

DRETS HUMANS I COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT

DICTAMEN ENCARREGAT PER L'AGÈNCIA CATALANA DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT
PER A L'ELABORACIÓ DEL PLA DIRECTOR DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT 2007-2010

I. Introducció. II. Estat de la qüestió: La progressiva humanització del desenvolupament. 1. Desenvolupament i drets humans. 2. Quins drets humans. 2.1 *Universalitat, indivisibilitat i interdependència dels drets humans.* 2.2. *Condicionalitat de la cooperació i drets humans.* 2.3 *Drets laborals.* 2.4. *Drets humans emergents.* **III. Opcions i propostes d'intervenció per a la cooperació catalana en l'àmbit dels drets humans: Cap a una estratègia de cooperació per a la promoció i garantia dels drets humans.** 1. Plantejament previ: els condicionants de la cooperació catalana. 2. L'objectiu de drets humans en la cooperació catalana al desenvolupament. 3. Mecanismes d'integració horitzontal dels drets humans en la política de cooperació al desenvolupament. 4. Àmbits d'intervenció prioritaris en una estratègia catalana de cooperació pels drets humans. 5. Coordinació dels agents de la cooperació catalana. 6. Instruments de la cooperació en drets humans. 7. Relacions de la cooperació catalana amb altres agents de la cooperació: cooperació espanyola i organismes internacionals. **IV. Conclusions i recomanacions.**

I. INTRODUCCIÓ

La Llei 26/2001 de cooperació al desenvolupament aprovada pel Parlament de Catalunya el 17 de desembre de 2001 estableix, com a *valor* de l'acció de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional “la promoció i la defensa dels drets humans i les llibertats fonamentals, indivisibles i interdependents, considerant la llibertat, la democràcia i la dignitat de la persona com a fonaments de tot l'esforç en pro del desenvolupament humà” (art. 3.c); i entre les *finalitats* de la cooperació, “el reconeixement i la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals individuals i col·lectius reconeguts internacionalment” (art. 4.b). No hi ha dubte, doncs, del caràcter central que ha d'ocupar la promoció i defensa dels drets humans en l'acció internacional de Catalunya en favor del desenvolupament. A més, aquestes referències venen reforçades quan d'altres valors i finalitats de la cooperació catalana s'hi refereixen de forma més o menys directe. Així, entre els valors hi trobem també “el reconeixement del dret dels pobles a la defensa i a la promoció de la cultura, la llengua i la identitat pròpies”, “la defensa i la promoció de les persones i els col·lectius més desfavorits o dels que pateixen discriminacions” i “el reconeixement dels drets econòmics, laborals i socials, del treball, l'empresa i el bon govern”. I, a més, la cooperació s'ha d'adreçar a impulsar “la igualtat d'oportunitats entre sexes”, en particular per “la potenciació de la plenitud dels drets humans i les llibertats fonamentals de les dones i dels infants”; a la “defensa i la promoció de les identitats culturals dels pobles”; a “la promoció de l'educació i la formació”; al “suport als processos de democratització”, etc.

Cal assenyalar també, però, que aquest eix es difumina lleument quan dels grans valors i finalitats passem a les *prioritats sectorials* de la cooperació catalana (art. 5.3), on el respecte als drets humans i les llibertats fonamentals només apareix com un més dels elements dels “processos de descentralització i autogovern” que, al seu torn, constitueixen un instrument del foment de la pau. Ara bé, la Llei de cooperació estableix que les prioritats sectorials de la cooperació s'han de concretar en el Pla Director quadriennal. En el procés d'elaboració del Pla Director de cooperació al desenvolupament 2007-2010, aquest informe té per objecte identificar el paper que haurien de jugar la promoció i la defensa dels drets humans en la política catalana de cooperació al desenvolupament. D'acord amb els termes de referència

proporcionats per l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, dividirem l'informe en tres parts: estat de la qüestió; opcions i propostes d'intervenció; i recomanacions.

* * *

II. ESTAT DE LA QÜESTIÓ: LA PROGRESSIVA HUMANITZACIÓ DEL DESENVOLUPAMENT.

1. *Desenvolupament i drets humans*

Després de decennis en què la cooperació al desenvolupament s'havia enfocat des d'una perspectiva essencialment economicista, amb l'objectiu del creixement com a principal indicador del desenvolupament, les Nacions Unides han adoptat progressivament un punt de vista que té com a eix central "posar l'ésser humà en el centre del desenvolupament i orientar l'economia per satisfer més eficaçment les necessitats humanes" (Declaració Final de la Cimera sobre el Desenvolupament Social de Copenhaguen de 1995). Aquest procés d'humanització del desenvolupament té com a punt de partida la "Declaració sobre el dret al desenvolupament", adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant resolució 41/128, de 4 de desembre de 1986. La Declaració defineix el **desenvolupament** com un **procés global**, amb elements econòmics, socials, culturals i polítics, que tendeix a la **millora constant del benestar de tota la població i de tots els individus**, sobre la base de la seva **participació** activa, lliure i significativa en el desenvolupament i en la **distribució justa** dels beneficis que se'n deriven. A partir d'aquesta noció, el desenvolupament es configura com un nou **dret humà**, de realització progressiva i que **integra i reforça els altres drets** de les persones i dels pobles. Amb el reconeixement d'un "dret al desenvolupament", les nocions de "desenvolupament" i "drets humans" queden indissolublement lligades. Ambdues es fonamenten en la **dignitat** intrínseca de l'ésser humà: l'ésser humà és un fi en si mateix, i no un mitjà per als fins dels altres (Kant). La dignitat implica la **igualtat** entre tots els éssers humans, però no és incompatible amb la radical **individualitat** de cada ser humà, i es tradueix en el dret de l'individu a decidir sobre la seva pròpia vida, de poder escollir com viure (Pico della Mirandola, Rawls). Aquest dret a escollir només és viable en un context en què les necessitats humanes bàsiques, materials i morals, estiguin satisfetes.

A partir de 1990, l'aplicació del nou concepte de desenvolupament té una manifestació ben específica en l'elaboració, pel PNUD, de l'*índex de desenvolupament humà*, que mesura la longevitat, el nivell educatiu i de coneixements i el nivell de vida, i que també té en compte el grau de llibertat i la igualtat de gènere, entre altres factors. En definitiva, es tracta de saber si les persones frueixen o no de benestar, si s'ha ampliat o no el conjunt de coses que poden fer, les seves capacitats i opcions, més que no pas de les dades macroeconòmiques del PIB o de la renda per càpita. En la mateixa línia, en el seu "Programa de Desenvolupament" de 1994 el Secretari General de les Nacions Unides assenyalava que el desenvolupament té cinc dimensions estretament vinculades entre si. Una d'elles és certament el creixement econòmic; les altres són la pau, la protecció del medi ambient, la justícia social i la democràcia.

Però potser el moment en què la comunitat internacional identifica amb claredat els grans reptes del desenvolupament i assumeix compromisos específics per fer-hi front és en la Cimera del Mil·leni, celebrada a l'Assemblea General el setembre de l'any 2000, en la què els caps d'estat i de govern de tot el món es comprometen a, abans de 2015:

- eradicar la pobresa extrema i la fam
- aconseguir l'ensenyament primari universal

- promoure la igualtat entre els gèneres i l'autonomia de la dona
- reduir la mortalitat infantil
- millorar la salut materna
- combatre el VIH/SIDA, el paludisme i altres malalties
- garantir la sostenibilitat del medi ambient
- crear una aliança mundial pel desenvolupament

Un dels aspectes més significatius dels vuit objectius de desenvolupament del mil·lenni – i de les 18 “metes” en què es desenvolupa – és la pràctica absència explícita d'indicadors econòmics, per bé que és obvi que calen recursos econòmics abundants per assolir aquests objectius. Així mateix, **resulta força evident la vinculació que existeix entre els objectius i la satisfacció dels drets humans**. En alguns casos, de forma directe: la necessitat d'eradicar la pobresa extrema i de reduir la mortalitat infantil no són només objectius de desenvolupament, sinó que també representarien millores en la satisfacció del **dret a la vida** i a un **nivell de vida adequat**; el **dret a l'educació** requereix, com a mínim, assolir l'ensenyament primari universal; el dret humà al **medi ambient** està incorporat en la noció de sostenibilitat, etc. En general, el vincle entre objectius del mil·lenni i drets humans és **instrumental**, en particular pel què fa als drets econòmics, socials i culturals: garantir el dret al treball i els drets laborals, el dret a la salut, la prohibició de discriminació per raó de gènere i els drets de les dones i els infants, el dret a l'habitatge, el dret d'accés als coneixements científics i tecnològics, etc. tindria com a efecte immediat una substancial millora en tots els indicadors dels objectius.

Així doncs, una primera conclusió que podem extreure és que **tota forma de cooperació que estigui adreçada a la promoció i garantia dels drets humans a escala nacional i internacional és cooperació al desenvolupament i, per tant, ha de trobar-se entre les prioritats de la cooperació dels països desenvolupats**.

Val a dir, tanmateix, que des de la perspectiva de drets humans, i àdhuc des de la perspectiva del desenvolupament, els objectius del mil·lenni són objectius de mínims, de supervivència. El Secretari General ha reconegut que els objectius “no representen per ells mateixos un programa de desenvolupament complet”, en particular perquè ni inclouen totes les qüestions de desenvolupament, ni aborden “les necessitats particulars dels països en desenvolupament d'ingressos mitjans ... o de les dimensions més àmplies del desenvolupament humà i la bona governació” (“Un concepte més ampli de llibertat: desenvolupament, seguretat i drets humans per a tothom. Informe del Secretari General de les Nacions Unides”, 2005).

Malgrat que els avenços en la consecució dels objectius estan essent més lents del que fora desitjable, cal també constatar que ni el fet de garantir aquests objectius és cap garantia de satisfacció d'un autèntic procés de desenvolupament o de respecte als drets humans, ni la cooperació al desenvolupament, ni tan sols en la seva vessant humanista, no es pot limitar a aquests objectius, a risc d'excloure d'aquesta manera països i poblacions mereixedors d'assistència internacional. **Des de la perspectiva d'una acció internacional pels drets humans, els objectius del mil·lenni han de ser prioritaris, però només com a objectius de mínims**.

2. Quins drets humans

2.1 Universalitat, indivisibilitat i interdependència dels drets humans

La Conferència Mundial de Drets Humans celebrada a Viena el 1993 va afirmar, en la seva Declaració Final, que els drets humans son **universals, indivisibles i interdependents**. La

indivisibilitat dels drets humans suposa la impossibilitat de separar, més que per raons pedagògiques, les diverses categories de drets: civils i polítics, o econòmics, socials i culturals, tots són drets necessaris, que s'han de garantir en la seva totalitat, sense que la preferència per uns sigui excusa pel menysteniment dels altres. En la mateixa línia, la **interdependència** dels drets emfasitza que, en realitat, els drets humans són complementaris, que en la seva realització hi ha interaccions contínues i que en el seu exercici tots els drets es reforcen mútuament, com de fet afirma la Declaració sobre el dret al desenvolupament. La **universalitat**, finalment, no implica altra cosa que reconèixer que els drets humans pertanyen a tots els éssers humans de la mateixa manera, perquè estan basats en la dignitat inherent a tot ésser humà a què ens referíem més amunt.

