sorgit un ampli i ric debat en què s’han plasmat diferents visions del Comerç Just, del paper de les organitzacions de Comerç Just i de les seves relacions amb altres lluites i altres moviments socials.

El moviment de Comerç Just tampoc ha estat aliè a l’important creixement del moviment antiglobalització. El Comerç Just ha estat present en els diferents fòrums i mobilitzacions internacionals, les seves campanyes moltes vegades fan referència a temes que com l’OMC, el debat de polítiques agrícoles i d’altres, també estan presents en els



moviments antiglobalització. Així, la pluralitat existent en el moviment altermundialista també s'ha expressat dins del moviment de Comerç Just.

D'aquesta manera a la Coordinadora Estatal de Comerç just s'han donat diferents posicions i moltes organitzacions han pres posició amb temes sobre els quals fins ara hi havia poc debat al moviment. Han sorgit diferents visions sobre el paper del comerç internacional. Uns el valoren com a motor de desenvolupament a què condicionar amb unes regles justes. D'altres han defensat que el comerç internacional ha de perdre la centralitat que ha adquirit en l'actual model, centralitat que hauria de recuperar l'acció pública democràtica desenvolupada, en primer lloc, en àmbits locals. Segons aquesta visió, el comerç internacional hauria de supeditar-se a les decisions locals que haurien de mantenir la seva capacitat de decisió sobirana.

També han aparegut diferents visions sobre l'OMC i de com actuar respecte a ella. Uns defensen la necessitat d'introduir dins de l'OMC normes més igualitàries. Altres plantegen que temes com l'agricultura i la salut, que essencialment són un dret, haurien de sortir de les agendes de l'Organització Mundial del Comerç.

Però el més important és que les diferents visions s'han enriquit amb el debat, i que el conjunt del moviment del Comerç Just, de la mateixa manera que altres moviments, ha fet sentir la seva veu plural, que reforçava la visió crítica respecte als efectes nefasts de l'actual model neoliberal.

### Els reptes

El moviment de Comerç Just té davant importants possibilitats de créixer, si ens atenem a les experiències dels altres països europeus.

Al mateix temps, també ha crescut la seva pluralitat i amb ella els diferents debats i les diferents opcions al seu interior. Diferències que de vegades són complementàries i d'altres porten a positures contradictòries. Créixer de forma unitària i alhora plural és el repte que té al seu davant.

Per anar per aquest camí, cal enfortir els punts comuns, treballar la complementarietat de les diferents opcions quan sigui possible, i quan siguin contradictòries, situar les diferències en el seu punt exacte i saber-les transmetre al conjunt de la societat. D'aquesta manera, la pluralitat d'opcions i el debat entre elles seran la base d'un ventall més ampli d'opcions per dur a terme un consum responsable.

Un moviment de Comerç Just més plural s'adequarà millor a una societat que també ho és. Així, el moviment trobarà un nou punt fort en la seva pluralitat.

El Comerç Just creix en un món més globalitzat i amb una gran i persistent crisi dels mercats de matèries primeres. La seva creixent influència no ha passat desapercebuda als principals agents del procés globalitzador

## Experiències i resultats de dues campanyes rellevants

### Campanya Roba Neta: netejar d'injustícies la roba que vestim

Toni Codina<sup>1</sup>

La Campanya Roba Neta (*Clean Clothes Campaign*) és una campanya internacional que pretén millorar les condicions laborals en el sector tèxtil. Va néixer a Holanda a inicis de la dècada dels 90 a l'interior del moviment del Comerç Just, un moviment del qual aquest país centreeuropeu ha estat sempre el capdavanter. Des d'aleshores, i a través de les xarxes del Comerç Just, la Campanya Roba Neta es va anar estenent progressivament a altres països europeus, fins als 12 on avui funciona activament. A cada país, la campanya està formada per una coalició d'ONG, grups de Comerç Just, sindicats, organitzacions de consumidors, centres d'estudi, organitzacions juvenils, esglésies, etc. Cada campanya treballa de forma autònoma i es reuneixen periòdicament per treballar conjuntament a l'àmbit europeu, coordinades per un secretariat internacional amb seu a Amsterdam.

La Campanya Roba Neta és considerada avui un dels principals precursors del moviment per una altra globalització, que cristal·litza una dècada més tard, ja que fou una de les primeres respostes organitzades en forma de xarxa internacional per tal de denunciar la cara fosca del creixent procés de globalització de la producció i de liberalització del comerç internacional. El sector tèxtil és, en efecte, un dels sectors on aquest procés ha tingut un impacte més gran i amb unes conseqüències més negatives: l'explotació de milions de treballadors dels països pobres a fi que confeccionin a baix preu la roba que vestim els ciutadans del Nord. Tal com ens recorda Naomi Klein a *"No Logo"*, un dels llibres que més ha contribuït en els últims anys a divulgar les denúncies de la Campanya Roba Neta, aquests milions de treballadors dels països pobres són els nous esclaus del segle XXI. Segons l'Organització Internacional del Treball (OIT), són 27 milions



MATERIAL CEDIDIT PER SETEM

<sup>1</sup> Toni Codina, director de SETEM-Catalunya



BARCELONA 2002- ACCIÓ AL CARRER - FOTO CEDIDA PER SETEM

d'obrers, la majoria dones, que treballen a milers de "fàbriques de la suor" o "maquiles" situades a les 850 zones franques creades per més de 70 països en les darreres dècades.

A l'Estat espanyol, des de 1997, la Campanya Roba Neta està impulsada i coordinada per SETEM-Catalunya, i compta amb el suport d'altres 70 entitats adherides. De la mateixa manera que la campanya internacional, la Campanya Roba Neta del nostre país treballa en quatre camps d'activitat:

- Pressionar les grans empreses del sector, en aquest cas les espanyoles, perquè es responsabilitzin i assegurin que la seva roba es fabrica en condicions laborals dignes.
- Conscienciar i mobilitzar els consumidors perquè actuïn de forma responsable en el moment de comprar roba.
- Solidaritzar-nos i mobilitzar-nos en suport de les lluites i reivindicacions dels treballadors del tèxtil, associacions de drets humans i sindicats dels països del Sud.
- Pressionar els governs perquè estableixin una legislació que fomenti unes condicions laborals òptimes a tot arreu, i que promogui especialment accions legals contra les empreses en els seus països d'origen per la violació dels drets laborals en altres països.

Al llarg dels últims anys, SETEM ha impulsat aquests objectius de la Campanya Roba Neta al nostre país per mitjà de diverses accions, entre les quals destaquem les següents:

- "Teixit amb dignitat" (1997-1998): programa de sensibilització sobre les condicions de treball en el sector tèxtil dels països del Sud.
- "Amb això no juguem" (1999-2000): campanya de denúncia de la responsabilitat de les grans marques de roba esportiva, amb accions de protesta contra Nike i Adidas.
- "Made in DD.HH." (2001-2002): campanya de pressió contra les 5 principals companyies espanyoles (*Inditex*, *Mango*, *Cortefiel*, *Burberry* i *Adolfo Domínguez*) en defensa dels Drets Humans dels seus treballadors en països del Sud.

En aquesta última fase, destaca una acció pionera que va causar un fort impacte: la compra per part de SETEM d'acions d'*Inditex*, amb l'objectiu de pressionar aquesta companyia per mitjà de la participació anual a les juntes d'accionistes. Això s'esdevingué al maig de 2001, en el moment en què aquesta empresa va sortir a borsa. Es tractava d'una estratègia que ja havien dut a terme algunes ONG ecologistes del nord d'Europa a fi d'influir sobre multinacionals del sector energètic, però sense cap precedent a l'Estat espanyol. SETEM es trobava en ple procés de pressió sobre aquesta gran companyia espanyola, amb escassos resultats, i vam creure que aquesta podia ser una bona via per incrementar la nostra capacitat d'incidència. I així fou, ja que l'impacte mediàtic i sobre l'empresa d'aquesta iniciativa fou tan important que la reacció d'*Inditex* fou immediata: creació d'un departament de responsabilitat corporativa i anunci públic d'un paquet de mesures correctives. Un mes després, el diari El País ho explicava amb el titular "Taponada la vía de agua en Inditex". Aquesta acció no només era important per a la campanya espanyola, sinó per a tota la Campanya Roba Neta internacional, ja que *Inditex* és avui la quarta companyia tèxtil del món i les seves prop de 2.000 botigues *Zara*, *Stradivarius*, *Bershka*, *Massimo Dutti*, *Pull and Bear* i *Oysho* estan presents a 48 països.

Des d'aleshores, hem seguit exercint pressió sobre *Inditex* i les altres grans marques espanyoles per diversos mitjans: assistint cada any a les juntes d'accionistes d'*Inditex*, on hem formulat diverses preguntes; sensibilitzant i informant els consumidors per mitjà del *web*, publicacions, accions al carrer, etc.; investigant i denunciant la

situació dels treballadors en els països productors, etc. En aquest darrer apartat, destaquen els diversos estudis que SETEM ha realitzat en els últims anys sobre la confecció tèxtil al Marroc per a les grans marques espanyoles, en els quals hem pogut constatar que les condicions d'exploració no són gaire diferents a les que trobem en altres llocs del planeta, i que la conducta de les companyies espanyoles tampoc no és gaire diferent a la d'altres multinacionals estrangeres.

Va ser precisament això el que va intentar mostrar, mitjançant un informe nostre, el reportatge "*Tropos Sucios*" del programa *Linea 900* de TVE. Aquest reportatge es va fer famós, no tant per les imatges d'exploració laboral al Marroc i la responsabilitat d'empreses espanyoles, sinó pel fet que fou –en 12 anys– el primer reportatge d'aquest programa censurat per la direcció de TVE el dia abans de ser emès, el 25 maig de 2002. L'escàndol va arribar fins al Congrés dels Diputats i les successives pressions per part de la Campanya Roba Neta i de diversos grups polítics sobre el director de TVE van permetre que el reportatge fos finalment emès el gener de 2003.

Una altra actuació interessant de recordar és la denúncia contra l'empresa catalana *Mango* per produir a Birmània. A l'octubre del 2002, una periodista va contactar amb la Campanya Roba Neta espanyola per informar-nos de l'existència d'articles de la marca *Mango* fabricats a Birmània. La campanya denuncia des de fa anys les condicions de producció en aquest país asiàtic i, amb el suport de l'oposició birmana i de l'OIT, demana a les empreses tèxtils que abandonin el país per evitar el foment de l'esclavitud, l'ús de mà d'obra forçada i de menors. Malgrat que la reacció inicial de *Mango* fou d'incredulitat, com acostumen a fer totes les empreses, posteriorment van reconèixer la confecció de 80.000 jerses en aquell país i van comprometre's per escrit a no produir de nou a Birmània mentre no canviïn les condicions polítiques del país.

Amb aquests i altres exemples de la Campanya Roba Neta a Espanya, i molts més que podríem citar de la campanya internacional, s'ha anat demostrant en els darrers anys que la pressió dels consumidors i de la societat civil organitzada és capaç de doblegar i corregir el comportament de grans multinacionals. I que aquesta és una via que hem de seguir impulsant i ampliant per fer un món més humà i més just.

A més d'aquesta tasca de pressió sobre el sector privat, SETEM vol buscar en els propers anys una major compli-

citat dels poders públics per mitjà del foment de la "compra pública ètica". És a dir, el compromís de les administracions d'incloure criteris ètics i socials en les seves compres de roba (uniformes i vestimenta de funcionaris, principalment). Es tracta d'un camí que ja han iniciat governs locals, regionals i nacionals d'EUA i del nord d'Europa, a instàncies de la Campanya Roba Neta, i que creiem que també podrà contribuir a promoure la responsabilitat social de les empreses tèxtils del nostre país que s'han internacionalitzat en els darrers anys en el nou marc de globalització que estem vivint.

### “Les dents del lobby: Adéu a les armes”

Daniel Luz Álvarez<sup>2</sup>

És ben sabut que Espanya és un país que fabrica i ven armes, però també se sap que tot el que envolta el comerç d'armes està emparat pel secretisme i l'opacitat. A l'any 1994, just durant la convulsió social produïda per les catàstrofes humanitàries de Rwanda i dels Balcans, quatre ONG (Amnistia Internacional, Greenpeace, Intermón Oxfam i Metges Sense Fronteres) van declarar-se tipus de contemplar el cinisme del cicle: primer el govern ven armes que alimenten els conflictes armats, i després és la societat civil qui ha d'enviar l'ajut humanitari i els seus cooperants per curar les víctimes; com si es tractés del servei postvenda. És per aquest motiu que aquestes ONG van decidir unir les seves forces en el marc d'una primera campanya conjunta: *Secrets que maten*, una campanya per aconseguir transparència en el comerç d'armes.

La iniciativa va resultar pionera, tant a l'Estat espanyol com internacionalment, en dues direccions. Per una banda, era la primera vegada que es plantejava la necessitat de conèixer què és el que s'estava fent en matèria d'exportació d'armes. Fins aleshores, hi havia un absolut desconeixement per part de l'opinió pública, i els grups polítics no mostraven gaire sensibilitat sobre la matèria. Era imprescindible, per tant, informar a l'opinió pública i canviar la prioritat de les agendes per poder modificar-ne les pràctiques polítiques i administratives. L'oposició a aquesta iniciativa, de totes maneres, no només va venir per part de l'administració o dels grups conservadors; també molts moviments socials (possibles aliats *a priori*) van mostrar la seva disconformitat perquè el que es plantejava era donar transparència al comerç d'armes, el que segons la seva opinió, venia a legitimar-lo. El que s'havia de demanar, segons aquests col·lectius, era l'eradicació total de les armes.

Per altra banda, la campanya també va ser avantguardista per la seva composició i manera de treballar. Encara a hores d'ara trobem pocs exemples de campanyes conjuntes (no coalicions) on quatre grans ONG com les mencionades s'uneixen sota un mateix logo i un únic discurs. Una de les grans aportacions que s'ha aconseguit amb aquesta manera de treballar és la de llimar diferències i distàncies entre organitzacions i fer fora la gelosia i els temors mutus, així com la pedagogia practicada a l'hora de treballar conjuntament. Adonar-se, en definitiva, del valor afegit que té el fet d'unir-hi les forces.



MATERIAL CEDIT PER L'ESCOLA DE CULTURA DE PAU

Per què aquestes organitzacions i no d'altres? També es podria haver optat per construir-hi una gran coalició de 20 o 30 ONG (això funciona molt bé per sensibilitzar l'opinió pública), però l'objectiu de la campanya, a més de sensibilitzar, també era exercir pressió política i canviar lleis i maneres de fer, per la qual cosa era aconsellable limitar el lideratge a un grup compacte i reduït d'ONG. El que es buscava era un grup d'ONG amb sensibilitat sobre la temàtica des de diferents perspectives, amb projecció internacional i una ferma credibilitat social, així com amb prou recursos econòmics i humans per afrontar una campanya que s'intuïa llarga i àrdua. A més, el talant individual d'aquestes quatre ONG donaven una legitimitat i un valor de partida, ja sigui per nom com per treballar temes diferents, però tan propers a la vegada: la protecció dels Drets Humans, l'ecopacifisme, el desenvolupament i l'assistència humanitària.

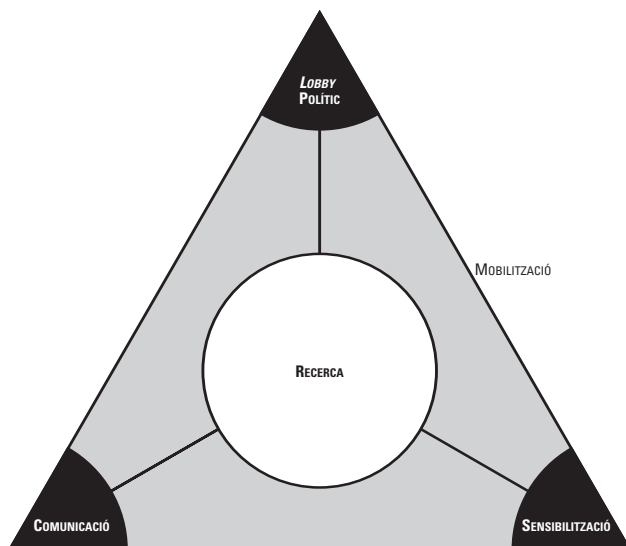
Però aquest prestigi social de les ONG calia acompanyar-lo amb coneixement sobre un tema, que com ja s'ha dit, del qual se sabia ben poca cosa. Un aspecte important i que ha resultat fonamental és adonar-se que tota acció de campanya s'ha d'acompanyar amb investigacions rigoroses i amb propostes alternatives. Les queixes i les denúncies sempre han de tenir una base, i aquesta ha de ser sòlida i irrefutable. Aquesta tasca de caràcter més tècnic va ser assignada inicialment al Centre UNESCO de Catalunya, i posteriorment a la Càtedra UNESCO sobre Pau i Drets Humans de la UAB, que després es va convertir en l'Escola de Cultura de Pau. La recerca és i ha estat el ciment de tota l'estructura del lobby (ja sigui per exercir pressió política com per sensibilitzar l'opinió pública o per treballar amb els mitjans de comunicació). El punt de partida és que no val cri-

<sup>2</sup> Coordinador dels Programes de Desarmament de l'Escola de Cultura de Pau.



ticar per criticar; totes les denúncies han de ser fonamentades i han d'oferir-s'hi propostes constructives. El que es pretenia, des de l'inici, era construir un nou discurs que fes front a la realitat que es volia canviar, i per aconseguir-ho, calen dades i gent preparada per poder defensar els arguments. També cal afegir-hi que el període de formació abans que les diferents campanyes veiessin la llum va tenir una durada mínima d'un any, dedicat a l'estudi i a la preparació de les persones que després havien de liderar la campanya, així com a l'articulació del discurs i al disseny dels materials.

### El funcionament del Lobby



Aquesta primera campanya va aconseguir que per primera vegada el Govern hagués d'informar al Congrés dels Diputats sobre les "dades essencials d'exportació d'armes" gràcies a l'aprovació d'una proposició no de llei aprovada per unanimitat el març de 1997.

Però amb això no va haver-hi prou. El seguiment de la vigilància del que el govern feia per part dels socis de campanya, va mostrar dues coses: per una banda, que la informació que el govern ofería als diputats semestralment no era suficient per poder exercir un veritable control sobre les vendes d'armes espanyoles, ja que la seva interpretació del que significava "dades essencials" era molt laxa. Per un altre costat, es va poder constatar que el govern ocultava moltes de les vendes, el valor de les quals era fins al 50% més del que es declarava. Es feia necessari, doncs, continuar-hi pressionant amb una nova campanya.

La campanya de les mines va trencar el gel i ha obert la via per a la participació de la societat civil en temes de política de seguretat internacional. Un procés que ja és irreversible.

Dos elements cabdals s'hi van afegir durant aquest període. Per una banda, l'èxit de la campanya internacional per a l'eradicació de les mines antipersona. Fins aleshores, la societat civil organitzada no podia incidir sobre temes relatius a la política internacional i de seguretat, ja que aquestes àrees –considerades com a *alta política*– es reservaren als militars i als diplomàtics ja que es tractava de temes massa complexos perquè l'opinió pública internacional pogués participar en la seva formulació. La campanya de les mines va trencar el gel i ha obert la via per a la participació de la societat civil en temes de política de seguretat internacional. Un procés que ja és irreversible.

Per altra banda, també cal tenir en compte una presa de consciència internacional a final dels anys 90 sobre una problemàtica a què fins aleshores s'havia prestat molt poca atenció: el desmesurat cost humà generat per la proliferació descontrolada d'armes lleugeres. Les armes lleugeres (aquell tipus d'armament que pot ser transportat per una persona, com les pistoles, les metralleres, les granades o la munició) és el tipus d'armament causant del 90% de les víctimes dels conflictes armats contemporanis. Es tracta d'un instrument extremadament econòmic (pel cost d'un avió de guerra es poden adquirir 350.000 fusells d'assalt nous), fàcil de fer anar així com de transportar i d'amagar, i sobre el qual no existeix cap mena de regulació internacional. Es calcula que a l'actualitat hi ha uns 640 milions d'armes lleugeres en el món, el 60% en mans de la població civil, fet que provoca 500.000 víctimes mortals anualment. Una persona cada minut.

La nova campanya "Adéu a les armes" (llançada el 1999), va ser concebuda amb aquests dos elements: focalització de les demandes sobre un tema més concret –la necessitat de posar control al comerç d'armes lleugeres, del qual Espanya ha estat una tradicional potència–, i consciència del poder que havia adquirit la societat civil. El resultat d'això va



BANGLADESH – FOTO CEDIDA PER SETEM

ser que l'11 de desembre de 2001, el Congrés dels Diputats va tornar a aprovar una nova PNDL per unanimitat que obligava el Govern espanyol a informar més sobre el comerç d'armes.

Des del primer informe governamental de 1998 al darrer (relatiu a les exportacions efectuades al 2002), hi ha hagut progressos significatius. Els avanços aconseguits són fruit del treball d'anys de campanyes de sensibilització social, tot i que encara no se'n pot estar satisfet. Un ràpid examen a les informacions que ofereix el govern ens mostra el següent:

1. Segons el govern, les exportacions d'armes durant el 2002 van significar 274'7 milions d'euros, la qual cosa implica un increment del 18'8% respecte a l'any anterior. El 56% d'aquestes exportacions estan relacionades amb la construcció de l'*Eurofighter*, i en segona posició es troba la partida de "combustible militar" (19'2%). Per destinacions, el 83'5% correspondria a països de la UE com el Regne Unit (30'78%), Itàlia (26'08%) o Alemanya (22'39%) –a causa del projecte *Eurofighter*-. Els EUA passen a ser el quart client de la indústria militar espanyola (4'93%). D'aquesta anàlisi, sorprèn que la segona partida d'exportació de material de defensa espanyol sigui

el combustible militar, i en segon lloc, que el combustible sigui considerat producte armamentístic i en canvi no es consideri armament determinada munició o armament lleuger.

2. Segons el que reconeix el govern, es continuen venent armes a destinacions molt sensibles, com:

- **Angola** (1'1 milions d'euros en 8 helicòpters *Eurocopter* de segona mà): Aquest país està immers en un procés de rehabilitació postbèl·lica delicat, i a determinades regions es dona una situació de tensió, com a Cabinda.
- **Índia** (3'3 milions d'euros en armament lleuger): País immers en una escalada de tensió amb Pakistan, i amb nombrosos conflictes regionals (Gujarat, Assam, Jammu,...).
- **Israel** (1'5 milions d'euros, principalment en tecnologia militar, però també en armes petites i en armament pesat): País en conflicte armat amb l'Autoritat Nacional Palestina, i sobre el qual altres països de la UE (com el Regne Unit o Alemanya) han establert un embargament unilateral (tot i que no declarat) per les seves violacions als Drets Humans.

- **Marroc** (6'6 milions d'euros en armament pesat i plataformes): El Govern espanyol va afirmar que després de l'incident de *Perejil*, havia establert un embargament d'armes no declarat sobre aquest país. Segons el govern, les exportacions espanyoles al Marroc es tractaven de 30 ambulàncies, així com vehicles 4x4 de transport. No s'entén, doncs, per què no es considera material militar altres aparells de transport militar com els avions.
- **Veneçuela** (3'6 milions d'euros en material antidis-turbis): Durant l'any 2002, Veneçuela va patir un important augment de la tensió amb vagues i manifestacions multitudinàries.

3. A més del que reconeix el Govern, també cal afegir altres vendes que el Govern no hi inclou, com les del quadre següent:

PAÍS	CONCEPTE	IMPORT
XILE	SIMULADOR DE VOL C-101 (A-36 HALCÓN) D'ÍNDRA	
COLÒMBIA	2 AVIONS CN-235 DE SEGONA MÀ	11 MILIONS DE €
FILIPINES	PISTOLES	0'2 MILIONS DE €
FRANÇA	2 AVIONS CN-235 DE L'EMPRESA EADS-CASA	
TURQUIA	6 AVIONS CN-235MP DE L'EMPRESA EADS-CASA (D'UN CONTRACTE DE 9 AVIONS) MUNICIÓ	ENTRE 103 I 120 MILIONS DE USD 3'1 MILIONS DE €

**Font:** Escola de Cultura de Pau

És evident, doncs, que a Espanya encara falta fer molta feina, però si som objectius i mirem amb una mica de perspectiva històrica, ens adonarem de la rapidesa amb què s'ha avançat. De no tenir-ne absolutament res, ara en tenim una mica. Però el més important de tot, és que s'ha guanyat la possibilitat de poder assolir molt més perquè s'ha aconseguit entrar a l'agenda política (en un país on aquests temes no es consideren prioritaris). La capacitat d'incidència que avui en dia tenen les entitats cíviques era inimaginable fa menys de 10 anys.

Això és un potencial que cal saber-hi explotar.

## La Federació Catalana d'ONGD i les xarxes d'ONGD a Catalunya (2001-2002)

Eduard Ballester<sup>1</sup>

### Situació general

Catalunya compta amb moltes organitzacions, petites i grans, locals i territorials que enriqueixen la nostra vida comunitària i ens faciliten el progrés vers una societat oberta, justa i equitativa. Davant d'aquest procés de globalització que dia rere dia apropa les realitats de diferents cultures arreu del món, i alhora ens acosta a les injustícies i desigualtats, és important l'enfortiment i la creació de xarxes arreu del territori.

Cada vegada hi ha més consciència col·lectiva que per poder treballar des de les causes de les desigualtats globals cal fer-ho coordinats des d'un àmbit local per poder ser factors de canvi. Malgrat haver-hi a casa nostra experiències d'aliances d'ONGD amb objectius de treball comuns, encara ens manca, però, bagatge en la coordinació i la participació en espais comuns respecte a altres països on porten més anys dissenyant estratègies per optimitzar esforços i recursos.

Les ONGD poden tenir una visió privilegiada respecte a la situació política, social i de les reivindicacions legítimes de les poblacions en els països on treballen. Informar i sensibilitzar de tot això a la societat civil en els països on vivim i explicar al Sud com es du a terme el suport a les seves demandes des del Nord, és una tasca possible i necessària. Cal crear aliances i xarxes entre el Nord i el Sud per a aquesta finalitat i per cercar conjuntament noves estratègies enfront les polítiques neoliberals dels organismes internacionals i davant el fenomen del *cansament de l'ajuda* que pateixen els finançadors públics i privats, ja que l'ajuda destinada als països empobrits durant més de quatre dècades no ha tingut els impactes previstos.

A Europa hi ha diferents xarxes i plataformes agrupades per afinitats ideològiques, per àmbits d'actuació i per objectius comuns. A l'estat, el sector de les ONGD s'ha estructurat al voltant del model de xarxa unitària, entenent com a unitària aquella que permet aglutinar en un mateix espai les diferents ideologies, diferents polítiques de cooperació, models de cooperació i grandàries tant des d'un punt de vista econòmic com de suport social. Complementàries a aquesta estructura hi ha incipients iniciatives de models més específics on les entitats s'associen per unes afinitats concretes. Una mateixa entitat pot participar en ambdós models. A l'àmbit autonòmic es dona una mica l'efecte cascada i ens trobem amb una situació semblant. Localment hi ha experiències molt consolidades o pioneres en creació de xarxes. De forma paral·lela a aquest esquelet solidari coexisteixen plataformes que es formen puntualment o de manera estable on qualsevol entitat té espai sempre que persegueixi l'objectiu comú del grup.

Entre les xarxes europees destaquem, pel seu caràcter unitària, una xarxa d'entitats de desenvolupament anomenada Confederació Europea d'Organitzacions No Governamentals de Cooperació per al Desenvolupament i d'Ajuda d'Emergència (CONCORD<sup>2</sup>), que sorgeix de l'antic Comitè d'Enllaç de les ONGD, l'anterior instància interlocutora d'aquestes organitzacions amb la Comissió de la Unió Europea. Com a CONCORD, la xarxa ha redefinit els seus objectius i ha incorporat com a membres plataformes internacionals. Actualment hi participen 16 xarxes internacionals i 18 xarxes nacionals europees amb l'objectiu, entre d'altres, de coordinar i dinamitzar el debat sobre les polítiques europees de desenvolupament i acció humanitària i de promoure la qualitat de la feina de les ONG en els països del Sud.

A Espanya, les ONGD estan estructurades majoritàriament al voltant d'una xarxa unitària que va ser constituïda per les

<sup>1</sup> Coordinador Tècnic de la FCONGD

<sup>2</sup> Web CONCORD [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

pròpies entitats l'any 1987, la Coordinadora de ONG's para el Desarrollo Española (CONGDE)<sup>3</sup> de la qual formen part un centenar d'entitats. Aquesta xarxa unitària abasta un munt de diferents corrents de desenvolupament, des de models amb reminiscències assistencialistes fins a models més progressistes i menys intervencionistes. Malgrat aquesta pluralitat d'enfocaments envers la cooperació internacional, la Coordinadora ha anat consensuant tímidament les seves postures en el marc de la seva assemblea.

Durant aquest dos anys, s'han creat, a més, altres xarxes o plataformes específiques, d'àmbit estatal, com la Plataforma 2015 y Más<sup>4</sup> que agrupa unes dotze ONGD de línia progressista d'esquerres amb la finalitat de reivindicar els Objectius del Mil·lenni, i Más en Red<sup>5</sup> que engloba set ONGD també de caràcter progressista, però amb perfils més professionals. Cadascuna d'elles s'articula al voltant d'una certa sintonia, formes de fer comunes o a partir d'alguna circumstància concreta que ha facilitat la trobada (projectes de desenvolupament conjunts, Objectius del Mil·lenni, participació en grups de treball de temes transversals de cooperació), amb la intenció de convertir-se en grups d'afinitat actius amb protagonisme polític.

A mesura que s'han consolidat les coordinadores autonòmiques com a xarxes unitàries, aquestes s'han articulat al voltant de la coordinadora estatal com una entitat més. Durant aquests anys, a més de Catalunya tenen representació a la CONGDE les coordinadores de: Andalusia, Balears, Cantàbria, Castella-Lleó, Castella-La Manxa, Euskadi, Múrcia, La Rioja, Galícia, Navarra, València, Aragó i Madrid<sup>6</sup>.

A Catalunya, la Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament (FCONGD)<sup>7</sup> va ser creada l'any 1989, com a xarxa unitària i amb l'esperit de crear un espai comú de reflexió i coordinació del sector i, més tard, d'autoregulació amb la incorporació del Codi ètic i de conducta de les ONGD catalanes (1997). La Federació, integrada per setanta-cinc entitats membres, es va incorporar l'any 2001 a la CONGDE, i forma part activa del grup de coordinadores autonòmiques.

Cal afegir que a la ciutat de Barcelona coexisteixen tres federacions d'ONG, la Federació Catalana d'ONG per la Pau, la Federació Catalana d'ONG pels Drets Humans i la Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament i que, malgrat que es coordinen per a actuacions puntuals, no es pot parlar d'una xarxa de xarxes d'ONG.

Per altra banda, a Girona, Lleida i Tarragona hi ha coordinadores territorials unitàries consolidades que representen les ONG de Pau, Drets Humans i Desenvolupament conjuntament ja que per raons històriques i de context van néixer amb els tres àmbits integrats.

