

Polítiques de cooperació per a la Pau.

Anàlisi comparada de les polítiques públiques catalanes i valencianes (2009-2019).

Bellaterra, setembre de 2021

Grup de Recerca

Equip d'investigació:

Miriam Acebillo-Baqué
Cécile Barbeito Thonon

Assessorament:

Eva Østergaard-Nielsen

Disseny i infografies:

Jaume Badosa Yusta

Amb el suport de:



SUMARI

Resum	4
Agraïments	5
Breu síntesi del treball	6
1. Introducció	13
1.1 Justificació de l'estudi.....	13
1.2 Objectius de la recerca	15
2. Marc conceptual per a l'anàlisi	17
2.1 Comprensió de cooperació per a la pau, construcció de pau i sensibilitat al conflicte.....	17
2.2 La cooperació per a la pau des d'una comprensió de política pública multinivell.....	20
3. Metodologia	24
3.1 Perspectiva metodològica i disseny de la recerca	24
3.1.1 Bases comparatives i criteris de selecció de la mostra.....	24
3.2 Mètodes de recollida de dades.....	25
3.2.1 Recopilació de fonts documentals primàries i anàlisi de contingut	25
3.2.2 Anàlisi de pressupostos i estadística descriptiva	25
3.2.3 Entrevistes semi-estructurades i grups de discussió	25
3.3 Mètode per a l'anàlisi qualitativa.....	28
3.4 Ètica de la recerca.....	30
4. Resultats	32
4.1 Presentació dels casos i evolució del context de les polítiques.....	32
4.1.1 Ajuntament de Barcelona.....	32
4.1.2 Ajuntament de València.....	34
4.1.3 Generalitat de Catalunya.....	36
4.1.4 Generalitat Valenciana.....	38
4.1.5 Valoracions sobre l'evolució de la col·laboració entre els actors analitzats	42
4.2 Presència i articulació dels conceptes de pau i construcció de pau en instruments de política pública	43
4.2.1 Definició de la cooperació per a la pau.....	43
4.2.2 Lògiques i formes d'intervenció en la cooperació per a la pau.....	49
4.3 Incorporació de la sensibilitat al conflicte.....	57

4.4 Col·lectius d'especial rellevància (dones, joves, persones refugiades i desplaçades) i noves incorporacions a l'agenda política	60
4.5 Evolució de l'AOD en cooperació per a la pau	68
4.5.1 Calcular el volum de la construcció de pau	71
4.5.2 AOD destinat a països en situació de conflicte armat o tensió	74
5. Consideracions finals i recomanacions	78
5.1 Consideracions finals	78
5.2 Recomanacions	80
5.2.1 Planificació i coherència de polítiques de cooperació per a la pau	80
5.2.2 Capacitació dels agents de cooperació	81
5.2.3 Adaptació dels instruments de cooperació	81
6. Documents analitzats i referències	83
6.1 Principals documents de política analitzats	83
6.2 Referències	84
7. Annexos	89

ÍNDIX TAULES

Taula 3.1. Entrevistes realitzades per la investigació.	26
Taula 3.2. Codificació de les entrevistes.....	28
Taula 4.1. Característiques comparades dels actors analitzats	41
Taula 4.2. Formes d'introducció de la concepció de pau en principis rectors, objectius generals, dels plans directores.....	44
Taula 4.3. Marcs internacionals que influencien la política pública de cooperació internacional i pau en el període 2015-2019	48
Taula 4.4. Actuacions prioritzades en relació a la cooperació per a la pau en els diferents governs analitzats en el període 2015-2020 a partir de les entrevistes	53
Taula 4.5. Operacionalització en objectius de les concepcions de pau de cada institució	54
Taula 4.6 Incorporació de les dones, joves i refugi/desplaçament en la cooperació per a la pau en els diferents governs analitzats en el període 2015-2020 a partir de les entrevistes.....	66

ÍNDEX GRÀFICS

Gràfic 4.1. Evolució de l'AOD desemborsada neta de la Generalitat de Catalunya i la Generalitat Valenciana (en €) (2009-2017).....	68
Gràfic 4.2. Evolució de l'AOD desemborsada neta de les entitats locals de Catalunya i del País Valencià (en €) (2009-2017)	69
Gràfic 4.3: Variació en la comptabilització de la construcció de pau en l'AOD (bilateral i multilateral) de la Generalitat de Catalunya i de la Generalitat Valenciana (en € i %), en funció de la forma de mesura (2019)	71
Gràfic 4.4. Partides destinades a la construcció de pau, segons els objectius dels Plans Directors (en %) (2019).....	72
Gràfic 4.5. Evolució de la despesa executada en Prevenció i resolució de conflictes, pau i seguretat (en €) (2009-2019)	73
Gràfic 4.6. Proporció de països prioritars en situació de tensió o conflicte armat en les administracions estudiades (en nombre i en %) (2019).....	74
Gràfic 4.7. Evolució del nombre i proporció de països prioritars en situació de conflicte armat i/o tensió (2009-2019) (en nombre i %)	75
Gràfic 4.8. Proporció d'AOD en funció de la situació del país a on s'intervé (en € i %) (2019).....	76