Constitueix un lloc comú afirmar que els **drets civils i polítics** són drets “d’abstenció”, de “no fer”, que resulten per tant poc costosos en termes econòmics per l’Estat, i els únics drets i llibertats realment fonamentals. Per contra, els **drets econòmics, socials i culturals** serien drets intervencionistes i amb importants costos econòmics, mers principis programàtics inexigibles en el cas concret. Aquesta és una visió dels drets simplista i incompleta. Per exemple, establir i mantenir un sistema d’administració de justícia que garanteixi el dret a un judici just o convocar eleccions periòdiques en diversos nivells territorials, per citar dos drets civils i polítics, suposa una despesa no precisament modesta. En canvi, el dret a fundar sindicats o ser-ne membre no té cap mena de cost econòmic per l’Estat. A més, tots els drets requereixen una certa intervenció de l’Estat, ni que sigui en forma de desenvolupament normatiu i d’establiment de mecanismes de garantia (tribunals de justícia, *ombudsman*, etc.). El fet que hi hagi drets que apareixen en els dos Pactes internacionals de protecció dels drets humans (el dret a l’autodeterminació dels pobles; la protecció de la vida familiar, etc.) no és sinó prova de la impossibilitat de separar quirúrgicament aquestes presumptes categories de drets humans.

És cert que hi ha diferències entre les diferents generacions de drets pel que fa al grau d’**efectivitat** de la protecció reconeguda en l’àmbit internacional. Així, mentre el Pacte de Drets Civils i Polítics estableix que tots els Estats Part s’obliguen a “respectar i assegurar” els drets que s’hi enumeren, el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals els obliga a “prendre mesures... fins el màxim dels seus recursos per tal d’assolir progressivament la plena realització d’aquests drets”. Per tant, mentre que un tractat estableix obligacions de *resultat* i exigeix l’efectivitat immediata dels drets, l’altre preveu obligacions de *comportament* i un compromís progressiu. Ara bé, això no equival a dir que el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals no estableixi autèntiques obligacions jurídiques, sinó senzillament que els Estats estan obligats per deures de diferent abast. D’altra banda, no resulta inoportú recordar aquí que l’article 4 del Pacte de Drets Civils i Polítics preveu la possibilitat de suspendre temporalment alguns preceptes en cas d’emergència nacional; una disposició que no té parangó en el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals.

En tot cas, pel que fa al debat sobre la indivisibilitat dels drets humans, és important que els propis caps d’estat i de govern del món hagin refermat, en la Declaració Final de la Cimera Mundial celebrada el setembre de 2005 que:

“tots els drets humans són universals, indivisibles, interrelacionats, interdependents i es reforcen mútuament... Malgrat que la significació de les particularitats nacionals i regionals i dels diversos antecedents històrics, culturals i religiosos s’ha de tenir en compte, tots els Estats, amb independència dels seus sistemes polítics, econòmics i culturals, tenen el deure de promoure i protegir *tots* els drets humans i llibertats fonamentals”

Així doncs, **la cooperació al desenvolupament adreçada a la promoció i garantia dels drets humans no es pot limitar als drets civils i polítics, sinó que ha d'abraçar tots els drets humans generalment reconeguts.** En els següents subapartats examinarem alguns dels drets que estan acaparant més atenció en l'escena internacional. Prèviament, farem una reflexió sobre una qüestió complexa i sempre d'actualitat en el marc de la cooperació al desenvolupament, com és la de la seva condicionalitat.

2.2. Condicionalitat de la cooperació i drets humans

El deure dels Estats i les institucions públiques de respectar i promoure els drets humans porta aparellada la qüestió de la **condicionalitat** dels drets humans en la cooperació al desenvolupament. De la mateixa manera que hem assenyalat que la cooperació al desenvolupament ha d'anar adreçada al respecte dels drets humans, cal plantejar si és legítim cooperar amb governs que no respecten els drets humans dels seus habitants.

Des de sempre s'ha insistit en què la cooperació al desenvolupament no ha de constituir un pretext per a la ingerència econòmica o política estrangera en els afers interns d'un país, ni pot estar basada en cap mena de consideració política [resolució 200 (III), de 1948, de l'Assemblea General]. Des dels anys noranta, l'emergència i consolidació dels valors de democràcia, bon govern i drets humans en la societat internacional ha fet que semblés justificable introduir alguna clàusula de condicionalitat política en els programes de cooperació dels països donants. Exemple paradigmàtic d'aquesta tendència podria ser la revisió del IV Conveni de Lomé, feta el 1995, que afirmava que el respecte dels drets humans, els principis democràtics i la consolidació de l'estat de Dret i el bon govern eren el fonament de l'acord de cooperació entre la Unió Europea i els Estats ACP (art. 5) i introduïa la possibilitat de suspendre l'assistència a un Estat que vulnerés aquesta disposició (art. 366 bis). Aquesta filosofia es manté en el nou acord d'associació entre la Unió i els països ACP pel període 2000-2020 (Acord de Cotonu, de 23 de juny de 2000).

Condicionar l'ajut internacional al respecte dels valors de la democràcia i de la dignitat humana només constitueix un instrument legítim si s'utilitza amb **rigor i imparcialitat**, i **no va en perjudici de la població receptora de l'assistència**. Malauradament, bona part dels països del Tercer Món estan sotmesos a règims autoritaris escassament respectuosos amb els drets dels seus ciutadans. La cooperació al desenvolupament no hauria de suposar mai un aval per aquests règims, però tampoc no es pot suspendre l'ajut de manera irreflexiva, sense tenir en consideració la situació de la població afectada. Dit això, el dilema només afecta en realitat la cooperació bilateral directe, i no la cooperació multilateral, que es canalitza a través d'agències com el PNUD, o la descentralitzada, mitjançant ONGDs, que no passa pel sedàs del govern de l'Estat receptor. A més, el fet que Catalunya no sigui un Estat sobirà permet eludir força aquesta qüestió, com assenyalarem més endavant.

2.3 Drets laborals

El **dret fonamental al treball** es defineix en el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals com el dret a tenir l'oportunitat de guanyar-se la vida mitjançant una feina lliurement escollida. A partir d'aquí, es defineixen les característiques mínimes que ha de tenir una feina per poder considerar que les condicions de treball són equitatives i satisfactòries: una remuneració equitativa, que sigui digna i no discriminatòria; condicions de seguretat i higiene a la feina; igualtat d'oportunitats per la promoció, segons la capacitat individual i el temps de servei; i el dret al descans i a unes vacances periòdiques pagades.

Altres drets que, tot i ser independents del dret al treball, hi estan clarament relacionats són: el dret a fundar sindicats i afiliar-s'hi lliurement; el dret de vaga (regulat per Llei); i el dret a la Seguretat Social. Els dos primers drets són més polítics que no pas socials, en el sentit que la seva garantia no comporta altre deure per l'Estat que el purament regulador. Val a dir a més que són drets que es poden restringir per a certs col·lectius, principalment les forces armades, la policia i l'administració pública. En canvi, el dret a la Seguretat Social és un dret costós, atès que implica garantir l'accés de tothom a un servei públic de salut i de pensions.

Les accions de cooperació al desenvolupament adreçades a fer créixer i consolidar el teixit empresarial d'un país fomenten la consecució del dret al treball i per tant encaixen en una estratègia de cooperació adreçada a la protecció dels drets humans. Ara bé, juntament amb aquest primer element del dret al treball, cal no oblidar les condicions laborals. Les jornades inhumanes, els salaris insuficients i/o discriminatoris, la manca de seguretat i higiene en la feina, el treball i l'explotació infantil, etc. són una constant en molts països de rendes mitges on un cert progrés i creixement econòmic de l'Estat amaga l'estancament o descens en els índex de desenvolupament humà. L'Organització Internacional del Treball ha elaborat al llarg dels anys estàndards de protecció dels treballadors que ha codificat en un centenar llarg de tractats internacionals. En els darrers temps, s'ha fet un important esforç de síntesi per dues vies. En primer lloc tot identificant, d'entre aquests tractats internacionals, els vuit convenis que contenen els drets fonamentals en el treball, pels quals es demana la més àmplia participació possible dels Estats. En segon lloc, l'any 1998, mitjançant l'adopció d'una **Declaració sobre els Drets Fonamentals en el Treball** (doc. CIT/1998/PR20A), que són quatre:

- el dret d'associació i el reconeixement efectiu del dret de negociació col·lectiva,
- la eliminació de totes les formes de treball forçat,
- l'efectiva abolició del treball infantil i
- l'eliminació de la discriminació respecte del treball i l'ocupació.

Els estàndards dels vuit convenis fonamentals i de la Declaració s'han de considerar avui com a mínims obligatoris per a tothom com a dret internacional general. **La cooperació catalana ha d'anar adreçada a la creació de llocs de treball en els països receptors, però ha de tenir també com a objectiu la satisfacció dels drets socials i laborals dels treballadors d'aquests països, d'acord amb els estàndards de l'OIT.**

D'entre les iniciatives a escala nacional i internacional per a l'aplicació efectiva dels estàndards de l'OIT cal esmentar com a bones pràctiques el Pacte Mundial (*Global Compact*) impulsat pel Secretari General de les Nacions Unides i la creació d'una Subcomissió de Responsabilitat Social Corporativa al Congrés dels Diputats espanyol. El primer atorga un segell de qualitat a les empreses transnacionals que es comprometen amb els principis fonamentals dels drets humans en el treball, per bé que s'ha criticat la manca de mecanismes de verificació, mentre que la segona ha de debatre el model de política pública per a la promoció de la responsabilitat social corporativa i dels drets humans en l'acció exterior de l'empresa espanyola.

2.4. Drets humans emergents

L'afirmació rotunda sobre la indivisibilitat i general obligatorietat dels drets humans que hem fet més amunt s'ha de limitar a aquells drets que formen part del dret internacional positiu. És a dir, als drets humans que estan continguts en instruments jurídics internacionals vinculants per als Estats que formen la comunitat internacional, amb independència que sigui per via convencional (els dos Pactes i els convenis universals i regionals en la matèria) o per via consuetudinària (com és el cas de la Declaració Universal de Drets Humans). En canvi,

aquesta afirmació resulta més matisada pel que fa als anomenats drets humans de tercera generació o drets humans emergents, en la mesura que es tracta de formulacions que estan contingudes en **instruments programàtics** en principi no obligatoris, com poden ser les resolucions de l'Assemblea General de les Nacions Unides, o en textos que reflecteixen les aspiracions de la societat civil internacional, com poden ser la Carta de Drets Humans Emergents o els documents que cada any emanen del Fòrum Social Mundial. Llevat que aquestes declaracions hagin estat positivitzades a través dels mecanismes de producció normativa del dret internacional, resulta problemàtic posar els drets emergents en el mateix sac que els anteriors.