En un àmbit més local podem parlar també de xarxes que organitzen brigades, porten a terme agermanaments, campanyes de sensibilització o projectes de solidaritat com: Vallès Solidari, Arenys solidari, Rubí Solidari, Banyoles Solidària, Besalú Solidari, Caldes Solidària, Plataforma Solidària de L'Escala, Garrotxa Solidària, Ripollet Solidari, Sant Just Solidari o la Unitat Solidària de Palafrugell.

A més, a Catalunya trobem experiències més o menys consolidades de xarxes o plataformes específiques. Podem parlar de la Xarxa de Consum Solidari, una estructura associativa que agrupa més de 100 entitats, comitès, botigues, cooperatives, etc., i que conjuntament amb Alternativa 3, Cooperació, Intermón-Oxfam, Setem i Sodepau es coordinen per organitzar, des de l'any 2000, la Festa anual de Comerç Just. La tasca conjunta d'aquestes entitats ha estat fonamental per incorporar a l'agenda de la cooperació catalana temes com ara el consum responsable o les relacions comercials internacionals injustes i per fer arribar al públic els productes de Comerç Just.

Àgora Nord-Sud, d'àmbit autonòmic, està formada per ONGD properes per ideologia i per una estructura organitzativa específica, l'associativa; agrupa Enginyeria sense Fronteres, Entrepobles, Medicus Mundi, Setem i Veterinaris sense Fronteres, amb l'objectiu d'organitzar i desenvolupar projectes i activitats conjuntes.

L'Observatori DESC<sup>8</sup> (Drets Econòmics, Socials i Culturals) està format per disset entitats de desenvolupament, pau i drets humans així com per sindicats, i des de 1998 treballa amb la finalitat de promoure la justícia social a través d'una visió integral dels drets humans que inclouen, per tant, els econòmics, socials i culturals en les polítiques de desenvolupament nacionals i internacionals i en les actuacions de tots els actors de la cooperació.

<sup>3</sup> Web CONGDE [www.congde.org](http://www.congde.org)

<sup>4</sup> Web Plataforma 2015 y Más [www.solidaridadinternacional.org/plataforma2015/](http://www.solidaridadinternacional.org/plataforma2015/)

<sup>5</sup> Web Más en Red [www.masenred.org/](http://www.masenred.org/)

<sup>6</sup> Llistat d'enllaços a la pàgina web de la CONGDE: [www.congde.org/coordi.htm](http://www.congde.org/coordi.htm)

<sup>7</sup> Web FCONGD [www.pangea.org/fcongdl/](http://www.pangea.org/fcongdl/)

<sup>8</sup> Web DESC [www.descweb.org](http://www.descweb.org)



Els anys 2001 i 2002 s'han caracteritzat per una estratègia conservadora duta a terme des del Govern central per reestructurar i recompondre el teixit associatiu de les ONGD

La Xarxa Cornisa formada per Desenvolupament Comunitari, Ecoinstitut, Entrepobles, Pau Ara, Sodepau i la Xarxa de Consum Solidari busca complicitats per cooperar amb el Marroc però implicant tant la seva societat civil com les persones d'origen marroquí que ja viuen a Catalunya.

La recent creada Taula per la pau i els Drets Humans a Colòmbia, a finals de 2002, com un espai de concertació entre diferents actors socials i institucionals de Catalunya<sup>9</sup>, amb l'objectiu de col·laborar en la solució del conflicte colombià, i fer especial èmfasi a visibilitzar les contraparts colombianes i altres actors de la societat civil que poden jugar un paper fonamental des de l'àmbit local i regional. Alguns dels objectius de la Taula són: prioritzar la protecció de la població civil colombiana, exercir pressió política, promoure agermanaments, construir un discurs propositiu que animi l'opinió pública catalana a treballar per a la transformació del conflicte o cercar la complementarietat amb altres espais de coordinació.

Cal tenir present el paper de les xarxes creades de forma puntual o no institucionalitzades agrupades al voltant de l'interès per un país concret o per situacions excepcionals (Nicaragua Encara Existeix, Plataforma Contra la Impunitat a Guatemala, Plataforma dels Grans Llacs, Plataforma de Suport a la Comissió de la Veritat del Perú, etc.).

### Xarxes: per necessitat o per voluntat?

En el marc de la meua experiència associativa, aquesta decisió d'apropament a altres entitats amb l'objectiu de la creació o incorporació a una xarxa, pot venir condicionada per l'etapa d'evolució de la pròpia ONGD. Així, la fase inicial de creixement d'una organització es caracteritza per una visió molt egocentrista on només cerquen informació, serveis i experiències d'altres entitats per estalviar-se temps i

feina a l'hora de dissenyar les seves d'activitats on la motivació bàsicament és per una necessitat.

A continuació, hi ha un temps de difusió de la seva tasca amb l'objectiu d'aconseguir i/o ampliar la seva base social per poder legitimar les seves actuacions, on l'entitat, d'entrada, no prioritza l'apropament a altres entitats atès que vol trobar el seu propi espai en el sector dins del qual està competint amb altres entitats pel mercat. Més tard s'inicia un període de certa institucionalització paral·lel al seu creixement on, a més d'explicitar la seva missió i visió del desenvolupament i com dur-la a terme, es visualitzen els reptes i les limitacions pròpies de l'entitat. L'organització aixeca el cap per sobre de les seves actuacions per observar com altres ONGD es relacionen, dissenyen i desenvolupen les seves estratègies.

Un cop assolida aquesta fase, l'entitat ha interioritzat a quin model de cooperació vol donar suport i quines eines li calen per dur-lo a terme. Una d'aquestes eines pot ser el disseny d'una estratègia d'apropament a altres actors del desenvolupament tant al Nord com al Sud per sumar-hi esforços, optimitzar recursos i obtenir més impactes amb clara voluntat de treballar en xarxa. Per a moltes entitats, però, el context financer, les prestacions de serveis i la recerca de legitimació condiciona la **necessitat de treballar-hi** en xarxa per sobreviure. Aquests tipus de condicionaments no permeten la consolidació de la xarxa davant nous reptes.

Paral·lelament a aquestes fases, sempre pot haver-hi aproximacions tècniques puntuals entre ONGD en el marc de consorcis concrets a l'hora de formular projectes o endegar campanyes, que permeten el coneixement mutu i poden ajudar a establir lligams més estrets i constants i apostar per estratègies futures comunes.

En general, la motivació per la qual les organitzacions s'apropen a les xarxes condicionarà després el seu paper i el nivell d'implicació dins d'elles.

### La crisi estatal del model unitari

Els anys 2001 i 2002 s'han caracteritzat per una estratègia conservadora duta a terme des del Govern central per reestructurar i recompondre el teixit associatiu de les ONGD, coincidint amb la majoria absoluta del Partit Popular i el nomenament d'un nou secretari d'estat per a la cooperació. Fins aquest moment, la Llei de cooperació espanyola s'havia aprovat per consens al Parlament Espanyol (finals de 1998) i hi havia una interlocució fluida amb l'Administració de l'estat.

<sup>9</sup> Web Taula per la Pau i els Drets Humans a Colòmbia [www.taulacolombia.org](http://www.taulacolombia.org)

Un dels elements determinants d'aquesta estratègia<sup>10</sup> va ser el flagrant privilegi de les organitzacions afins al govern sense experiència en cooperació i d'entitats vinculades a algunes ordres catòliques en la distribució de les subvencions públiques per a projectes, en detriment d'un gran nombre d'ONGD amb reputació i experiència en la gestió de fons públics i una llarga tradició en cooperació internacional.

Així mateix, el Govern central va provocar una crisi en el si de la CONGDE arran de la seva decisió unilateral d'escollir unes determinades ONGD per formar part del Consejo de Cooperación (consell assessor i de coordinació dels diferents actors de la cooperació internacional on les ONGD fins aleshores havien escollit de forma electa els seus sis representants) en detriment d'un procés democràtic. La decisió de l'Assemblea de la Coordinadora va ser clara en afirmar que no participarien en el Consejo fins que no hi hagués una rectificació per part del govern, la qual cosa va provocar-hi el trencament del diàleg. Immediatament després, el conflicte va esclatar a la CONGDE perquè algunes de les ONGD escollides pel govern i membres de la Coordinadora van decidir formar part del Consejo i no assumir la decisió assembleària. Es va trencar d'aquesta manera la feble estabilitat de la xarxa unitària, i es va visualitzar la manca de compromís d'algunes ONGD amb la Coordinadora, de la qual formaven part.

Va haver-hi altres exemples com la congelació dels fons destinats a cooperació, la barreja d'interessos comercials o culturals en l'enfocament de la cooperació internacional... que van desembocar en la publicació a dos diaris estatals, el juliol de 2001, d'un manifest de denúncia que era fruit d'aquesta nova dinàmica del govern de gestionar de forma unilateral l'ajuda al desenvolupament sense orientar-la a combatre la injustícia social i la pobresa.

Tot això aboca les ONGD a patir una crisi en les seves relacions entre organitzacions i amb el govern que coincideix també amb una crisi d'identitat en el sector, marcada per la neutralització dels seus continguts crítics i la despoliticació del seu treball. Una altra conseqüència molt significativa és la crisi financera que provoca aquesta situació per la dependència econòmica de la CONGDE respecte al govern, per a moltes de les seves activitats.

Dintre de la xarxa s'obre un procés de reflexió sobre quin model de funcionament s'hi vol mantenir. Fruit d'aquest procés es decideix constituir una junta representativa de les diferents sensibilitats de la Coordinadora, baixar el seu perfil

polític i donar més pes específic a les xarxes autonòmiques amb la incorporació d'una vicepresidència autonòmica. No es va voler desfer la xarxa perquè es va veure clar que aquest, i no altre, era l'objectiu del govern.

### La FCONGD i el model unitari català

A Catalunya el context polític ha estat força enriquidor ja que la voluntat del Govern català ha estat d'incorporar el sector de les ONGD a la discussió de temes tan cabdals com la Llei de cooperació i el Pla director de cooperació que s'han materialitzat durant aquests anys. Aquest fet ha incrementat, al llarg d'aquests dos anys, el perfil públic i la incidència política de la Federació Catalana d'ONGD (FCONGD).

A l'interior de la Federació les debilitats evidencien l'enfortiment que cal donar a aquest tipus d'estructura.

#### a. Dinamitzar la participació i/o la reflexió

Les xarxes d'ONGD a Catalunya tenen majoritàriament un disseny associatiu. La FCONGD seria, en aquest sentit, una associació de segon grau com a entitat coordinadora d'entitats. La seva estructura es basa en un òrgan sobirà assembleari amb diferents espais de decisió i participació, segons el cas. La participació en la consolidació de les xarxes és bàsica i es vehicula a través del treball actiu de les entitats en la dinamització dels òrgans rectors; o bé passa per les comissions de treball, espais imprescindibles per a la reflexió, autocrítica, coordinació, interlocució i maduració de les pròpies entitats i de la pròpia xarxa, o per l'assistència a l'Assemblea que ha de ser molt activa a l'hora de dissenyar les línies de treball, i validar la feina feta. Les entitats membres han de ser el motor i catalitzador de les funcions de la xarxa. Els òrgans rectors, amb el suport, en tot cas, de l'equip tècnic, han de ser els dinamitzadors de les propostes, que facilitin assolir-hi els objectius establerts.

La implicació de les ONGD membres pot ser molt diversa i està condicionada, normalment, per les prioritats establertes en la dinàmica del dia a dia de les entitats i per la seva grandària. La major part del temps és absorbida per la gestió burocràtica del projectes per tal de complir amb els requisits dels seus finançadors, i manca el temps de l'acció-reflexió-acció. Aquesta situació fa que les àrees més actives

<sup>10</sup> E. Cañada., *Anuario de movimientos sociales. Nuevos escenarios, nuevos retos en la red*, Betiko Fundazioa - Icaria, Barcelona, 2003, págs. 123-130.

de la Federació siguin aquelles relacionades amb la prestació d'aquells serveis que permetin la millora de la gestió de les entitats membres, sobretot pel que fa a la formació de l'equip tècnic i del voluntariat, així com tot el que envolta la gestió econòmica dels projectes. Per contra, els àmbits menys participatius són els que fan referència a la reflexió i el debat sobre les actuacions polítiques al Nord i al Sud, a la qualitat i a l'avaluació de les intervencions al Sud o a la coherència sobre la pròpia feina. És clar que la xarxa ha de servir per enfortir les entitats a títol individual, però no només pel que fa a l'àmbit de la gestió.

#### **b. La definició d'uns mínims dins de la pluralitat**

Un paper més polític de la FCONGD i el fet d'assolir segons quines postures poden fer trontollar la seva estabilitat, si es fa necessari consensuar temes que qüestionin el model de cooperació que regeix les intervencions de les organitzacions federades tant al Sud com al Nord, donada la pluralitat que existeix a l'interior de la xarxa. És clar que voler mantenir-hi una xarxa unitària suposa unes limitacions molt clares sobre positures polítiques i models de cooperació i que són imprescindibles per a les entitats altres espais de reivindicació tant puntuals (plataformes, consorcis), com de forma estable (xarxes específiques).

Per una banda, la necessitat d'autoregulació i avaluació per enfrontar la possible crisi de legitimitat del sector (Codi ètic, auditories, etc.) pot ser considerada com la imposició d'un model únic de cooperació, però una de les responsabilitats de la xarxa com a representant de les ONGD és precisament garantir les bones pràctiques dels seus membres.

Per altra banda i paradoxalment, un major pes polític de la xarxa d'ONGD i el fet que aquesta ja no sigui de mínims, pot fer que la manca de seguiment diari de les activitats de la Junta o de les comissions de treball generi inquietud en les ONGD menys actives respecte al paper de les organitzacions amb més iniciativa i decidides a enfortir-la. Normalment, les organitzacions que podríem denominar mitjanes són les que hi desenvolupen aquest paper ja que les més grans no precisen del conjunt per exercir-hi d'interlocutores, i les més petites no poden assumir el que això suposa per manca de temps i d'una mínima estructura.

#### **c. Diversificació de recursos econòmics**

A casa nostra, la dependència dels fons públics és real i l'experiència de la CONGDE ens posa sobre avís dels riscos que això suposa i de la necessitat de diversificar les fonts de

finançament. L'any 2002, el 75% dels ingressos de la Federació provenien d'administracions públiques i el 52% d'un sol finançador. L'aposta per una diversificació dels fons i la recerca de més fons privats és evident. L'adequació de les aportacions de les ONGD a la xarxa segons un percentatge del seu pressupost de funcionament actualitzaria els ingressos per quotes.

Si no hi assolim aquesta independència l'enfortiment mutu resta sotmès a la sintonia amb els equips de govern, i la capacitat de fer pressió política, molt condicionada.

#### **Reptes i oportunitats de les xarxes en general i de la FCONGD en particular**

En el cas de la FCONGD, l'estructura unitària afavoreix la incidència política amb l'administració pública i la sensibilització de la societat, que reben del sector uns missatges consensuats i unitaris. Aquest protagonisme conjunt beneficia directament o indirectament totes les ONGD. És ben clar que la Federació no ha de fer les funcions pròpies de les ONGD, sinó que ha de complementar les actuacions de les entitats federades.

Durant molt de temps, la legitimitat de les seves reivindicacions, la capacitat de les seves actuacions, la seva independència econòmica, la honestedat en la gestió de fons en el camp de la solidaritat han estat uns atributs gairebé exclusius de les ONGD. La societat havia dipositat una gran responsabilitat sobre un sector massa jove i poc consolidat.

Els anys 2001 i 2002 van aparèixer algunes notícies en els mitjans de comunicació que van posar en evidència aquests atributs de forma massa generalitzada. Les xarxes poden fer una certa pedagogia i incidència en els mitjans sobre la heterogeneïtat del treball de les ONGD i de la complexitat de les relacions internacionals així com posar nom i cognoms als autors de les males pràctiques i evitar aquesta generalització que no afavoreix el sector.

Moltes de les decisions que afecten el benestar de la poblacions dels països del Sud es prenen en organismes multilaterals més que en els propis governs sobirans. Les xarxes haurien de tenir capacitat de proposta i negociació davant aquests organismes i, ara per ara, aquestes són extraordinàriament limitades. Tot això requereix d'un procés d'estudi i anàlisi previs i de fer arribar primer les propostes a l'opinió pública. El treball en xarxa pot facilitar les sinergies entre les ONGD grans, mitjanes i petites en la recerca per validar i difondre aquesta informació.

Les xarxes poden fer una certa pedagogia i incidència en els mitjans sobre la heterogeneïtat del treball de les ONGD i de la complexitat de les relacions internacionals així com posar nom i cognoms als autors de les males pràctiques i evitar aquesta generalització que no afavoreix el sector

Les xarxes poden, a més, fer d'enllaç entre els moviments socials del Nord i del Sud i les ONGD individuals en el marc de les reivindicacions comunes, i facilitar així la complementarietat de papers davant els organismes internacionals o els poders polítics. A Catalunya, la FCONGD ha donat suport estructural i, en ocasions, econòmic i legal (permisos per a manifestacions) a les campanyes organitzades a Barcelona. El juny de 2001 va encapçalar la demanda contra la delegada del govern per la repressió indiscriminada al final d'una manifestació pacífica, i va prendre postura, clarament, contra la criminalització dels moviments socials. El març de 2002, la Federació va participar també en la Campanya Contra l'Europa del Capital i la Guerra organitzada per contestar la Cimera Europea convocada a Barcelona, que va treure al carrer 500.000 persones. Aquella Campanya es va reconvertir en la Plataforma Aturem la Guerra i es va continuar fent seguiment i donant suport al moviment per la pau que ha treballat intensament per estendre el rebuig a la guerra contra l'Iraq.

Per altra banda, l'any 2002 la Federació va començar a enfortir els seus contactes amb *Via Campesina*, el moviment camperol més important del món, que representa bona part de les persones empobrides al Sud i té propostes pròpies que mereixen ser difoses. Respecte a les xarxes d'ONGD Sud-Nord, però, cal deixar de ser interlocutors quan les xarxes del Sud poden assumir aquest rol autònomament; les ONGD del Nord han de saber passar a un segon terme sense deixar de donar-hi suport logístic.

Enfortir el teixit associatiu arreu ha de ser una de les nostres prioritats. Però també a casa nostra. Fins ara no s'han desenvolupat prou les relacions entre xarxes ni la possibilitat d'aprofitar-hi les sinergies. La coordinació entre mem-

bres de xarxes i entre les xarxes del territori passa per descentralitzar molta feina, i fer servir amb aquest objectiu la tecnologia al nostre abast.

De moment, no tenim cap cens d'entitats o grups de solidaritat més o menys exhaustiu per fomentar l'intercanvi o la capitalització d'experiències. Les principals limitacions per formar-nos una idea completa del mapa de la solidaritat a Catalunya tenen a veure amb la manca de contacte amb les entitats de fora de Barcelona o els grups més informals o de caire més local. Hem d'aprofitar-hi les possibilitats que ens ofereix la tecnologia, i aquells portals i plataformes que permeten conèixer-nos-hi.

Finalment, les xarxes poden facilitar també el desenvolupament d'un principi de coherència de les actuacions de les ONGD al Sud i al Nord. Si parlem de suport a processos democràtics, d'augmentar la participació de la societat civil al Sud; si parlem de la incorporació de l'enfocament de gènere en els projectes del Sud; si parlem de reivindicacions de condicions dignes laborals, etc., hem de ser conseqüents i aplicar tots aquests principis també al si de les nostres entitats, al Nord. És aquí on les instàncies externes, amb certa independència, poden jugar un bon paper a l'hora d'orientar els nostres esforços en aquesta línia.

El panorama associatiu en els propers anys farà un tomb radical respecte a la gestió de fons públics de la cooperació internacional. La tendència de les administracions públiques (l'estatal ho ha començat a fer) es dirigeix cap a una unitat d'acció geogràfica, sectorial i de cofinançament amb l'objectiu de poder-hi tenir un major impacte. Això farà reduir els recursos econòmics públics a moltes entitats que no podran adaptar-se'n als nous requisits. La despolitització de la feina de moltes ONGD amb la consegüent pèrdua del suport social al seu treball i la saturació dels donants privats, són reptes a superar en el futur potser amb l'enfortiment de les xarxes. Encara és aviat per valorar la viabilitat de la coexistència d'una xarxa unitària i de xarxes específiques. Les noves estratègies d'actuació com l'*advocacy* (incidència i pressió política) sobre governs nacionals i organismes internacionals fan de les xarxes una eina eficaç tot i que cal encara consolidar-les.

## La cooperació sindical

Pilar Ferran Hernández

### A. Descripció

La Fundació Pau i Solidaritat i la Fundació Josep Comaposada es constitueixen per iniciativa de les centrals sindicals CCOO i UGT, respectivament. Ambdues fundacions són ONG per al desenvolupament i la cooperació internacional.

**1. Canvi d'estratègia:** en els seus orígens, ambdues organitzacions realitzaven activitats generalistes de cooperació, com qualsevol altre ONGD.

Els darrers plans estratègics d'aquestes fundacions adscrites a centrals sindicals, han donat un gir vers l'especialització. En aquest cas, cap a la *cooperació sindicalista*.

**2.- Definició geogràfica:** Ambdues han concentrat la seva actuació en tres espais geogràfics definits: Centreamèrica, Magrib i Regió Andina. La Fundació Pau i Solidaritat, a més, du a terme un projecte als Balcans, amb els sindicats del metall.

**3. L'Educació per al Desenvolupament:** és un objectiu també prioritari per a aquestes organitzacions.

**4. Foment del Comerç Just:** entre els seus afiliats i la societat en general.

**5. Les contraparts** en els diferents països: són organitzacions de treballadors.

**6. Participació dels treballadors** afiliats a les organitzacions sindicals catalanes, en la cooperació al desenvolupament.

**7. Organització:** d'acord amb la xarxa organitzava d'aquests sindicats arreu del territori de Catalunya, aquestes fundacions compten amb representants locals.

**8. Recursos:** els recursos financers provenen del 0,7 de les quotes sindicals dels afiliats i de les aportacions de les

administracions de Catalunya. També amb el suport logístic d'infraestructures dels propis sindicats.

**9. Accions conjuntes:** Les dues fundacions duen a terme, conjuntament, un important projecte a Centreamèrica. També participen aquí en accions reivindicatives i de sensibilització.

**10. Paral·lelisme entre empreses:** es tracta que els treballadors d'empreses multinacionals del Nord i del Sud coneguin respectivament les condicions de treball mutu i l'origen i circuits dels beneficis empresarials.

**11. Metodologia:** com altres ONGD, estan planificant l'activitat per *Objectius i Programes*, i abasten, cada vegada més, regions geogràfiques més que accions locals.

**12. Codesenvolupament:** de cara al futur s'estan plantejant la implicació dels immigrants en el desenvolupament dels seus països d'origen.

### B. Anàlisi

#### 1. Raó d'ésser de la Cooperació Sindicalista

L'Article 23 de la Declaració Universal dels Drets Humans de 1948 diu:

*"Tota persona té dret al treball, a la lliure elecció del seu treball, en condicions equitatives i satisfactòries i a la protecció contra l'atur.*

*Tota persona té dret, sense cap discriminació, al mateix salari pel mateix treball.*

*Tota persona que treballa té dret a una remuneració equitativa i satisfactòria que li garanteixi, a ella i a la seva família, una existència d'acord amb la dignitat humana i que serà completada, si fos el cas, per qualsevol altre mitjà de protecció social.*



***Tota persona té dret a fundar sindicats i a sindicar-se per a la defensa dels seus interessos.***

Per tant, la cooperació sindicalista es basa en l'obtenció de treball com a Dret Humà, en condicions equitatives i justes. L'arc de la seva actuació abasta des de la sensibilització dels propis beneficiaris i la seva capacitació i organització local, fins als factors internacionals i/o globals que dificulten el seu desenvolupament.

Els objectius van enfocats vers l'enfortiment del teixit associatiu sindical dels països en vies de desenvolupament, des de la defensa dels Drets Humans en general, i en especial dels drets sindicals.

**Els objectius van enfocats vers l'enfortiment del teixit associatiu sindical dels països en vies de desenvolupament**

Els àmbits d'actuació es concreten en:

- Formació sindical i d'ocupació.
- Cooperativisme.
- Foment de l'ocupació.
- Capacitació per a la negociació col·lectiva.
- Explotació infantil i de gènere.
- Responsabilitat social de l'empresa.
- Tractats de lliure comerç.
- Privatització de la seguretat social.
- Altres per un futur com pau, etc.

El treball es un mitjà per viure dignament i satisfer les necessitats bàsiques, personals i familiars, i és la garantia de l'estabilitat social, quan es desenvolupa decentment.

Per canalitzar la veu dels treballadors i aspirants a ser-ho, estan els sindicats, que tenen com a principals objectius la defensa del Dret al Treball de la població d'un país i de les condicions en què ha de realitzar-se.

Una nova dimensió de la cooperació sindical està enfocada amb el que s'entén per "**responsabilitat social de les empreses**". Es tracta de sensibilitzar i reivindicar tot allò que per l'actuació de les empreses sobre el medi produeix un fort

impacte, sigui en el medi ambient o en el medi humà. Per exemple: ocupacions de terres dels indígenes, destrossa de la naturalesa per part de les petrolieres o explotació de mines, utilització de mà d'obra infantil, condicions a les maquiles, etc.

Campanyes, en alguns casos mundials, que denuncien aquests abusos, com la patrocinada per l'Organització Internacional del Treball (OIT) sobre el treball infantil, on les organitzacions sindicals han tingut un important paper, són un exemple de la força en la sensibilització de la població mundial sobre aquests afers.

Per tot això, té molta importància la dimensió de la cooperació sindical, donat que és bàsica per generar estadis més evolucionats i justos en el procés de desenvolupament dels pobles.

Actualment, les fundacions sindicals catalanes per a la cooperació valoren que un 90% dels seus projectes estan orientats a la cooperació sindical.

L'altre 10% de la seva activitat és de tipus generalista, com per pal·liar els efectes de catàstrofes o guerres (construcció d'habitatges, escoles, salut, etc.)

**Una nova dimensió de la cooperació sindical està enfocada amb el que s'entén per "responsabilitat social de les empreses"**

## **2. Ubicació geogràfica i contraparts**

En els països en vies de desenvolupament, on les persones que viuen amb un dòlar al dia poden arribar a més del 70% de la població, és impensable que es puguin organitzar sindicats. Per tant, hi ha quantitat de països on no existeixen aquests tipus d'organitzacions, seguits d'un altre bloc de països de molt baixa afiliació sindical (2-3-4% de la població activa), on tampoc suposa cap força davant de les vulneracions sistemàtiques dels Drets Humans.<sup>(\*)</sup>

La selecció de les zones, a més de coincidir amb els motius que altres ONGD poden tenir per ser-hi (raons històriques, culturals, d'afinitat, etc.), respon a les condicions internes de gènesi d'organitzacions socials, en alguns casos organitzacions presindicals encara, i en altres ja amb sindicats constituïts.

\* **Fonts:** Informe sobre Desenvolupament Humà. PNUD



HONDURES, MAQUILA – FOTO CEDIDA PER FUNDACIÓ PAU I SOLIDARITAT – AUTOR: ANTONIO ROSA

Les fundacions sindicals catalanes compten amb una vintena de contraparts sindicals.

El fet que les dues fundacions comparteixin projectes i programes, no solament els dona més capacitat de recursos, sinó, el que és més important, l'exemple i l'experiència en un treball comú. D'ell s'espera també la unió de les forces dels treballadors organitzats vers la seva lluita per aconseguir els drets sindicals, polítics i socials. Aquesta experiència es du a terme a 5 països de Centreamèrica, on s'ha constituït la *Plataforma Sindical Comuna Centreamericana* (Guatemala, Hondures, El Salvador, Nicaragua i Costa Rica).

### 3. Educació per al Desenvolupament

Aquestes organitzacions donen tanta importància a l'acció de projectes i programes en el Sud, com a l'acció de sensibilització i educació per al desenvolupament vers els seus afiliats, en primer lloc, i cap a la societat catalana, en general.

Tan important és que els treballadors de les empreses espanyoles multinacionals (Telefònica, Endesa, BBVA i Repsol del Perú), coneguin els avantatges de què gaudeixen els seus companys espanyols, com que aquests coneguin les condicions en què treballen els seus homòlegs peruans. La comprensió de la globalització i de l'origen dels beneficis d'aquestes empreses, és un argument molt evident per a l'educació per al desenvolupament.

A través de la sensibilització i l'educació per al desenvolupament, es pretén la implicació dels treballadors afiliats.

Aquesta participació activa dels treballadors afiliats és important per moltes raons:

- Per aconseguir que en un Congrés s'aprovi la destinació del 0,7% de les quotes sindicals per a la cooperació internacional.
- Per enfocar la lluita sindical en una visió global.

- Per tenir representants locals que cerquin recursos del territori.
- Perquè els representants locals estenguin la sensibilització a les seves comarques.
- Per comptar amb el suport de les infraestructures de l'organització sindical, etc.

Altres accions de sensibilització són la participació en plataformes de solidaritat que es formen segons els esdeveniments mundials.

També les brigades solidàries són una nova fórmula per sensibilitzar i implicar aquells quadres que vulguin participar en la cooperació sindical.

L'edició de revistes especialitzades en cooperació sindical i de bibliografia de suport per a la sensibilització i l'educació per al desenvolupament, són altres mitjans amb què compten aquestes organitzacions.

L'aportació de les fundacions sindicals de cooperació ha enriquit el món català de la cooperació amb la nova dimensió sindical.

---

**BIBLIOGRAFIA:**

- Memòries de la Fundació Josep Comaposada (FJC) i Pau i Solidaritat (FPiS).
- *Revista de Cooperació "SUD"* de la FJC.
- *"La responsabilitat social corporativa i els codis de conducta: beneficis per a tothom"* (FPiS).
- *"La realitat de les maquiles"* (FPiS).
- *"Guia per a la defensa del treball en la globalització"* (FPiS).

# BLOC 5. EL SUD A CATALUNYA



## Repercussions de l'emigració equatoriana en el seu país d'origen<sup>1</sup>

Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio

### 1. La major crisi de la Història

Equador, país llatinoamericà, el més petit de la regió andina i amb una població de 12 milions d'habitants, va cloure el segle XX amb una crisi sense precedents. Després d'un prolongat període d'estancament des de 1982, l'any 1999 serà recordat per registrar-hi la major caiguda del PIB. Aquest va declinar en -30,1%,: de 19.710 milions de dòlars el 1998, va passar a 13.769 milions el 1999. El PIB per habitant es va reduir en gairebé 32%, en desplomar-se de 1.619 a 1.109 dòlars.

El país va experimentar l'empobriment més accelerat a la història d'Amèrica Llatina. Entre l'any 1995 i l'any 2000, el nombre d'empobrits va créixer de 3,9 a 9,1 milions, en termes percentuals de 34% al 71%; la pobresa extrema va doblar el seu número de 2,1 a 4,5 milions, el salt relatiu va ser del 12% a un 31%.