ÍNDEX FIGURES

Definició i actuacions prioritzades de cooperació per a la pau en els diferents governs (2015-2020)	9
Incorporació de les dones, joves i refugi/desplaçament en la cooperació per a la pau en els diferents governs (2015-2020) a partir de les entrevistes	10
Imatge 2.1. Possibles maneres de desplegar les polítiques de cooperació per a la pau	23



Aquesta publicació està subjecta a una llicència de Creative Commons. Es permet la reproducció total o parcial, la distribució i la comunicació pública de l'obra, sempre que no sigui amb finalitats comercials, i sempre que es reconegui l'autoria de l'obra original. No es permet la creació d'obres derivades.

Resum

La seguretat mundial s'ha deteriorat en aquesta darrera dècada. Aquesta recerca vol comprendre com la política pública ha respost a aquesta degradació de la seguretat mitjançant l'anàlisi del que anomenem cooperació per a la pau. Definim cooperació per a la pau com la política pública vinculada a la cooperació internacional que es du a terme en contextos de tensió, conflicte armat, o incideix en les causes o impactes d'aquests. Les polítiques de cooperació de pau s'observen a partir de: i) Definició d'accions de construcció de pau; ii) Identificació d'accions de sensibilitat al conflicte; iii) Anàlisi de la incorporació de dones i joves en iniciatives de pau i seguretat, així com de les mesures que afecten persones refugiades i desplaçades.

S'exploren dues preguntes principals: Com han evolucionat les polítiques de cooperació de pau en el període 2015-2019? En quina mesura s'han adaptat als nous contextos interns i internacionals? Per a fer-ho utilitza una metodologia de política comparada. Així, s'estudien dos contextos de política municipal (Barcelona i València) i dos de regionals (Catalunya i País Valencià) que experimenten canvis de govern significatius en el 2015. La combinació de mètodes emprats inclou l'anàlisi documental i pressupostària, entrevistes semi-estructurades i grups de discussió.

Els resultats indiquen que els governs estudiats destinen cada vegada més recursos públics a contextos en conflicte armat o tensió, (entre el 85% i el 99% de la cooperació a altres països, en funció de l'actor). Malgrat això, el grau de definició i incorporació de perspectives de sensibilitat al conflicte i comprensió de processos de construcció de pau no queda prou reflectit en instruments de cooperació. A la vegada, es mostra com els governs adapten la seva actuació a crisis amb impacte mediàtic, com ara l'emergència del desplaçament forçat i que es visibilitza a Europa el 2015.

Agraïments

Aquesta recerca no hagués estat possible sense les valuoses aportacions de les persones vinculades a actors públics i ONG que han participat en el procés d'investigació i han contribuït a enriquir les reflexions que s'hi donen.

A les persones contactades dels següents actors públics (anomenats alfabèticament):

- Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD).
- Direcció General de Cooperació al Desenvolupament, Departament d'Afers Exteriors de la Generalitat de Catalunya.
- Direcció General de Cooperació Internacional al Desenvolupament, Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica de la Generalitat Valenciana.
- Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional de l'Ajuntament de Barcelona.
- Servei de Cooperació al Desenvolupament i Migració, Regidoria de Cooperació al Desenvolupament i Migració de l'Ajuntament de València (2015-2019).

Moltíssimes gràcies pel vostre suport i temps sempre que l'hem demanat.

Moltíssimes gràcies, també, a les persones de l'Asamblea de Cooperación Por la Paz - País Valencià (ACPP-PV), el Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Comissió d'Ajuda al Refugiat del País Valencià (CEAR PV), Farmamundi, Metges Sense Fronteres, Novact, i Perifèries del Món pel vostre temps i participació. Volem fer una menció especial per a la Coordinadora Valenciana d'ONGD (CVONGD) i Lafede.cat-Organitzacions per a la Justícia Global, que a més de facilitar-nos temps i informació, van facilitar espais de diàleg amb les seves entitats.