Això no obsta a **haver de considerar aquests drets emergents en la present anàlisi i com a part de l'eix vertebrador de la cooperació catalana al desenvolupament**. Efectivament, malgrat que bona part del què anomenem drets emergents no han estat codificats en un instrument jurídic vinculant, tampoc no són un mer producte de la ment més o menys il·lustrada d'alguns intel·lectuals i activistes sensibilitzats pels drets humans, sinó la resposta coherent als reptes i necessitats de la societat internacional contemporània, sobre el sòlid fonament dels drets humans positius i el dret internacional vigent. Així doncs, formular un **dret humà a la pau** es pot basar perfectament en la prohibició de l'ús de la força armada vigent en dret internacional des de fa més de seixanta anys i en el mateix dret a la vida, que és el primer dret que es vulnera en cas de conflicte armat; i el mateix es pot aplicar, *mutatis mutandis*, al **dret al medi ambient** o al **dret al desenvolupament**, que com hem assenyalat més amunt queda garantit quan tots els drets humans se satisfan. La formulació dels drets humans realitzada el 1948 o el 1966, dates emblemàtiques de la Declaració Universal i els Pactes internacionals de drets humans, no pot romandre estàtica, fossilitzada. Sense pretendre qüestionar la plena vigència i necessitat d'aquells textos, les societats actuals enfronten reptes que eren desconeguts o marginals en altres moments històrics i als què aquells instruments només poden donar una resposta adequada si se'n fa una lectura actualitzada. Per tant, si l'educació és un dret, ho ha de ser de manera **inclusiva**, sense discriminacions de cap tipus. Juntament amb un dret a gaudir de la cultura, cal reconèixer el dret a viure en un entorn de **riquesa cultural**, de coneixement recíproc i respecte mutu entre persones i grups de diferents orígens, llengües, religions i cultures. Juntament amb el dret de sufragi actiu i passiu, el dret a una **representació política equivalent entre homes i dones**, de totes les edats, en tots els òrgans de participació i gestió públics, a **participar** activament en els afers públics i a fruit d'una **administració democràtica** en tots els nivells de govern. En fi, si la pròpia Declaració Universal assegura que els drets humans requereixen d'un ordre social i internacional on aquests drets puguin ser efectius, difícilment es podrà negar la vigència d'un dret a gaudir d'un **sistema internacional just** i a la **democràcia global**. Val a dir, a més, que en el text del proper Estatut de Catalunya s'hi ha incorporat un **capítol sobre drets, deures i principis rector**s que parteix precisament de la base de la necessària ampliació i actualització dels drets humans clàssics, per la qual cosa es pot afirmar que el nostre país està en l'avantguarda del reconeixement dels drets humans emergents com a dret positiu.

En el context de la cooperació catalana, alguns drets humans emergents mereixen una atenció especial:

2.4.a) *Drets col·lectius i dels pobles indígenes*. El reconeixement de drets de caràcter **col·lectiu** ha hagut de patir fortes resistències polítiques i intel·lectuals, per bé que avui molts drets col·lectius estan plenament positivitzats (com el dret a l'autodeterminació dels pobles) i es reconeix que molts drets clàssics només tenen sentit en un context col·lectiu (com ara el dret al sufragi... que avui encara es limita a un grup de persones que anomenem "ciutadans").

També es reconeix que l'afirmació dels drets col·lectius no es fa en detriment dels drets individuals d'aquestes persones, o de tercers, i que només alguns drets tenen rellevància per aquests grups humans (normalment els que fan referència a temes com la cultura, la llengua, la religió, l'educació, etc.).

D'entre els col·lectius que han merescut una especial atenció pel que fa al reconeixement dels seus drets es troben els **pobles indígenes**. Després de dos tractats internacionals elaborats en el marc de l'Organització Internacional del Treball (el primer, de 1957, des d'una perspectiva assimilacionista, ja superada; el segon, de 1989, només ha rebut 17 ratificacions), les Nacions Unides hi ha dedicat dos decennis, un grup de treball en el si de la Comissió de Drets Humans i diversos relators especials... sense gaire resultats tangibles. Des de 1994 existeix un "projecte de declaració" que no ha estat possible adoptar formalment a la ja desapareguda Comissió de Drets Humans, i molt menys a l'Assemblea General de l'Organització. Val a dir que, en general, el projecte no suposa un trencament amb els paràmetres tradicionals de protecció dels drets humans. Els pobles indígenes tenen dret a fruit plenament dels drets humans com tothom (art. 1) i no han de patir cap mena de discriminació (art. 2). I encara que se'ls reconeix el dret a la lliure determinació (art. 3), això no implica un dret de secessió respecte de l'Estat o Estats en el territori dels quals habiten, sinó, com a molt, el dret a l'autonomia o l'autogovern "en les qüestions relacionades amb els seus afers interns i locals" (art. 31). Els aspectes més controvertits del projecte de declaració són els relatius als drets de propietat, tan material com espiritual, sobre la terra i els seus recursos (incloent-hi el dret a la restitució d'aquelles terres i recursos confiscats sense el seu consentiment), els coneixements tradicionals i culturals (la propietat intel·lectual), el medi ambient, etc. (arts. 25 a 30). Hi ha forts interessos creats en contra del reconeixement d'aquests drets; drets que, al seu torn, són completament instrumentals per a garantir que els pobles indígenes determinin i elaborin "prioritats i estratègies per a l'exercici del seu dret al desenvolupament" (art. 23). Finalment, cal assenyalar que l'article 38 del projecte de declaració reconeix el dret dels pobles indígenes "a una assistència financera i tècnica adequada dels Estats i per conducte de la cooperació internacional per a perseguir lliurement el seu desenvolupament polític, econòmic, social, cultural i espiritual i per a fruit dels drets i llibertats reconeguts en aquesta declaració".

La cooperació catalana ha d'anar adreçada a garantir que els pobles indígenes, i les persones que els integren, gaudeixen del dret a mesures pràctiques de reconeixement de les seves característiques distintives i a poder beneficiar-se plenament dels seus recursos culturals, intel·lectuals i naturals.

2.4.b) Drets humans en situació de conflicte o post-conflicte. En situacions de conflicte armat, intern o internacional, incloent-hi ocupacions militars, són d'aplicació les normes de dret internacional humanitari, codificades en els quatre Convenis de Ginebra de 1949 i els seus Protocols addicionals de 1977. L'aplicabilitat d'aquest important cos normatiu no exclou la plena vigència de la resta de drets humans, amb l'excepció d'aquells drets civils i polítics que siguin susceptibles de suspensió i que efectivament hagin estat suspesos, tal com ens va recordar la Cort Internacional de Justícia en la seva Opinió Consultiva de 2004 relativa al mur que construeix Israel en els territoris palestins ocupats.

La relació dialèctica entre pau i drets humans (i entre pau i desenvolupament) ha estat assenyalada pel Secretari General de les Nacions Unides des del seu "Programa de Pau" de 1992 tant en l'aspecte preventiu (pàrs. 5 i 18) com en el de consolidació de la pau després del conflicte (pàrs. 55 i 81). Per bé que les accions de cooperació al desenvolupament en sentit estricte són molt difícils en contextos de conflicte armat, en què cal donar prioritat a l'ajut

humanitari i a la mediació política, aquestes accions poden tenir molta importància en la situació de post-conflicte, particularment quan s'ha produït un conflicte no internacional, que desemboca en una pau fràgil en què la convivència depèn de la millora de la qualitat de vida de tothom. En aquest context, restituir els drets de les **víctimes** del conflicte, recuperar la **memòria històrica** mitjançant processos de reconciliació nacional no necessàriament punitius, tot i que sense excloure aquesta possibilitat pels autors i inductors de les més greus violacions de drets humans durant el conflicte, i construir un **estat democràtic i de dret** fort, en què els drets humans siguin respectats, ha de ser una prioritat.

La cooperació catalana ha d'anar adreçada a la construcció de la pau i l'enfortiment de l'estat de dret i la democràcia en situacions de conflicte i post-conflicte, com a elements d'una estratègia de cooperació internacional pels drets humans.

A l'Àfrica subsahariana, dos països que han patit guerres civils perllongades i d'una extrema cruessa estan en procés de reconstrucció mercès, entre d'altres, a l'aposta local i internacional pel binomi drets humans i democràcia. A Sierra Leone, les noves autoritats democràtiques col·laboren amb les Nacions Unides en l'establiment i funcionament d'un tribunal especial pels crims de guerra i contra la humanitat, a la vegada que han creat una comissió nacional de drets humans. A Libèria, les eleccions de desembre de 2005 han portat a la presidència a una dona, Ellen Johnson-Sirleaf, per primer cop en la història d'Àfrica. L'exdictador, Charles Taylor, està en camí d'ésser extradit als Països Baixos per què el pugui jutjar la Cort Penal Internacional. Amb el suport de la cooperació internacional, a banda de restablir els serveis bàsics a Monròvia, Johnson-Sirleaf ha creat una comissió de la veritat i la reconciliació que s'ocuparà d'investigar els crims comesos durant la guerra civil.

*

La manca de *justiciabilitat* dels drets emergents, com d'alguns aspectes dels drets socials (no es pot portar als tribunals "el dret a una ocupació remunerada", però sí a les "condicions" de dignitat i seguretat exigibles en el lloc de treball), no hauria de tenir cap mena de repercussió en la formulació i execució de polítiques de cooperació al desenvolupament. El deure de "promoure" i "fomentar" la consecució d'aquests drets per part de tots els Estats es tradueix en la necessitat d'incorporar estratègies i instruments adreçats a aquesta finalitat en les polítiques de cooperació dels països més desenvolupats. L'eficàcia dels drets, el seu gaudi efectiu, és molt més important que la seva *exigibilitat* davant d'un tribunal de justícia. Això no vol dir que no calgui realitzar accions de cooperació que tinguin com a finalitat assolir l'exigibilitat de tots els drets humans en el pla intern, mitjançant les oportunes reformes legislatives i la formació de jutges i magistrats per tal que coneguin en profunditat totes les dimensions dels drets humans.

* * *

III. OPCIONS I PROPOSTES D'INTERVENCIÓ PER A LA COOPERACIÓ CATALANA EN L'ÀMBIT DELS DRETS HUMANS: CAP A UNA ESTRATÈGIA DE COOPERACIÓ PER A LA PROMOCIÓ I GARANTIA DELS DRETS HUMANS.