Les xifres exposades demostren la gravetat d'una situació dramàtica, explicable per una sèrie de factors conjunturals que es van potenciar mútuament. El fenomen de "*El Niño*", la caiguda dels preus del petroli, la desestabilització financera internacional, el multimilionari "salvatatge" bancari, l'ajustament fonsmonetarista, la corrupció galopant i la inestabilitat política- cinc governs en cinc anys-. A més d'aquests problemes conjunturals, han de mencionar-se alguns dels punts estructurals més destacats, mútuament interrelacionats, que es van agreujar pels problemes mencionats:

- La debilitat i la fragilitat del mercat intern, a causa de les enormes desigualtats en la distribució de la riquesa, del baix poder adquisitiu de les masses (pobresa) i d'una creixent concentració de l'ingrés i els actius en poques mans; concentració que motiva, també, la creixent pobresa.

- La presència de sistemes de producció endarrerits (amb baixa productivitat de la força de treball, però amb elevada productivitat del capital) que caracteritza la heterogeneïtat estructural de l'aparell productiu. En aquesta estructura, s'ancoren la poca capacitat d'absorció de la força de treball i la desigualtat en la distribució de l'ingrés i els actius.
- L'absència de polítiques generadores de llocs de treball estables i de qualitat.
- La carència d'una adequada integració entre les diverses regions del país i el dèbil desenvolupament de les ciutats intermitjanes i petites, aclaparades per diverses manifestacions de centralisme governamental i de concentració de la riquesa.
- Els escassos encadenaments productius i de consum als quals se suma la reduïda vinculació sectorial, en particular de l'agricultura amb la indústria i de les activitats d'exportació amb la resta de l'economia.
- La inexistència d'una adequada política fiscal i d'una estructura tributària equitativa i eficient.
- L'elevada propensió a importar, no només maquinària, equip i matèries primeres, sinó, en especial, béns de consum durador i no durador conseqüència de la consuetudinària dependència externa, en especial tecnològica i cultural.
- El mal maneig administratiu de l'estat, una marcada arbitrietat burocràtica i una gran quantitat d'ineficiències acumulades al llarg de la història.

<sup>1</sup> Aquest article és un resum de les següents "*Cartillas sobre Migración*": "*Las remesas de los emigrantes y sus efectos en la economía ecuatoriana*", "*El trabajo doméstico en la migración*" i "*Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano*". Aquestes "*Cartillas*" han estat publicades per l'organització equatoriana Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio i l'article compta amb la supervisió del seu coordinador, **Mario Cadena**.



- La manca de respecte quasi permanent a la institucionalitat democràtica i a la mateixa Constitució, que ha fet augmentar la inestabilitat política i deteriora la imatge internacional del país.
- Les massives ineficiències del sector privat, així com la falta d'empenta i la capacitat innovadora del segment empresarial, infectat per la inèrcia del rendisme i dels clientelismes d'antany.
- L'existència d'estructures oligopòliques i encara monopòliques, així com la absència de transparència que tornen ineficients els mercats.

Aquesta crítica situació va esclatar amb la congelació dels dipòsits bancaris el març de 1999, decret que va impossibilitar al públic la retirada de qualsevol tipus de dipòsits superiors a 550 dòlars. Aquesta congelació bancària tenia com a finalitat evitar la fallida massiva de bancs. Però al restringir abruptament el medi circulant, moltes petites empreses es van veure impossibilitades per cobrir els seus deutes a curt termini, i fins i tot, per pagar als seus empleats, de manera que el resultat va ser una fallida generalitzada de petites empreses, acompanyada d'acomiadaments massius.

D'immediat, es va presentar el pànic en la població i es va donar pas a processos especulatius, que van afectar profundament el poder adquisitiu dels sectors desfavorits. A aquesta situació es va sumar la disminució de la inversió social, mesura orientada a finançar el creixent servei del deute extern. Així, mentre la societat, per una banda, era literalment plomada per sanejar la banca (concretament per lliurar recursos als banquers corruptes), per una altra, es va suspendre, l'any 1999, per uns mesos, el pagament de sous i salaris a mestres, infermeres, metges, policies i militars per tractar de sostenir el servei d'aquest deute. Aquest esforç va col·lapsar l'agost de 1999, quan el govern va haver de suspendre el servei del deute extern. Va ser una decisió tardana i inútil, al no estar emmarcada en una proposta econòmica totalment diferent a la seguida des de començament dels anys vuitanta.

Altre dels factors que expliquen la crisi radica en l'ajustament estructural i en les polítiques d'estabilització d'inspiració fonsmonetarista aplicades en les últimes dues dècades, que van tenir en el deute extern i les seves negociacions una gran palanca per a la seva imposició. Encara que hi ha qui sosté el contrari, l'economia equatoriana, com la d'altres països de la regió, va executar i patir el receptari de l'ajustament. Així, des de principis dels anys vuitanta,

amb diversos graus de coherència i intensitat, a l'Equador es va adoptar una concepció oberturista i liberalitzadora d'inspiració neoliberal, imposada a través de múltiples mecanismes (inclosos xantatges externs i interns). L'objectiu d'aquests ajustaments era la recuperació dels equilibris macroeconòmics. Al mateix temps, es van introduir canvis estructurals en l'economia segons les demandes d'acumulació del capital transnacional.

Així mateix, no han d'oblidar-se els efectes nocius de la dolarització. Als 3 anys de la seva imposició, els seus resultats, encara des d'una perspectiva optimista, són pobríssims. Si ens atenyem a les promeses inicials, la dolarització va fracassar absolutament. Només cal recordar que la inflació i les taxes d'interès en dòlars es mantenen a nivells elevats, la recuperació econòmica s'esvaeix i els desequilibris externs es tornen insuportables.

A més, la rigidesa del dòlar ha perjudicat durament la competitivitat del país. En efecte, al permetre als socis comercials de l'Equador devaluar les seves monedes en relació amb el dòlar, els productes equatorians s'encareixen en el mercat internacional. Prova d'això és la sostinguda deterioració de l'índex de tipus de canvi real, principal indicador de competitivitat.

Al mateix temps, el país continua la seva desindustrialització, la distribució de l'ingrés i la riquesa no deixen de deteriorar-se, la pobresa segueix en augment, el poder econòmic continua el seu procés de concentració i desnacionalització. Per últim, es manté imparabile l'emigració de força de treball qualificada. Més del 45% de la població adulta anhela escapar d'aquest "paradís dolaritzat".

Davant aquesta crisi, els equatorians van decidir reestructurar les seves estratègies de reproducció social, i van integrar en aquestes un nou factor de base: l'emigració. Així, davant la fràgil situació nacional, el continu deteriorament econòmic i les limitades possibilitats de reactivació, els equatorians van resoldre aprofitar els beneficis dels països industrialitzats. D'aquesta manera, l'emigració va deixar de ser una aventura individual i es va convertir en un objectiu familiar i fins i tot col·lectiu.

Les xifres sobre l'emigració varien molt. Segons les dades del *Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior*, en els últims anys, un milió i mig d'equatorians, **més del 10% de la població**, haurien sortit del país. Altres organitzacions com *Cáritas-Espanya*, destaquen que, al contrari d'altres casos, a l'Equador no es va produir una emigració de les

persones amb la pitjor instrucció i preparació (característica dels sectors de baixos ingressos), sinó majoritàriament dels sectors mitjans empobrits per la crisi. Avui, es calcula que a l'exterior viuen més de 2,5 milions d'equatorians, principalment als EUA. A Espanya, s'estima que el col·lectiu d'equatorians, que ocupava un discret desè lloc entre les comunitats estrangeres el 1998, disputa ara el primer lloc amb més de 300 mil persones. A Itàlia, les estimacions parlen d'entre 60 mil i 120 mil immigrants equatorians.

### Com funcionen les xarxes

L'Equador es caracteritza per l'existència de famílies extenses (teixit social fort), és a dir, que en la presa de decisions, en les solucions de problemes, i, en general, en la vida quotidiana, prenen part activa els pares, els fills, els avis, els oncles i fins i tot les amistats de l'individu. Per aquest motiu, perquè el procés emigratori comenci es requereix un pacte previ entre els membres de la família. Les accions col·lectives de la família prevalen sobre les accions de cadascú, i deixa al descobert el caràcter jerarquitzat de l'estructura familiar.

Una vegada el consens s'aconsegueix dins de la família, comencen a desenvolupar-se un conjunt d'estratègies per a l'obtenció de recursos, per a l'exploració d'oportunitats laborals, per a la inserció en el país de destinació, etc. Així, les unitats familiars es transformen en l'eix articulador de l'acció individual i col·lectiva al voltant de l'emigració.

Els recursos materials per migrar s'obtenen a través de dos mecanismes: l'endeutament i la hipoteca dels béns immobles familiars. Per a aquesta finalitat s'utilitza el suport de tota la família, que actua com a prestador del futur viatger. Aquest finançament es pot realitzar dins de la família local o es pot recórrer a préstecs de la família a l'estranger. Així comença a articular-se el procés migratori amb les xarxes familiars.

La família espera que el que viatgi ajudi la resta, raó per la qual els préstecs són concebuts per ells com una inversió econòmica. Però a més del cost econòmic, també estan els costos afectius, com la separació dels cònjuges, els costos emocionals dels fills i, en els casos extrems, la destrucció de llars. Si bé el primer tipus d'inversió és recuperable amb el temps, els costos emocionals són més difícils de cobrir.

Per altra banda, quan l'acte migratori és una realitat i l'emigrant ja es troba en el país de destinació, les estratègies fami-

liars segueixen funcionant per facilitar el projecte familiar. En efecte, si en arribar al país estranger l'emigrant no troba feina, la família hi juga un paper central perquè col·labora per a la seva subsistència fins que ell pugui establir-s'hi.

Com es veu, **les xarxes familiars fomenten, proveeixen els recursos, faciliten i ajuden l'emigrant**, i això succeeix perquè a les xarxes hi ha un alt grau de solidaritat, no només dirigida al viatger, sinó a la seva família que queda en el país, ja que ajuden a la seva subsistència fins que l'emigrant s'hi estableix. El suport familiar també s'expressa en la responsabilitat que assumeixen, ja sigui en la cura dels fills que queden en el país o en l'àmbit jurídic, a través de poders legals (per executar transaccions a nom de l'emigrant, per a la legalització dels documents a l'Equador, per a la inserció laboral a Espanya, etc.).

**L'emigració va deixar de ser una aventura individual i es va convertir en un objectiu familiar i fins i tot col·lectiu**

### La transnacionalització familiar

L'emigració és un procés social, per tant gira al voltant de l'ésser humà i la família. És llavors aquí on es presentaran els primers efectes d'aquest procés.

L'emigració, conjugada amb l'escassetat de recursos dels emigrants implica la separació del nucli familiar. Això origina un fenomen denominat transnacionalització familiar. Al no disposar de recursos suficients per a una emigració simultània, les famílies hi envien un dels seus membres. Aquesta primera etapa del cicle migratori apunta a l'obtenció dels recursos que possibilitin una posterior reunificació familiar.

D'aquesta manera, els recursos obtinguts pel membre que va emigrar es converteixen en component essencial de l'ingrés familiar i consoliden el procés de reproducció social. Els recursos són obtinguts en el país receptor (per exemple Espanya) enviats al país d'origen com a remeses i consumits allí per la part complementària de la família. És evident, per tant, el caràcter transnacional que adopta aquest procés. El principal benefici d'aquesta situació és, certament, l'augment de l'ingrés familiar.

En aquestes condicions, es produeix una progressiva fragmentació del nucli familiar. En efecte, la confiança i l'aprenentatge familiar neixen de la convivència quotidiana. Al desaparèixer aquesta, la família perd cohesió, la qual cosa degenera de mica en mica en un allunyament entre els seus membres. Això es reflecteix sobretot en una certa inestabilitat psicològica i afectiva de l'individu. No s'ha de desestimar el paper de l'emigració en l'actual crisi de valors familiars, reflectida en l'augment de la drogoaddicció, el sorgiment de bandes juvenils (*pandillas*)...

Aquestes reflexions prenen una dimensió major al tractar el treball domèstic. El **camp del treball domèstic genera un flux migratori fonamentalment femení**. S'ha de tenir present que el 66% dels empleats domèstics equatorians d'Espanya tenen fills, i que d'aquests, només el 20% té a tots els seus fills a Espanya. Això posa de manifest l'esquerda familiar mencionada.

### Fuga de capital humà

Fins mitjan any 2000, es van comptabilitzat 20.000 empleats domèstics equatorians a Espanya; el 40% d'ells estarien capacitats per fer treballs superiors. Això constitueix un cost per al país des de diverses perspectives.

En efecte, la preparació acadèmica dels emigrants va exigir inversió de temps i diners. Si bé l'enviament de remeses és positiu, ha de recordar-se que com les capacitats dels treballadors estan subemprades, la remuneració efectiva és inferior a la remuneració potencial. Per tant, d'aquest fet deriva un cost que és igual a la diferència entre el que reben els equatorians en el treball domèstic i el que podrien rebre si treballessin en una feina acord amb la seva qualificació.

A més, el cost per a l'Equador augmenta si es té en compte que al sortir del país mà d'obra qualificada, a la recerca de millors remuneracions, es perd la creativitat i la productivitat que aquesta podria aplicar al país. Aquest fenomen és conegut sota el nom de "drenatge de cervells".

## 2. Les remeses dels immigrants

Durant els últims anys, les remeses dels emigrants han registrat un notable increment i s'han convertit en puntal de l'economia. En efecte, el 2000 i el 2001, les remeses van assolir 1.364 i 1.430 milions de dòlars respectivament. Aquests anys les remeses van ser la major font de divises de l'Equador, després de les exportacions petrolieres, i

superaven, fins i tot, els ingressos percebuts per exportacions de bananer, cacau, cafè, gambeta (*camarón*), i tonyina, principals productes tradicionals (que van representar un 25% i 27% del total d'exportacions aquests mateixos anys). Resulta clar, doncs, que la transcendència de les remeses depassa àmpliament el camp de la balança de pagaments.

### Qüestions tècniques

Mentre més gran sigui el corrent migratori, el flux de remeses tendirà a incrementar-se i més rellevant serà el seu mesurament als efectes d'anàlisi econòmica. No s'ha d'oblidar, però, que un procés social és sempre irregular, raó per la qual no és prudent assumir que el flux de remeses es mantindrà inalterat en el temps.

Ara bé, el mesurament de les remeses és complex, sobretot a causa de la diversitat de formes que aquest flux pot prendre (transferències a través del sistema bancari o empreses especialitzades -courier- així com *correus* clandestins o enviaments amb familiars). El seu mesurament es complica encara més per causa de l'emigració informal. Això explica la dificultat que té el govern per accedir-ne a una informació fidedigna. Serà necessari, llavors, considerar que les xifres sobre remeses que el govern proporciona són només estimacions i que és molt probable que estiguin subvalorades.

Amb finalitats estadístiques, el *Banco Central del Ecuador* comptabilitza les remeses com a part de la balança de transferències, en el compte corrent de la balança de pagaments. A aquest respecte, ha de mencionar-se que, al referir-se a transferències, es parla de donacions. Aquesta classificació és equívoca i menysprea el valor del treball dels emigrants, ja que les remeses no constitueixen de cap manera una donació; són, al contrari, una remuneració durament guanyada pels equatorians, qui no només han treballat àrduament, sinó que han hagut de pagar el preu d'allunyar-se de les seves famílies i abandonar la seva pàtria per un futur incert, moltes vegades agressiu i injust. Una correcta classificació de les remeses les col·locaria com a part de la balança de serveis i rendes, que comptabilitza els ingressos nets provinents de l'exterior ja sigui per serveis prestats, renda del capital o renda del treball. Tanmateix, per qüestions tècniques i ja que les remeses no paguen impostos, se les classifica com a transferències.

### Les remeses i la balança de pagaments

La dècada dels 90 es va caracteritzar per tenir una balança de béns positiva, llevat del 1995, a causa del conflicte del Cenepa, i del 1998, quan esclata la crisi. El compte corrent es va mantenir, però, negatiu durant quasi tot el període. Això va ser així a causa del permanent valor negatiu en la balança de serveis i rendes, que a la vegada obeeix a la constant pèrdua de recursos que provoca el pagament dels interessos del deute extern.

Després, als anys 1999 i 2000, es van registrar valors positius elevats en el compte corrent (942 milions de dòlars i 928 milions de dòlars, respectivament). Aquest canvi de tendència s'explica gràcies a dos factors. Primer, pels fluxos positius de la balança comercial d'aquests anys (1.665 i 1.458 milions), provocats en especial per la caiguda de les importacions, que aconseguen equilibrar la pèrdua de recursos exigida pel pagament dels interessos del deute. I segon, per l'accelerat creixement que les remeses van tenir en aquest període. Així, la creixent onada migratòria va transformar la balança de transferències en un vermell determinant del compte corrent i va atenuar així el dèficit de la balança de pagaments.

S'ha de destacar que els recursos provinents de les remeses en aquests últims anys, van ser àmpliament superiors als representats per la inversió estrangera, tot i que aquesta va créixer quasi el doble entre el 2000 i el 2001 (de 720 milions de dòlars a 1.330 milions de dòlars) a causa dels recursos requerits per a la construcció de l'oleoducte de crus pesats.

### Remeses, inflació i atur

Un fet que ha estat present com un fantasma darrera de tot el creixement del 2001 va ser la inflació, malgrat totes les promeses de predolarització i prodolarització. En efecte, la inflació mitjana es va mantenir en un 40% durant l'any, per declinar lentament fins a un 22.4% el desembre de 2001 (al març de 2002 s'ubica en el 13,3%).

Davant l'amenaça de protestes socials i en vista que la inflació no es va reduir amb la dolarització, el govern va congelar les tarifes d'electricitat i telèfons així com suspendre l'eliminació del subsidi al gas. Les remeses, per cert, via increment de la liquiditat, generen pressions inflacionistes en les principals destinacions com Cuenca, per exemple, que és la ciutat més cara del país, però a la vegada la que té menys atur.

Les remeses van ser la major font de divises de l'Equador, després de les exportacions petrolieres, i superaven, fins i tot, els ingressos percebuts per exportacions de bananer, cacau, cafè, gambeta ("camarón"), i tonyina, principals productes tradicionals

Aquesta persistència de la inflació resulta preocupant quan es parla d'una economia dolaritzada, que ha arribat a ser una de les més cares de l'Amèrica Llatina. En efecte, la *canasta familiar* es va incrementar de 270 a 313 dòlars entre gener i desembre de 2001, la qual cosa és alarmant si es considera que el salari bàsic unificat està fixat en 128 dòlars.

Finalment, la convalescència de l'economia equatoriana va estar acompanyada d'una substantiva reducció dels índex d'atur, que van caure d'un 16% a un 9%. Tanmateix, en l'actualitat, quasi el 80% de la població econòmicament activa -PEA- està en situacions laborals precàries o a l'atur: la subocupació afecta a prop d'un 60% de la PEA, l'atur obert a un 9%. I no s'ha d'oblidar que la reducció de l'atur està causada, d'una banda, per l'emigració d'una part important de la PEA i, per l'altra, al pas de l'atur a la subocupació de gran part de la població activa.

### Les remeses: un substitut de la despesa social?

Durant les dues últimes dècades, la persistent aplicació per part de l'estat de receptes neoliberals impulsades pel Fons Monetari Internacional, ha mostrat la seva incapacitat per solucionar els problemes econòmics del país. A més, ha donat com a resultat la contínua disminució de la despesa d'inversió social, aparellada a l'increment del servei del deute.

La despesa social, en l'última dècada, ha passat del 4.4% del PIB el 1991 al 3.8% el 2001. Mentrestant, el servei del deute quasi va duplicar la seva participació en aquest període ja que va passar del 5.2% al 9.6%. Aquesta disminució sostinguda de la despesa social es còmplice del ja mencionat augment de la pobresa, així com del deteriorament en la distribució de l'ingrés.

La despesa social, en l'última dècada, ha passat del 4.4% del PIB el 1991 al 3.8% el 2001. Mentrestant, el servei del deute quasi va duplicar la seva participació en aquest període ja que va passar del 5.2% al 9.6%.

A l'inici es va dir que les remeses constituïen una vàlvula d'escapament a la crisi econòmica. Aquesta afirmació porta implícita l'explicació de la destinació de les remeses. Segons els paràmetres lògics de mobilitat social, pot afirmar-se que els emigrants envien les remeses cap a sectors de condició social similar. La participació de les remeses en el PIB ha passat d'un modest 1% el 1991 al 8% el 2001, valor que correspon al doble de la despesa social de l'estat, i que és rebut pels familiars dels emigrants de manera directa.

Pot afirmar-se, així, que l'efecte intern de les remeses és, d'una banda, donar "*quelcom de corda i mobilitat*" a l'estat ja que li permet reduir la despesa social, i destinar més recursos al servei del deute o a subsidiar la incapacitat de la banca, segons sigui la prioritat del moment. I per una altra, les remeses van incrementar els ingressos dels sectors desfavorits, la qual cosa va suposar un augment en els nivells de consum.

El 2000 i el 2001, les remeses van assolir respectivament un 16% i 11% del nivell de consum de les llars. El consum, entre aquests anys, es va incrementar un 3.7%. Aquestes xifres permeten comprendre que gràcies a les remeses s'ha reactivat el nivell de consum, principal component del PIB. L'aportació de les remeses també s'expressa en el creixement del sector comercial en un 7.7% i de la construcció en un 14.7%, durant aquests anys.

L'economia, en gran part ha estat sostinguda per l'important flux de remeses dels últims anys. Molts dels problemes tractats es podrien però agreujar si els fluxos de remeses, tard o d'hora, deixen de créixer o, fins i tot, declinen.



## Les organitzacions d'immigrants equatorians a Catalunya.

Miguel Angel González Leal<sup>1</sup>

### 1. Introducció: Alguns apunts sobre l'emigració equatoriana a Catalunya

És notori el procés d'expulsió migratòria sofert a l'Equador durant els últims anys. En un país de dotze milions d'habitants, un càlcul aproximat estima en un milió i mig les persones que han emigrat del país des de 1998. Les causes d'aquest èxode massiu radiquen, principalment, en l'aprofundiment de la crisi econòmica arrossegada des dels anys 80, que va sumir en la pobresa la feble classe mitja equatoriana; la intensa percepció de manca d'oportunitats i de perspectives de futur en un país estanc i assetjat per la corrupció i la ineficàcia governamental; l'increment de les possibilitats migratòries que ha facilitat l'abaratiment i abast de les actuals xarxes de transport i comunicació; i, especialment, l'anomenada empenta migratòria, és a dir, la difusió d'informació, experiències i ajuda de les persones prèviament emigrades a través de les seves cadenes de familiars, amistats i coneixences, factor fonamental que va incentivar en molts casos la decisió final d'emigrar.

De la mateixa manera que a la resta de països llatinoamericans, a l'Equador hi ha, i continua havent-hi, importants transvasaments de població des de les àrees rurals cap a les ciutats. Paral·lelament, en les últimes dècades, s'ha mantingut, i es manté, un flux migratori constant d'equatorians cap a l'exterior dirigit en la seva major part cap als països veïns de l'àrea i cap als EUA. L'actual fenomen migratori transcendeix, però, les pautes preexistents per raó del seu volum, l'àmbit de procedència dels migrants i els països elegits com a destinació. D'una banda, l'extraordinari increment del flux migratori cap a l'exterior ha suposat, en termes absoluts i relatius, el major desplaçament humà de la història del país. Aquesta pèrdua sobtada de població ha causat innombrables conseqüències socials i econòmiques, moltes encara per detectar-hi. Per altra banda, les àrees d'o-

rigen dels migrants abasten totes les províncies del país, i desborden el marc *tradicional* d'emigració circumscrit fins fa pocs anys a les províncies australs (*Azuay* i *Cañar*). Finalment, per primera vegada, els corrents migratoris es redirigeixen principalment cap a Europa, sobretot cap a Espanya i Itàlia.

Dins d'Espanya, encara que es distribueix per tot el territori nacional, la població immigrada d'origen equatorià arribada els últims anys s'ha concentrat en les grans àrees urbanes de Madrid i Barcelona, amb importants contingents també radicats a Múrcia, València i Andalusia. En el cas concret de Catalunya, la majoria es troba a la ciutat de Barcelona i a la seva àrea metropolitana. Quant al volum, les xifres oficials són enormement inexactes, ja que només comptabilitzen la població immigrada amb permís de residència en vigor. Seguint aquestes xifres,<sup>2</sup> a finals de l'any 2003, el govern espanyol xifrava entorn als 175.000 el nombre d'immigrants d'origen equatorià, dels quals uns 40.000 residien a Catalunya. Un càlcul més ajustat a la realitat, que inclogués les persones sense permís de residència (*Sense Papers*), podria arribar a doblar aquests números. El per què d'aquesta preferència per Catalunya, i dins d'ella Barcelona, respon a múltiples causes, entre les quals convindria destacar les oportunitats de treball i habitatge que ofereixen les grans ciutats i les zones amb economies dinàmiques necessitades de mà d'obra. S'ha d'indicar també que l'existència de familiars i/o coneguts prèviament instal·lats en un lloc és un factor significatiu d'atracció, a través de les xarxes informals de suport a les persones nouvingudes.

<sup>1</sup> Miguel Angel González Leal pertany a Ecuador Llaktakaru.

<sup>2</sup> Balance 2003 de la Delegación de Gobierno para Extranjería e Inmigración. Ministerio del Interior. Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, 2004. Document Acrobat PDF en línia: <http://www.mir.es/oris/docus/balan03/extranjeria.pdf>



FOTO CEDIDA PER ECUADOR LLACTACARU

Fins a mitjan anys 90, la colònia equatoriana a Catalunya es caracteritzava pel seu escàs nombre i per la seva pertinença als estrats socials migs-alts, constituïda generalment per professionals liberals, estudiants i homes de negocis. La *nova immigració* dels últims anys ha alterat aquests trets elitistes. Per una banda, i pel que fa al nombre, en aquests moments, el col·lectiu equatorià constitueix per nacionalitat d'origen el segon més important situat a Catalunya, i és el primer a la ciutat de Barcelona. Per altra banda, l'extracció social en origen dels *nous* immigrants majoritàriament s'enquadra en els segments socials mitjans i baixos. En línies generals, la immigració equatoriana recent està formada per persones d'ambdós sexes, lleugerament superior el femení, d'entre 20 i 40 anys d'edat. En els últims temps, s'ha accentuat el caràcter familiar a través de les *reagrupacions* (per via legal o no), de manera que són també nombrosos els

infants i els adolescents. El col·lectiu és, per tant, un grup social enormement variat pel que fa a la seva procedència regional i cultural, àmbit familiar, nivell educatiu o estatus social originari, la qual cosa contradiu plenament els esquemes simplistes que assignen trets homogenis a tot allò equatorià.

## 2. El procés organitzatiu dels últims anys

Les manifestacions associatives del col·lectiu equatorià a Catalunya van ser realment escasses amb anterioritat als anys 90.<sup>3</sup> De fet, només pot constatar-se l'existència de la *Asociación de Damas Ecuatorianas*, un clubde dones format per esposes de diplomàtics i homes de negocis equatorians que, a més de les reunions internes de caràcter social, realitzava esporàdicament algunes activitats amb finalitats benèfiques. Amb el començament del fenomen de l'emigració recent a Catalunya, a mitjan anys 90, es va fundar la *Asociación de Ecuatorianos Residentes en Cataluña* (AERC), entitat que en la seva primera època va exercir de *Casa Regional* i va difondre la cultura equatoriana a la ciutat a través d'esdeveniments de tipus lúdic i cultural.

Paral·lelament, es va crear el *Taller Ecuatoriano de Arte y Cultura* (TEAC), grup dedicat exclusivament a les activitats i

<sup>3</sup> S'ha d'assenyalar l'existència pionera de l'acadèmia i centre cultural *Hispano-Ecuatoriano*, que va funcionar durant els anys 30 del segle XX al barri d'Hostafrancs de Barcelona, sota la iniciativa i l'impuls personal de l'equatorià **Carlos Alberto Muñoz** (vegeu **Natàlia Esvertit Cobes**: "La Academia Hispano Ecuatoriana de Barcelona: un proyecto ecuatorianista en Cataluña (1927-1938)", *Revista Complutense de Historia de América*, núm. 29. *Universidad Complutense*, Madrid, 2003).

arts escèniques de caràcter folklòric, i que durant alguns anys va funcionar com l'apèndix més o menys independent de l'AERC. Conforme el nombre d'equatorians a Catalunya augmentava, l'AERC creixia extraordinàriament, per la qual cosa va diversificar les seves comeses i les va dirigir especialment cap a la població immigrada. En aquest sentit, va posar en marxa serveis de consulta legal i gestió administrativa, de recerca de treball i habitatge, va establir convenis amb agències de viatges, etc. Serveis en general destinats exclusivament als socis, previ pagament de les corresponents quotes. Aquestes activitats, completades amb l'organització regular de balls i celebracions commemoratives de les "*fiestas patrias*", van popularitzar l'AERC entre la població equatoriana i la van convertir en un referent organitzatiu per als nousvinguts. Institucionalment, la seva rellevància li va permetre establir relacions especials amb el Consolat de l'Equador i la Generalitat de Catalunya.<sup>4</sup>

La nova població immigrada equatoriana era, però, molt lluny de posseir l'estatus de relativa placidesa en què es desenvolupaven aquells que hi havien arribat primer: a les dificultats inherents a la condició de *Sense Papers* en què es trobava la majoria, s'afegien multitud de problemes que impedien l'arrelament efectiu a Catalunya: l'explotació laboral, la dificultat d'aconseguir habitatge (que comporta l'amuntegament, sobrepreus en els costos dels lloguers i residir en deficientes condicions d'habitabilitat), les limitacions en l'accés a la salut i l'educació i el confinament permanent en nínxols laborals de baixa qualificació, davant els obstacles per al reconeixement i l'equiparació de les titulacions i els coneixements adquirits en origen.

Tota aquesta situació va començar a fer-se visible significativament a finals de l'any 2000, i en el cas de la immigració equatoriana, va saltar dramàticament a l'esfera pública en els primers dies del 2001, amb el tràgic accident a Múrcia que va costar la vida a onze equatorians *sense papers* en un pas a nivell ferroviari. El fet va encoratjar les primeres mobilitzacions d'immigrants a Múrcia, liderades per la Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana, organització recolzada pel Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) i fins llavors radicada només a Madrid. Consecutivament, i de manera independent, la protesta es va estendre entre tots els col·lectius d'immigrants del territori espanyol i va prendre la seva forma més reivindicativa en els tancaments a les esglésies de diverses ciutats. Va ser, però, a Barcelona on la protesta va assolir les majors dimensions i on va rebre major suport de la societat civil, gràcies al treball previ que

a favor de la immigració desenvolupaven les diverses organitzacions aglutinades a la Plataforma Papeles para Todos.

Paral·lelament, el Govern espanyol va posar en marxa l'escabellat *Plan de Retorno Voluntario* per als equatorians, projecte que va consistir a assegurar la regularització de tots aquells que s'hi acollissin, amb la condició de tornar personalment a l'Equador a sol·licitar el visat de residència i treball, amb les despeses de viatge pagades per l'administració. El pla va tenir un important ressò mediàtic, però es va mostrar totalment ineficaç, no només pel desassenyat càlcul dels immigrants que podrien acollir-s'hi (es van apuntar 22.000 persones), sinó perquè assumia la necessitat de regularització dels *Sense papers* complint estrictament una llei impossible de complir.