Ni les persones (ni les institucions o organitzacions) entrevistades són responsables dels continguts de l'informe, i aquest no necessàriament reflecteix el seu punt de vista.

Breu síntesi del treball

Objectiu i preguntes de la recerca

L'objectiu principal del projecte és valorar les polítiques de cooperació per a la pau, mitjançant una anàlisi comparada sobre les polítiques públiques de dos contextos subestats (Catalunya, País Valencià, ciutats de Barcelona i València) en el període 2015-2019. Les dues preguntes principals que guien el disseny de la recerca són, com han evolucionat les polítiques de cooperació de pau a Catalunya i País Valencià en el període 2015-2019? En quina mesura s'han adaptat als nous contextos interns i internacionals?

En el marc d'aquest projecte el concepte de "cooperació per a la pau" comprèn la política pública vinculada a la cooperació internacional que es du a terme en contextos de tensió, conflicte armat, o incideix en les causes o impactes d'aquests. De manera operativa, les polítiques de cooperació de pau s'observen a partir de l'estudi de la forma i grau d'institucionalització de les polítiques de cooperació per la pau en els discursos, mecanismes de la cooperació i en l'estructura de cada actor:

- Definició d'accions de construcció de pau: és a dir, accions directament relacionades amb prevenció i alerta, DDR (desarmament, desmobilització, reintegració d'ex-combatents), justícia transicional, promoció de la negociació i el diàleg, suport a iniciatives de pau de la societat civil, atenció psicosocial, diplomàcia preventiva, militarització de fronteres, banca armada, educació per a la pau, etc.
- Identificació d'accions de sensibilitat al conflicte: projectes de cooperació al desenvolupament i acció humanitària desenvolupats en països en situació de tensió i/o conflicte armat;
- Anàlisi de qüestions més específiques, com són formes d'aplicació de les resolucions del Consell Nacional de les Nacions Unides 1325 (sobre dones, pau i seguretat) i 2250 (sobre joves, pau i seguretat), i mesures adreçades a pal·liar la situació de persones refugiades i desplaçades internament.

Conceptes clau

Tot i que el terme de cooperació per la pau no és un terme emprat habitualment per l'acadèmia, en aquesta recerca s'ha optat per aquest concepte per a distingir-la de la construcció de pau.

La "construcció de pau" es concep a la recerca com el "conjunt de mesures, plantejaments, i etapes necessàries encaminades a transformar els conflictes violents

en relacions més pacífiques i sostenibles" (Lederach 1998, 47), independentment que aquestes mesures es prenguin en un context de tensió, de confrontació armada oberta, o de postconflicte armat. Algunes d'aquestes mesures poden ser la pressió política per reduir el risc d'enfrontament (Diplomàcia preventiva), l'impuls de mesures de confiança entre parts enfrontades; la mediació o facilitació de negociacions; la pressió per limitar la producció i exportació d'armes; el desminatge; el desarmament, la desmobilització i la reintegració (DDR) de soldats; mesures per al respecte del dret internacional humanitari; la promoció de la reconciliació; l'educació per la pau, etc. Totes aquestes possibles mesures, doncs, seran objecte d'estudi en aquesta recerca.

Des dels anys '90, les teories de "sensibilitat al conflicte" ressalten que, a més de les mesures de construcció de pau, també s'han de tenir en compte les accions tradicionalment considerades de desenvolupament o acció humanitària quan aquestes es desenvolupen en context de tensió o de conflicte armat. La "sensibilitat al conflicte" parteix de l'observació que qualsevol projecte de cooperació internacional que es desenvolupi en context de conflicte armat té repercussions en tal context. La sensibilitat al conflicte és una forma de planificar i avaluar els projectes d'intervenció internacional que es duen a terme en contextos de tensió o de conflicte armat. La seva funció és "analitzar el context de pau i conflicte, comprendre i anticipar la interacció entre la pròpia intervenció i el context, i evitar els impactes negatius i maximitzar els impactes positius de les accions empreses" (APFO et al. 2004).