1. Plantejament previ: els condicionants de la cooperació catalana

La cooperació al desenvolupament que realitza Catalunya té, en comparació a la que poden realitzar els Estats, com a mínim tres tipus de condicionants rellevants per l'àmbit dels drets humans:

- a. Catalunya és un **actor no estatal** de les relacions internacionals. El seu “status” jurídic internacional és similar al què pugui tenir una empresa transnacional o una organització no governamental, per bé que no gaudeix de la llibertat d’actuació que poden tenir aquestes entitats, en tant que, en última instància, no deixa de ser part d’una estructura estatal. Aquest fet pot tenir diverses conseqüències pràctiques:
- El diàleg amb governs i organitzacions internacionals no es pot fer en igualtat de condicions; particularment quan es tracta d’un diàleg polític, que incorpora el discurs dels drets humans, la capacitat d’incidència de la Generalitat és, a igualtat de recursos, menor que la que pugui tenir un actor estatal o intergovernamental.
 - Les oficines que l’Agència Catalana de Cooperació o la pròpia Generalitat puguin obrir a l’estranger no tenen en cap cas un status diplomàtic o similar, sinó que han de funcionar com a oficines d’una entitat privada, plenament sotmeses a la legislació local. Això no ha de ser cap inconvenient en situacions d’estabilitat, però ho pot ser en cas de conflicte o disturbis en l’Estat receptor.
- Ambdues consideracions obliguen a tenir cura d’una bona coordinació amb la cooperació espanyola i la col·laboració amb les institucions internacionals presents sobre el terreny.**

- b. Els **recursos** destinats a la cooperació pel desenvolupament a Catalunya són encara molt limitats. Malgrat l’important esforç que s’ha dut a terme en el què portem de legislatura, en què s’ha doblat la quantitat destinada a aquesta partida (de 28 a 57 milions d’euros entre 2004 i 2006, amb previsions de creixement), estem a anys llum dels països del nostre entorn. Un país amb una renda per càpita inferior a la catalana, però el doble de població, com és Portugal, ha dedicat 300 milions d’euros a cooperació l’any 2005. Un país molt més ric, però amb només quatre milions d’habitants, com Nova Zelanda, n’ha dedicat 220. Per tant, si per a qualsevol actor de la cooperació és important tenir present la **necessitat de delimitar les prioritats i d’enfocar clarament els objectius**, per tal de no malbaratar els recursos, això és encara més cert per la cooperació catalana i més quan ens referim a un aspecte que pot no semblar nuclear com és la cooperació en drets humans.
- c. A diferència de bona part dels donants internacionals més importants, Catalunya no té un passat com a potència colonial o imperialista. La cooperació catalana no és el fruit de la mala consciència pels abusos del passat, ni de l’interès d’emprar els vincles culturals derivats de la colonització amb interessos polítics. La cooperació catalana és fruit de la solidaritat sense complexos, cosa que li dóna una gran llibertat per determinar les prioritats geogràfiques i sectorials. A la vegada, però, cal gestionar l’activisme tradicional de la cooperació descentralitzada, de la què han estat protagonistes ONGs i ajuntaments molt abans que existís l’Agència, i que ha adreçat els seus esforços de cooperació més per “afectes” (Cuba, Nicaragua, Iraq), que no pas en funció de veritables prioritats. En el context actual, **les prioritats de la cooperació catalana han d’estar basades només en les necessitats dels receptors de l’ajut i en les potencialitats de les aportacions que es poden fer des de Catalunya.**

Els anteriors condicionants comporten, a parer nostre, la plena llibertat per a decidir les prioritats geogràfiques i sectorials de la cooperació catalana, incloent-hi la **possibilitat d’establir una estratègia específica de promoció i protecció dels drets humans**, però també la necessitat de **concentrar** els recursos en objectius modestos i assumibles, tant en termes financers com polítics, sense renunciar al factor de **transformació social** que ha de

tenir la cooperació, tot garantint la **coordinació** entre els agents de la cooperació catalana i amb les autoritats de l'Estat.

2. L'objectiu de drets humans en la cooperació catalana al desenvolupament

En plantejar-nos quin paper han de jugar els drets humans en el marc dels objectius de la cooperació al desenvolupament catalana cal tornar a preguntar-se quins són, en última instància, els objectius de la cooperació i del desenvolupament. Ja hem assenyalat que la **Cimera sobre el Desenvolupament Social de Copenhaguen** (1995) ho establí amb claredat: l'objectiu de desenvolupament és "posar l'ésser humà en el centre del desenvolupament i orientar l'economia per satisfer més eficaçment les necessitats humanes". En aquesta línia van els Objectius de Desenvolupament del Mil·leni i els indicadors de l'índex de desenvolupament humà del PNUD. En conseqüència, **els drets humans**, igual com la governabilitat, la democràcia o l'equitat de gènere, **han d'ésser ensems un objectiu específic i un objectiu transversal** de la cooperació catalana al desenvolupament.

En el Pla Director 2003-2006 els drets humans han estat un objectiu essencialment transversal, que ha inspirat les polítiques de la cooperació catalana. Això té l'indubtable avantatge de fer que les accions de cooperació estiguin impregnades en tota la seva amplitud pels valors inspiradors dels drets humans, però alhora fa que l'èmfasi se situï en un nombre de drets molt reduït (bàsicament, salut i educació), mentre que d'altres tenen una menor presència (els drets civils i polítics, per exemple, es consideren incorporats en l'objectiu general de la governabilitat democràtica). També pot provocar que els indicadors de l'èxit o el fracàs del projecte no tinguin prou en compte l'element de la satisfacció de drets. Convertir els drets humans en un objectiu específic de la cooperació catalana permetria emfasitzar una gamma de drets molt més àmplia i avaluar els èxits de les iniciatives des d'una perspectiva que tingués essencialment en compte aquests objectius. Naturalment, no es pot enfocar *tota* la política de cooperació al desenvolupament només des del prisma dels drets humans perquè, per molt que la noció de "desenvolupament" els integri plenament, aquesta visió podria "difuminar" en excés altres aspectes igualment importants, com l'econòmic i el social.

Per aquest motiu, **recomanem que la realització dels drets humans sigui com fins ara un objectiu transversal a totes les actuacions de cooperació finançades per la Generalitat; però que, a la vegada, l'Agència endegui una estratègia específica de promoció i garantia dels drets humans i obri una línia de finançament per a projectes que tinguin per objecte específic la millora en la protecció dels drets humans en els països receptors de l'ajut.**

En el proper punt ens referirem a la integració horitzontal dels drets humans en la política de cooperació al desenvolupament. La resta d'epígrafs d'aquesta secció es refereixen principalment a la integració d'una estratègia específica de promoció i garantia dels drets humans en la cooperació catalana al desenvolupament.

3. Mecanismes d'integració horitzontal dels drets humans en la política de cooperació al desenvolupament

El Pla Director de la Cooperació espanyola pel període 2005-2008 estableix uns mecanismes per a la integració de l'enfocament de drets humans en la política de cooperació internacional que són aplicables, *mutatis mutandis*, a la cooperació catalana. El punt de partida, coherent amb els principis transversals de la cooperació catalana, és que **totes les iniciatives de la**

Cooperació Catalana han d'integrar la perspectiva de drets humans, equitat de gènere i governabilitat democràtica. Els tres nivells d'aquest enfocament transversal són:

Diàleg polític i tècnic. L'assumpció del discurs de drets humans s'ha de fer amb dos tipus d'actors. En primer lloc, els propis **agents de la cooperació catalana**: els Departaments de la Generalitat, els municipis, les universitats i centres de recerca, organitzacions no governamentals, etc. han d'assumir plenament els valors dels drets humans en la definició i execució dels seus projectes de cooperació. Aquest primer nivell no planteja en teoria cap problema pràctic perquè, en principi, aquest discurs es troba plenament interioritzat per part dels agents catalans de la cooperació, tot i que cal reforçar els aspectes de formació i capacitació en drets humans.

En segon lloc, els **destinatariis de l'ajut**. En aquesta segona dimensió, el caràcter no estatal de la cooperació catalana pot suposar algun problema d'interlocució si el receptor de l'ajut és directament el govern d'un país. Com hem assenyalat més amunt, la condicionalitat és legítima si s'utilitza amb rigor i imparcialitat, i no va en perjudici de la població receptora de l'assistència. Essent realista, la capacitat d'incidència d'un actor com Catalunya en el quefer d'un règim autoritari és escassa, per no dir nul·la, per la qual cosa Catalunya no hauria d'entrar en tractes directes amb aquest tipus de governs, que no han sorgit d'un procés de participació democràtica i que vulneren de manera flagrant els drets humans, però no per això ha de deixar de col·laborar amb la societat civil d'aquests països, per mediació del teixit associatiu català i local, i d'altres actors. Així mateix, en alguns casos hi ha la possibilitat de cercar interlocutors en les administracions territorials d'un Estat, regions i municipis, en què la realització dels drets humans es pugui fer efectiva. La cooperació catalana també pot sumar-se a un diàleg multilateral, en el marc de les institucions internacionals que tenen major incidència en les polítiques de cooperació, com ara el PNUD.

Planificació estratègica. Els principals instruments de planificació de la cooperació són el Pla Director, de caràcter quadriennal, i els Plans Anuals que el desenvolupen. Per tant, una primera acció a realitzar per part de la Generalitat és tenir present l'eix dels drets humans tant des de la perspectiva dels països prioritaris com dels objectius estratègics de la cooperació catalana. Des del punt de vista **geogràfic**, les prioritats dels darrers anys (Amèrica Llatina, Magrib i alguns països i territoris puntuals més) coincideixen amb les àrees més properes, culturalment i/o geogràfica, a Catalunya i són indrets on hi ha molta feina a fer en matèria de drets humans. De tota manera, si hi hagués algun canvi geogràfic cap a les àrees del planeta més necessitades (Àfrica subsahariana), l'estratègia de drets humans seguiria tenint tot el sentit. Des de la perspectiva **sectorial**, cal mantenir els drets humans com a objectiu estratègic, tot donant un major èmfasi a la seva promoció en tots els països destinataris de l'ajut català, i no només en alguns països en situació de conflicte o postconflicte, sense deixar d'incidir en els aspectes formatius i de difusió a Catalunya. Feta aquesta aposta estratègica, caldria demanar a cada projecte o iniciativa que es presenti a la consideració de la Generalitat que: a) identifiqui i avaluï el context de drets humans, equitat de gènere i participació democràtica en què es troba el projecte presentat; b) consideri la incidència potencial que l'actuació tindrà sobre aquesta situació.

Seguiment i avaluació. En aquesta fase, caldrà constatar l'efectiva incidència i efectes de totes les actuacions realitzades en els drets humans de la població beneficiària de l'actuació. La major dificultat en aquest àmbit és identificar els indicadors que

permetin avaluar de manera fiable els resultats efectius d'un projecte d'aquesta mena, tal com assenyalarem més endavant en el marc de l'estratègia pròpia de cooperació pels drets humans.

4. Àmbits d'intervenció prioritaris en una estratègia catalana de cooperació pels drets humans.