En tot aquest context reivindicatiu, significativament, la col·lectivitat equatoriana de Catalunya gairebé no va participar-hi, en part per por o desconeixement i en part per la influència de l'AERC sobre la comunitat equatoriana, a la qual va imposar una posició contemporitzadora i reticent a l'enfrontament amb l'administració, ja que el pla de retorn voluntari garantia suposadament la seva regularització. Aquesta posició va aïllar però, els equatorians de les reivindicacions i lluites de la resta de col·lectivitats d'immigrants.

No obstant això, a finals de març d'aquest any, un petit grup d'equatorians, amb el suport del Comitè de Solidaritat amb els Pobles de l'Equador i de la Casa de la Solidaritat, van començar a formar una nova organització amb la finalitat d'assumir la línia reivindicativa del col·lectiu equatorià a Catalunya. En un principi, es va treballar per constituir l'*Asociación Rumiñahui-Catalunya*, com una organització autònoma que treballaria a l'àrea de Catalunya, federada amb l'*Asociación Rumiñahui de Madrid*, i per a aquesta finalitat es van establir els contactes necessaris. *Rumiñahui* va rebutjar la possibilitat d'erigir-se en una federació i es va oferir l'alternativa al grup de Catalunya de formar una delegació. Aquesta proposició no hi va ser acceptada, perquè es va estimar necessari mantenir-hi la capacitat decisòria i les iniciatives pròpies. Poques setmanes després, el grup va constituir *Ecuador Llactacaru*,<sup>5</sup> organització nascuda amb vocació reivindicativa:

<sup>4</sup> El president de la Generalitat, **Jordi Pujol**, va arribar a assistir oficialment a alguna celebració.

<sup>5</sup> En l'idioma *kichwa*, la principal llengua indígena dels Andes equatorians, *Ecuador Llactacaru* significa "Equador Terra Distant".

*Ecuador Llactacaru, com a associació d'immigrants i col·lectiu compromès, assumeix el rept de lluitar per millorar el context injust en què està sumida la immigració a Espanya. Des d'aquest ferm compromís, oferim un espai de treball, de discussió, de col·laboració i de trobada per a totes aquelles persones que encara pensin que el futur i el present poden canviar.*

A diferència d'AERC, *Ecuador Llactacaru* va entroncar ràpidament amb les xarxes de moviments socials catalanes i amb les lluites de la resta del col·lectiu d'immigrants a Barcelona, i va participar activament en reivindicacions ciutadanes que superen el marc estricte de la defensa dels drets dels immigrants. Entre altres, va col·laborar activament a la *Campanya 2002 contra l'Europa del Capital i la Guerra*, amb motiu de la presidència espanyola de la Unió Europea i va formar part de les mobilitzacions contra la invasió de l'Iraq. Igualment, des de la seva concreció com a entitat, pertany a la xarxa de moviments socials de l'Equador i manté estrets lligams amb aquests i amb el moviment indígena, i sosté des de la distància diverses lluites socials a l'Equador. Impulsa, a més, diferents petits projectes de desenvolupament en aquest país. Els plantejaments netament d'esquerres d'aquesta organització potser expliquen la reticència de molts dels equatorians de Catalunya a col·laborar-hi activament, malgrat ser positivament reconegudes i valorades les reivindicacions i el treball que realitza.

La relació entre ambdues organitzacions, AERC i *Ecuador Llactacaru*, no ha estat exempta de tensions, a causa principalment de la diferència de plantejaments. Malgrat que AERC va incorporar tèbiament alguns elements reivindicatius, la posició d'aquesta entitat no ha variat substancialment i la seva evolució tendeix a confirmar la vocació de *Casa Regional* que la va caracteritzar en els seus orígens. El punt de separació que va establir la diferència radical entre ambdues va ser l'assassinat el mes de gener de 2002 de l'equatorià Wilson Pacheco al *Maremàgnum* de Barcelona. El plantejament obertament crític de *Llactacaru* amb els fets, plenament recolzat per les organitzacions de Drets Humans i antiracistes de Barcelona, va contrastar amb les posicions de caràcter contemporitzador d'AERC. Des de llavors, les dues organitzacions mantenen entre si una *acurada indiferència*.

Posteriorment, el teixit organitzatiu dels equatorians a Catalunya s'enriquiria notablement. Seguint amb la línia rei-

vindicativa, a diverses ciutats i pobles de Catalunya, es van formar petites entitats, generalment amb el suport d'organitzacions locals, entre les quals destaquen la *Asociación de Ecuatorianos de Manresa "Mitad del Mundo"* i els grups d'Avià i Caldes de Malavella. Per una altra banda, a Terrassa, es va fundar, impulsada per una antiga membre de l'AERC, la *Asociación Latinoamericana Manos Abiertas al Mundo*, molt qüestionada en les seves finalitats ja que sembla més un bufet que una autèntica organització social. Fora d'aquest àmbit, però, la majoria de les noves organitzacions d'equatorians creades els últims anys responen a un patró divers que en cert sentit tendeix a normalitzar la presència d'aquest col·lectiu a Catalunya, ja que consisteix en nombroses agrupacions amb finalitats esportives, culturals, folklòriques i fins i tot gremials, com la *Asociación de Choferes Latinoamericanos*.

### 3. Xarxes i Federacions

La població immigrant no constitueix un col·lectiu aïllat en si mateix. Es desenvolupa en la matriu de la societat receptora i adquireix compromisos ineludibles amb els problemes generals que l'afecten. Des d'aquesta perspectiva, algunes organitzacions s'han imbricat més que altres en les dinàmiques socials generals, han participat activament i han passat a formar part de les xarxes ciutadanes en pla d'igualtat amb les organitzacions autòctones, com és el cas de *Ecuador Llactacaru*. Desbordant el nivell purament local i de Catalunya, les organitzacions equatorianes més sensibilitzades pels problemes socials dels migrants formen entre si també una xarxa d'abast mundial, caracteritzada per l'intercanvi d'informació, el suport solidari i puntuals coordinacions d'accions. A Europa, aquesta xarxa inclou organitzacions d'Espanya, Itàlia, Bèlgica, França, Alemanya, Suïssa i Noruega. S'ha de destacar també la xarxa equatoriana coordinada pel *Taller Nacional de Migración*, que engloba nombroses organitzacions d'Equador i d'equatorians a l'exterior.

Més enllà del treball difús però prometedor a mig termini de les xarxes d'organitzacions, a l'Estat espanyol, les diferents entitats d'equatorians han intentat en diverses ocasions formar organismes de nivell superior a través de federacions. Generalment, aquests intents han estat liderats per alguna organització que animava a la resta a *federar-se* al seu voltant, quan no han respost a iniciatives personals al marge de les organitzacions. La durada i l'abast d'aquestes *federacions* ha estat escassa, bàsicament a causa d'haver estat projectes poc meditats, mancats de consens previ i



poc clars quant a mitjans i finalitats; i fins i tot *dirigits* des de les institucions, com és el cas de la fundació a Sevilla el 2003 de la *Federación Nacional de Ecuatorianos en España*, sota el patrocini de l'ambaixada de l'Equador i la Junta d'Andalusia.

Actualment, s'està treballant, des del 2002, per crear una federació d'organitzacions equatorianes de caràcter sòlid i orientada a la defensa dels drets humans i socials dels immigrants. Encara no té nom i s'espera la seva concreció per al 2004. Les organitzacions que impulsen aquesta iniciativa, en pla d'igualtat són la *Asociación Rumiñahui* (Madrid), *Ecuador Llactacaru* (Barcelona) i la *Asociación Pro Ecuador* (Navarra). L'objectiu d'aquest lent procés de consens entre les tres entitats, és aconseguir acordar finalment un protocol concret, democràtic i fluid de funcionament i presa de decisions, de forma que la federació pugui arribar a actuar a l'estat com una única entitat, i respectar l'autonomia i la capacitat decisòria de les diferents organitzacions federades.

El procés d'organització de la col·lectivitat equatoriana a Catalunya i a Espanya està lluny d'acabar. Mentre continuï l'actual situació d'exclusió social de les persones immigrants continuaran les resistències i la rebel·lia. I amb elles, l'esperança d'un futur més just i solidari.

Actualment, s'està treballant, des del 2002, per crear una federació d'organitzacions equatorianes de caràcter sòlid i orientada a la defensa dels drets humans i socials dels immigrants.

#### INFORMACIÓ COMPLEMENTÀRIA.

##### Organitzacions equatorianes:

- *Ecuador Llactacaru*: <http://www.llacta.org/organiz/llactacaru/>
- *Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana*: <http://www.ruminahui.org/>

##### Webs d'informació sobre estrangeria:

- *Inmigra*: <http://www.portal.inmigra.com/php/index.php>
- *Colegio de Abogados de Zaragoza*: <http://www.extranjeria.info>
- *Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración*: <http://www.mir.es/dgei/index.html>

##### Articles:

- *Revista de Ciencias Sociales Ecuador Debate*, núm. 54. Quito, desembre de 2001 (número monogràfic dedicat a las migracions equatorianes).  
Document HTML en línia: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate284.htm>
- **García Olsina, Francisco**: *Inmigrantes: Participación y acción colectiva. El caso de la Asociación Ecuador Llactacaru en Barcelona*. Tesina presentada a la *Facultat de Geografia i Història de la Universitat de Barcelona*, Barcelona, 2002.
- **Pedone, Claudia**: *"La inmigración extracomunitaria y los medios de comunicación: la inmigración ecuatoriana en la prensa española"*. *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, núm. 94. *Universitat de Barcelona*, Barcelona, agost de 2001. Document HTML en línia: <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-43.htm>
- **Massal, Julie y Pujadas, Joan**: *"Migraciones ecuatorianas en España: procesos de inserción y claroscuras"*. *Revista Iconos*, núm. 14. FLACSO, Sede Ecuador, Quito, agost de 2002 (pàg. 67-87). Document HTML en línia: <http://www.llacta.org/organiz/llactacaru/coms/c0033.htm>
- **Bonilla, Marcelo**: *"La Construcción de la imagen y el estatuto del inmigrante-indocumentado en la España de la época de la Globalización"*. Ponència presentada a la Conferència Regional sobre *"Globalización, migración y Derechos Humanos"*. *Programa Andí de Drets Humans*, Quito, setembre de 2003. Document HTML en línia: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos/marcelo%20bonilla.htm>
- **Carrillo, Patricio**: *"Migración, sueños, dolor"*. Ponència presentada pel representant de *Llactacaru* a l'Equador durant la Conferència Regional sobre *"Globalización, migración y Derechos Humanos"*. *Programa Andí de Drets Humans*, Quito, setembre de 2003. Document HTML en línia: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos/patricio%20carrillo.htm>



## Migracions internacionals, moviments de persones i globalització

Albert Recio<sup>1</sup>

Els darrers anys, el nostre país ha experimentat un nou fenomen: el de l'arribada massiva de persones provinents de països pobres. Hem passat d'ésser un país "exportador" de personal a un país "importador". Aquesta situació es produeix just en el moment que a la resta de països de la Unió Europea s'obre un intens debat sobre les migracions internacionals i, en particular, sobre la necessitat de controlar-ne el volum i reprimir la que es consideri il·legal. En bona mesura, les polítiques dominants, almenys les més vistoses, són les que consideren les immigracions massives de persones provinents de països pobres com una amenaça per a l'estabilitat de les nostres societats. Una amenaça que es tradueix sovint en un creixement de l'electorat que dona suport a l'extrema dreta i que ha fet que el discurs ultra sobre la immigració hagi acabat per ésser hegemònic. Trencar aquesta hegemonia no serà fàcil, ja que se sustenta sobre un substrat d'idees atàviques, llocs comuns i temors inconfessats que formen bona part del que determina el nostre comportament quotidià. En les línies següents, simplement tractaré de donar una sèrie d'arguments, que entre molts altres, permetin qüestionar aquests valors xenòfobs i situar el debat en uns altres termes. Sens dubte, té molt d'exercici exploratori i requereix molta més reflexió, i es tracta només d'una aportació molt modesta a un debat que ja està fent molta altra gent.

### 1. El context general: una societat viatgera

Tota la història del capitalisme està creuada de canvis continus en les tècniques de transport i comunicacions, i per moviments migratoris en diverses direccions, començant

per l'expansió colonialista, seguida de la migració forçada dels esclaus. El resultat d'aquest canvi tecnològic acumulatiu és un món on viatjar, transportar mercaderies i comunicar-se és fàcil i relativament barat, malgrat que al darrere hi ha una immensa infraestructura material i un altíssim consum energètic que suporta tots aquests moviments.

Per a moltes persones, el que avui es coneix com a globalització és per causa precisament d'aquests canvis en els sistemes de transport que possibiliten l'especialització productiva de les diferents àrees del planeta i l'intercanvi generalitzat de béns i serveis que circulen pertot el món. Si bé aquesta és una visió massa simplista de la globalització, és evident que es tracta d'un component important d'ella.

De fet, és també la visió que en tenen molts economistes neoliberals quan defensen que el benestar de l'espècie humana descansa en l'establiment de la lliure circulació de mercaderies i capitals, sense traves de cap mena entre les diferents parts del planeta, una circulació possible gràcies a les actuals tecnologies. Curiosament, en les seves prèdiques a favor de la liberalització del comerç i les finances, s'obliden, i sovint s'oposen obertament, a garantir la mateixa llibertat per als moviments de persones, o el d'algunes persones, com veurem més endavant. Però malgrat que els moviments de persones no tenen la mateixa "popularitat" i "permissivitat", aquests són també cada cop més intensos i amb característiques diferents: migracions laborals, viatges de negocis, turisme, visites culturals, delegacions comercials, participació en reunions acadèmiques o esportives, etc.

En definitiva, les migracions internacionals han de posar-se en el context més general de la mobilitat generalitzada que promou l'actual sistema econòmic i que facilita l'actual infraestructura dels transports i les comunicacions.

<sup>1</sup> Professor titular del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona.

## 2. Un món de drets diferencials

Un món amb mobilitat no és, però, un món amb drets iguals. Entenem per drets el conjunt de mecanismes institucionals que donen a cada persona la capacitat d'obtenir recursos i serveis que els garanteixin una vida acceptable. Aquests drets són de moltes menes. Alguns són drets no formalitzats, basats en la tradició i en estructures institucionals com la família, la tribu, etc. Altres, de forma creixent, són formalitzats en lleis, però també són de naturalesa molt variada: drets de propietat sobre béns i recursos productius, drets a rebre determinades prestacions per part del sector públic o la resta de la ciutadania, drets a la mobilitat, etc. L'extensió dels drets de les persones no tan sols augmenta la seva capacitat de satisfer necessitats, sovint els donen seguretat enfront dels mil i un avatars de la vida. En certa mesura, la recerca del progrés és també una recerca de seguretat front a un món que per a moltes persones resulta hostil i incert.

Aquests drets no es reparteixen de forma igualitària entre tota la població mundial. Les desigualtats de drets, en sentit ampli, són més aviat la norma que l'excepció. Particularment, és evident que els drets de propietat estan repartits de forma molt desigual, com també és evident que els drets a rebre tota mena de prestacions i serveis socials varien àmpliament entre estats i expliquen una bona part de les desigualtats mundials. Tenir un passaport o un altre no influeix només en les possibilitats de moure's pel món, també en tot un conjunt de drets a què es té accés.

Les migracions modernes, al suposar moviments d'individus entre fronteres, han d'analitzar-se des de la perspectiva dels drets. I de fet, tot el debat existent sobre les polítiques migratòries és, de fet, un debat sobre els drets de les persones. I per això cal veure la qüestió dels drets des d'una perspectiva general i no tant sols reduïda a una qüestió de fluxos migratoris.

## 3. Migracions de moltes menes, drets diferents

El fenomen migratori actual és molt més variat de l'estereotip d'una migració Sud-Nord. Descomptant les migracions interiors, importants en molts països, i com les internacionals obeeixen a causes diverses, podem trobar-hi diferents models migratoris. Bàsicament, les migracions internacionals es donen per tres raons: econòmiques (recerca de feina), de reagrupament familiar, sociopolítiques (refugiats per raons de guerres, catàstrofes naturals, etc.). Cal veure que cadascuna d'aquestes migracions té associat un tipus

de legislació particular, encara que en molts casos les legislacions tendeixen a semblar-s'hi cada vegada més.

Una altra forma de classificar la qüestió, és analitzar l'origen i la destinació dels fluxos. Així, tenim fluxos entre països rics (Nord-Nord), de països rics a pobres (Nord-Sud), de pobres a rics (Sud-Nord) i entre països pobres (Sud-Sud), aquests últims molt més nombrosos del que a vegades es pensa (per exemple la majoria de fluxos per raons polítiques es donen als països del Sud).

Centrant-nos en els fluxos "econòmics", podem veure fàcilment l'existència de diferents models. Sovint ens fixem en els moviments de treballadors dels països pobres que realitzaran feines considerades poc qualificades en els països rics. Si bé aquesta és la part quantitativament més important dels fluxos, i la que centra la nostra atenció, no és, però, l'única. També es produeix una creixent tendència a les migracions de gent que ocupa llocs de treballs qualificats. La fórmula més habitual d'aquesta migració ha estat el transvasament de personal directiu de les empreses multinacionals cap a les sucursals instal·lades a diferents països, la qual cosa dona lloc a moviments en totes direccions (el més freqüent Nord-Nord, però també Nord-Sud o Sud-Nord). A aquest grup, cal afegir-hi el d'algunes professions particulars: esportistes, artistes, investigadors i, de forma creixent, el de mà d'obra professional en sectors com la medicina (metges i personal d'infermeria, informàtics), i és en aquest cas dominant el flux Sud-Nord.

El que resulta evident és que la mobilitat internacional d'aquest primer grup de "qualificats" té lloc en unes circumstàncies molt diferents de la resta. En molts casos, es tracta d'una migració feta a través d'institucions (multinacionals, universitats, clubs esportius, orquestres...) amb influència social, que permet una gestió senzilla dels tràmits migratoris i la garantia de drets per als migrants. En el cas de moviments Nord-Sud, el lloc d'acollida d'aquestes persones és sovint, ell mateix, un espai "protegit" de les incomoditats habituals d'aquests països. En altres camps, especialment el de professionals tècnics, s'observa una tendència creixent en els països rics a facilitar l'arribada d'aquestes persones (per exemple escurçant els tràmits de nacionalització) perquè hi ha el convenciment, entre molts governants, que en el futur, els països que aconseguixin atraure més mà d'obra d'aquesta mena seran més competitius. I per això, es faciliten els tràmits d'entrada (i de reagrupament familiar) i es desenvolupen polítiques d'atracció. De fet, aquesta és una de les apostes centrals de

La manca de drets de moltes persones immigrades millora les condicions de vida de la població local, ja que pot accedir-hi a béns, i, sobretot, serveis, que surten més barats que en el cas que aquestes persones tinguessin drets de ciutadania

l'Ajuntament de Barcelona, fer que la ciutat resulti atractiva perquè s'hi instal·lin empreses de tecnologia avançada (centres de recerca, de disseny, etc.) que sens dubte "importaran" el seu propi personal.

Les restriccions queden per a l'altre grup de personal treballador, els que aspiren a llocs de treball poc qualificats. La justificació de les polítiques restrictives es fa apel·lant a la necessitat de controlar-ne els fluxos d'entrada, d'evitar que onades massives d'immigrants generin tantes tensions a la societat local i col·lapsin les infraestructures locals. No està clar que tinguin èxit a establir el control de fluxos. Però on sí tenen èxit aquestes polítiques és a situar la immigració en una posició social molt feble que té un impacte directe en la seva situació laboral. Òbviament, no tota la immigració està en una situació legal igual, però en tots els casos la seva situació legal condiciona els seus drets laborals. En un cas, les normes que vinculen residència i treball generen molta dependència respecte a les empreses, quan una no renovació del contracte pot menar a la pèrdua del permís de residència; en altres, els models d'immigració de temporada condicionen les seves oportunitats laborals. I sens dubte, quan no hi ha papers (i l'enduriment de les normes fa créixer el nombre de "sense papers"), queda oberta la porta a una variada gamma d'activitats desregulades, mal retribuïdes i on la dependència envers l'empresari (o el particular que, per exemple, lloga un cuidador o una cuidadora domèstics) és quasi bé total. La manca de drets de moltes persones immigrades millora les condicions de vida de la població local, ja que pot accedir-hi a béns, i, sobretot, serveis, que surten més barats que en el cas que aquestes persones tinguessin drets de ciutadania.

Encara que només hi ha una sola Llei d'estrangeria, les formes que apliquen els agents implicats són diverses, així

com la pròpia lectura que en fa l'administració (sense comptar els drets dels estrangers comunitaris, semblants als de la ciutadania local). I el que és en canvi evident és que les diferències en l'aplicació tenen a veure amb el tipus de mercat laboral on van a parar i de posició social que tenen els diferents migrants. Les polítiques migratòries reforcen les desigualtats socials i laborals. En teoria, es justifiquen per protegir-nos de l'allau de persones novingudes que posarien en perill el nostre suposat món feliç, però a la pràctica ens permeten accedir a una mà d'obra barata que, amb sense o pocs drets, s'encarrega de moltes tasques que nosaltres rebutgem i que no estem disposats a pagar més cares.

#### 4. Altres moviments, més o menys permanents

Els fluxos migratoris no esgoten els actuals moviments entre fronteres. La globalització econòmica genera ella mateixa un flux de moviments temporals de diversa mena: reunions d'empresa, campanyes comercials, instal·lació de béns d'equip, etc. La majoria es produeixen entre països del Nord.

Un segon flux important és el dels estudis, especialment els estudis superiors. Aquest és gairebé sempre un flux que es dirigeix al Nord, i particularment als Estats Units i el Regne Unit. La concentració de centres d'elit en aquests països i la seva política d'atreure "cervells" d'arreu del món explica aquest moviment. Els hi resulta un negoci rodó. En part, perquè els hi permet seleccionar i quedar-se aquells individus que responen a les seves pautes tecnosocials. L'èxit tecnològic dels EUA es basa en bona mesura en la seva capacitat per quedar-se amb el personal qualificat de la resta del món (només cal repassar la història de molts guanyadors del premi Nobel de nacionalitat ianqui). En part, perquè els permet generar una densa xarxa d'amics que quan tornin al seu país d'origen, al final de la seva formació docent, seran els partidaris més acèrrims de les polítiques nord-americanes i tindran una forta influència sobre l'opinió pública local. Tots els imperis necessiten la seva corona d'aliats. Si bé aquest és un fenomen especialment anglosaxó, no és, però, exclusiu d'aquests països. Els nostres mateixos postgraus universitaris aconsegueixen bona part de l'alumnat de la resta del món, particularment llatinoamericans, però també africans i de l'Est d'Europa.

El tercer gran moviment és el turisme, una activitat majoritàriament temporal però que en alguns casos esdevé semipermanent (quan es tradueix en la instal·lació de

segones residències). Encara que predomina el turisme entre els països del Nord, de forma creixent van apareixent grans enclavaments turístics a països del Sud (Carib, Centre i Sud-amèrica, Nord d'Àfrica, Tailàndia, etc.). El turisme és una activitat benvinguda per als països receptors perquè es considera una font important d'ingressos econòmics i creador d'ocupació. També, en general, es minusvalora el seu paper desequilibrador dels ecosistemes locals i d'acaparador de recursos escassos, com l'aigua. El turisme sempre té lloc en un règim legal que protegeix els migrants temporals. Una protecció que sovint continua en el país d'acollida que dedica recursos a "protegir" i a facilitar l'estada dels turistes (personalment vaig poder presenciar el tracte diferencial que se'm donava, respecte a la població nativa, en una comissaria marroquina on vaig anar a presentar una denúncia per furt de documents).

Es tracta en els tres casos de moviments importants i que tenen un nivell de protecció legal que habitualment es nega als migrants econòmics pobres i, de forma creixent, als demanants de reagrupació familiar i d'asil polític. Un tracte desigual que normalment afecta persones de diferent nacionalitat i estatus social. Aquest segon aspecte és el més important.

### 5. El paper de les polítiques migratòries restrictives

La justificació de les polítiques restrictives és sempre la necessitat de regular els fluxos migratoris. Sobretot, partint del supòsit de considerar que els immigrants representen un element problemàtic per a la societat d'acollida. Un problema que es visualitza de moltes formes diverses: increment de l'atur, pressió sobre la despesa pública i els serveis socials, tensions en el mercat de l'habitatge i problemes interculturals són els més citats.

Hi ha una exageració dels problemes potencials, una desinformació pública orientada a convertir l'arribada de nous veïns en el cap de turc de problemes vells de la nostra societat, i a justificar polítiques migratòries on domina un enfocament repressiu que acaba per afectar el conjunt de la societat

Es tracta de qüestions sobre les quals la recerca científica (que, almenys en ciències socials, poques vegades aporta resultats sòlids) no mostra acord i sovint contradiu. L'impacte sobre l'ocupació és moltes vegades positiu perquè la major part de les migracions aporten força de treball complementària a la força de treball local (el període de més fort creixement de la immigració al nostre país ha coincidit amb un creixement de l'ocupació i una caiguda important, malgrat que insuficient, de l'atur). Hi ha bones raons per esperar que l'impacte net de la migració sigui positiu per al finançament del benestar (i a mig termini, per aportar esforços i cervells per tenir cura de la creixent població d'edat avançada). A curt termini, es pot plantejar un increment de la demanda de serveis públics de tota mena que si no és satisfeta amb un creixement de dotacions, equipaments i serveis pot conduir a un col·lapse i una falsa competència entre vells i nousvinguts. Però en bona mesura, es pot resoldre ampliant aquests serveis, fet que serviria a la vegada per crear-hi ocupació. El problema de l'habitatge és també important a curt termini, però resulta curiós que es temi l'impacte de la gent que ve a treballar, i, en canvi, no es vegi com un problema la inversió immobiliària provinent dels països rics que alimenta la bombolla especulativa i que sovint comporta un impacte negatiu sobre el territori amb construccions turístiques que estan deshabitades una gran part de l'any (ni quan es parla de l'impacte sobre els serveis socials es té en compte el que poden provocar els rics jubilats del nord que cada cop més habiten a les zones costaneres). I és evident que pot donar-se un cert xoc cultural, però aquest, més que requerir prohibicions, requereix el desenvolupament d'una cultura cosmopolita i molta activitat de mediació. No vull plantejar que tots són flors i violes, i que no cal fer-hi res més que obrir-ne les portes, sinó indicar que hi ha una exageració dels problemes potencials, una desinformació pública orientada a convertir l'arribada de nous veïns en el cap de turc de problemes vells de la nostra societat, i a justificar polítiques migratòries on domina un enfocament repressiu que acaba per afectar el conjunt de la societat. A més, no està gens clar (vistes les dades de l'increment de la població estrangera a diversos països) que aquestes polítiques aconseguixin l'objectiu pregonat de regular el volum de nous entrants.

Sí que en canvi aquestes polítiques semblen tenir un efecte clar sobre els drets laborals de les persones. La necessitat de papers, l'arbitrarietat en la seva concessió, el paper que hi juga l'empresari o el particular que lloga el treballador forà en el procés de contractació, la introducció de migracions

temporals (contractes temporals que a la precarietat de l'ocupació afegeixen la necessitat de retorn al país d'origen) al que contribueixen és a organitzar la precarietat laboral en formes diverses. Obren espais a les activitats submergides i totalment desregulades, que cobreixen els sense papers. Obren l'espai a tota mena d'abusos de poder i de pràctiques paternalistes en les relacions laborals: extensió de la jornada laboral no retribuïda, salaris per sota de la norma, manca de control sobre les condicions de treball, etc., perquè qui contracta sap que la no renovació del contracte deixa el treballador en una posició encara pitjor. Permet, fins i tot, utilitzar les diferències entre persones de diferent origen nacional com un mecanisme de competència i divisió. De tot això en saben molt a Huelva, a El Ejido, a Múrcia, a Santa Coloma de Gramenet o a Osona.

De fet, les normes migratòries són tant un mecanisme de desregulació del mercat laboral, de fragmentació de les condicions laborals, com una forma de transferir el risc cap a la gent més dèbil.

De totes les ocupacions laborals que realitzen aquestes persones, n'hi ha una que em sembla paradigmàtica. És la tasca de cura de la llar i de persones grans, un mercat laboral característicament femení, i on la discriminació per raons de passaport se suma a les tradicionals de gènere i classe social. On les condicions laborals legals ja estan per sota dels nivells dels contractes laborals normals. On la contractació individualitzada en el si d'una família facilita les relacions informals, el paternalisme de "et tramito els papers a canvi que et portis bé", promou jornades laborals molt llargues (segons les "necessitats familiars") i sovint desplaça sobre aquesta persona el pes i l'estrès, sovint insuportable, de cura d'un malalt. Famílies de classe mitjana i sector públic descarreguen sobre aquestes persones un pes que d'altra forma obligaria a canviar moltes coses. I, sens dubte, el marc legal de les lleis actuals els facilita la feina. I amb això no considero que tothom sigui un explotador immoral, més aviat que les nostres decisions estan sovint influïdes pel marc institucional que ens envolta, i tractem de buscar les vies més fàcils per resoldre els problemes. I en el camp de la cura, fins i tot ens pot semblar una bona acció ajudar una dona immigrant a legalitzar la seva situació a canvi que vetlli per un familiar a un preu no massa oneros per la nostra butxaca.

En definitiva, les restriccions als immigrants pobres, (per als altres tot són portes obertes), on resulten particularment efi-

caces és a debilitar la seva posició social i fer que siguin més barats i dòcils, en benefici d'empreses, particulars i de les polítiques neoliberals que es neguen a desenvolupar serveis socials dignes (tant en el pla laboral com en el del servei). I aquest debilitament sí que pot afectar les condicions laborals dels treballadors locals que habitualment estan ocupats en els mateixos sectors i segments on van a parar els treballadors immigrants.

Per això, també és en els barris més pobres on resideix la població que habitualment treballa en els segments més baixos del mercat laboral, més exposats als abusos i l'atur, on la població necessita més prestacions socials de tota mena on a vegades exploten tensions socials. Perquè ells reben també l'efecte d'unes condicions laborals i uns serveis públics degradats. I a curt termini, els demagogs tenen espai per germinar la seva ideologia racista i xenòfoba. Mentre als barris de classe mitjana i alta, on resideixen els grans beneficiaris d'aquesta reducció de drets, una part de la població pot seguir pensant que el racisme és cosa de persones poc cultes. Un distanciament que no es dona, en canvi, a les zones de nova agricultura intensiva del sud-est on la tensió existent està directament travessada per les relacions empresari-treballador, tan pròxims en l'espai i fins i tot en l'origen social.