Principals resultats







Arrel dels quatre estudis de cas analitzats, i d'acord amb les preguntes de recerca formulades, es destaquen les següents idees:

- En termes globals, els índex de pau i de seguretat humana empitjoren (en constant retrocés des del 2008, segons el Global Peace Index) i el nombre de països en situació de conflicte armat o tensió no es redueix. Malgrat aquest fet, el grau de definició i articulació de la cooperació per a la pau no ha estat prioritari a cap dels casos analitzats, en un període de 10 anys.
- Els diferents casos analitzats parteixen de trajectòries institucionals ben diferents, tant a nivell polític (partits de tot l'espectre polític – i perfils independents – en els últims deu anys), com a nivell orgànic, de recursos de personal i pressupostaris. A partir del 2015, també, hi ha hagut una alternança de partits en tots els contextos, que ha influït en l'articulació de discursos diferents (més enfocats cap a la Justícia global, amb major preocupació per la coherència de polítiques des del Nord Global, o més enfocats cap als ODS). Si bé l'entrada de nous governs ha suposat canvis en les polítiques de cooperació (en qüestions com ara pressupostos, planificacions, marcs legals i participació; comparativament importants en els casos de l'Ajuntament de València i la Generalitat Valenciana), no han comportat re-conceptualitzacions significatives en accions de construcció de pau o de sensibilitat al conflicte. En tots

els casos, això sí, s'ha donat més visibilitat a l'emergència lligada al desplaçament forçat i les persones refugiades.

- Pel que fa al discurs de pau, no s'ha identificat una correspondència clara entre la ideologia de partit al govern i el grau d'articulació del discurs de cooperació per a la pau, sembla, però, que el grau d'integració del discurs depèn en gran mesura de la capacitat en aspectes relatius a la cooperació per a la pau de les persones que treballen en els òrgans estudiats. Internament als governs, s'han identificat diferents graus d'articulació (des de l'absència de cap tipus d'esment a la definició d'objectius de construcció de pau tot fent referència a la sensibilitat al conflicte), i diferents lògiques i instruments prioritzats en les polítiques de cooperació per a la pau (actors que articulen les polítiques en relació a l'Educació per a la Justícia Global en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, a l'Acció Humanitària a la Generalitat Valenciana, i a la cooperació a la Generalitat de Catalunya).

Definició i actuacions prioritzades de cooperació per a la pau en els diferents governs (2015-2020)








Govern	 El Pla director incorpora la definició de Pau o Construcció de pau?	 Actuacions per a la cooperació per a la pau destacades a les entrevistes
 Ajuntament de Barcelona	R Incorpora una definició de construcció de pau	<ul style="list-style-type: none"> • Educació per a la Pau • Foment de la coherència de polítiques • Incidència en xarxes i debats com actor local global
 AJUNTAMENT DE VALÈNCIA	El terme gairebé no apareix	<ul style="list-style-type: none"> • Definició Programa de defensoria de drets humans • Impuls a declaracions institucionals de suport a processos a Palestina, poble sahrauí • Enfortiment societat civil "arrelada" a València
 Generalitat de Catalunya	R Incorpora comprensió de construcció de pau, sense anomenar el terme	<ul style="list-style-type: none"> • Previsió de violències i suport a processos de pau • Memòria i Justícia Transicional • Suport a la societat civil i a les víctimes de violència i a entitats de recerca i incidència catalanes • Coherència de polítiques
 GENERALITAT VALENCIANA	R Incorpora la pau com a principi rector	<ul style="list-style-type: none"> • Acció Humanitària • Programa de defensoria de drets humans • Educació per a la Ciutadania Global

Font: elaboració pròpia.

- També s'ha observat que diferents administracions han impulsat el paper de les dones en la construcció de pau (Resolució 1325 de les NNUU). El paper dels joves en la construcció de pau (resolució 2250 de les NNUU) no ha estat tan visible, sense coneixement de la resolució corresponent. L'augment del compromís amb les persones desplaçades i refugiades des del 2015, però, ha estat present a totes les administracions. A nivell inter-municipal, s'observen aliances i transferència de polítiques entre les àrees vinculades al sector estudiat i les d'immigració dels Ajuntaments de Barcelona i València (introducció del concepte Justícia Global,