Per tal d'identificar els àmbits d'intervenció prioritaris de la cooperació catalana en una estratègia de drets humans caldrà tenir present els objectius generals de la cooperació al desenvolupament (centrats, però no limitats, als objectius del mil·lenni), l'estat de la qüestió que hem descrit en l'anterior secció, l'experiència prèvia de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament i dels Departaments i organismes de la Generalitat, i les capacitats i potencialitats que poden oferir els agents de la cooperació catalana.

Amb aquests paràmetres, podem identificar un seguit de drets en els que s'ha treballat i/o es pot anar treballant en els propers anys. De forma esquemàtica, i a efectes purament il·lustratius, distingirem les tres grans categories de drets humans, tot considerant l'autodeterminació com un dret previ a l'exercici de la resta de drets (com fa l'article 1 comú als dos pactes internacionals). En cadascun d'aquests grups suggerim i prioritzem alguns àmbits d'intervenció en què resultaria significatiu fer cooperació en els propers anys.

4.1 Autodeterminació, democràcia i governabilitat. En el món postcolonial dels nostres dies, l'autodeterminació política s'equipara essencialment amb la transició democràtica, de manera que pobles mancats de llibertats decideixen lliurement el seu futur mitjançant eleccions competitives, en el marc d'Estats establerts. En situacions de post-conflicte, el dret a decidir esdevé clau per a la reconciliació nacional. Catalunya ha organitzat dues missions d'observació de processos electorals a Palestina, que es poden estendre tant a d'altres països en conflicte (si, eventualment, hi hagués un referèndum al Sàhara occidental) com en processos constituents o de transició democràtica. Ara bé, més enllà de les transicions i els processos constituents, que per la seva pròpia naturalesa tenen un caràcter puntual, **caldrà en aquest punt prioritzar accions de consolidació de l'estat de dret i la governabilitat democràtica** (reformes constitucionals i legislatives; model territorial, etc.) que també van en la línia de la consecució del dret a l'autodeterminació.

4.2 Drets socials. Com hem assenyalat més amunt, els objectius socioeconòmics de la cooperació convergeixen en la realització dels drets humans de caràcter social, particularment el dret al treball, a la salut i a l'educació. Les accions en curs, per tant, es poden incloure en una estratègia de cooperació pels drets humans. Ara bé, en el marc d'una estratègia específica de drets humans, caldrà posar l'èmfasi en alguns aspectes addicionals de la realització d'aquests drets, àdhuc incloent-hi, més enllà del dret vigent actualment, aspectes emergents. Sense ànim de ser exhaustius:

- En l'àmbit dels drets laborals, caldrà prendre accions positives per tal de garantir els drets fonamentals en el treball reconeguts per l'Organització Internacional del Treball.
- En el marc del dret a l'educació, apart d'accions per assolir l'ensenyament primari universal, com ens indiquen els objectius del mil·lenni, caldrà garantir l'accés igualitari a l'ensenyament secundari i universitari, com manen la Declaració Universal i el Pacte, però també que l'escola, a tots els nivells, fos inclusiva i no discriminatòria, i que el dret a l'educació incorporés la formació continuada.

- Pel que fa al dret a la salut, els objectius del mil·lenni són força complets (lluita contra la mortalitat infantil i les grans pandèmies dels nostres dies; promoció de la salut materna), però cal emprendre accions suplementàries per garantir el dret d'accés a les millors tecnologies de salut, així com a gaudir d'un sistema sanitari de prevenció, vigilància i assistència i a disposar dels medicaments essencials. Tothom té dret a gaudir dels avenços científics i tecnològics en l'àmbit de la salut; i a que aquests avenços respectin els principis fonamentals de la dignitat de la persona i dels drets humans (bioètica).

D'entre aquests drets, i atesa la importància que tenen per la consecució dels objectius del mil·lenni, caldria prioritzar els projectes adreçats a la realització de: a) Els drets fonamentals en el treball; b) L'ensenyament primari universal; i c) La salut materna i infantil.

4.3 Drets civils. D'entre els nombrosos drets civils que reconeixen la Declaració Universal i el Pacte ens centrarem en aquells que estan menys generalitzats i que, cas de respectar-se universalment, tindrien un major efecte multiplicador i transformador de la societat.

- Prohibició de la discriminació i, en particular, equitat de gènere. Més enllà de l'eliminació de les discriminacions legals, que es poden resoldre mitjançant una reforma legislativa (i no s'ha de menystenir la cooperació per assolir aquesta fita que, tot i ser insuficient, és fonamental), caldrà cooperar en aquells projectes que s'adrecin a millorar les possibilitats d'autodeterminació personal de les dones, a protegir les famílies en totes les seves formes i a garantir la paritat, o situacions de tendència a la paritat, en els òrgans de representació política.
- El dret a la justícia (la igualtat davant la llei, la independència dels tribunals, etc.) és fonamental per a la realització dels drets humans; aquest dret s'ha de garantir tant en el pla nacional, amb projectes encaminats a l'establiment de tribunals democràtics, independents i amb capacitat en drets humans, com en el pla internacional, tot enfortint els sistemes universal i regionals de justícia, particularment els tribunals de drets humans i els tribunals penals internacionals.
- El dret a cercar asil de la Declaració Universal resulta un dret imperfecte per quant no incorpora el deure de concedir-lo. Per això és fonamental donar suport a les institucions internacionals que protegeixen els refugiats (ACNUR, UNRWA), així com a aquells països que els acullen en major nombre i que, contra el que se sol creure, no són països desenvolupats, sinó pobres, veïns normalment d'aquells d'on fugen els refugiats.

En el marc d'aquest grup de drets, tenen una especial importància: a) l'assoliment efectiu de l'equitat de gènere en tots els àmbits de la societat; b) l'accés en condicions d'igualtat efectiva a tribunals independents i amb capacitat en drets humans; i c) el suport a les institucions internacionals de protecció dels drets humans, incloent-hi les d'atenció als refugiats.

4.4 Drets humans emergents. La Carta de Drets Humans Emergents recull una cinquantena de nous drets humans, que van des de l'actualització dels drets clàssics a la més pura utopia. Catalunya ja ha fet realitat alguns d'ells en el seu Estatut i pot treballar per realitzar-ne d'altres aquí i arreu.

- Accions de defensa dels drets dels pobles indígenes, tal com hem assenyalat més amunt, en particular pel que fa al respecte a la seva cultura i als seus recursos naturals. Es tracta d'una acció que, a més, es podria concentrar en una de les àrees geogràfiques prioritàries de la cooperació catalana, Amèrica Llatina.
- El dret a la ciutat, que inclou entre d'altres el dret a l'habitatge i a la residència, tal com ha estat recollit per la Carta de Saint Denis de 2000. Existeix un procés obert en el marc del Fòrum d'Autoritats Locals per l'elaboració d'una Carta-Agenda Mundial de Drets Humans a la Ciutat, al que es pot donar suport a través dels municipis i xarxes de municipis catalans.
- Dret a la seguretat vital que, com fa el primer objectiu del mil·leni, inclou el dret a tenir accés a l'aigua potable, a les fonts d'energia i a una alimentació bàsica adequada.
- Dret a la pau, amb accions de resolució de conflictes mitjançant el diàleg i altres formes d'acció social pacífiques; també caldria donar suport a l'objecció de consciència arreu del món i a projectes de recerca per la pau, en col·laboració amb els nombrosos moviments pacifistes de Catalunya i, en particular, amb el futur Institut Català Internacional per la Pau.
- Dret a habitar el planeta i al medi ambient, amb accions de gestió del medi, però també de garanties ambientals (per exemple a l'Àfrica, on el dret al medi ambient és dret positiu en la Carta Africana de Drets Humans i dels Pobles).
- Dret a la protecció dels col·lectius en situació de risc o exclusió: accions de protecció a menors, persones grans, discapacitats i immigrants; aquests darrers, no només en tercers països, sinó també a Catalunya, a través d'accions de codesenvolupament.

En el marc de qualsevol estratègia de cooperació al desenvolupament, haurien de ser prioritaris els següents drets emergents: a) el dret a l'aigua potable i a una alimentació adequada; b) el dret a l'habitatge; c) la protecció dels col·lectius en situació de risc o exclusió, incloent-hi els pobles indígenes; d) les accions de mediació internacional en conflictes; i e) la protecció del medi ambient.

5. Coordinació dels agents de la cooperació catalana

Una estratègia catalana de cooperació per la protecció dels drets humans ha de partir de la base de què quan parlem de "cooperació catalana" fem referència a una acció de país, i no d'una determinada administració o Departament; i que com a tal s'ha de buscar la màxima **coherència i sinèrgies** entre totes les actuacions que provinguin de casa nostra. Això no és contradictori amb la següent doble afirmació:

- a) Els agents de la cooperació, públics i privats, diferents de la Generalitat de Catalunya, tenen plena llibertat per a decidir l'abast i sentit dels recursos que volen dedicar a la cooperació al desenvolupament; és a dir, no estan "vinculats" pel Pla Director.
- b) La Secretaria de Cooperació Exterior i l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament han de jugar, respectivament, un paper central en el disseny i avaluació, i en l'execució de la cooperació catalana, tot coneixent i coordinant l'acció que es fa des d'altres Departaments de la Generalitat en el marc del corresponent Pla Director, però també inspirant i col·laborant amb la cooperació que es fa des d'actors privats o públics.

L'Agència és el principal agent de la cooperació catalana, tant des del punt de vista organitzatiu com pressupostari. Té un clar paper de lideratge i coordinació de les accions de cooperació que es fan des d'altres departaments de la Generalitat i, atesos el volum de recursos que gestiona, pot arrossegar també la cooperació que es fa des d'altres àmbits, com ara el món local o les entitats no governamentals. **A l'Agència li pertoca, doncs, liderar l'objectiu estratègic dels drets humans en el marc de la cooperació catalana, entesa en sentit ampli.** Aquest lideratge s'hauria de traduir en l'adopció d'algunes mesures organitzatives de caràcter intern, juntament amb la cerca de col·laboracions amb els diferents departaments de la Generalitat i amb altres agents de la cooperació catalana.

5.1 Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. El creixement en el pressupost i les activitats de l'Agència ha comportat un notable increment en el personal tècnic que la integra. En el marc de l'establiment d'una estratègia de promoció i garantia dels drets humans, caldria que aquest creixement en els recursos humans tingués un reflex en la especialització del seu personal. Això podria tenir tres nivells diferenciats:

- Oficina central. Caldria incorporar-hi un o dos tècnic/s especialitzats en drets humans, dependent/s de l'àrea de construcció de pau i acció humanitària.
- Oficines descentralitzades. L'Agència ha obert o té planificat obrir oficines pròpies per a Amèrica Central, la regió andina i el Magrib. Les tres regions tenen forts dèficits en drets humans, amb governs i administracions públiques sovint fràgils, mancances democràtiques i clares desigualtats de gènere. En funció de la dotació humana amb què es vulgui proveir aquestes oficines, caldria pensar en destinar-hi una persona amb perfil específic de drets humans o bé amb un perfil més ampli (governabilitat democràtica, equitat de gènere) que inclogui els drets humans.
- Oficines Tècniques de Cooperació de l'AECI a Palestina i Moçambic. En aquest cas, la coordinació amb l'Agència espanyola és fonamental. La persona que porti l'ACCD no hauria de ser un mer convidat que comparteix espai i despeses en l'Oficina, sinó que s'hauria d'integrar en un equip, aportar-hi la seva expertesa per a tots els projectes que calgui, i que a la vegada els projectes catalans gaudissin del suport de tota l'Oficina. Així doncs, caldrà examinar quins perfils tenen les places ja existents en aquestes oficines i, si no existeix un expert en drets humans com el descrit en l'apartat anterior, i si l'AECI hi està d'acord, aportar-lo des de Catalunya.