## 7 Cap a un tractament cosmopolita del fenomen

Si bé les polítiques migratòries restrictives reforcen o causen les desigualtats socials imperants en una societat sustentada sobre una distribució iniqua de la riquesa i amb una forta segmentació de les condicions laborals, no està clar que es generin amb aquesta intenció deliberada. I compten molt les dinàmiques electorals que es donen en societats on el racisme i la xenofòbia estan força arrelats en l'inconscient col·lectiu malgrat que les modes de la "correcció política" ho tractin d'amagar i la pressió dels sectors socials més actius ho combatin (encara que a vegades alguns combats tendeixen més a promoure la generalització d'un llenguatge correcte que no pas a provocar canvis substantius en les actituds). Alguns polítics usen aquestes pulsions, atien les pors perquè la seva càrrega emotiva les fa electoralment eficaces, i d'altres, per por a quedar desplaçats de l'esfera pública per les proclames més radicals. Una dinàmica perversa que ha menat que les polítiques migratòries estiguin arreu sota l'hegemonia de l'extrema dreta.

Crec que un punt de partida per resituar la qüestió passa per anar directament al nucli del problema. No és altre que la



por que genera la immigració en bona part de la població. Una por que, en part, és merament simbòlica, basada en el desconeixement de l'altre, en l'estereotip. I que cal abordar amb fórmules complexes com les que ja es practiquen a molts llocs. Però es també una por material a la pèrdua dels llocs de treball, a la saturació dels serveis públics, a l'exhauriment de les prestacions socials, etc. I això només es pot combatre amb polítiques socioeconòmiques generals, orientades a generar condicions laborals i socials adequades per a tothom. Una qüestió fàcil de postular però difícil de dur a la pràctica, no tan sols per les resistències de les classes dominants, sinó també perquè una bona part del que entenem per desenvolupament desitjable està, possiblement, mal enfocada.

Sovint pensem que l'alternativa a les migracions és el desenvolupament del Sud. I és sens dubte desitjable un canvi que permeti a tothom una vida en condicions, sense fam, morts prematures, guerres, etc. Però cal considerar dues qüestions bàsiques. La primera, és que l'actual model de desenvolupament sovint causa més problemes que solucions: concentració de la propietat, trencament d'estructures col·lectives, moviments forçats de població, dependència tecnològica, etc. La segona, és la impossibilitat material de generalitzar el nostre model de producció i consum a causa del seu impacte ecològic. Un món amable per a tothom és un món diferent tant al Nord com al Sud, i mentre al Nord imperi l'actual model depredador és inevitable la desestabilització de la resta del planeta. I en les coordenades actuals, les migracions exteriors proporcionen als països del Sud la forma d'ajuda més important quantitativament i amb menys intermediaris: les remeses.

De la mateixa forma, és inacceptable plantejar el tema de la immigració sense qüestionar la doble moral i les desigualtats radicals de drets que sustenten el nostre model vital. Una estructura legal que en moltes altres coses planteja el dret a la mobilitat plena d'una part de la població mundial: per treballar, per reunir-se, per fer turisme, per invertir i posseir. Que genera una estructura de mitjans, legals, policíacs i militars, dedicada a garantir-los. I per altra banda, una immensa majoria de la població mundial a la qual es nega o escatima aquests drets en una graduació de normes que donen lloc a discriminacions, repressió, negació de llibertats. Que generen models globals d'*apartheid* quan es promou només la migració temporal de treballadors o es nega el reagrupament familiar als immigrants permanents, que genera una costosa estructura policíaca i militar orien-

tada només a aplicar aquestes polítiques i que dona lloc a una dramàtica corrua de morts a les zones frontereres.

Els que vivim al Nord, tenim el compromís moral i l'oportunitat emancipatòria de treballar per un món realment cosmopolita, on el conjunt de la humanitat tingui garantides condicions de vida dignes i que no posin en perill la seva continuïtat. On el dret a emigrar estigui garantit per un marc legal i unes condicions materials que facin de l'emigració el que sempre hauria de ser: el dret de tothom a viure on vulgui, a triar el seu lloc. I d'entendre que les nostres pors no són més que el producte d'un ordre mundial que genera drets molt desiguals. Un món que cal reformar de dalt a baix en benefici de la immensa majoria.

## Les migracions: una anàlisi pràctica des de la cooperació al desenvolupament, el codesenvolupament

Aliou Diao<sup>1</sup> i Sara Bayés<sup>2</sup>

*“.. La immigració no és un problema, sinó una part de solució a altres veritables problemes... aquests homes i dones (els immigrants), coneixent el seu país i la seva llengua serien molt més eficaços que qualsevol política de cooperació. La immigració representa una oportunitat inesperada de transformar en profunditat l'ordre econòmic mundial...”*

Monique Chemilliers Gendreau

### 1. Vincle Migracions i Desenvolupament

Les migracions provenen dels problemes generats per l'infradesenvolupament i la desigualtat entre els països rics amb els països empobrits. Els moviments migratoris contribueixen a reduir la pobresa de les zones més deprimides del tercer món, que són les emissores dels fluxos migratoris. L'enviament de divises permet les famílies millorar les seves condicions de vida i els hi ofereix els recursos materials per potenciar les seves capacitats de producció. Però més enllà de les raons materials, hi ha d'altres polítiques: les accions empreses en el marc del codesenvolupament potencien les col·lectivitats desfavorides del Sud com a mediadores en el procés de cooperació internacional.

Cada acció de solidaritat que es realitza en el Sud dins del context del codesenvolupament, constitueix una contribució en la construcció d'una nova ciutadania en el Nord, a l'enfortiment dels nous actors de la cooperació internacional. El codesenvolupament constitueix, per tant, una

nova visió de la cooperació al desenvolupament que compta amb el protagonisme de nous actors les accions dels quals s'emmarquen, fins a dia d'avui, en el registre de l' "informal".

És en aquest sentit, que hem d'entendre l'anàlisi de Monique Chemilliers Gendreau, quan afirma que *“La immigració no és un problema, sinó una part de solució a altres veritables problemes... aquests homes i dones (els immigrants), coneixent el seu país i la seva llengua serien molt més eficaços que qualsevol política de cooperació. La immigració representa una oportunitat inesperada de transformar en profunditat l'ordre econòmic mundial”*<sup>3</sup>.

### 2. El Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, història, concepte i definició del codesenvolupament

*El codesenvolupament reinventa la solidaritat internacional i crea ciutadans/actors responsables i compromesos*

A Catalunya i a l'Estat espanyol en general, el fenomen del codesenvolupament és una estratègia nova. El seu inici data de l'any 1996, quan a Girona es va crear la primera associació d'immigrants amb l'objectiu principal de realitzar projectes de cooperació en els seus països d'origen. Des d'aquell moment, molts grups s'han creat amb l'objectiu de cooperar amb les seves comunitats d'origen.

Els immigrants no han esperat el reconeixement institucional per influir decisivament en el desenvolupament de les seves comunitats d'origen. Des de fa dècades, participen amb recursos propis per lluitar contra els efectes de les sequeres, en la construcció d'infraestructures escolars, sanitàries, de transport... i, fins i tot, han col·laborat en l'organització política de les comunitats d'origen, i han facilitat la seva participació democràtica en la gestió de la societat.

<sup>1</sup> Aliou Diao Programa Migracions i Desenvolupament del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

<sup>2</sup> Sara Bayés Confederació de Fons de Cooperació i Solidaritat.

<sup>3</sup> Monique Chemillier-Gendreau, *L'injustifiable*, Bayard Editions, París, 1998.

El codesenvolupament, en el marc de la cooperació descentralitzada, es definiria com tota acció de cooperació que implica els immigrants en la promoció, l'elaboració, l'execució i l'avaluació dels projectes de desenvolupament que es realitzen en els països d'origen. El codesenvolupament no reconeix solament l'immigrant com un actor de desenvolupament sinó que aprofita el potencial de la immigració en la cooperació descentralitzada.

El codesenvolupament és una gestió conjunta de les migracions entre països receptors i països d'origen; és un reconeixement de la immigració com a protagonista en el desenvolupament dels països d'origen i d'acollida. Políticament, el codesenvolupament facilita la creació d'una nova ciutadania, d'un nou concepte de solidaritat internacional. És així com el Fons Català enfoca les accions de desenvolupament que des de 1996 s'estan portant a terme a Senegal, a Gàmbia, a Mauritània, a Guinea Equatorial i al Marroc.

Això significa que els projectes de codesenvolupament pretenen implicar la immigració en la creació de condicions favorables perquè les poblacions d'origen no vegin la immigració com l'única solució als seus problemes econòmics i sociopolítics. En definitiva, es tracta d'utilitzar el potencial de la immigració per participar activament en la lluita contra la pobresa i les seves conseqüències polítiques, educatives i socials en la construcció d'una societat civil<sup>4</sup>.

Com va escriure **Bichara Kader** *"Cap contenció policíaca, cap cordó sanitari podrà impedir nous fluxos migratoris. Sense un desenvolupament econòmic en els països del sud del Mediterrani que dissuadeixi els candidats a l'emigració, que els retengui a casa seva, que els tregui les ganes de marxar, de fugir, assistirem en els propers decennis a una intensificació de les migracions internes i dels fluxos migratoris a l'exterior."*

### **Actors del codesenvolupament i les seves organitzacions de base**

No hi ha codesenvolupament sense la implicació dels col·lectius d'immigrants i dels immigrants. Els immigrants han contribuït sempre al desenvolupament de les seves comunitats d'origen. Les aportacions de la immigració per al desenvolupament dels països d'origen es xifren en milers de milions de dòlars. Aquesta contribució, segons els experts, és fins i tot superior a l'ajuda oficial al desenvolupament que certs països rics dediquen a la cooperació per al desenvolupament. Segons estimacions del Banc Mundial,

només l'any 90, els immigrants han transferit als seus països d'origen més de 30 mil milions de dòlars, quan l'ajuda oficial al desenvolupament als països pobres era de 52 mil milions de dòlars.

Per tant, el codesenvolupament converteix en oficials les actuacions informals dels immigrants i al mateix temps ajuda a potenciar i estructurar els projectes de codesenvolupament des d'una perspectiva planificada.

La importància d'implicar els immigrants en la cooperació internacional descentralitzada, a més de ser un mecanisme eficaç d'integració i de participació dels immigrants en la vida social i política local, permet que les migracions tinguin també un efecte beneficiós per als països emissors en un context caracteritzat per unes polítiques estatals d'immigració basades sobre fluxos organitzats segons les necessitats dels països receptors.

No podem oblidar que la població immigrada constitueix un capital humà irremplaçable per als seus països d'origen, perquè són les persones més preparades de vegades les que prenen la decisió d'emigrar. No emigren els vells, ni els nens, ni els discapacitats sinó que marxen els joves en edat de treballar, i últimament els quadres tècnics.

Al marge de les associacions d'immigrants, en els projectes de codesenvolupament participen altres entitats i institucions com ajuntaments i entitats locals. En l'àmbit català, el Fons Català és una de les principals entitats que practica el codesenvolupament i participa en el foment d'una opinió pública favorable a aquest model de cooperació al desenvolupament.

### **Mecanisme d'acostament als grups d'immigrants**

En general, els col·lectius d'immigrants estan organitzats sovint segons el seu origen geogràfic, ètnic i nacional. Els grups formats seguint aquesta lògica són espais de participació i sobretot de manifestació de solidaritat. Constitueixen la continuació de la vida en el poble i són llocs de reproducció i transmissió de valors culturals propis.

<sup>4</sup> Si ens atenem a les xifres, podem comprovar que la contribució dels immigrants en el desenvolupament del seu país d'origen és molt més important que l'ajuda oficial al desenvolupament atorgada pels països rics als països pobres. Segons el Banc Mundial, les remeses de la immigració dels països del Magreb vers les seves comunitats són de 5.082 milions de FF el 1995 a 6.253 milions l'any 1998. A la zona de l'Àfrica subsahariana, les contribucions foren de 51 milions de FF l'any 1995 a 601 milions el 1998. (Aquestes són xifres oficials. El circuit informal, però, és molt més important).

Són un lligam molt fort entre la comunitat expatriada i els seus pobles d'origen.

En la majoria de casos, doncs, són associacions existents amb una dinàmica pròpia de funcionament que es posen en contacte amb les institucions de cooperació (conselleries d'ajuntaments, ONG, administracions locals). Cal subratllar aquí una cosa molt important: en la lògica dels grups, els projectes es plantegen com a estratègies de supervivència i d'estabilització de la població del Sud a les seves comunitats locals. Així, a més de promoure el desenvolupament de la producció per a la supervivència, els projectes han de desenvolupar la producció de productes comercials perquè el sistema local, a curt termini, sigui capaç de generar ingressos per a les poblacions locals. És en aquest sentit, que es pot parlar perfectament que el codesenvolupament és un mecanisme per combatre les migracions forçades.

El Fons Català va crear l'any 2001 una àrea de Migracions i Desenvolupament que realitza les tasques d'identificació dels col·lectius, d'acompanyament d'aquests col·lectius, d'acostament a la cooperació al desenvolupament i de promoció de la participació a la cooperació internacional.

### **Mètodes d'implicació dels col·lectius d'immigrants en els processos de codesenvolupament**

En l'elecció del projecte de cooperació, la comunitat d'origen està sempre present, a través de la relació que manté amb els líders associatius immigrants del Nord, incansables actors del desenvolupament i veritables mediadors pel seu coneixement d'ambdues realitats.

Les necessitats expressades en el marc dels projectes de codesenvolupament sempre han de ser sentides i manifestades en primer terme per la comunitat d'origen. En una segona fase, en el curs de formació, aquestes necessitats són objecte d'un debat plural dins dels col·lectius. La tercera fase consta de la formulació d'un programa d'assistència concret. Aquest **procés** permet la participació de tots així com el coneixement de detalls que poden suscitar altres intervencions per globalitzar l'acció.

Per al Fons Català, el curs de formació és el millor mecanisme per implicar veritablement els immigrants en la proposta de cooperació. Permet donar el protagonisme a l'immigrant en l'aproximació de la realitat de la seva comunitat i fer-lo sentir agent responsable d'explicar als altres la situació del seu lloc d'origen. Aquest paper permet augmentar la seva autoestima, perquè per primera vegada se

sent escoltat i objecte d'atenció, no per la seva condició de pobre immigrant, sinó pel que ensenya.

### **Incidències del procés de codesenvolupament en el Sud i en el Nord**

Els projectes de codesenvolupament afecten a qüestions educatives i de sensibilització social. La participació dels immigrants provoca un canvi en la seva imatge pública, passen de ser vistos com a simples treballadors estrangers amb un projecte individual de cara a la societat d'acollida, a convertir-se en actors de la cooperació internacional i de desenvolupament de les seves comunitats d'origen. En aquest sentit, experiències realitzades a França han demostrat el potencial integrador que comporta la implicació de joves de pares immigrants en accions de codesenvolupament amb els països d'origen dels seus pares. Els camps de treball els quals s'impliquen amb altres joves dels països emissors, els crea sentiments d'utilitat pública la qual cosa influeix positivament en el seu comportament social.

### **Món Local**

La implicació dels immigrants en la cooperació descentralitzada internacional permet garantir l'èxit de les accions, el coneixement, el respecte i la presa en consideració dels valors socioculturals en l'enfocament i en la incidència en pro del desenvolupament dels països del Sud.

El codesenvolupament participa a presentar els immigrants com a militants compromesos amb la lluita contra les causes profundes de les migracions forçoses, i en la gestió dels fluxos migratoris que tantes tragèdies han provocat i provoquen en els nostres dies.

Així mateix, el codesenvolupament permet disposar d'interlocutors i mediadors amb les comunitats on s'hauran de realitzar les intervencions i facilita un contacte permanent amb les zones d'intervenció.

**El codesenvolupament participa a presentar els immigrants com a militants compromesos amb la lluita contra les causes profundes de les migracions forçoses**

### **Estat dels grups d'immigrants i dels projectes en curs**

En aquest moment, a Catalunya hi ha una quinzena d'associacions d'immigrants que treballen en temes de codesenvolupament amb els seus països d'origen. Totes tenen algun projecte en marxa o executat en països com Senegal, Gàmbia, Marroc, Guinea Equatorial i Mauritània. Els projectes es concentren en sectors prioritaris que s'elegeixen segons les zones i les urgències del moment, però també depenen de la capacitat d'organització i de lideratge de la comunitat d'origen així com dels propis immigrants per executar el programa proposat.

Aquests sectors són bàsicament: l'agricultura, l'educació, la sanitat i la consolidació d'estructures d'organització, de producció i comercialització, la creació de cooperatives, de federacions d'associacions de pobles, etc.

Des de 1996, el Fons Català ha realitzat més d'una vintena de projectes en els països esmentats anteriorment i a l'actualitat estan en actiu més d'una quinzena.

### **Alguns ajuntaments implicats activament en el codesenvolupament**

Diversos municipis s'interessen en les accions que promouen els col·lectius d'immigrants de la seva ciutat. Molts d'ells han presentat de forma conjunta (col·lectiu/ajuntament) projectes de codesenvolupament al Fons Català. Altres ajuntaments han organitzat cursos de formació en cooperació internacional amb les entitats locals.

En aquest sentit, es poden destacar els municipis de Calella, Olot, Sant Celoni, Montmeló, Santa Perpètua de la Mogoda, Girona, Figueres, la Bisbal de l'Empordà, Blanes, Granollers, entre d'altres.

### **3. Problemes en el procés de codesenvolupament**

Sovint els actors immigrants estan enfrontats a les necessitats de supervivència de les seves pròpies comunitats. Malgrat el coneixement real i profund de les necessitats locals i de les condicions que s'han de donar per intervenir en la comunitat d'origen, a vegades els projectes són el resultat de la situació d'emergència.

El coneixement privilegiat d'ambdues realitats (Nord i Sud) no significa un domini de quines són les prioritats de desenvolupament de la comunitat. Amb això volem dir que els immigrants saben enumerar els problemes de les seves comunitats d'origen, explicar els comportaments socials

que poden influir d'una manera o altra sobre el desenvolupament d'un programa determinat, però no són coneixedors de les polítiques i prioritats per a un desenvolupament sostenible; per tant, en la definició de les àrees d'intervenció han d'estar acompanyats per tècnics en desenvolupament comunitari com és l'equip tècnic del Fons Català.

El desenvolupament no és la solució parcial dels problemes de supervivència, ni la suma d'accions i intervencions puntuals, és un procés sostenible, planificat i a llarg termini. És per aquest motiu que es dóna tanta importància al procés formatiu / informatiu que té lloc en el curs de cooperació.

### **4. Conclusió: l'interès del codesenvolupament**

Es tracta de convertir els immigrants en veritables actors del desenvolupament dels seus països d'origen. Així, aquest vincle pretén reforçar el procés d'integració i de participació dels immigrants en la vida dels seus municipis de residència. En última instància, permet crear ciutadania compromesa i sensibilitzada sobre qüestions de desenvolupament i migracions internacionals.

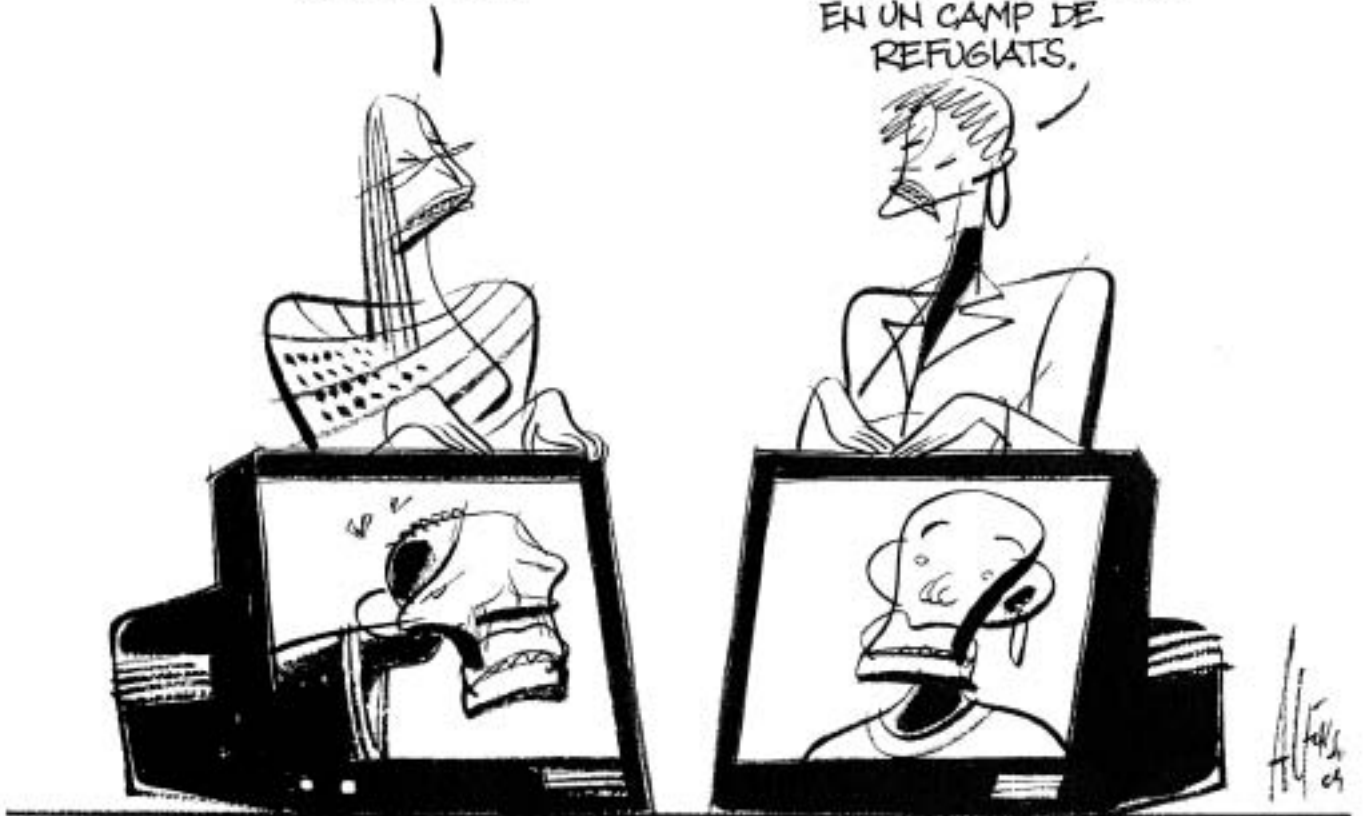
La lògica que sustenta l'enfocament del nexa migració/desenvolupament és la de donar suport als projectes dels immigrants, no la d'assistir-los. Això s'ha de plasmar en un reconeixement dels immigrants com a actors privilegiats del desenvolupament per la seva pertinença a dos mons: Nord i Sud, i respectar sempre les seves ambicions així com les seves maneres d'enfocar els problemes.



# BLOC 6. TEMES A DEBAT

EL MEU NEGRE  
FA MÉS PENA  
QUE EL TEU.

SÍ, PERÒ AMB EL  
MEU SORTEGEM  
UN CAP DE SETMANA  
EN UN CAMP DE  
REFUGIATS.



## Desenvolupament? Com, quan i on?

Tono Albareda<sup>1</sup>

L'any 2000 es reuneixen a la seu de les Nacions Unides més de 180 caps d'estat i primers ministres per, en l'anomenada "Cimera del Mil·lenni", marcar uns objectius per millorar significativament la situació de la pobresa en el món. Es tracta d'aconseguir que l'any 2015 la pobresa i les seves conseqüències (la fam, la mortalitat infantil, l'analfabetisme, la falta d'accés a l'aigua potable, etc.) sigui eliminada o reduïda a la meitat. L'últim dels "Objectius del Mil·lenni" marca la necessitat imprescindible d'incrementar l'ajuda al desenvolupament per poder assolir aquestes metes.

Aquesta Cimera es porta a terme davant un panorama econòmic internacional en què 54 països han empitjorat la seva situació entre el 1990 i el 2001. El fet que la Xina hagi aconseguit treure 150 milions de persones de la pobresa ha estat determinant perquè les dades mundials es puguin contemplar sense un pessimisme total<sup>2</sup>.

Per altra banda, sembla evident que, amb l'actual model de globalització neoliberal, una de les característiques bàsiques que ha de tenir un estat que es preï de ser "modern" i "eficaç" és anteposar la preponderància del mercat a qualsevol altre criteri.

Aquests dos elements, una realitat objectiva i una determinada política dominant internacionalment, són les referències bàsiques que hauríem de tenir en compte per plantejar-nos com podem actuar per aconseguir avançar cap a un desenvolupament d'acord amb els objectius del mil·lenni.

Sembla ser que l'any 2002, 40 milions de persones han engrossit els 825 milions que passen gana al món, bàsicament en zones del sud d'Àsia afectades per la guerra de l'Afganistan. Els conflictes armats, a més d'acabar amb les vides humanes, generen un panorama futur de major pobresa i exclusió.

Les diverses crisis econòmiques dels últims anys, des de Mèxic (1995) fins a l'Argentina, passant pel sud-est asiàtic (1997-1998), Rússia (1998) i Brasil (1999), han significat importants retrocessos en el nivell de vida d'amplis sectors de la població dels països respectius. No podem oblidar que, en la majoria dels casos, l'FMI posava aquests països com a exemples del que era una correcta política econòmica.

Els Objectius del Mil·lenni, tot i que no eliminaven totalment la gana i la pobresa, podien considerar-se ambiciosos i difícils d'aconseguir si els fluxos d'ajuda no s'incrementaven substancialment i es modificaven determinades relacions comercials. Després de la Cimera de Monterrey, on va quedar clar que els països desenvolupats no estaven disposats a incrementar de forma significativa la seva ajuda als països empobrits, i després dels "danys col·laterals" de les últimes guerres, podem afirmar ja, avui, que aquests objectius no s'hi assoliran.

La manca de voluntat per generar polítiques públiques que impulsin el desenvolupament en la majoria dels països i les dificultats per promoure-les, així com el fet que quan sí n'hi ha voluntat, s'han d'enfrontar al pagament del deute o als condicionaments de l'FMI i del BM, fan que el paper de les ONG de desenvolupament estigui altament condicionat. Si no hi ha polítiques públiques de desenvolupament, quin desenvolupament aconseguirem les ONGD?

Quan el Banc Mundial "recomana" (exigeix, més aviat) als països d'Àfrica, sumits en la misèria, que es pagui per assistir a l'escola amb la qual cosa es posa en perill tot el

<sup>1</sup> President de Cooperació.

<sup>2</sup> PNUD, "Informe sobre el Desenvolupament Humà 2003", primer capítol: "Perspectiva General".

sistema d'educació d'un país, quan les polítiques públiques que s'impulsen consideren que l'ensenyament és una mercaderia i no un dret, el paper de les ONG es limita a posar pegats perquè les reformes siguin menys traumàtiques?

Mediàticament, l'ajuda assistencial s'imposa clarament a l'ajuda per al desenvolupament i això té repercussions importants tant per a les petites donacions personals com per a l'orientació dels fons dels grans finançadors institucionals. Potser fóra bo fer el càlcul de com han d'evolucionar els poc més de 50.000 milions de dòlars que avui es destinen a l'ajuda internacional per aconseguir pujar més de 1.200 milions de persones del nivell de misèria (menys d'un dòlar al dia) al nivell de pobresa (menys de 2 dòlars dia). Senzillament, si és en forma d'ajuda assistencial, necessitaríem multiplicar l'ajuda més de vuit vegades<sup>3</sup>.

El tema de la seguretat, després dels atemptats de l'11-S, està també canalitzant una part substancial de l'ajuda. Això és evident en el cas dels Estats Units, on l'ajuda del 2004 va destinada en un 50% explícitament a seguretat<sup>4</sup>.

Sense entrar a discutir aquí l'eficàcia de l'ajuda assistencial i reconeixent que és imprescindible davant les catàstrofes i que, evidentment, salva vides, aquesta ajuda no provoca per si sola desenvolupament. Considerant que la seguretat, sobretot de la manera que és entesa per les grans potències, tampoc és per si mateixa un element de desenvolupament, s'hauria de veure quina part de l'ajuda es destina realment a desenvolupament.

Amb una ajuda al desenvolupament quantitativament petita, amb un panorama de creixement lent, amb unes relacions d'intercanvi comercial injustes, amb barreres per als productes que podrien exportar els països empobrits i amb un pes del deute que absorbeix parts substancials dels pressupostos, és clar que els que treballem per aconseguir-hi un desenvolupament sostenible, ho tenim difícil.

Al mateix temps, tant internacionalment com dins dels països, s'està produint un fort increment de les desigualtats, de tal manera que mai a la història de la humanitat hi havia hagut una concentració de la riquesa com l'actual. Per altra banda, la teoria que primer s'ha de crear riquesa i després ja es produirà un efecte de redistribució, s'ha demos-

trat que no funciona i menys si s'acompanya amb pràctiques destinades a debilitar la funció social dels estats.

Tot això ens porta a una situació realment complicada que, de fet, obliga les ONG de desenvolupament a plantejar-se quina és la seva funció en el món actual i quins requisits han de complir per poder assumir aquesta funció. En la pràctica, la majoria estan tan immerses en el seu treball quotidià que els queda poc temps per pensar i discutir sobre la seva funció social present i futura i, en qualsevol cas, el treball que es realitza apareix com tan necessari que difícilment estem disposats a posar-lo en qüestió.

Si analitzem el treball en els països empobrits haurem d'analitzar, en primer lloc, l'instrument bàsic de treball: el projecte. El projecte implica uns objectius de desenvolupament explícits, un finançament determinat, uns beneficiaris i uns executors. Normalment no conté una avaluació posterior que analitzi com s'han complert els objectius (pot tenir una auditoria, però això mesura diners, no objectius socials).

En un percentatge elevat dels casos, el finançament prové, almenys en una part important, de les administracions públiques i això condiona tant els objectius com els beneficiaris i els executors. Igualment condiona les formes de treball i la necessitat que les factures siguin clares i homologables. Serà més acceptable, per posar un exemple, que es comprin llavors a una multinacional que ens emetrà una bona factura que no al petit camperol que no sabrà quin document ha de fer-hi. Això ens porta a un doble resultat: serà més fàcil fer projectes amb països més rics i, per altra banda, apareixeran en els països empobrits els especialistes en projectes.

Com a tendència, per tant, s'observa la realització de projectes no en els països de renda més baixa ni en les zones o sectors realment més desfavorits. A més, els projectes tendeixen a comptar amb tècnics i comptables especialitzats en els condicionats europeus, no en el desenvolupament social del país on s'executa el projecte. Si tenim present, per altra banda, que els països més empobrits no són precisament els que apareixen en els primers llocs del rànquing d'interès dels països donants, podem entendre la dificultat per assolir l'objectiu de destinar el 0,15% del PIB dels països membres del CAD als Països Menys Avançats.

Quan el finançament prové de fonts privades o de donacions particulars, ens trobem moltes vegades que són el resultat de campanyes relacionades amb desastres i, con-

<sup>3</sup> Per aconseguir que 1200 milions de persones rebessin un dòlar diari, caldrien 438.000 milions de dòlars anuals.

<sup>4</sup> José Antonio Sanahuja "Guerras hegemónicas y ayuda al desarrollo", *LE MONDE DIPLOMATIQUE*, octubre 2003. Ed. espanyola.

següentment, van destinats a ajuda humanitària; o bé resultat d'apadrinaments, un fenomen cada vegada més estès a Espanya i que, en nombrosos casos, reconverteix els diners donats a individus en ajuda per a comunitats (s'hauria d'analitzar si aquesta ajuda promou desenvolupament o si suposa un procés colonialista i generador de major dependència).