5.2 Departaments de la Generalitat de Catalunya. Tant en l'actual Pla Director 2003-2006 com en els successius plans anuals que el desenvolupen es fa esment d'accions de Departaments de la Generalitat que tenen incidència en la cooperació al desenvolupament. En el darrer Pla Anual, corresponent a aquest any 2006, quatre departaments han proporcionat informació precisa dels recursos propis destinats al desenvolupament (DURSI; Cultura; Relacions Institucionals i Participació; i Comerç, Turisme i Consum), tot i que no són els únics que disposen de recursos propis per a aquest tipus d'accions.

En una estratègia de foment dels drets humans aquesta descentralització de les activitats de cooperació entre els diferents Departaments de la Generalitat ha de continuar, per bé que **cal mantenir i reforçar la coordinació de l'Agència per tal de garantir la coherència de l'acció.** Si el desenvolupament és un objectiu holístic i multidimensional, també ho han de ser les fonts de coneixement, expertesa i finançament que coadjuven a obtenir-lo, encara que provinguin d'un mateix actor, en aquest cas la Generalitat de Catalunya. Tots els

Departaments de la Generalitat, absolutament tots, tenen alguna cosa a aportar al desenvolupament dels països receptors. I **la majoria poden fer aportacions que redundin en una millora en la realització dels drets humans de les societats receptores**. Per posar exemples concrets, a més dels Departaments esmentats que enguany ja disposen de pressupost per a accions de cooperació, es podrien incorporar els següents Departaments:

Departament de Treball. El Departament s'hauria de fixar en projectes que tinguin com a objectiu no només el foment de l'ocupació, sinó també la satisfacció dels drets laborals, d'acord amb els estàndards de l'OIT (els drets fonamentals en el treball) i del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, incloent-hi el dret a fundar i formar part de sindicats, la garantia de condicions de seguretat i higiene en la feina, la igualtat de remuneració, per la mateixa feina, entre homes i dones, etc. En aquest sentit, hi ha una interlocució potencial amb l'Organització Internacional del Treball, a la què ens referirem més endavant, que pot ser de molta utilitat per al Departament i per als receptors de l'ajut.

Departament de Medi Ambient i Habitatge. En l'actualitat, ja s'estan realitzant projectes destinats a proveir d'habitatges les poblacions de països en situació de conflicte o post-conflicte, com ara a Bòsnia o Palestina. Cal estendre aquestes polítiques a situacions no conflictives, no debades una de les metes dels Objectius del Mil·leni és reduir els barris de tuguris de les ciutats. En l'àmbit del medi ambient les possibilitats són també molt àmplies: gestió i garantia d'accés a l'aigua potable, gestió de residus, eliminació de tot tipus de contaminació, etc.

Departament de Justícia. Si hi ha un Departament governamental amb una implicació directe amb la *garantia* dels drets humans, aquest és el de Justícia. Mitjançant el sistema judicial, si és eficaç i independent, es poden fer efectius bona part dels drets humans. Malauradament, en països en transició a la democràcia, com poden ser els d'Europa Central i de l'Est o els països d'Amèrica Llatina, els jutges i magistrats sovint no tenen interioritzat el caràcter transversal dels drets humans. S'aplica la llei nacional que sigui pertinent (amb una bona sort), sense tenir present que la Constitució de l'Estat garanteix drets fonamentals que la Llei, o la seva aplicació al cas concret, pot haver vulnerat; o sense tenir present que l'Estat ha ratificat els principals tractats internacionals de protecció dels drets humans, que esdevenen dret intern. El Departament de Justícia de la Generalitat, amb els recursos financers adequats, estaria en una situació immillorable per a establir vincles amb les administracions de justícia dels països receptors i aportar l'experiència dels jutges i juristes catalans en l'exigibilitat en el pla intern de les normes constitucionals i internacionals de protecció dels drets humans. La formació de jutges i magistrats estrangers tindria, a més, un fort efecte multiplicador, atès que milers de ciutadans gaudirien d'una major protecció dels seus drets en aquells països.

Així mateix, aquest mateix Departament és el competent a Catalunya, amb caràcter exclusiu, del sistema penitenciari. Les presons són un dels indrets on es vulneren amb major impunitat els drets humans de persones que, tot i haver perdut la llibertat i, en alguns casos, alguns drets polítics, segueixen essent titulars de la resta de drets humans, en particular el dret a la integritat física i psíquica, i la prohibició de la tortura. La col·laboració amb institucions internacionals públiques (com l'Oficina de Drets Humans de les Nacions Unides) i privades (com Amnistia Internacional) per

lluitar contra aquesta xacra hauria d'estar entre els objectius de desenvolupament del Departament de Justícia de la Generalitat.

Departament de Benestar i Família. El dret a un nivell de vida adequat i la protecció de la infància i de persones en situació d'exclusió formen part de la tasca quotidiana d'aquest Departament. Les bosses d'exclusió social, particularment en països de renda mitjana, o la protecció de la infància en països en situació de conflicte o post-conflicte armat, podrien ser la base de projectes de cooperació que comptessin amb el suport del Departament de Benestar i Família.

Aquesta breu descripció, amb un propòsit purament exemplificatiu tant pel que fa als Departaments esmentats com els àmbits d'intervenció proposats, té per únic objecte destacar la necessitat d'una **implicació àmplia i horitzontal** de tots els Departaments de la Generalitat en la promoció i defensa dels drets humans a escala internacional. Ara bé, això no ha de posar en dubte la necessària **coherència** de la cooperació oficial catalana. Tots els Departaments haurien de **conèixer i respectar**, en les seves accions de cooperació, les prioritats geogràfiques i sectorials de la cooperació catalana pels drets humans, la qual cosa resultarà més senzilla si **participen** activament en procés d'elaboració del proper Pla Director.

5. 3 Altres agents de la cooperació a Catalunya. L'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament té relacions molt fructíferes amb la major part dels actors de la cooperació de Catalunya, tant entre les entitats no governamentals que realitzen aquesta tasca, en particular sota l'impuls de la Federació Catalana d'ONGs pel desenvolupament, com pel que fa a les entitats locals, les universitats, les organitzacions empresarials, els sindicats, etc.

En l'àmbit particular dels drets humans, aquestes entitats poden seguir jugant un paper important en la interlocució i la gestió de projectes de cooperació. Es podria pensar, però, en reforçar aquest llistat amb altres agents públics i privats:

Síndic de Greuges de Catalunya. El Síndic, el "defensor de les persones", té un indubtable protagonisme en la garantia efectiva dels drets humans a casa nostra, particularment en casos on no fallen les lleis ni els tribunals, sinó l'administració pública. A més, el Síndic de Greuges de Catalunya ja té experiència en col·laboracions amb homòlegs internacionals, particularment a la zona dels Balcans, que és també prioritària per l'Agència. Juntament amb projectes destinats a implantar o consolidar aquesta figura, l'expertesa del Síndic en el què ha de ser el "dret a una bona administració", que no es limita al compliment cec i estricte de la llei, sinó també a l'eficàcia, la transparència i el diàleg amb l'administrat, seria de gran importància en aquelles societats on una burocràcia escleròtica és font contínua d'abusos.

Municipis i diputacions provincials. Les associacions de municipis existents a casa nostra i el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament realitzen una tasca creixent de cooperació al desenvolupament. A més, molts municipis catalans, incloent-hi Barcelona, Lleida i Girona són signataris de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, feta a Saint Denis el 18 de maig de 2000, que en el seu article VI estableix el compromís de "cooperar amb les col·lectivitats locals dels països en vies de desenvolupament en els àmbits de l'equipament urbà, la protecció del medi ambient, la salut, l'educació i la cultura, i a implicar-hi el major nombre possible de ciutadans i ciutadanes". La constitució l'any 2003 d'una Xarxa de Pobles i Ciutats pels Drets Humans, depenent de la Diputació de Barcelona, de la què formen

part més de 120 municipis de la província signataris de la Carta, podria servir d'ancoratge per a projectes de foment dels drets humans en l'àmbit local.

Les *entitats no governamentals* que tenen com a objectiu principal la promoció i defensa dels drets humans, tant amb caràcter general (ANUE, Amnistia Internacional, Creu Roja, etc.) com les de caràcter monogràfic (Casal Lambda, ACSAR, Fundació per la Pau, SOS Racisme, etc.) i amb la Federació Catalana d'ONGs pels drets humans.

Les *corporacions jurídiques*, algunes de les quals disposen de grups que fan cooperació, com ara l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona, el Consell de Col·legis d'Advocats de Catalunya i els equivalents dels col·lectius de Notaris, Procuradors, etc. El mateix és aplicable, tot i que el seu estatut jurídic és força diferent, amb les associacions de jutges i magistrats que han demostrat una major vocació d'ajut al tercer món.

Universitats i centres de recerca. Nombrosos departaments universitaris de Catalunya tenen grups de recerca i especialistes en drets humans, amb els què es pot comptar no només per fer formació en drets humans, sinó també per l'elaboració i execució de projectes. A més, constitueixen un col·lectiu idoni per fer l'avaluació de projectes en què l'eix dels drets humans estigui present. Entre els centres de recerca, n'hi ha dos de referència a Catalunya. El CIDOB, amb qui l'Agència ja ha col·laborat en la fase d'avaluació de projectes; i el Centre d'Estudis Internacionals (CEI) de la Universitat de Barcelona, amb una àmplia trajectòria en la formació de futurs diplomàtics i que ja ha organitzat un primer curs de capacitació per a observadors internacionals, en col·laboració amb l'ACCD i l'Oficina de Drets Humans del MAEC, que hauria de tenir continuïtat.

Organitzacions sindicals i empresarials. Com hem assenyalat més amunt, el foment de l'ocupació no pot ser l'únic objectiu laboral de la cooperació catalana, sinó que cal incidir en la garantia dels drets laborals, la lluita contra l'explotació infantil i contra les noves formes d'esclavitud, etc. Les organitzacions sindicals i empresarials participen, gràcies a l'estructura tripartita de la representació de l'Estat prop de l'OIT, en els treballs d'aquesta organització. La seva expertesa, tant pel que fa al funcionament de l'OIT com en matèria de drets laborals i sindicals, ha de ser aprofitada per la cooperació catalana per tirar endavant projectes en què aquests drets siguin garantits.

Ja hem assenyalat que la descentralització de les funcions de cooperació al desenvolupament, particularment en l'àmbit dels drets humans, no hauria de menystenir el paper central de l'Agència. Així mateix, per tal de garantir que les accions de cooperació amb contingut de drets humans tinguin la qualitat exigible caldria establir mecanismes per a garantir la necessària **capacitació** de les persones que, a l'Agència, però també en els diferents Departaments de la Generalitat i en els altres actors de la cooperació catalana, realitzen aquestes funcions. Els cursos de formació en drets humans, incloent-hi el dret internacional humanitari, haurien de formar part del "currículum" bàsic exigible a qualsevol cooperant català, ja sigui del sector públic o del privat.

6. Instruments de la cooperació en drets humans

Una bona part dels recursos de què disposa la cooperació catalana pel desenvolupament (16%) es dediquen a sensibilització i educació pel desenvolupament. Els prop de 18 milions d'euros dedicats a aquesta partida en 2004 a escala espanyola (15 dels quals corresponen a comunitats autònomes i ens locals) només representen l'1,61% del total de l'AOD bilateral neta espanyola. Això explica en part que si bé la cooperació espanyola canalitza el 27% de l'ajut a través d'organitzacions no governamentals, una xifra gens menyspreable, les comunitats autònomes hi dediquen el 78% dels seus recursos. Aquestes dades, que proven la vitalitat de la societat civil de comunitats autònomes com la catalana, van però en detriment de l'ajuda directa. **La sensibilització i educació pels drets humans, i la cooperació descentralitzada a través d'organitzacions no governamentals ha de continuar essent una senyal d'identitat de la cooperació catalana, però el previsible increment de recursos que anirà associat al proper Pla Director s'hauria de dedicar de forma majoritària a modalitats de cooperació en què el protagonisme correspongui principalment al donant.**

Dit això, els instruments de la cooperació en projectes de promoció i defensa dels drets humans no han de separar-se significativament dels que s'empren en altres sectors de la cooperació al desenvolupament. En aquest sentit, doncs, trobem els instruments ja coneguts:

Cooperació directe. És aquella forma de cooperació en què el lideratge correspon a l'administració i és l'instrument que hauria de créixer més en el futur de la cooperació catalana. Enguany, per exemple, l'Agència continua donant suport a l'enfortiment institucional de la Defensoria del Poble de Bòsnia i Hercegovina. És el tipus d'acció que, amb l'adequat diàleg polític, es pot multiplicar a altres àrees (formació de jutges i magistrats; assessorament per endegar reformes legislatives d'adequació als estàndards internacionals de drets humans, etc.) en les àrees geogràfiques prioritàries per a Catalunya.

Dins d'aquest instrument es poden incloure també la *cooperació triangular* i l'*assistència tècnica a països de renda mitja*. Un i altre són instruments idonis per a la cooperació en drets humans. Per exemple, en una zona tan sensible pels drets humans i la governabilitat democràtica com és Amèrica Central, hi ha un país en una situació relativament privilegiada, Costa Rica, seu d'institucions tan importants com la Cort Interamericana de Drets Humans i l'Institut Interamericà de Drets Humans. Costa Rica pot actuar de catalitzador de la cooperació catalana amb els altres països de la regió, sense perjudici que la pròpia Costa Rica, país de desenvolupament humà alt i renda mitja, pugui ser receptora d'ajuts per a enfortir les seves institucions democràtiques.

Cooperació multilateral. L'efecte multiplicador i la neutralitat de les accions de cooperació protagonitzades per organismes internacionals aconsellen emprar aquest instrument. L'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament ja ha establert vincles i relacions de col·laboració amb nombroses agències internacionals, particularment de l'àmbit de les Nacions Unides, moltes de les quals tenen alguna incidència en l'àmbit dels drets humans o, com és el cas de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Drets Humans, estan abocades plenament a aquesta tasca. Ara caldria ampliar les institucions amb què es col·labora per a incloure-hi les de caràcter regional corresponents a les àrees prioritàries per la cooperació catalana, tal com s'assenyala més endavant (institucions americanes i africanes de protecció dels drets

humans, principalment). Entre les accions que podrien realitzar-se cal pensar en la formació en el funcionament d'aquestes institucions i en la dotació de beques de formació per a cooperants catalans en aquestes institucions.

En aquest capítol hi cap també l'anomenada *cooperació multi-bilateral*, on el donant participa en un programa d'una institució internacional, però adreça els recursos que hi dedica a un país o regió específica. Per exemple, en el marc del programa IPEC de l'OIT, per eradicar el treball infantil, es podria plantejar la col·laboració amb l'AECI espanyola, que ja dedica recursos per estendre aquest programa a Amèrica Llatina.

Codesenvolupament. Sami Naïr defineix el codesenvolupament com una proposta per a integrar la immigració i el desenvolupament de manera que tant els països emissors com els receptors puguin beneficiar-se dels fluxos migratoris. El concepte és plenament aplicable a la promoció dels drets humans. La cooperació amb associacions d'immigrants a Catalunya hauria de tenir en aquest sentit un doble propòsit: d'una banda, millorar la seva integració al país; de l'altra, influir positivament en les polítiques i pràctiques de drets humans en els països d'origen. Així, accions de formació en drets humans, incloent particularment l'equitat de gènere, serien de molta utilitat per a transmetre els valors de la societat catalana a les persones immigrades i podrien tenir alguna influència en els països d'origen (el recent procés de pacificació de bandes equatorianes per part de l'ajuntament de Barcelona seria un bon exemple d'aquest tipus d'iniciativa). Tanmateix, aquestes accions seran inútils si, simultàniament, no es posa fre als brots racistes i xenòfobs que de tant en tant apareixen a casa nostra. L'educació en valors no ha de ser patrimoni dels estrangers immigrants, sinó que també s'ha d'estendre als nostres conciutadans.

L'elaboració d'una estratègia catalana de cooperació pels drets humans ha de portar necessàriament aparellat l'establiment de criteris i metodologies d'**avaluació** dels projectes i accions que s'hi desenvolupin. En l'actualitat, l'avaluació és una assignatura pendent de la cooperació al desenvolupament, a casa nostra i arreu, i això és particularment cert aquells àmbits on no hi ha indicadors econòmics de referència. Ateses les mancances que existeixen en aquest àmbit, **fóra recomanable que, com a objectiu del primer Pla Anual del proper Pla Director, s'establís un grup de treball ampli que tingués com a objectiu facilitar criteris i indicadors per a l'avaluació d'aquests projectes.**

7. Relacions de la cooperació catalana amb altres agents de la cooperació: cooperació espanyola i organismes internacionals.

Coordinació i complementarietat són principis de referència de la cooperació catalana. Del què s'ha dit fins ara, resulta evident la necessitat de coordinar la cooperació catalana en drets humans amb els agents públics de l'Estat i internacionals de la cooperació.

7.1 Agents de la Cooperació a Espanya. El principal agent de la cooperació espanyola, encara que no tant des del punt de vista financer com de coordinació i orientació, és **l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional** (AECI), depenent del Ministeri d'Afers Estrangers i Cooperació. El volum de recursos de què disposa la cooperació espanyola, i la important xarxa de representacions diplomàtiques i tècniques del Ministeri arreu del món, fan del tot punt necessari comptar amb el seu suport des de dues perspectives:

- a) Des del punt de vista estratègic, cal mirar de coincidir en els objectius i cercar sinèrgies en les actuacions. Cal no oblidar que la cooperació catalana també és cooperació espanyola, i com a tal s'imputa i avalua en els Plans Directors espanyols (p. 106-108 del darrer Pla Director) i en els Plans anuals i en els PACI-seguiment. Ara bé, la relació entre totes dues cooperacions hauria de ser **bidireccional**. Catalunya s'ha de sumar a les estratègies espanyoles, tot procurant maximitzar els nostres recursos amb els que provenen de la cooperació espanyola. Però també cal tractar d'influir a l'AECEI per tal que les estratègies catalanes ho siguin de l'Estat. Fins ara a Espanya, tot i ser una prioritat horitzontal, no existeix una estratègia sectorial específica per la promoció i garantia dels drets humans. Una estratègia catalana en aquesta línia hauria de servir per influir en la cooperació espanyola i adreçar-la al reforçament de les seves estratègies de drets humans.
- b) Sobre el terreny, Catalunya ha de treure el màxim rendiment de les representacions diplomàtiques, les oficines consulars i les oficines tècniques de cooperació de l'Estat. Cal no oblidar que aquests òrgans estan al servei de tots els nacionals espanyols i de totes les administracions de l'Estat. Així doncs, en aquells indrets on no hi hagi una presència catalana específica sobre el terreny, cal cercar els vincles de coordinació amb els òrgans del servei exterior de l'Estat.

En particular, pel que fa a la promoció dels drets humans, dins de l'organigrama del Ministeri d'Afers Estrangers i Cooperació existeixen una **Oficina de Drets Humans** i una **Ambaixadora en missió especial pels Drets Humans**. Amb el primer òrgan ja hi ha hagut un precedent de col·laboració en la formació, a Catalunya, de futurs observadors internacionals de processos electorals. Amb la segona figura, de recent creació, encara no hi ha contactes formals. Caldria, doncs, reforçar els vincles amb totes dues institucions per, com a mínim, comptar amb el seu suport en: a) accions de difusió i formació en drets humans a Catalunya, tant per a cooperants com per al públic en general; b) accions de la cooperació catalana prop de les institucions internacionals de drets humans, tal com s'apunta més endavant.

7.2 Organismes internacionals. La representació política de Catalunya en organismes internacionals resulta problemàtica pel caràcter no estatal del nostre país. Ara bé, en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament s'han aconseguit fites importants en establir interlocucions directes amb un bon nombre d'institucions internacionals, particularment del sistema de les Nacions Unides. Cal esmentar que el nou marc estatutari (arts. 194-200) consolida i amplia les possibilitats d'una presència pròpia de Catalunya en organismes internacionals, tot respectant les competències i la necessària coordinació amb el servei exterior de l'Estat.

Entre les institucions internacionals amb qui l'ACCD ha establert vincles de col·laboració hi trobem algunes amb un clar contingut de drets humans, com l'Oficina de l'Alt Comissionat pels Drets Humans, amb seu a Ginebra, les agències per als refugiats (la general, ACNUR, i la particular del poble palestí, UNRWA), per a les dones (UNIFEM), etc. Tot i reforçant les relacions amb aquestes agències, així com amb d'altres organismes internacionals (PNUD, UNESCO...), en l'àmbit específic dels drets humans cal pensar en noves col·laboracions tant en l'àmbit universal com en el regional.