Es pot afirmar que els fons privats destinats explícitament a finançar el desenvolupament són molt limitats a Espanya. I la tendència no va, precisament, en la direcció de corregir aquesta situació ja que els mitjans de comunicació afavoreixen l'ajuda davant desastres, i determinats personatges de TV semblen estar "encantats" de poder explicar que són padrins de "nens pobres".

La tasca de les ONG de desenvolupament no és fàcil, si pretenem ser conseqüents encara que només sigui amb el nostre nom. La situació política internacional i el paper dels organismes multilaterals, la manca de polítiques públiques a l'interior dels països on treballem, la manca de finançament per al desenvolupament, són factors que influeixen de manera determinant en la nostra feina i sempre de forma negativa.

Tot això pot servir com a argumentació per explicar les dificultats i les debilitats de les ONGD. A partir d'aquí, estem les que continuem pensant que el desenvolupament passa necessàriament per una transformació social i això s'ha de reflectir necessàriament en la pràctica diària, també en els projectes. És important que els projectes puguin formular-se explícitament amb l'objectiu últim de la transformació social ja que això permet donar un enfocament global diferent, on els Drets Humans passin a ser-ne l'element central. El reforçament de les organitzacions contraparts passa a ser, no una conseqüència, sinó un objectiu bàsic, únic mitjà per lluitar per la defensa dels Drets Humans, especialment els drets econòmics, socials i culturals.

Perquè l'objectiu de la transformació social pugui aparèixer explícit, és necessari poder discutir el paper de les ONGD obertament amb l'administració pública, i entre nosaltres, ja que no només és necessari aconseguir fons per al nostre treball, sinó també aprendre més. El repte és important, s'haurà de veure si som capaços d'assumir-lo.

# Incorporant la perspectiva de gènere a les nostres ONGD

Transformacions organitzatives en clau de relacions de gènere més equitatives

Imma Guixé<sup>1</sup>

## 1. Introducció

Els darrers anys, la majoria d'ONGD han convertit el tema de gènere en un eix central dels seus discursos sobre cooperació i desenvolupament. Malgrat això, les ONGD han oblidat que el primer pas per assolir la implementació d'una veritable estratègia de gènere en el desenvolupament és precisament que les organitzacions comencin per revisar les seves concepcions i pràctiques internes sobre aquesta matèria.

La necessitat de mirar-se 'el melic' es perquè com a organitzacions, les ONGD no són neutrals des d'un punt de vista de gènere. La majoria d'ONGD reproduïxen els models establerts a la societat, uns models que tradicionalment han assignat a les dones menors quotes de recursos i poders que als homes. En tant que les organitzacions són instruments per assolir la millora de la qualitat de vida de les persones -tant homes com dones-, és necessari que aquestes incorporin internament una perspectiva de gènere que asseguri que les seves activitats no reproduïxen els resultats derivats de la discriminació de gènere.

Aquest article pretén, per una banda, conscienciar de la necessitat d'incorporar una perspectiva de gènere en el si de les ONGD catalanes, i per altra, contribuir a la implementació de processos de desenvolupament organitzacional basats en la promoció de relacions d'equitat entre homes i dones.

Només així, les organitzacions seran capaces d'aconseguir que les seves actuacions externes, ja siguin en el Sud o en el Nord, ja siguin a través de projectes o campanyes, reflectixin una veritable perspectiva de gènere basada en l'equitat, el respecte i la dignitat entre homes i dones.

## 2. Situació actual

El Codi de conducta de la Coordinadora d'ONGD estatal ja plantejava l'any 1998 que *"és convenient que les ONGD desenvolupin polítiques internes que garanteixin l'efectiva igualtat de gènere i la participació de les minories en la institució"*<sup>2</sup>. Tot i així, la realitat en l'àmbit espanyol i català és bastant decebedora. Estudis realitzats al País Basc i a Catalunya<sup>3</sup> revelen que malgrat el nombre de dones que col·laboren activament a les ONGD és quasi el doble que el d'homes, aquestes ho fan majoritàriament des del voluntariat o des de càrrecs administratius, mentre que els homes dins de les mateixes organitzacions ocupen llocs directius i de més prestigi.

Aquests estudis també assenyalen que malgrat que el tema de gènere és important pel que fa al discurs, a la pràctica, cap de les ONGD participants en la investigació era capaç d'afirmar que hi havia incorporat sistemàticament la visió de gènere a les seves polítiques i línies d'acció prioritàries, ni que havia fet esforços significatius per institucionalitzar pràctiques d'equitat de gènere en l'àmbit institucional. La majoria d'ONGD limitaven el seu treball de gènere essencialment a les seves activitats de cooperació.

La manca de perspectiva de gènere dins de les organitzacions espanyoles i catalanes mostra, una vegada més, les dificultats d'aconseguir que els actors de cooperació es comprometin amb els temes de gènere de forma global, i

<sup>1</sup> Experta en cooperació internacional i membre de la Comissió de Gènere de la FCONGD.

<sup>2</sup> CONGDE (1998), *Código de Conducta de las ONGs de Desarrollo de la CONGDE*, aprovat per l'Assemblea General Ordinària del 28 de març de 1998.

<sup>3</sup> Navarro N., (2002) *"La incorporación del análisis de género en las ONGDs catalanas"* i Del Río Martínez, A., (2002) *"Diagnóstico de los sesgos de género en las prácticas de las ONGD: el estudio de las ONGD vascas"* en FCONGD, *II Seminario sobre Género en el Desarrollo*, 2002.

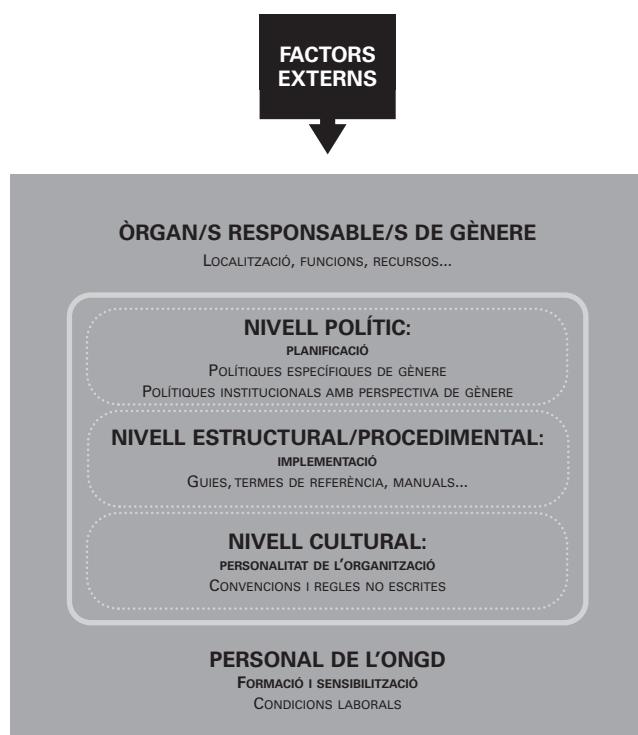


no només de forma retòrica, seguint les 'modes' establertes al sector de la cooperació. De la mateixa manera, mostra una forta incoherència entre els models de desenvolupament que proposen les ONGD en el Sud -models participatius basats en l'equitat- i aquells que s'apliquen i es viuen en el si de les organitzacions.

### 3 Com introduïm la perspectiva de gènere a les nostres ONGD?

Qualsevol procés institucional d'incorporació de gènere, per tal que sigui realment efectiu i perdurable, ha de néixer com a fruit d'una profunda voluntat de canvi i transformació interna.

El procés d'incorporació de gènere a les organitzacions presenta tres nivells bàsics on cal incidir de manera conjunta: el disseny de la política de gènere de l'organització (nivell polític), la implementació de la política de gènere (nivell estructural o procedimental) i la construcció de la cultura organitzativa o personalitat de l'organització (nivell cultural). A més, en aquests tres nivells intervenen dues variables importants: el personal, tant voluntari com remunerat, que treballen les ONGD, i l'òrgan o òrgans responsables de la introducció i el seguiment dels temes de gènere dins de l'organització.



Per altra banda, també cal tenir en compte la influència del context extern en què es troben les organitzacions, en la mesura que aquest pot afectar en major o menor grau el treball de gènere en l'àmbit intern. El següent quadre permet visualitzar els diferents nivells i variables claus en el procés d'incorporació institucional de gènere.

#### Nivell polític: fruit del procés de reflexió organitzacional

En el pla polític, el treball en temes de gènere apunta a dues direccions. Per una banda, la creació d'una política específica de gènere. L'existència d'aquesta política és essencial en la mesura que aporta un marc mínim de suport a qualsevol actuació de l'organització en aquesta matèria. Per altra banda, aquest procés ha d'anar acompanyat de la incorporació de la perspectiva de gènere en els documents polítics interns ja existents de l'organització. Això és a causa que les polítiques específiques i separades de gènere són necessàries, però no suficients. Per garantir una completa integració de gènere en una organització i evitar incoherències amb altres documents polítics interns, cal també dur a terme una revisió de la resta de polítiques internes.

L'elaboració de les polítiques de gènere i la introducció de canvis en els documents polítics interns implica un procés a llarg termini de reflexió sobre el compromís i la prioritització del tema de gènere per part de cada organització. Aquest procés ha de ser consultiu i participatiu, que inclogui les opinions i els punts de vista de tots els departaments i el personal de l'organització, i també d'aquells que es troben treballant als països del Sud. És important que la incorporació de gènere en el nivell polític sigui precisament fruit d'aquest procés i no de la imposició duta a terme per alguns membres de l'organització.

#### Nivell estructural/procedimental: de les paraules a l'acció diària

Per tal d'implementar les polítiques específiques de gènere així com els altres documents polítics que incorporen aquesta perspectiva, és imprescindible que cada ONGD creï nous processos i mecanismes i adapti els existents per fer realitat els mandats organitzatius en el dia a dia de l'organització.

Instrumentes com guies, termes de referència, manuals, memoràndums o documents de treball, entre altres, contribueixen a rutinitzar la perspectiva de gènere en les activitats

diàries associades amb els diferents punts del cicle dels projectes i amb les normes que regeixen les accions dins o entre organitzacions i individus.

La incorporació de la perspectiva de gènere en l'àmbit organitzacional ha de donar com a resultat canvis interns concrets, que posteriorment es manifestin en les activitats externes de l'organització, és a dir, en els seus projectes i programes, i en últim lloc, en la millora de la situació dels homes i les dones beneficiàries d'aquestes accions.

Malauradament, hi ha poques experiències específiques de rendició de comptes i avaluacions que permetin mesurar l'impacte real de les actuacions de les ONGD en matèria de gènere. Això també provoca que les ONGD no es vagin immersint en processos d'aprenentatge continu, que els permeti millorar el seu treball de gènere en el Nord i en el Sud.

### **Nivell cultural: construir la personalitat de l'organització**

La cultura organitzacional és un dels nivells més importants en què les transformacions necessiten dur-se a terme, en tant que implica un sistema de creences i valors dels individus que determinen les convencions i regles no escrites de l'organització. La cultura organitzacional és el que s'anomena la 'personalitat de l'organització'.

Integrar la perspectiva de gènere en l'organització significa influenciar profundament la seva cultura organitzativa. Els canvis en l'estructura i en el procediment són sempre reversibles, revocables, subjectes moltes vegades a la influència de factors interns i externs. En canvi, transformar la cultura organitzacional de manera que la igualtat de gènere sigui entesa i acceptada com un valor central de l'organització és l'única garantia real de canvi permanent i significatiu.

Per altra banda, també cal tenir en compte que les organitzacions no tenen una única cultura, malgrat que així pugui semblar des de l'exterior, sinó que dins d'una mateixa organització conviuen subcultures i contracultures que faciliten o resisteixen els esforços per integrar una perspectiva de gènere.

### **Personal de l'organització: dones i homes, motor de canvi de les nostres organitzacions**

Vinculat especialment al nivell procedimental o estructural a través del qual una organització implementa la perspectiva de gènere hi ha el personal remunerat i voluntari de l'organització. En aquesta àrea, és important determinar si l'am-

bient laboral en què treballen els actors involucrats a la formulació i implementació de polítiques, programes i projectes és favorable des de el punt de vista de gènere. Aquest ambient laboral pot veure's influenciat, per una banda, per les activitats de formació i generació de consciència en temes de gènere i, per altra, per les condicions laborals del personal de les organitzacions (salaris, flexibilitat horària, polítiques d'igualtat d'oportunitats entre homes i dones respecte als processos de selecció, promoció, etc.).

La majoria d'organitzacions han posat especial èmfasi en la formació del seu personal per tal de conscienciar-lo i sensibilitzar-lo en els temes de gènere. La formació és certament una eina efectiva per generar consciència i per transmetre determinades metodologies o instruments en matèria de gènere. Però cal tenir en compte que la formació en gènere és un procés continu que no s'esgota en una única capacització i que el personal format de les ONGD ha de gaudir d'un ambient laboral que afavoreixi i promogui l'aplicació de les noves habilitats que acaben d'adquirir.

Les ONGD són 'organitzacions socials fortament feminitzades', malgrat que aquesta feminització no es tradueixi en quotes de poder equitatives entre homes i dones

Malgrat el reconeixement de l'equitat de gènere en les ONGD i l'acceptació de la igualtat d'oportunitats per a homes i dones, les desigualtats de sexe encara existeixen en la majoria d'organitzacions. Com es mencionava a l'inici de l'article, una radiografia institucional mostra com les ONGD són 'organitzacions socials fortament feminitzades', malgrat que aquesta feminització no es tradueixi en quotes de poder equitatives entre homes i dones.

### **Òrgan/s responsable/s de les qüestions de gènere: vers una responsabilitat compartida**

Hi hagut molt debat entre les ONGD respecte a quina és la millor manera de promoure el gènere en l'àmbit intern: si tenir unitats o personal especialitzat que treballin en temes de gènere (institucionalització), o incorporar els requeriments de gènere a cada descripció de feina i esperar que tothom desenvolupi les estratègies de gènere corresponents en la seva àrea de treball (transversalitat o 'mainstreaming').

La perspectiva de gènere evidencia la necessitat de passar de 'mirar a fora', moltes vegades al treball de les nostres contraparts, a 'mirar a dins' de la nostra pròpia organització, on hi ha desigualtats de gènere que discriminen d'una forma molt més invisible i subtil

Evidentment, ambdues solucions presenten potencialitats i limitacions. El fet de reduir el treball de gènere en el si d'una unitat organitzativa o en les mans de determinades persones de l'ONGD pot comportar la marginació de les qüestions de gènere. Per altra banda, si la implementació de gènere és una responsabilitat de tothom, allò que a la pràctica sol passar és que no ho és de ningú, i altres prioritats s'anticipen a les de gènere.

La major part de governs, agències donants i grans ONGD han optat per crear una estructura organitzativa separada (departament, àrea o unitat) amb la finalitat d'institucionalitzar els temes de gènere. Indubtablement, la presència d'una unitat o personal especialitzat té diversos avantatges. En primer lloc, permet arribar més fàcilment a consensos i identificar clarament les persones responsables de cada tasca. En segon lloc, permet l'existència d'un espai per reflexionar, desenvolupar idees, experiències i aprenentatge i fer *lobby* dins i fora de l'organització. Malgrat això, la implementació d'una estructura organitzativa haurà de tenir cura de no veure's afectada per les limitacions que poden suposar una localització marginal dins de l'organització, la manca de poder decisor i de funcions substantives assignades, així com de recursos suficients en matèria de pressupost que li permeti disposar de personal adequat i realitzar les activitats necessàries.

Segurament, solucions mixtes i complementàries entre la institucionalització i la transversalitat poden ser més efectives; en tot cas, cada organització segons la seva estructura i característiques ha de valorar quina estratègia és més adequada per assolir la implementació d'una veritable perspectiva de gènere en l'àmbit intern.

#### 4. Conclusions

Com ja s'ha mencionat anteriorment, els esforços per implementar una veritable perspectiva de gènere dins de les organitzacions cal que siguin resultat d'un procés de reflexió global de caràcter intern de les ONGD, i no condicionats per modes, pressions o finançaments externs.

No hi ha solucions màgiques ni receptes simples per a la incorporació institucional de gènere. El tema de gènere comporta un procés continu d'aprenentatge i intercanvi que ha de ser plantejat a llarg termini, i que requereix de la destinació de recursos, entesos en el sentit ampli del terme (econòmics, humans...). A més, implica un procés de transformació estructural, no un canvi accessori, ni sumar accions a les ja existents, sinó més aviat de repensar-les i transformar-les en clau de relacions de gènere més equitatives. I evidentment, els canvis i transformacions estructurals generen tensions i conflictes que caldrà afrontar, però que també contribuiran al procés d'evolució i maduració de cada organització.

La perspectiva de gènere evidencia la necessitat de passar de 'mirar a fora', moltes vegades al treball de les nostres contraparts, a 'mirar a dins' de la nostra pròpia organització, on hi ha desigualtats de gènere que discriminen d'una forma molt més invisible i subtil.

El treball encara incipient al nostre país en matèria de gènere ens mostra que un dels reptes de les ONGD catalanes és precisament analitzar, de forma conjunta i individual, la implementació institucional de la perspectiva de gènere dins del sector no governamental, amb la finalitat de plantejar i generar debats i estratègies per fomentar el treball en gènere tant a Catalunya com als països del Sud.

#### BIBLIOGRAFIA

- Byrne, B., and Koch, J., 1996, *National Mechanisms for Women in Development: Experiences, Lessons and Strategies for Institutionalising Gender in Development Policy and Planning*, Bridge Report No 36, Brighton: BRIDGE.
- FCONGD, 2002, II Seminari sobre Gènere en el Desenvolupament, Barcelona.
- Goetz, A.M., 1997, *'Getting institutions right for women in Development'*, London: Zed Books.
- Levy, C., 1996, *The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: the 'Web' of Institutionalisation*, DPU Working Paper, UCL.
- Moser, C., 1993, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, London: Routledge.
- Razavi, S., and Miller, C., 1995a, *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women in Development Discourse*, Occasional Paper No. 1, Geneva: UNRISD.
- Sweetman, C. (ed.), 'Editorial', *Gender and Development*, Vol. 5, N. 1, febrer 1997.
- Vázquez, N., Murguialday, C., 2001, *Guía para alfabetizarse en Género y Desarrollo*, Bilbao: Berekintza.
- Wallace, T. (1998), *Institutionalizing gender in UK NGOs, in Development in Practice, Volume 8, Number 2, May 1998*, Oxfam: Oxford.

## Sobirania Alimentària, un dret dels pobles

F. Xavier García de la Serrana Castillo<sup>1</sup>

### Una crisi sense precedents

Mai a la història de la humanitat s'ha conegut una crisi alimentària com la que pateix quasi bé una sisena part de la població mundial. No es poden considerar-ne precedents ni tan sols les terribles fams que van assolir les colònies durant els diferents episodis imperials o les caresties que van seguir a les guerres mundials. Parlem de més de 800 milions de persones que passen gana (segons dades de la FAO, organisme de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació), gairebé totes als països empobrits, i el seu nombre en termes absoluts puja any rera any.

La possibilitat que aquests milions de persones tinguin accés físic, social i econòmic a aliments suficients, innocus i nutritius que donin satisfacció a les necessitats alimentàries adequades per portar una vida activa i sana, no existeix. Això, que coneixem com a seguretat alimentària, no és possible per a milions de dones i homes al món.

Com pot ser que en aquest món global de progrés tecnològic i d'informació encara es doni aquesta situació? És que no es produeixen prou aliments? que potser no els arriba l'ajut alimentari dels nostres estats enriquits? Té solució?

### Les solucions del pensament únic

A aquestes preguntes, a aquest drama, governs, organismes multilaterals i ONGD han dedicat molts esforços i mitjans. El 1996, la FAO va reunir els seus membres a la Cimera Mundial de l'Alimentació, on van concloure, bàsicament, que calia augmentar la producció d'aliments a escala global i

fomentar l'intercanvi comercial d'aliments entre nacions, per tal que els països eminentment agrícoles, que són els que tenen problemes més greus d'inseguretat alimentària, poguessin incrementar la seva riquesa i així desenvolupar-se.

Molts governs i ONGD van engegar plans i polítiques per augmentar la producció agropecuària i també per arribar al mercat internacional. Assessorats per organismes com el Banc Mundial (BM), es va fomentar la privatització de recursos com la terra, l'aigua i les llavors, amb la idea que en mans privades rendirien al màxim. Es van incentivar tecnologies "punta" (mecanització, adobs de síntesi química, fitosanitaris, etc.), es van especialitzar produccions en àrees geogràfiques concretes per aprofitar avantatges climatològics, ecològics, etc. I també es va insistir, fomentat per l'Organització Mundial del Comerç (OMC), a liberalitzar el mercat agroalimentari (eliminar aranzels, subvencions, polítiques agràries, etc.), per aprofitar els possibles avantatges i increments de producció, amb l'objectiu d'ingressar divises i permetre-hi el desenvolupament. On això no fos possible, els països enriquits farien "donació" d'aliments.

Cinc anys després de prendre aquestes mesures, al 2002, reunits una altra vegada els membres de la FAO per avaluar els fruit de tants esforços, els números eren alarmants: tot i els mitjans invertits, la gana i la seva "germana", la pobresa, continuaven augmentant. Els països reunits van concloure que aquest problema continuava creixent perquè encara no s'havia aconseguit incrementar de forma suficient la producció d'aliments i perquè el lliure comerç mundial d'aliments no hi havia avançat prou.

Partint d'aquesta anàlisi, es va decidir aplicar la "mateixa medicina" però ara amb més força: promoure la darrera tecnologia productivista, els organismes genèticament modificats (OGM<sup>2</sup>) i fomentar l'avenç del lliure comerç per aprofitar

<sup>1</sup> Coordinador de la Campanya per la Sobirania Alimentària dels pobles de la FCONGD.

Nous organismes creats als laboratoris a partir de tècniques recombinants de material genètic.

l'especialització agrícola regional, i generar així divises que permetessin comprar aliments i desenvolupar-se.

### La veu del Sud. Vía Campesina

El 70% dels que passen gana al món són rurals, aquests milions de dones i homes tenen rostre i veu. Els que pateixen la injustícia de la fam i la pobresa ja fa molt de temps que reflexionen sobre la seva situació, sobre la paradoxa que elles i ells, rurals i indígenes, la gent que viu de treballar el camp, de produir aliments, passin gana.

Són molts anys de patir problemes i patir solucions, perquè sovint aquestes solucions, promogudes pels seus governs i per organismes internacionals multilaterals, han agreujat la seva situació.

Els que pateixen la injustícia de la fam i la pobresa ja fa molt de temps que reflexionen sobre la seva situació, sobre la paradoxa que elles i ells, rurals i indígenes, la gent que viu de treballar el camp, de produir aliments, passin gana

Així, per exemple, han vist com la privatització de recursos, les reformes assistides pel mercat per tal que en mans privades produïssin al màxim, han agreujat injustícies històriques d'origen colonial. D'aquesta manera, el mercat de la terra continua deixant fora Brasil (per no ser-hi competitiu) amb milers de famílies, alhora que es concentra més de la meitat del territori agrícola en mans d'un dos per cent de la població. A l'Índia, a Andhara Pradesh, han patit el fet que l'aigua del riu Tungabhadra només arribi a les explotacions que poden pagar-la. I centenars de pobles indígenes a tot el món són robats, privats del seu coneixement tradicional sobre llavors, botànica... sobre biodiversitat, per a l'enriquiment exclusiu dels "descobridors" d'aquest saber comunitari.

Han patit l'expulsió del camp per no ser-hi competitiu. Precisament, les més petites i els més petits, les i els que pateixen gana i pobresa, veuen com se'ls treuen els recursos del seu futur. Veuen com només s'ajuda política-

ment i econòmica els pocs que són viables al mercat internacional, els que són capaços d'aplicar les darreres tecnologies industrials als recursos naturals per fer-los produir al màxim (sovint per sobre de les seves possibilitats), els que orientaran tots els esforços al mercat mundial, amb l'argument de procurar-se divises i esperar que així podran comprar aliments barats a l'exterior, allà on s'hagin especialitzat a fer-los.

La realitat és que han vist com d'aquesta manera només es fomenta la competència agrària entre pobles per garantir matèries primeres a baix cost a la indústria alimentària dels països enriquits. Han vist com les divises generades d'aquest comerç queden concentrades en molt poques mans als països empobrits, i com el que sí es reparteix és la crisi social (pobresa, migració, treball precari en les grans explotacions exportadores, etc.) i els desastres ecològics (pèrdua de sòl, contaminació difusa, exhauriment dels aqüífers, reducció de biodiversitat, etc.) d'aquesta manera de produir.

Viuen la paradoxa que als seus països es donin collites rècords... i fams rècords, perquè no es planten aliments, es planten beneficis per a molt pocs.

I quan la seva fam es converteix en un drama que agita les consciències de tot el món, quan arrenca per milers les vides i als països enriquits ens fa obrir momentàniament els ulls, veuen arribar l'ajut humanitari. Però quin tipus d'ajut? Excedents de l'agricultura industrialitzada, que es venen a baix preu i mitjançant crèdits.

La contradicció d'aquests "ajuts" és que normalment només beneficien als qui els fan: EUA i UE, majoritàriament. Aquests països fan servir els excedents de la seva agroindústria, fortament subvencionada i protegida, per arribar als països fetejats per la fam i acabar d'ensorrar-los, i fer-los dependents dels seus productes. Com pot ser? El cas recent d'Etiòpia, que enmig d'una crisi alimentària es va negar a acceptar excedents de cereals OGM dels EUA, ho exemplifica: no volien ser ajudats amb els productes que no tenen mercat a les societats enriquides, l'ajut que reclamaven era el finançament de xarxes viàries i crèdit que permetés comprar i portar els excedents agrícoles del propi país, que en tenia en algunes regions, allà on calgués. Així, la petita pagesia etiop podria alimentar amb productes culturalment i ecològicament adequats la seva població, i a més s'enfortiria en un futur el teixit productiu i el mercat local com a aposta endògena per al desenvolupament.



La proposta etiop no va ser escoltada i el seu govern va ser acusat pels EUA "d'assassí" per negar-se a acceptar l'ajut d'OGM.

La pagesia i els pobles indígenes de tot el món han hagut de suportar com els recursos cada vegada amb més freqüència es queden en mans dels que poden competir sota les regles del lliure mercat global. Que les tecnologies agràries no s'orienten ni respecten les petites i els petits productors, ni els seus coneixements, ecosistemes i cultures. Perquè la globalització agrícola no s'ha pensat per produir-hi aliments, sinó matèries primeres per a la indústria (soja per engrèixar porcs, cotó, etc.), i tots els esforços i ajuts es dediquen a l'exportació d'un mercat internacional que només interessa a les empreses multinacionals per ensorrar preus, mercats locals i drets.

Senten que les conseqüències d'aquestes polítiques que pateixen les pageses i els pagesos del món són la pèrdua d'ecosistemes, d'agrocultures, la migració dels rurals cap a les *villas miseri*, la fi de la seva autonomia, la pèrdua de mercats locals, i, en definitiva, l'augment de la fam i la pobresa global.

Fruit del seu patiment i de la seva anàlisi, de l'intercanvi d'experiències i propostes internacionals pageses i indígenes, van iniciar un procés de creació de xarxes pageses i indígenes que va concloure amb la creació del moviment de la *Via Campesina* i la formulació de les estratègies de Sobirania Alimentària.

La *Via Campesina* és un moviment internacional que reuneix organitzacions de petits pagesos/es, treballadors/es rurals i pobles indígenes i que, en creixement avui, agrupa més de 60 milions de persones que tenen el convenciment que la seva fam i la seva pobresa no és per manca d'aliments ni de comerç, sinó per manca de Sobirania Alimentària.

La solució que presenten i construeixen cada dia és fonamentalment política, multifactorial, i porten la seva proposta de Sobirania Alimentària pertot el món. Aquesta Sobirania s'entén com el dret de tots els pobles a definir les seves pròpies polítiques agràries, de treball, pesqueres, alimentàries i de recursos (terra, aigua i biodiversitat) que siguin ecològicament, social, econòmica i cultural adequades per a ells i les seves circumstàncies úniques. És el seu camí cap a una seguretat alimentària genuïna per a tothom.

Aquest camí implica garantir reformes agràries que respectin el dret a l'accés a la terra, l'aigua i les llavors de la

pagesia i els pobles indígenes. Que es fomentin i es desenvolupin les agricultures pageses i indígenes, com a font vàlida, justa i sostenible per a la producció d'aliments ahir, avui i per a les generacions futures. Que l'orientació productiva tingui l'objectiu de garantir l'alimentació de les poblacions i no dedicar tots els esforços al mercat internacional, injust, asimètric i que ensorra la pagesia, amb l'esperança de generar les divises necessàries per comprar aliments a l'exterior.

I amb tot això, demana que el conjunt de les societats valorin l'agricultura i considerin l'alimentació com a dret fonamental i, conseqüentment, es preocupin que hi hagi polítiques públiques justes i solidàries, i organismes multilaterals públics que garanteixin la Sobirania Alimentària a tot el món.

El 1996, a la contracimera de la Cimera Mundial de l'Alimentació de la FAO, la *Via Campesina* presenta per primer cop el concepte de Sobirania Alimentària. Cinc anys després, a la contracimera de la reunió de la FAO, la proposta pagesa i indígena per la Sobirania Alimentària esdevé l'eix central de discussió d'ONGD i moviments socials.

**A la contracimera de la reunió de la FAO, la proposta pagesa i indígena per la Sobirania Alimentària esdevé l'eix central de discussió d'ONGD i moviments socials**

### Els reptes de futur

El procés de globalització del lliure mercat continua imparable: desregulació, privatització dels recursos, precarització dels individus, retirada dels estats, imposició d'un únic camí, pressió d'organismes multilaterals (BM, OMC i FMI), mercantilització dels drets humans... Agressions d'una globalització neoliberal que deixa ferits i morts, els marginats d'aquest progrés desigual i injust: les víctimes de la guerra econòmica, guerra especialment cruel a l'agricultura i a l'alimentació.

Però davant d'aquesta agressió neoliberal, cada cop més, s'han anat estenent les reivindicacions i els eixos de lluita de la pagesia i els pobles indígenes per la Sobirania Alimentària pertot el món, pel conjunt de la societat civil. La *Via*

*Campesina* avança per trobar les causes de la injustícia que pateixen, i en l'agermanament i els processos de creació de xarxes entre pageses/os i indígenes arreu.

És en aquest context que les entitats de la Federació Catalana d'ONGD, en el seu compromís de donar suport als pobles empobrits i d'avançar cap a unes noves relacions Sud-Nord, van recollir la voluntat dels exclosos i de les excloses i decidiren en assemblea engegar la Campanya per la Sobirania Alimentària dels Pobles. Es va formar una comissió de campanya, oberta a totes les entitats federades i s'inicià un procés de sensibilització que avui encara està en marxa.

En aquest procés de sensibilització s'ha intentat incidir en la divulgació del concepte i les estratègies que defineixen la Sobirania Alimentària: la lluita contra el *dumping* (les exportacions per sota del preu de cost), la defensa del dret històric de les comunitats als recursos de la vida (terra, aigua i biodiversitat), la solidaritat amb les reivindicacions de la pagesia i els pobles indígenes del planeta, etc.