En el **pla universal**, i atesos els objectius estratègics de la cooperació catalana, caldria establir relacions, amb el concurs dels Departaments pertinents de la Generalitat, amb dos organismes

especialitzats del sistema de les Nacions Unides: l'Organització Internacional del Treball (OIT) i l'Organització Mundial de la Salut (OMS). Amb la primera, per a realitzar els **principis i drets fonamentals en el treball**, d'acord amb la Declaració de l'Organització de 1998, i per col·laborar amb el programa per l'eliminació del treball infantil (conveni n. 182 de l'OIT). Amb la segona, per tal de col·laborar en la consecució dels tres objectius del mil·leni relatius al dret a la salut. A més, hi ha agències de les Nacions Unides amb qui es podrien establir nous vincles: PNUMA (medi ambient), UNICEF (protecció de la infància), UN-Habitat (en col·laboració amb el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament i els Departaments competents de la Generalitat es podria coordinar projectes de rehabilitació d'habitatges, gestió i garantia d'accés a l'aigua potable, etc.). Finalment, un sector de la garantia dels drets humans en auge actualment és el dels Tribunals penals internacionals, principalment els dos tribunals *ad hoc* (Iugoslàvia i Rwanda) creats pels Consell de Seguretat de les Nacions Unides, i la Cort Penal Internacional establerta per l'Estatut de Roma de 1998, del què Espanya és Estat Part. La persecució i càstig dels grans criminals de guerra i contra la humanitat és un dels punts forts de l'agenda internacional.

En el **pla regional**, la protecció dels drets humans ha assolit uns nivells de protecció superiors als que pot garantir el sistema de les Nacions Unides, particularment a Europa, a Amèrica i, darrerament a l'Àfrica. En totes tres regions hi ha marge d'actuació per a la cooperació catalana, amb diferents intensitats segons les prioritats geogràfiques de la nostra cooperació. A Europa, el Consell d'Europa i el seu **Tribunal Europeu de Drets Humans** han assolit la pràctica universalitat en la participació dels Estats del continent. Això no impedeix afirmar que alguns països d'Europa Central i de l'Est es troben amb serioses dificultats per a garantir localment els drets establerts en el Conveni Europeu, i per executar les decisions judicials del Tribunal. La col·laboració dels juristes catalans amb aquests països podria esdevenir una prioritat per la cooperació de l'ACCD i el Departament de Justícia.

En el marc de la **Unió Europea**, caldrà estar atent a la creació de l'**Oficina de Drets Humans**, que substituirà en poc temps l'actual Observatori Europeu del Racisme i la Xenofòbia, amb seu a Viena. Tanmateix, fóra bo establir contactes amb l'Agència Europea de Reconstrucció, que està molt present als Balcans, així com, via Síndic de Greuges, amb el Defensor del Poble Europeu.

A **Amèrica**, en el marc de l'Organització d'Estats Americans, existeix una Comissió Interamericana de Drets Humans, amb seu a Washington, D.C., i una **Cort Interamericana de Drets Humans**, amb seu a San José, Costa Rica. La Comissió té competències (no obligatòries) sobre tots els Estats del continent, molts dels quals no són prioritaris per Catalunya; però es dona la circumstància que en l'actualitat el sistema de la Cort Interamericana de Drets Humans és pràcticament un sistema llatinoamericà, atès que són aquests països els que han acceptat la seva jurisdicció. La col·laboració amb la Cort constituiria una opció estratègica que encaixaria perfectament amb les prioritats geogràfiques de la cooperació catalana. D'altra banda, a l'**Àfrica** existeix una **Comissió Africana de Drets Humans i dels Pobles** des del 1986 i un Tribunal Africà que tot just ara (2006) està entrant en funcionament. Atès que el Tribunal encara està en una fase incipient, i que tot sembla indicar que s'integrarà en una estructura més àmplia, la del Tribunal de Justícia de la nova Unió Africana, potser fóra suficient iniciar la col·laboració amb la Comissió Africana.

Els sistemes americà i africà de protecció dels drets humans segueixen el model europeu previ a la reforma endegada pel Protocol 11, per la qual cosa la cooperació i interacció amb les institucions d'aquests continents des d'Europa ha de ser d'utilitat per ambdues parts. Les

mancances en recursos materials i humans en les institucions jurisdiccionals de drets humans són endèmiques (no només les americanes i africanes, també les europees); per tant, les aportacions tècniques i financeres que es facin des de Catalunya seran molt benvingudes. A més, no només aquests sistemes poden aprendre del nou model europeu de tribunal únic (i dels riscos de col·lapse que el tenallen), sinó que també els europeus podem i hem d'aprendre de les funcions que té la Cort Inter-Americana (per exemple, el desenvolupament de la jurisprudència a través de l'emissió d'opinions consultives, que són desconegudes en el marc del Tribunal Europeu) o dels drets reconeguts a la Carta i interpretats per la Comissió africanes (que, recordem, és dels drets humans "i dels pobles" i incorpora com a drets positius alguns drets humans emergents –autodeterminació, desenvolupament, pau i seguretat, medi ambient, etc.– que passen així a ser plenament exigibles). Suport econòmic i tècnic, formació, beques d'estada, etc. serien fórmules viables de cooperació amb aquestes institucions de garantia dels drets humans.

* * *

IV. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

1. Com a punt de partida, hem constatat que tota forma de cooperació que estigui adreçada a la promoció i garantia dels drets humans a escala internacional és cooperació al desenvolupament i, per tant, ha de trobar-se entre les prioritats de la cooperació dels països desenvolupats. També hem assenyalat que la cooperació catalana parteix d'una situació de total llibertat per a decidir les prioritats geogràfiques i sectorials de la cooperació. Per aquest motiu, recomanem que la realització dels drets humans sigui un objectiu transversal a totes les actuacions de cooperació finançades per l'ACCD; però que, a la vegada, l'Agència endegui una estratègia específica de promoció i garantia dels drets humans i doni suport a projectes que tinguin per objecte específic la millora en la protecció dels drets humans en els països receptors de l'ajut.

2. En tant que objectiu transversal de la cooperació, totes les iniciatives de la Cooperació Catalana han d'integrar la perspectiva de drets humans, equitat de gènere i governabilitat democràtica.

3. Des de la perspectiva d'una acció específica pels drets humans, els objectius del mil·leni han de ser prioritaris, però només com a objectius de mínims. A més, la cooperació al desenvolupament adreçada a la promoció i garantia dels drets humans no es pot limitar als drets civils i polítics, sinó que ha d'abraçar tots els drets humans generalment reconeguts, particularment els drets socials, però també elements emergents que actualitzin els drets clàssics o responguin a nous reptes. En aquest sentit, la cooperació catalana pels drets humans ha d'incorporar accions adreçades, de manera prioritària, a:

- a. la prohibició de la discriminació i la consecució de l'equitat de gènere; la realització efectiva al dret a la justícia i el dret a cercar asil;
- b. la consecució dels drets socials (salut, educació, treball) i, en particular, pel que fa a aquest darrer, no només a la creació de llocs de treball en els països receptors, sinó també a garantir la satisfacció dels drets laborals dels treballadors d'aquests països, d'acord amb els estàndards de l'OIT;

- c. garantir que els pobles indígenes, i les persones que els integren, gaudeixen del dret a mesures pràctiques de reconeixement de les seves característiques distintives i a poder beneficiar-se plenament dels seus recursos culturals, intel·lectuals i naturals;
- d. a la construcció de la pau i l'enfortiment de l'estat de dret i la democràcia, tant en situacions de conflicte i post-conflicte, com en processos de transició;
- e. a promoure els drets emergents, com ara el dret a la ciutat, incloent-hi el dret a l'habitatge; el dret a la seguretat vital, incloent-hi el dret a tenir accés a l'aigua potable, a les fonts d'energia i a una alimentació bàsica adequada; el dret a habitar el planeta i al medi ambient, amb accions de gestió del medi, però també de garanties ambientals; el dret a la protecció dels col·lectius en situació de risc o exclusió, etc.

4. La cooperació catalana pels drets humans ha de garantir la necessària coordinació *ad intra*, entre els agents catalans, i *ad extra*, amb la cooperació estatal i la col·laboració amb les institucions internacionals presents sobre el terreny.

a. En una estratègia de foment dels drets humans, la descentralització de les activitats de cooperació entre els diferents Departaments de la Generalitat que ja s'està produint en altres àmbits de la cooperació s'ha de mantenir, per bé que per tal de garantir la coherència de l'acció cal reforçar el paper de lideratge i coordinació de l'Agència. Tots els Departaments haurien de conèixer i respectar les prioritats geogràfiques i sectorials de la cooperació catalana pels drets humans, la qual cosa resultarà més senzilla si participen activament en procés d'elaboració del proper Pla Director.

b. Cal continuar la coordinació amb l'AECI i reforçar-la amb l'Oficina de Drets Humans i amb l'ambaixadora en missió especial pels drets humans del Ministeri d'Afers Estrangers i Cooperació.

c. A escala internacional, són nombroses les institucions multilaterals que tenen per objecte, de manera directa o tangencial, global o regional, la promoció i protecció dels drets humans. En funció de les prioritats escollides en el Pla Director, caldrà establir contactes formals amb aquestes institucions, amb la col·laboració si cal dels òrgans de representació exterior de l'Estat.

5. Per tal de garantir que les accions de cooperació amb contingut de drets humans tinguin la qualitat exigible caldria establir mecanismes per a garantir la necessària capacitat de les persones que, a l'Agència, però també en els diferents Departaments de la Generalitat i en els altres actors de la cooperació catalana, realitzen aquestes funcions. Els cursos de drets humans, incloent-hi el dret internacional humanitari, haurien de formar part del "currículum" bàsic exigible a qualsevol cooperant català, ja sigui del sector públic o del privat.

6. La sensibilització i educació pels drets humans, i la cooperació descentralitzada a través d'organitzacions no governamentals ha de continuar essent una senyal d'identitat de la cooperació catalana, però el previsible increment de recursos que anirà associat al proper Pla Director s'hauria de dedicar de forma majoritària a modalitats de cooperació en què el protagonisme correspongui principalment al donant: cooperació directe, cooperació multilateral i codesenvolupament.

7. L'elaboració d'una estratègia catalana de cooperació pels drets humans ha de portar necessàriament aparellat l'establiment de criteris i metodologies d'avaluació dels projectes i accions que s'hi desenvolupin. Ateses les mancances que existeixen en aquest àmbit, fóra recomanable que, com a objectiu del primer Pla Anual del proper Pla Director, s'establís un grup de treball ampli que tingués com a objectiu facilitar criteris i indicadors per a l'avaluació d'aquests projectes.

Aquest és el meu dictamen, que sotmeto de grat a qualsevol altre millor fonamentat, i que emeto a Barcelona, el trenta u de maig de dos mil sis.

DR. JAUME SAURA I ESTAPÀ
President de l'Institut de Drets Humans de Catalunya
Professor de Dret Internacional Públic (Universitat de Barcelona)