Amb aquest objectiu, la FCONGD ha establert un diàleg permanent amb *Via Campesina*, per recollir la seva veu i intentar fer-ne ressò, tant elaborant materials i fent xerrades,

com participant en processos per teixir consciència i de mobilització territorial envers qüestions rurals i de justícia ecosocial.

Des de la creació de la Campanya fins ara la Federació ha estat considerada com un dels espais de trobada per als moviments i les organitzacions que treballen per la Sobirania Alimentària a Catalunya: ONGD, pagesia combativa, grups de consum, ecologistes socials, comitès de solidaritat, etc. A tot el territori, tothom ha pogut participar en la Campanya de la FCONGD: hem après de *Via Campesina*, hem intercanviat punts de vista, debatut estratègies i, en definitiva, hem col·laborat per a la construcció d'alternatives amb l'objectiu de caminar cap a la nostra Sobirania Alimentària.

Són i som cada cop més una força viva, un camí viu, de futur, d'implicació als fòrums de discussió amb altres moviments socials, amb ONGD, amb representats governamentals... per fer dels problemes agrícola i alimentari una preocupació de tothom, perquè la seva proposta, el nou paradigma de Sobirania Alimentària, sigui la de tots nosaltres.



## Els fons i les seves ombres

Miguel Romero<sup>1</sup>

Es diu, amb raó, que la cooperació al desenvolupament no ha de ser "només" una transferència de fons des del Nord cap al Sud. Però ha de ser-ho necessàriament: aquesta és la seva característica específica respecte a altres vies de solidaritat internacional. Sense ella, la cooperació al desenvolupament no existeix, i quan és en realitat una transferència neta Sud-Nord, es converteix en una eina d'exploació.

Pel que fa a les ONGD, l'obtenció de fons per a accions de solidaritat és certament una de les seves tasques més importants i una condició per a l'èxit de la resta de tasques. Però la creixent pressió que hi exerceix, tendeix a autonomitzar-la dels valors que les ONGD proclamen com a propis i, en aquest sentit, a "desvalorar-la", a independitzar-la de qualsevol norma ètica: aquesta tendència es correspon, per altra banda, amb la jerarquia de la societat neoliberal, en la qual és "l'economia", el mercat, la institució que regeix la vida política i social i no admet l'autoritat de cap valor, llevat del que li és propi: la maximització del guany.

Els fons que obtenen les ONGD poden provenir de diverses fonts i tots condicionen, d'una o altra forma, el treball de les organitzacions que els reben. En aquest sentit, els fons sempre hi porten una "ombra"; per valorar-los adequadament s'ha d'identificar aquesta "ombra" i analitzar la seva influència en l'acció solidària, que pot situar-se en qualsevol punt d'una gamma que va des de la col·laboració positiva fins a la contradicció. Si atenem a aquestes condicions, una classificació útil podria ser la següent:

- Fons públics.
- Fons privats d'origen empresarial que inclouen: consorcis operatius amb grans empreses, consorcis operatius amb empreses del "tercer sector", "màrqueting amb causa".
- Fons privats d'origen ciutadà que inclouen: donatius, quotes d'associació.

En cadascuna d'aquestes categories poden incloure's moltes variants, i alguns fons tenen un origen combinat. Aquest article s'organitza al voltant de temes concrets que poden il·lustrar els problemes que es presenten en diverses d'aquestes categories i que entren dins del període temporal establert en aquest anuari, és a dir, els anys 2001 i 2002. Els temes elegits són els següents:

1. L'entorn i les conseqüències de la nova política de finançament a les ONGD decidida per la SECIPI l'any 2001.
2. Els acords anomenats del Tipus II que van rebre l'impuls i l'aval de les Nacions Unides en la Cimera de Johannesburg l'any 2002.
3. La hipertròfia del "màrqueting amb causa" i de la publicitat de les grans ONGD des de l'any 2001.
4. Finalment, hi haurà una breu conclusió sobre les possibilitats i els límits de la coherència entre les accions per a l'obtenció de fons i els valors de la cooperació solidària.

El lema feminista dels anys 80: "*allò personal es polític*" té una traducció al tema que ens ocupa: per a una ONGD, l'obtenció de fons no hauria de ser una qüestió "tècnica", els resultats de la qual només es mesurarien en la comptabilitat, sinó "política", en el millor sentit de la paraula. Perquè influeix decisivament en els comportaments i les accions que es proposen a la ciutadania per eradicar la pobresa, i, per tant, en el sentit general de l'acció solidària. Aquest és el punt de partida de l'article.

<sup>1</sup> Coordinador d'Estudis i Comunicació d'ACSUR-Las Segovias.

## I.

Encara que els recursos destinats per l'Administració central al finançament de projectes d'ONGD perden pes relatiu en els pressupostos de l'AECI des de mitjan anys 90, continuen essent una font fonamental de fons per al sector. Per altra banda, les relacions amb el "govern" han originat gran part dels conflictes i debats del sector en aquests anys, tant en termes concrets, com en la seva orientació general. Precisament aquí acostuma a situar-se el focus d'un dels valors proclamats amb més força per les ONGD: la seva "independència"; és freqüent que aquesta "independència" es refereixi només al "govern" i es consideri que està en bona part determinada pel percentatge de finançament provinent de l'AECI.

Durant els primer mesos de l'any 2001, es van succeir una sèrie d'esdeveniments que posen en qüestió aquestes idees i mostren molt clarament les "ombres" reals d'aquests fons. Els recordem sumàriament<sup>2</sup>:

El 31 de gener de 2001, sota l'ègida del secretari d'estat Miguel Ángel Cortés, es van publicar les noves Bases Generals per al finançament de projectes d'ONGD. Encara que la reforma recollia algunes de les propostes que el sector reclamava des de feia temps (en particular, modalitats de finançament a mig termini: "estratègies" i "programes"), la representació de les ONGD en el Consell de Cooperació no va aprovar la proposta governamental, entre d'altres raons, perquè no hi havia en ella les garanties imprescindibles de transparència i objectivitat en l'adjudicació de subvencions. El secretari d'estat va reaccionar amb l'autoritarisme que li és propi, i va reformar, a les poques setmanes, el Consell de Cooperació amb l'objectiu d'eliminar la representació democràtica de les ONGD i les persones expertes amb coneixements i capacitat crítica, i els va substituir per organitzacions i persones al seu gust. Aquesta operació de lobotomia intel·lectual i moral tenia com a objectius polítics debilitar el teixit associatiu de les ONGD, anul·lar la seva capacitat de pressió col·lectiva, particularment en el seguiment i control de la política de cooperació. La Coordinadora espanyola (CONGDE) va reaccionar dignament, però no va aconseguir que les ONGD coaptades respectessin les opinions àmpliament majoritàries en defensa dels drets de representació democràtica del sector.

L'11 de juliol es va publicar a *El País* i *El Mundo* un manifest, "Ante la contrarreforma del sistema de ayuda: por una cooperación al desarrollo efectivamente orientada a combatir la

*pobreza*," signat per més d'un centenar d'organitzacions i persones. El text alertava sobre el rumb que estava imposant la SECIPI en la política de cooperació al desenvolupament, que constituïa la base real de les operacions de càstig contra la CONGDE. En aquells dies, s'estava decidint l'adjudicació de les subvencions als "programes" d'ONGD. El secretari d'estat va aprofitar la circumstància per pressionar per la retirada de signatures, i desgraciadament ho va aconseguir, en algun cas. Als pocs dies, es va conèixer la decisió sobre les subvencions de programes: dels 26 presentats, només sis no van ser acceptats; cinc d'ells havien estat presentats per organitzacions signants del Manifest. Aquesta experiència il·lustra el sentit real de la independència de les ONGD respecte als governs. Efectivament, aquesta independència, que és sens dubte un valor molt important, no és una categoria comptable, sinó una pràctica social i política. Organitzacions amb una dependència econòmica feble van manifestar una submissió política absoluta i organitzacions amb un alt finançament públic van ser capaços d'actuar dignament respecte a les pressions del poder, encara que això els hi va comportar riscos i costos considerables.

L'ús dels fons públics per atemptar contra l'autonomia de les ONGD és, evidentment, un fet, però està originat exclusivament per la voluntat política del govern (de l'actual, d'una manera excessiva, però també dels que el van precedir, encara que en un grau menor). Si la voluntat política és gestionar-los al servei de l'interès general, amb objectivitat i transparència, l'Administració central compta amb recursos legals i humans molt superiors als de qualsevol altre per garantir el bon ús d'aquests fons (des del personal tècnic de l'AECI a les institucions que s'hi ocupen del control de la despesa pública, passant per les comissions parlamentàries i les possibilitats d'establir consells de cooperació operatius i decents).

En el seu millor sentit, les ONGD haurien de ser organitzacions no estatals d'interès públic, ja que els seus objectius són reconeguts com a tals, particularment en la Llei de cooperació internacional. Per tant, que participin en la gestió de fons públics de cooperació i en el debat sobre la seva orien-

<sup>2</sup> He tractat més àmpliament aquest tema a "2001. Un año áspero para los movimientos de solidaridad internacional". Elena Grau i Pedro Ibarra (coord.): *Anuario de los Movimientos Sociales 2001*. Icaria editorial, Barcelona, 2002. Vegeu també, José María Vera, "El año de Monterrey, la Presidencia española de la UE y el examen del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE". *La realidad de la ayuda 2002-2003*. Intermón-Oxfam, Barcelona, 2002. Coordinadora de ONGD-España. *Punto de Encuentro*, núm. 43, 2n trimestre 2001.

tació i administració no només és legítim, sinó que hauria de considerar-se una aportació qualitativa, sense que el percentatge de finançament públic d'una ONGD tingui per què aportar cap consideració, en si mateixa, negativa.

## II.

Però, donat que es manifesta la pressió política que acompanya els fons públics, en especial els gestionats per l'AECI que són els que considerem, és un objectiu necessari disminuir la seva influència material, i buscar altres fonts de finançament de projectes. En aquest aspecte, la gran empresa privada ha adquirit un paper important i creixent els últims anys, per diferents i significatives raons. En primer lloc, com expressió concreta dels processos de privatització de béns públics, un dels quals és, o hauria de ser, l'Ajuda Oficial al Desenvolupament. Les grans empreses del sector exterior tenen interès a accedir a aquests fons, dels quals esperen beneficis directes i indirectes, i el govern procura facilitar aquest accés, que coincideix amb l'estratègia de la *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica*, SECIPI. D'aquí es deriven pressions i oportunitats de finançament que afecten les ONGD. Vegem el context.

La magnitud dels fons de l'AOD que subvencionen directament o indirecta a empreses és un misteri insondable. Hi ha, però, algunes dades interessants. Per exemple:

Una de les primeres decisions de l'actual SECIPI va ser crear la Fundació Carolina. L'any 2002 disposava d'un pressupost de 3.068 milions de pessetes, dels quals 1.000 milions van ser aportats per grans empreses que estan representades al seu patronat. La funció més visible de la Fundació és desviar les beques de formació cap a les elits llatinoamericanes; no és necessari ressaltar l'interès d'aquest objectiu per a les empreses i per al partit que sosté el govern, la qual cosa explica de bon tros la inversió. El significatiu és que fins i tot en aquest marc, hi ha un ús partidista dels fons: així, el 22 de gener de 2002, la Conferència de rectors de les universitats espanyoles va criticar la política de la SECIPI, i assenyalava, entre altres coses, que un dels màsters finançats per la Fundació, el de Biotecnologia, s'havia atorgat, sense cap base científica, a la Universitat

Francisco de Vitoria, propietat dels *Legionarios de Cristo Rey*, secta de l'extrema dreta catòlica, ben instal·lada a l'ensenyament privat, en sectors influents del PP i en les ONGD<sup>3</sup>.

Per altra banda, el programa de microcrèdits és un dels quals ha experimentat un creixement més gran en fons de l'AOD en els últims temps. Aquest creixement ha anat a la par, com era de témer, amb una orientació privatitzadora. Així, en un important estudi publicat a *La Realidad de la Ayuda 2002-2003* pot llegir-se: "A mesura que s'avança en el desenvolupament del programa s'aprecia un canvi de les seves intencions. (...). Aquelles formulacions (el propòsit de combatre la pobresa) s'abandonen i se substitueixen per altres referides a l'enfortiment del sistema financer o al desenvolupament del teixit productiu"<sup>4</sup>. Encara que aquest programa no inclou finançament a projectes d'ONGD, la SECIPI recorre per al desenvolupament d'aquestes activitats a la col·laboració d'una ONGD (Fundació Codespa, vinculada a l'Opus Dei), seleccionada amb criteris d'afinitat política respecte als objectius assenyalats anteriorment.

Aquestes experiències concretes i les seves "ombres" formen part d'un mètode de finançament d'accions de desenvolupament que va tenir el seu llançament internacional a la Cimera Mundial sobre Desenvolupament Sostenible de Johannesburg, l'estiu de l'any 2002, amb el nom d'Acords de "Tipus-II". Avalats per les Nacions Unides, aquests acords promouen la col·laboració entre governs, empreses i ONG en projectes de "desenvolupament sostenible". A cavall d'aquests acords, les transnacionals amb majors interessos a aconseguir una "etiqueta verda" per als seus negocis i els lobbies associats amb elles, van tenir una presència a Johannesburg sense mesura comuna amb cap altra cimera. Des de llavors, els Acords de "Tipus-II" s'han estès a tots els sectors de la cooperació.

No conec cap avaluació àmplia dels resultats d'aquests acords. Hi ha alguns socialment útils, àmpliament difosos via Banc Mundial, una institució especialitzada en la difusió d'excepcions "virtuoses" que tapen els "vicios" que originen les seves regles. Les organitzacions ecologistes presents a la cimera van ser, però, molt crítiques tant amb l'orientació general d'aquests acords com especialment per l'amenaça de la seva aplicació immediata a la privatització del proveïment d'aigua potable, la "joia de la corona" del negoci del desenvolupament, davant el qual hi ha afortunadament cada vegada més forts expressions de

<sup>3</sup> *El País*, 22 de gener de 2002. Pàgina 25.

<sup>4</sup> José Antonio Alonso, Daniela Forte, Laure Salies y Marta Valdés, "Microcréditos y pobreza: análisis del programa español". Intermón-Oxfam: *La Realidad de la Ayuda, 2002-2003*, Barcelona, 2002, p. 123.



resistència popular. Les crítiques van destacar que aquests acords contribuïen a debilitar les regulacions públiques, donat que l'execució dels projectes quedava a mans de les empreses, amb una col·laboració bàsicament legitimadora de les ONG, sota "codis de conducta" de caràcter estrictament voluntari i sense assumir cap compromís de "rendició de comptes"<sup>5</sup>.

En general, els "codis de conducta" empresarial de caràcter voluntari, que són els únics que accepten de bon grat les empreses i que es presenten com a avals per a la col·laboració amb ONGD, no tenen cap valor per garantir l'eficàcia solidària d'un acord amb elles<sup>6</sup>. Hi ha hagut iniciatives per promoure codis de "responsabilitat social corporativa" de caràcter obligatori (per exemple, la proposta de Setem, Economistas sin fronteras, Intermón-Oxfam i Amnistia Internacional amb ocasió de la presidència espanyola de la UE el primer semestre de l'any 2002) sense cap resultat pràctic.

Els "codis de conducta" empresarial de caràcter voluntari no tenen cap valor per garantir l'eficàcia solidària d'un acord amb elles

En aquestes condicions, els objectius del treball solidari respecte a les empreses no haurien d'anar dirigits a obtenir fons per mitjà de projectes comuns, sinó a realitzar un seguiment de les activitats empresarials de les empreses espanyoles al Sud. L'Informe "La responsabilitat de les empreses tèxtils espanyoles sobre les condicions sociolaborals en els petits centres de producció del Nord del Marroc", publicat per Setem, el març de 2002, i que va donar lloc a un reportatge censurat per TVE, n'és un bon exemple. Però és difícil trobar-ne un altre.

### III.

En canvi, cada vegada hi ha més mostres de patrocini empresarial d'ONGD. Possiblement, el boom publicitari és l'esdeveniment més visible de la cooperació al desenvolupament en el període que considerem.

Des del 2001, els comptes de publicitat de les grans ONGD, directament o associades a empreses, s'han mul-

tiplicat i han passat a ser un component fonamental en la captació de fons d'aquestes organitzacions; per utilitzar una referència, si fa uns anys cridaven l'atenció pel seu volum les campanyes de Mans Unides, ara semblen més bé discretes.

L'augment de quantitat no ha significat un augment de qualitat, en termes de continguts, sinó tot el contrari. Això és rellevant perquè aquestes campanyes de publicitat, encara que només estiguin protagonitzades per unes poques organitzacions, construeixen la "imatge publicada" de les ONGD davant la ciutadania i transmeten el sentit dominant de què és el que s'ha de fer per "ajudar els pobres" (que és el significat de "ser solidari" en termes de publicitat).

Podem dir que aquests problemes van ser almenys intuïts en el sector des de finals dels anys 90. Tot i l'esforç que va suposar el debat sobre la "campanya Fortuna" durant més d'un any, buscava, com s'afirma en la resolució aprovada en l'Assemblea de la CONGDE el març de 2000, establir "criteris ètics per a l'obtenció dels recursos necessaris per desenvolupar la nostra acció solidària". A la vista de l'evolució dels esdeveniments, s'ha de concloure que aquest propòsit, ben fonamentat, va pecar de voluntarista i, en certa manera, d'ingenu, i va ser capaç de resistir les pressions del màrqueting.

Destacarem tres experiències significatives:

La campanya "Junts per l'Àfrica" va ser una enginyosa iniciativa de *Médicos sin Fronteras*, Intermón-Oxfam i *Cruz Roja Española* per recaptar fons en els primers mesos de l'any 2001, a partir d'un dels efectes de la implantació de l'euro: l'existència d'un sobrant de "moneda menuda" a les butxaques de particulars estimat en mils de milions de pesetes. La campanya tenia una infraestructura costosa de producció, distribució i recollida de més de 300.000 guardioles. Els organitzadors van acceptar una de les empreses patrocinadores, Coca Cola, el logo de la qual va figurar a totes les guardioles, i va aprofitar l'ocasió per fer un exercici elemental de semiòtica casolana, en utilitzar la seva cèlebre

<sup>5</sup> Belén Balanyá, "Río+10: privatización del desarrollo sostenible", en *El Ecologista*, núm. 31, estiu 2002. Vegeu també diversos articles publicats a *Courriel d'Information Attac*, núm. 356, 23/08/02.

<sup>6</sup> He desenvolupat aquest tema a "El futuro de la sociedad civil". José Vidal Beneyto (director). *Hacia una sociedad civil global*, Taurus, Madrid, 2003.

tipografia per escriure la paraula: "Cola-bora". Aquest aspecte de la iniciativa va provocar un fort i, en la meua opinió, molt justificat debat. Efectivament, la CONGDE acabava de fer públic un document de "conclusions orientadores" sobre les relacions ONGD-Empreses, en què podia llegir-se: "*Les empreses amb què col·laborem han de respectar els drets humans així com la dignitat, la diversitat i la identitat de les persones amb les quals es relacionen (...) han de complir els vuit convenis fonamentals de l'OIT (...) hauran de ser respectuoses amb el medi ambient, etc., etc.*" Coca-Cola no és que no aconsegueixi aquests principis, és que és el paradigma del seu incompliment en nombrosos països, especialment del Sud. Els organitzadors van justificar la seua decisió amb l'argument que Coca Cola feia només "funcions tècniques" a la campanya, però això és més una excusa que un argument. I sobretot, va assentar-ne un precedent.

L'any següent, una de les organitzacions que va realitzar aquesta campanya, *Cruz Roja*, va avalar la major operació de "màrqueting amb causa" coneguda fins aleshores al nostre país. Amb el títol: "*Cap banc dona més valor a la teua nòmina*", *Cruz Roja* va prestar la seua imatge a una campanya massiva de captació i fidelització de clients del *Santander Central Hispano*. El banc es va comprometre a donar cent euros a *Cruz Roja* per cada nova nòmina domiciliada; com en tota campanya bancària que es preï, aquesta també tenia la seua "lletra petita": el límit màxim de la donació era de dos milions d'euros; dit d'una altra forma, per sobre de 20.000 domiciliacions, el banc feia caixa, sense més contemplacions.

En aquest cas, ni tan sols es van prendre en consideració les condicions elementals que estableixen les organitzacions favorables a col·laboracions publicitàries amb grans empreses, per exemple aquesta de *Médicos sin Fronteras*: "*Evitem aquelles col·laboracions basades únicament en accions de màrqueting amb causa, on MSF es converteix en un mer segell comercial que recolza el consum d'un determinat producte. Aquestes pràctiques tenen el risc de promoure la solidaritat a través del consum i no del compromís real*"<sup>7</sup>.

A més, el reconeixement social de *Cruz Roja* ha donat a aquesta campanya una rellevància particular. Si la major

organització de voluntariat i acció social del país, i de caràcter paragovernamental, pot prestar la seua imatge perquè la principal institució financera privada del país augmenti la seua quota de mercat, el missatge és que "tot s'hi val" si a canvi s'obté un bon rendiment econòmic per a l'ONG beneficiària. Així, els codis que van intentar regular amb alguns criteris ètics les relacions entre ONGD i empreses han passat a ser paper mullat.

S'ha aprofundit en un declivi en la qualitat de les campanyes de publicitat de les ONGD i un en descens, de fet, en el nivell d'exigència del sector

En aquest clima, han proliferat expressions cada vegada més obscenes de la comercialització de la captació de fons: telemaratons, ONG de "famosos", inserció de "moments solidaris" en la teleescombraria... El súper-programa de TVE "*Padrinos para el triunfo*" el Nadal de l'any 2002, a benefici de la caixa de quatre ONG "d'apadrinaments", va representar una cimera de la manipulació grollera de la compassió, en la qual es va mostrar com aquestes organitzacions han estat modelades per la seua pràctica fins arribar a ser clòniques.

Aquesta comercialització és el que explica que s'hagi imposat com a metodologia publicitària bàsica la que ha donat millors rendiments econòmics en els últims anys, és a dir, precisament els "apadrinaments". No la practiquen només les ONGD especialitzades en la matèria; totes les grans campanyes de publicitat d'ONG han acabat copiant els eslògans quantitativs tipus "*per x euros un somriure infantil, o un llibre, o un menjar...*" que prometen una compensació afectiva virtual a canvi d'una donació real.

S'ha aprofundit així en un declivi en la qualitat de les campanyes de publicitat de les ONGD i en un descens, de fet, en el nivell d'exigència del sector. En ocasions, es denuncien alguns "excessos", però les denúncies tenen poca eficàcia perquè el "nivell mig" ha baixat tant que "l'excés" crida menys l'atenció. Per posar un exemple, ara destaca menys la publicitat d'Anesvad no perquè hagi millorat, sinó perquè la resta ha empitjorat.

<sup>7</sup> Revista de *Médicos sin Fronteras*, maig de 2001. Precisament, *Médicos sin Fronteras* ha pres el relleu de *Cruz Roja* en la campanya de captació de clients del *Santander Central Hispano* l'any 2003.

L'última moda en matèria publicitària la representen aquests nois i aquestes noies que, amb el seu corresponent contracte-escombraria, i un vestit amb el logotip de l'ONG contractadora, es dediquen a captar donants a ple carrer, després d'un curset accelerat de "sensibilització" en què els expliquen, com poden, els eslògans compassius publicitaris més coneguts. El missatge ressalta, amb independència de les sigles que portin al vestit, els grans efectes que s'aconsegueixen simplement "donant el que ens sobra". Aquest mite, aquesta "ombra", compleix per a la cooperació no governamental un paper similar al que correspon a la "teoria del goteig" en la cooperació internacional en general. Té una funció fonamentalment conservadora i mixtificadora.

Finalment, són els creatius publicitaris els que estan dissenyant la "sensibilització" de la ciutadania en aquest país sobre la solidaritat internacional. Serà rendible (pel moment; ja veurem el que triga a esclatar aquesta "bombolla"), però és un obstacle molt gran per crear un moviment solidari.

#### IV.

Perquè d'això es tracta. El difícil desafiament és aconseguir que les accions per a l'obtenció de fons responguin als mateixos valors que han d'orientar la cooperació solidària.

La relació organitzativa més directa entre ambdós es l'associació, és a dir, persones i col·lectius coincideixen amb l'estratègia d'una ONGD i expressen el seu compromís amb ella, entre altres accions, per mitjà d'una cotització; a la vegada, tenen dret a participar democràticament en la definició de la política general de l'organització i a decidir sobre la seva direcció. Per suposat, també en aquesta relació hi ha "ombres". És molt complicat practicar la democràcia participativa, quan hi ha voluntat de fer-ho, la qual cosa és bastant excepcional en el món de les ONGD, per no parlar d'altres organitzacions, partits, sindicats, etc. Però en aquest cas, hi ha possibilitats i mitjans per parlar, per criticar, per rebre la pressió dels moviments solidaris i per canviar les coses.

Aquest tipus de relació pot donar-se també amb col·lectius, fins i tot amb empreses, que no tinguin com a guia l'acumulació de capital i l'enriquiment privat, és a dir, empreses d' "economia social"; amb les quals una ONGD pot compartir seriosament objectius, no "codis de conducta"; mostres vaporoses d'aquest "aprofitable altruisme" en què, com llegim a *El gatopardo*, "l'eficàcia de l'adjectiu fa tolerar la inutilitat del substantiu".

La recerca d'aquesta base social implica claredat, diferen-

El difícil desafiament és aconseguir que les accions per a l'obtenció de fons responguin als mateixos valors que han d'orientar la cooperació solidària

ciació i debat en el món de les ONGD. No es tracta de "competir" en termes de quota de mercats o de captació de clients. Es tracta d'anar més enllà dels discursos sobre "gènere", "desenvolupament sostenible", "eradicació de la pobresa", etc., que no obliguen a res i, de fet, se senten en boca de qualsevol, de tocar de peus a terra, posar les paraules a l'alçada de la pràctica i buscar suports socials que expressin un compromís concret amb elles.

Per suposat, recaptar fons en aquestes condicions és molt més treballós i difícil que col·laborar amb el màrqueting d'empreses transnacionals o manipular la compassió de la gent. Però és possible i, sobretot, així es contribuiria a construir un moviment social solidari, que és l'única força capaç de revertir la dinàmica, actualment imparabile, de privatització de la cooperació al desenvolupament.

## La representació del Sud en les telenotícies de les televisions de Catalunya

Sara Reñé i Montserrat Moix<sup>1</sup>

És innegable, ara per ara, que la presència i la influència que tenen, en les societats avançades, els diferents mitjans de comunicació, principalment la televisió, és cada cop més rellevant i afecta els diferents àmbits de la vida pública i privada. La representació que els mitjans fan del món, com un element més del conjunt d'aspectes que conformen la interrelació social, entre altres coses, té incidència en les mentalitats de la ciutadania. De fet, contribueix a la configuració de les seves sensibilitats, actituds i conductes, generalment segons el "pensament" més dominant, que té un vehicle important de difusió en els mitjans de comunicació.

Diferents estudis mostren que el Sud, concebut de forma àmplia, té una presència reduïda en els mitjans i que, quan apareix, és a través d'una representació distorsionada i allunyada de la realitat. Així, predomina una visió del Sud estereotipada, etnocentrista, moltes vegades negativa, que es decanta cap al dramatisme o també cap l'exotisme. Aquesta representació es pot fer extensible també a les minories que viuen al nostre país.

Com apunten diversos autors, hi ha una insistent i diària repetició de la mateixa classe de missatges, la majoria dels quals sembla que vagin encaminats a convèncer l'audiència que la violència és inherent als països del *Tercer Món*. Giró (1998) afirma que el tema del conflicte no només és la informació hegemònica en el cas del Nord, sinó que, en el cas del Sud, arriba a ser pràcticament exclusiva. Per altra banda, alguns conflictes arriben a ser notícia preferent, els quals gaudeixen d'un gran desplegament periodístic, mentre que altres es mantenen en total anonimat. Sovint, a més, aquest

desplegament periodístic s'estén només un temps determinant, relativament curt, per després tornar a desaparèixer de les graelles televisives i, més en general, de tots els mitjans de comunicació, tal com corroboren diferents analistes.

Així doncs, l'evident pervivència d'una informació sobre els països del Sud esbiaixada, parcial i estereotipada planteja la necessitat d'analitzar regularment les tendències informatives i l'evolució i els canvis, si n'hi ha, de les polítiques dels canals de televisió. Cal establir, en cada moment, quines versions del món es fan arribar al públic a través de les pantalles de televisió, ja que aquestes versions condicionen inevitablement la interpretació i el coneixement d'altres cultures i realitats, i, en últim terme, l'actitud de la ciutadania respecte als altres.

L'anàlisi de la representació del Sud que presentem se centra en una mostra de telenotícies recollida durant l'any 2000, 2001 i 2002. La mostra recull els telenotícies de 14 dies de l'any 2000 (octubre) i 14 dies de l'any 2001 (novembre), i 26 dies de l'any 2002 (gener-setembre). En la investigació, s'han analitzat els telenotícies vespertins de les televisions generalistes públiques i privades, d'àmbit estatal i autonòmic. S'han estudiat, per tant, els 6 canals televisius que emeten per a Catalunya: TV3, Canal 33, TVE1, La 2, Antena 3, Telecinco. En concret, s'han investigat les notícies aparegudes en 298 telenotícies vespertins. En total, doncs, s'ha treballat amb un corpus de 5.874 ítems informatius o notícies.

### Presència

Segons el nostre estudi, durant el període 2001-2002, el temps i el nombre de notícies dedicat a la informació internacional en els telenotícies vespertins de les televisions de Catalunya es manté força estable. El temps dedicat a la

<sup>1</sup> Membres de Teleduca, Educació i Comunicació. Aquest article és el resum de l'estudi "Presència i imatges del Sud als informatius de les televisions de Catalunya" que el Gabinet de Relacions Internacionals de la Diputació de Barcelona va encarregar a aquesta entitat.

informació internacional se situa entre un 22% i un 24% del temps total dels informatius, amb unes oscil·lacions i variacions a penes significatives en gairebé tots els canals.

La informació del Sud també té una durada força estable i continua centrada en algunes zones. Ara bé, tot i això, la representació dels països i les zones geogràfiques del Sud experimenta, durant aquest període, variacions considerables que vénen donades pels canvis en el panorama geopolític internacional i per la prioritització i jerarquització informativa que els mitjans fan d'aquests canvis i esdeveniments. Els continguts de la informació internacional i de la informació sobre el Sud canvien i evolucionen substancialment durant aquest període.

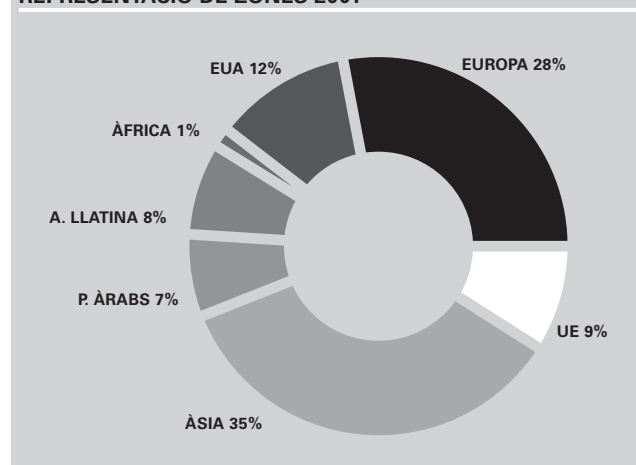
Durant l'any 2000, el Pròxim Orient apareix amb força assiduïtat i regularitat; els Països de l'Est, Llatinoamèrica i Àsia rebien una atenció variable i una presència moderada, i les zones més pobres, Àfrica subsahariana, Amèrica central i certes regions d'Àsia central són, com sempre, les zones amb menys presència. A partir de setembre de 2001, aquesta representació televisiva del mapa internacional canvia substancialment.

L'alta freqüència d'aparició del Pròxim Orient i els Països Àrabs a causa de l'elevada quantitat de notícies sobre el conflicte araboisraelià disminueix considerablement. Després dels atemptats de l'11 de setembre de 2001 a les Torres del *World Trade Center* i de l'inici de la lluita antiterrorista engegada pels EUA contra Bin Laden, el grup terrorista *Al-Qaida* i el terrorisme internacional en general, l'atenció informativa es desplaça a Àsia Central. L'atemptat posa en primera línia informativa l'Afganistan la qual cosa modifica la visibilitat de la zona. Tots els canals dediquen a aquesta zona un nombre molt més elevat de notícies que a totes les altres zones del Sud. Alguns canals, fins i tot TV1, La 2 i Telecinco, emeten més notícies sobre Àsia que sobre Europa.

El gruix de la informació internacional se centra a l'Afganistan, en la intervenció militar que pateix el país després de l'atemptat terrorista i en el procés polític posterior. Durant alguns mesos, les notícies i els reportatges sobre la història recent i la situació sociopolítica d'aquest país abunden en tots els programes informatius. Durant el període postatemptat i de guerra, la presència continuada d'Àsia central en els informatius resitua i modifica el mapa informatiu internacional. No només l'Afganistan sinó altres països veïns o bé suposadament vinculats a les xarxes terro-

ristes internacionals: Pakistan, Iraq, Indonèsia, Índia... apareixen amb molta més freqüència i protagonisme que anteriorment i converteixen el tema del terrorisme i la seguretat en un eix principal de la informació internacional.

REPRESENTACIÓ DE ZONES 2001

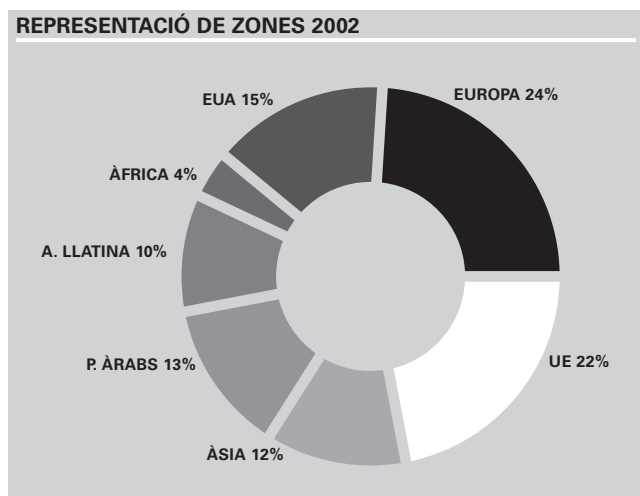


Durant el 2002, la tendència i les polítiques informatives iniciades i marcades per l'11-S es consoliden tot i que el mapa mediàtic i la representació geogràfica torna a canviar. Com en el 2000, Europa torna a ésser clarament la zona més mostrada i recupera la seva rellevància en tots els canals. El protagonisme informatiu, però, està repartit de forma força diferent que en l'any 2000. Destaca, sobretot, la focalització de les notícies internacionals cap als EUA. En quatre canals, TV1, Canal 33, Antena 3 i Telecinco, els EUA és la segona zona més mostrada. Les notícies es refereixen, majoritàriament, a la seva política exterior: a la lluita antiterrorista i a altres aspectes relacionats amb l'11-S, que continuen situant el terrorisme i la seguretat com a temes principals. Sembla que aquestes temàtiques polaritzen definitivament tota la informació internacional i ocupen un lloc central en els informatius televisats.

Pel que fa a les altres zones del Sud, tot i que un nombre elevat de notícies es refereixen, com és habitual, al Pròxim Orient i al conflicte araboisraelià, Àsia i Amèrica Llatina són també prou visibles ja que altres dos temes informatius predominen durant aquest període: la crisi de l'Argentina i la situació a l'Afganistan i els països del voltant que encara mantenen el seu protagonisme a l'escena internacional. A mesura que passen els mesos, es percep amb claredat la disminució de notícies sobre aquesta última zona, que va deixant d'ésser focus informatiu prioritari. Després de la caiguda del règim talibà, la informació sobre la nova situació



creada és cada cop més pobre i amb un seguiment molt discontinu. S'aprecien clarament, doncs, unes corbes d'aparició irregulars que dificulten el seguiment i la comprensió de l'esdeveniment al llarg del temps. La sobreinformació, durant un període determinat, es converteix ràpidament en silenci informatiu. Àfrica queda sempre, sense variació, com la zona amb menys visibilitat.



S'entreveu una absència de plantejaments i línies definides, tant en els canals públics com privats, que porta a una clara homogeneïtzació de tota la informació sobre el Sud

### Presència per canals

En general, no s'observen grans diferències en les polítiques dels canals públics i privats pel que fa a la informació sobre les diferents zones del Sud. Més aviat, s'entreveu una absència de plantejaments i línies definides, tant en els canals públics com privats, que porta a una clara homogeneïtzació de tota la informació sobre el Sud. Tant els continguts com el tractament periodístic i les imatges sobre les zones i els països menys desenvolupats presenten trets força semblants i coincidents en tots els canals.

Tot i això, cal assenyalar-ne alguns trets específics. Especialment, La 2 es distingeix de tots els altres canals tant en la selecció de temes i continguts com en el seu tractament; també en les imatges i el llenguatge que selecciona

i utilitza. Aquest canal intenta oferir als telespectadors una imatge més positiva i més diversa sobre els països del Sud. El mateix plantejament s'entreveu al Canal 33 tot i que d'una forma molt més tímida i difosa. També, cal fer notar, que, puntualment en moments de crisi i conflicte, TV3 té un discurs més complex, amb més presència d'explicacions causals i referencials i històriques que faciliten la comprensió dels esdeveniments.

La cobertura informativa de les diferents zones és irregular. Mentre en el Pròxim Orient tots els canals tenen corresponents i enviats especials, cap canal envia periodistes als Països de l'Est, Àsia i Àfrica, excepte en casos de conflicte greu, visites oficials o cimera internacional. Durant la guerra i el conflicte amb l'Afganistan, la cobertura informativa és intensa. Tots els canals hi envien corresponents i enviats especials i informen continuadament del tema. La cobertura no és manté després del conflicte i els enviats especials es van retirant de la zona.

Es pot dir que, majoritàriament encara, la informació sobre el Sud no prové de fonts pròpies sinó de fonts alienes, especialment de grans agències internacionals de notícies, i que la selecció d'informacions és, en general, molt similar i semblant.

### Personatges

Pel que fa a la presència i tipologia de personatges, durant tot el període s'evidencia que no és la mateixa en totes les zones i països. Segons les anàlisis realitzades, en les notícies sobre Àfrica i Àsia, els personatges apareixen més com col·lectivitat que com individus i se'ls presenta com personatges passius, víctimes de la situació. En la informació d'altres zones com el Pròxim Orient, Sud-amèrica i els països de l'Est, les imatges de ciutadania són, de vegades, més diverses i nombroses i els personatges tenen, en ocasions, certa identitat i entitat pròpia, com a individus. Això no obstant, aquestes presències canvien durant el període de protagonisme de l'Afganistan: Bin Laden esdevé el gran protagonista de les notícies internacionals, els talibans, altres líders afganesos i fins i tot la gent del carrer i les dones afganeses apareixen amb una freqüència del tot inusual en la petita pantalla.

Els líders polítics i caps de govern d'alguns països com Israel i els països sud-americans, apareixen sovint com protagonistes de les notícies, mentre que els líders polítics dels països asiàtics i àrabs i africans, (si exceptuem el cas

esmentat d'Afganistan) tenen poc protagonisme i són presentats negativament. Cal destacar-hi la reiterada presència dels líders polítics i de la població argentina durant la gran crisi monetària, econòmica i social que viu el país el 2002.

La població dels països del Sud continua sense tenir-hi veu pròpia. Els diferents personatges se'ns presenten mediatitzats per la caracterització que d'ells fan els conductors i els realitzadors de les notícies i se'ns apareixen només com imatges de fons. Les declaracions dels ciutadans del Sud són força escasses excepte en alguns casos de successos, catàstrofes i conflictes greus. Les declaracions dels líders polítics es recullen també limitadament i són poc nombrosos els representants polítics que arriben a tenir veu. La presència i la veu de les dones és minoritària en tots els casos.

### Imatges, llenguatge

D'altra banda, es pot afirmar clarament que, excepte en ocasions puntuals on la cobertura informativa augmenta i s'emeten notícies i reportatges de contextualització, les imatges que il·lustren les notícies sobre el Sud tendeixen a la redundància i a la repetició. Amb freqüència, les notícies dels diferents canals són elaborades amb les mateixes imatges, procedents majoritàriament d'agències internacionals. En general, es pot seguir afirmant que hi ha una tendència a la tria d'imatges espectaculars, impactants i dramàtiques o bé curioses, inhabituals i exòtiques i que aquestes imatges determinen la selecció de notícies dels informatius. En algunes ocasions puntuals, s'arriba, fins i tot, a la selecció d'imatges força crues i/o violentes, de forma gratuïta. Les imatges d'arxiu són utilitzades puntualment gairebé sempre sense identificar-les com a tals i els recursos infogràfics són encara escassos i poc habituals.

Algunes zones o temes apareixen associats gairebé sempre a un mateix tipus d'imatges o a imatges amb uns continguts molt similars i recurrents. Aquestes imatges recreen i reforcen els estereotips ja existents: així, les imatges sobre l'Afganistan i Àsia central giren al voltant del conflicte bèl·lic i de les dificultats que presenta la vida quotidiana en aquests països; les imatges del Pròxim Orient mostren repetidament els enfrontaments violents entre palestins i israelians; les imatges d'Àfrica ensenyen grups d'africans afectats per fams, les malalties i les revoltes, i les notícies sobre immigració enfoquen preferentment les pasteres que arriben a la costa. Queden invisibles i ocults tots els altres aspectes de realitat d'aquests països i regions.

**Les declaracions dels ciutadans del Sud són força escasses excepte en alguns casos de successos, catàstrofes i conflictes greus**

Això comporta, és clar, que la pervivència d'estereotips sobre zones, països i personatges és fàcilment observable encara en els telenotícies de tots els canals. Els nous estereotips o contraestereotips que han anat apareixen en altres gèneres televisius: reportatges, telesèries, anuncis, no són encara detectables en els telenotícies. Ben al contrari, alguns dels estereotips més estesos semblen reanimar-se amb insistència tant a través del llenguatge com de les imatges dels telenotícies. Cal assenyalar, sobretot, que durant aquest període, després dels fets de l'11-S queda reforçat i tornen a prendre una nova vigència els estereotips relacionats amb els musulmans: en la tria d'imatges i declaracions, aquests personatges es mostren com a radicals i es pot entreveure amb tota claredat la pervivència del vell estereotip que associa islamisme, fonamentalisme i terrorisme.

D'altra banda, cal dir que la neutralitat i l'objectivitat en el discurs i el llenguatge informatiu és només aparent. Tot i el predomini d'un to neutre per part dels conductors de telenotícies, es detecten nombroses expressions valoratives i interpretatives, de vegades pejoratives i discriminatòries cap a col·lectius concrets. L'ús del llenguatge deixa entreveure punts de vista parcials que corroboren certs tòpics i estereotips, sobretot en alguns casos concrets de crisi o conflicte com ara el conflicte araboisraelià, la situació política de Rússia, la realitat dels països africans o el tema de la immigració. En aquests casos, es detecten judicis de valor que són reflex de determinades ideologies subjacents.

Pel que fa a la immigració, és un tema amb una freqüència d'aparició força elevada. Les notícies sobre immigració tracten bàsicament els aspectes més tòpics i estereotipats, aquells que poden ésser els més problemàtics o conflictius per a la societat acollidora: l'arribada d'immigrants "il·legals", la seva detenció i l'impacte en els pobles o ciutats en què viuen. Es detecta, però, en algun canal (especialment a TV3), una tendència a incloure temes més diversos i a emetre informació de tipus més crític, tot i que de forma certament limitada, ja que aspectes bàsics per al

coneixement i la convivència multicultural, com per exemple les cultures i formes de viure dels d'origen, no es tracten gairebé mai.

La presència de persones immigrades és pràcticament inexistente si no és segons la seva situació i condició d'immigrant. Les veus i opinions dels immigrants són poc nombroses i sovint se'ls representa mitjançant altres persones, representants d'organitzacions solidàries o institucions. La pluralitat d'actituds i plantejaments respecte al tema de la immigració que hi ha a la nostra societat només és tímidament esbossada en alguns canals.

Les notícies sobre solidaritat són poc nombroses en el conjunt de telenotícies, tot i que tenen força més presència en els informatius de les televisions locals. La informació sobre solidaritat tracta especialment sobre les accions de denúncia i sensibilització i sobre accions d'ajuda al desenvolupament portades a terme puntualment per les grans ONG i organismes internacionals. Les notícies d'ajuda humanitària, generalment absents, poden esdevenir molt nombroses en casos concrets de grans catàstrofes en els països del Sud. Les notícies sobre solidaritat més aviat ajuden a difondre un concepte de solidaritat bàsicament paternalista que tendeix més a commoure o sorprendre que provocar una reflexió sobre les causes de la pobresa i la desigualtat.

## Conclusions

Resumint, podríem dir que la política internacional ha estat determinant en la representació desequilibrada i esbiaixada del mapa del món que ofereixen els telenotícies de les televisions nacionals i regionals. Durant el període 2000-2002, es fa palesa, més que mai, la incidència de la política exterior i les relacions dels EUA amb el Govern espanyol en la configuració del mapa que apareix en la informació televisada. Els canvis geopolítics i econòmics han provocat canvis substancials en les presències, imatges i estereotips de les zones i regions del Sud que es configuren en la pantalla i que denoten sempre els interessos polítics, econòmics i comercials dels països occidentals.

És evident també que els trets de fons que caracteritzen la representació televisiva del Sud persisteixen, i a penes es modifiquen. Les grans línies polítiques dels canals es mantenen i els canvis només es produeixen a molt petites dosis. La informació de conflictes, com s'ha vist, continua essent un dels eixos centrals de la informació sobre el Sud,

tot i que no exclusiu. La informació sobre conflictes és redundant i repetitiva tot i que acostuma a ometre dades i informacions rellevants, i sovint deixa entreveure punts de vista que tendeixen a defensar les actuacions polítiques i militars dels països europeus i occidentals. Com és habitual, només alguns dels conflictes que tenen lloc arreu són recollits pels canals de televisió. Tornem a trobar un clar desequilibri entre la informació sobre uns conflictes que reben atenció mediàtica continuada i uns altres que són oblidats i resten invisibles.

Les notícies sobre solidaritat més aviat ajuden a difondre un concepte de solidaritat bàsicament paternalista que tendeix més a commoure o sorprendre que provocar una reflexió sobre les causes de la pobresa i la desigualtat

També es manté el segon gran eix de la informació sobre el Sud: la informació sobre catàstrofes i successos. S'observa l'aparició, encara, de grans àrees i països del Sud només en casos de catàstrofes i successos, especialment l'Àfrica Subsahariana i l'Amèrica central. A les grans línies temàtiques que caracteritzaven fins ara la informació internacional, podríem, segurament, afegir un tercer eix: el terrorisme internacional i la lluita antiterrorista. Aquesta nova tendència informativa ha passat a ocupar un espai i un temps central en tota la informació del Sud.

La informació estereotipada i fragmentària del Sud geogràfic i socioeconòmic que predomina encara en els informatius de televisió no facilita el coneixement i la comprensió de les situacions i processos polítics, socials i econòmics que viuen aquests països i minories. Els continguts i les imatges que es difonen poden contribuir, més aviat, a crear, en els receptors, una representació esbiaixada i parcial del Sud i del paper que juguen els països del Nord en el seu procés de desenvolupament.

## Propostes i recomanacions sobre el treball de les ONGD a les escoles en l'àmbit de l'educació per al desenvolupament

Ernest Cañada, Maria Truñó i Mireia Zabala<sup>1</sup>

A Catalunya, durant els últims anys, sobretot a partir de 1994, arran de la campanya per l'assoliment del 0,7% dels pressupostos de les administracions públiques en ajuda al desenvolupament, es va despertar un interès creixent pels temes relacionats amb els països del Sud i per les relacions Nord-Sud. Aquesta inquietud va tenir també un important ressò en l'àmbit de l'educació, tan formal com no formal, i es va traduir, entre altres coses, en una demanda de materials didàctics d'Educació per al Desenvolupament (EPD). A l'actualitat, com a resposta a aquest interès, hi ha una gran oferta en matèria d'EPD elaborada per les ONGD, dirigida sobretot a l'educació formal. Paral·lelament, s'ha produït un relatiu augment del finançament per part de les administracions públiques destinat a l'educació i la sensibilització en termes amplis, i per a l'elaboració de materials d'EPD i propostes educatives per als centres escolars en particular.

Aquesta tendència, però, lluny d'estar consolidada, es troba amb múltiples elements d'interrogació. Així, per exemple, l'aprovació al Parlament espanyol el passat 3 d'octubre de 2002 de la *Ley Orgánica de Calidad de la Educación* (LOCE), pot suposar un canvi substancial del context en el qual les ONGD elaboraven propostes d'EPD. Entre altres coses, la LOCE preveu, per exemple, la desaparició dels crèdits variables, una de les principals vies emprades per a l'elaboració de propostes d'EPD, la qual cosa obliga a un replantejament de les estratègies de treball de les ONGD. Per altra banda, el resultat contradictori d'una oferta tan àmplia i diversa de recursos d'EPD elaborats per les ONGD no deixa de ser un fet cada cop més palès i controvertit.

Fou aquesta percepció la que va motivar a la Junta de la FCONGD encarregar l'elaboració d'un primer document de treball que permetés oferir al conjunt del sector un estat de la qüestió de la relació entre ONGD, Educació per al

Desenvolupament i Escola. Aquest primer diagnòstic, que es pot consultar a la pàgina web de la FCONGD ([www.pangea.org/fcongnd](http://www.pangea.org/fcongnd)) respon a la voluntat d'obrir un espai de reflexió crítica i autocrítica sobre el que s'està fent des del sector en l'àmbit de l'EPD a les escoles.

Una de les hipòtesis de partida d'aquest estudi era que s'està produint una infrautilització dels recursos produïts per les ONGD i que aquests no sempre s'adeqüen a les necessitats docents del professorat, ni es presenten de la forma més adient per al procés d'aprenentatge de l'alumnat. Plantejat en altres termes: que les propostes no s'ajusten prou bé a les condicions en les quals es desenvolupa la tasca educativa. I això suposa també un qüestionament del mateix rol de les ONGD a les escoles. En aquest sentit s'expressava un dels especialistes posteriorment entrevistat: *"Les ONG haurien d'anar més de la mà del professorat i de les famílies: cal que s'apropin als centres per oferir suport amb la idea d'educar a la comunitat i plantejar-se seriosament què volen: aconseguir finançament o dur a terme una tasca transformadora?"* (Paco Cascón, especialista, entrevista del 30.04.03).

En altres ocasions, la FCONGD ja havia promogut estudis que revisaven críticament la producció de propostes d'EPD elaborades per les ONGD i analitzaven la seva interrelació amb determinats pressupòsits teòrics de l'EPD. Així, per exemple, cal recordar l'article dedicat al tema en l'edició anterior d'aquest mateix Anuari. En aquesta ocasió, s'han volgut centrar els esforços no tant a analitzar en detall cadascun dels materials o accions que fem les ONGD sinó en l'estudi de com és rebut tot això pels seus destinataris, fonamentalment el professorat.

<sup>1</sup> Membres de Sodepau.

Entenem que si les ONGD no identifiquem i busquem aquest sector més actiu del professorat podem caure en la trampa d'anar produint recursos i propostes sense que estigui realment avaluada la seva utilitat

D'aquesta manera, es van realitzar 37 entrevistes en profunditat a persones relacionades amb el camp educatiu: principalment professorat d'educació infantil, primària, secundària actiu o motivat en la temàtica, però també a tècnics especialistes en l'àmbit educatiu, personal d'ONGD i responsables de l'administració pública. Metodològicament, es va centrar el nostre punt de mira en la demanda, en els potencials receptors dels recursos elaborats per les ONGD. Es tractava d'extreure el punt de vista i les opinions del sector més actiu del professorat que es troba motivat pel treball en EPD. Dispersar-nos amb altres grups de professorat ens hauria portat a un altre tipus de recerca i de preocupacions. Ara per ara, el que ens interessava era possibilitar que s'obrissin ponts de diàleg entre els sectors directament implicats. Entenem que si les ONGD no identifiquem i busquem aquest sector més actiu del professorat podem caure en la trampa d'anar produint recursos i propostes sense que estigui realment avaluada la seva utilitat. Això suposa, òbviament, un esforç autocrític per part de les ONGD per tal d'escoltar altres sectors i establir aliances de treball conjuntes. I per establir aquest diàleg, l'interlocutor més vàlid no és altre que el professorat més actiu i motivat.

La nostra intenció, però, no deixava de ser modesta: volíem facilitar un document, elaborat a partir de les opinions extretes d'un seguit de persones claus en el sector, que sintetitzés l'estat de la qüestió al voltant dels problemes que ens preocupaven. D'aquesta manera, el document pretenia recollir una anàlisi del context el més consensuat possible, la identificació d'un seguit d'elements de diferència, de controvèrsia, i, finalment, la proposta d'una sèrie de recomanacions.

### Recomanacions

Com a resultat del treball d'entrevista i discussió amb les persones entrevistades, relacionades directament amb el

món de l'EPD als centres escolars, vam poder recollir i sintetitzar una sèrie de recomanacions que es poden assumir amb un elevat nivell de consens i que hem traslladat com a propostes per a la seva discussió en el marc de la FCONGD.

### En relació amb el marc escolar

1. Partint de la premissa que el nombre de professorat que treballa EPD es podria ampliar, seria recomanable que les ONGD fessin una divulgació dirigida específicament als centres educatius sobre el concepte d'EPD i de la seva rellevància en el procés educatiu, així com de la disponibilitat d'eines i recursos per treballar-la. En el mateix sentit, caldria potenciar la motivació del professorat per assumir el treball en EPD.
2. Per garantir unes mínimes condicions per al treball d'EPD als centres escolars, les ONGD podrien formular propostes pedagògiques de com incorporar l'EPD en el Projecte Educatiu de Centre. En aquest sentit, seria necessari que les ONGD tinguessin el suficient coneixement dels continguts curriculars i de l'organització dels centres.
3. Amb l'objectiu de garantir un treball d'EPD de qualitat, les ONGD haurien de potenciar i estimular uns requisits i compromisos per part dels centres escolars. A tall d'exemple, seria recomanable pensar en la implicació de l'equip directiu del centre i en el compromís d'un percentatge mínim del claustre disposat a impulsar-ho. Aquest percentatge pot ser vàlid si és petit dins del claustre, però majoritari dins d'un cicle.
4. Caldria que les ONGD establissin aliances i estratègies de treball conjuntes amb els actors i instàncies educatives que treballen de forma estable per a la millora de l'educació (sindicats, moviments de renovació pedagògica, IMEB, etc.) per tal de d'impulsar i millorar la pràctica de l'EPD.

### En relació amb el marc legislatiu i institucional

5. Si es vol dur a terme una aliança estable amb el sector educatiu seria convenient que les ONGD coneguessin la problemàtica específica del món de l'educació i s'impliquessin en les lluites i les reivindicacions del sector. Així, per exemple, caldria entendre que l'aplicació de la LOCE no és un problema que només afecti al professorat, sinó que implica el conjunt de la societat i, per tant, les ONGD haurien de participar en la seva crítica. Entre altres coses, les ONGD podrien aportar en aquest



procés la denúncia del model de societat que s'està construint a partir de la darrera reforma del sistema educatiu.

6. Les ONGD haurien d'insistir en la demanda a l'Administració de la necessitat de garantir que es pugui treballar l'EPD des dels centres escolars de Catalunya.

### En relació amb la relació d'ONGD i centres escolars

7. Seria adient que la informació sobre l'oferta de recursos de les ONGD arribés als centres escolars de forma coordinada i sistematitzada. D'aquesta manera, s'aconseguiria que fos més senzill diferenciar les propostes i escollir-les d'acord amb els continguts i metodologies i donar a conèixer els recursos de les ONGD més petites i amb menys capacitat de divulgació.
8. Donada la confusió que sent una part important del professorat en relació amb el tipus d'organització i ideologia de les ONGD, quan utilitzen els seus materials i assumint aquesta diversitat, seria convenient que les ONGD ho explicitessin en els seus recursos.
9. Seria important que les ONGD es dotessin d'un espai de coordinació estable per tal d'intercanviar informació sobre materials disponibles, temàtiques treballades i estratègies d'intervenció, així com per estudiar la viabilitat de realitzar accions conjuntes. Això, per exemple, podria servir per evitar els buits en alguns temes i la sobreoferta en altres o en determinats cicles en detriment d'altres (secundària *versus* primària i infantil, o les ciències socials *versus* altres àrees).
10. Seria recomanable que les ONGD elaboressin i presentessin els seus recursos a les escoles tenint en compte el calendari escolar.

### En relació amb els enfocaments de treball

11. Per tal que l'EPD no suposi un sobresforç per al professorat, cal que els materials d'EPD es plantegin des de la substitució en lloc de la suma al currículum escolar. És a dir, s'ha de poder incorporar la perspectiva de l'EPD dins del currículum oficial, a partir de la seva adaptació. D'aquesta manera, s'evitaria que l'EPD es convertís en el treball d'uns continguts concrets que se sumen al temari establert per l'Administració. Per fer això, cal que les ONGD autores dels materials analitzin els continguts curriculars, coneguin en quins d'ells es pot incorporar l'EPD i elaborin propostes didàctiques des de la substitució d'aquests continguts.

Els enfocaments de treball en EPD no només passen per l'elaboració de recursos didàctics, sinó que hi ha una àmplia gamma d'estratègies en les quals es poden implicar les ONGD

12. Els enfocaments de treball en EPD no només passen per l'elaboració de recursos didàctics, sinó que hi ha una àmplia gamma d'estratègies en les quals es poden implicar les ONGD (agermanaments amb escoles del Sud, suport als grups de solidaritat del centre escolar, formació, assessories, intercanvis d'experiències entre escoles, etc.). En aquest sentit, seria recomanable disposar d'estudis d'avaluació de diferents tipus d'experiències concretes de treball en EPD.
13. Seria convenient que les ONGD elaboressin propostes de caràcter integral que permetessin un abordatge des de múltiples dimensions, més enllà de la sobreoferta d'unitats didàctiques puntuals. En aquest sentit, poden ser d'especial utilitat les presentacions de materials al professorat i els tallers de motivació a l'alumnat.
14. Per tal de facilitar i fomentar la comunicació i l'intercanvi entre escoles del Nord i del Sud, tal com es fa amb escoles europees, les ONGD podrien cercar i aprofitar els programes existents de la Unió Europea o d'altres d'institucions, per poder-ho dur a terme.
15. És necessari que les ONGD elaborin propostes de recursos educatius sobre temes i àrees poc tractades i per a aquells espais que, com la tutoria, es podria incrementar el treball en EPD.

### En relació amb les característiques dels recursos

16. En la mesura que l'EPD és un terreny especialment important per a les ONGD, la producció de recursos no hauria de dependre d'altres finalitats que no fossin les estrictament educatives, com pot ser la dependència a la lògica del finançament de la institució.
17. És recomanable que les ONGD elaborin les seves propostes de recursos tenint en compte que un determinat segment del professorat el que sobretot demanda és poder disposar de sèries de recursos de tot tipus ben seleccionats i que incloguin, per exemple, reculls de mapes, imatges, còmics, estadístiques, arti-

cles, contes, poemes, pel·lícules, documentals, cançons...

18. És important que les ONGD tinguin la suficient capacitat d'elaborar propostes didàctiques utilitzant suports i formats innovadors i fent ús de les noves tecnologies de la comunicació (videojocs, videoconferències, xats...), les quals estan molt presents en la quotidianitat dels infants i joves.
19. Igualment, és necessari que les ONGD puguin elaborar i oferir recursos que parteixin de l'ús de llenguatges (plàstic, musical, audiovisual, escrit, matemàtic...) i metodologies no només tradicionals (socioafectives, experimentals, sociomorals...).
20. De forma molt destacada, el professorat demanda que les ONGD els facilitin elements de proximitat amb les realitats del Sud. Una proposta reiterada és que, en la mesura del possible, les ONGD portin a les escoles gent del Sud o que hi estigui relacionada directament per tal d'oferir-hi un testimoni concret.
21. És necessari fer una revisió i actualització de les propostes didàctiques al voltant de la immigració i la interculturalitat que s'adeqüin a les noves situacions, problemàtiques i necessitats que viu l'escola en aquests moments.
22. Tenint en compte la importància dels mitjans de comunicació i la necessitat i l'oportunitat d'abordar el tema d'actualitat a l'aula, és necessari que les ONGD facin un esforç per donar resposta de forma ràpida amb materials adequats per a una anàlisi i comprensió d'aquests esdeveniments. En aquest sentit, és especialment idoni l'ús d'internet.

### **En relació amb el pont entre les ONGD i els centres escolars**

23. De cara a millorar en la divulgació dels recursos, caldria que les ONGD es donessin a conèixer en l'àmbit educatiu i també que incidissin perquè les institucions públiques difonguessin els seus materials, que en bona part dels casos, també han finançat. En aquest sentit, per exemple, es podria intentar obrir una línia de treball sobre EPD a la Direcció General d'Ordenació Acadèmica del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya per col·laborar en la divulgació i la distribució, tal com s'ha fet amb altres temàtiques.
24. En la línia de millorar la pràctica de l'EPD, les ONGD podrien apostar per la formació del professorat a través,

entre d'altres, dels cursos que fan als instituts de ciències de l'educació (ICE) de les universitats i a les diverses escoles d'estiu per a mestres –que, a més, suposen punts per al professorat, que pot veure's més estimulat a assistir-hi-. Es fa necessari incidir en el col·lectiu del professorat per tal que consideri important el treball en EPD.

25. És necessari que les ONGD es plantegin el seu treball relacionat amb l'EPD i tractar d'arribar al conjunt del territori i no únicament a Barcelona i rodalies.



amb la col·laboració de

**Fundació UN SOL MÓN**

CAIXA CATALUNYA 