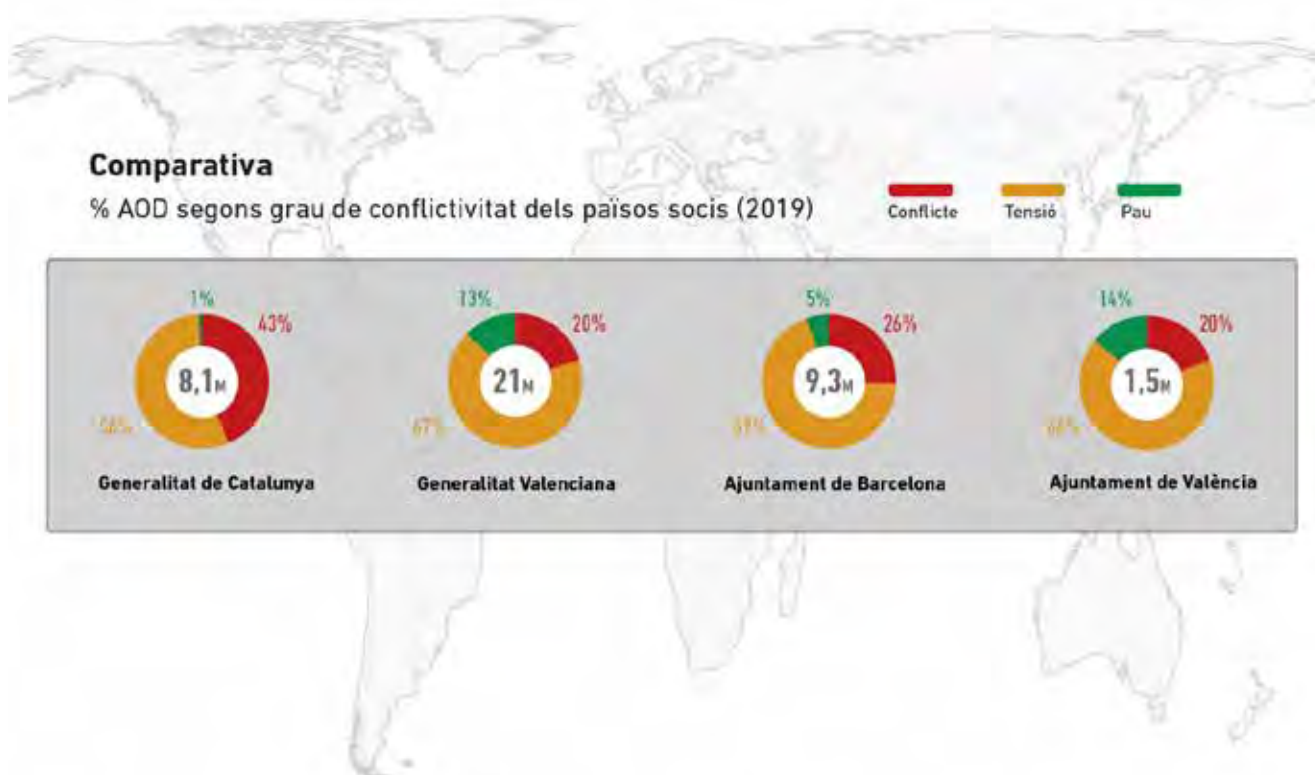
Ciutat Refugi, com a exemples notables). Aquests traspassos s'han d'emmarcar en els canvis de govern i les estratègies de coalicions del 2015.

Incorporació de les dones, joves i refugi/desplaçament en la cooperació per a la pau en els diferents governs (2015-2020) a partir de les entrevistes

Govern	 Dones per la pau	 Joves per la pau	 Refugi / Desplaçament
 Ajuntament de Barcelona	<ul style="list-style-type: none"> Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions 	<ul style="list-style-type: none"> Més desconegut. Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions 	<ul style="list-style-type: none"> Línia de finançament específica sobre refugi a la convocatòria d'educació Impuls Ciutat Refugi i actuació de més d'una àrea de l'ajuntament.
 AJUNTAMENT DE VALÈNCIA	<ul style="list-style-type: none"> Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions 	<ul style="list-style-type: none"> Més desconegut. Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions 	<ul style="list-style-type: none"> Impuls Ciutat Refugi (ara "València Defensa") i actuació de més d'una àrea de l'ajuntament. Prioritat de la resposta a través AH. Modificació de la convocatòria competitiva per a encabir organitzacions de NNUU.
 Generalitat de Catalunya	<ul style="list-style-type: none"> Campanya de comunicació sobre la 1325 Formació i treball intern sobre dones i construcció de pau Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions 	<ul style="list-style-type: none"> Treball en la línia "Prevenió de violències i garanties de no repetició" Cooperació directa amb Colòmbia, El Salvador Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions 	<ul style="list-style-type: none"> Prioritat a la resposta des d'Acció Humanitària Participació en accions de comunicació amb entitats i ens locals.
 GENERALITAT VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> Diàlegs de dones per la pau (2019) Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions 	<ul style="list-style-type: none"> Més desconegut. Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions 	<ul style="list-style-type: none"> Impacte simbòlic a la política de cooperació. Prioritat a la resposta des d'Acció Humanitària

Font: elaboració pròpia.

- La sensibilitat al conflicte és gairebé invisible en la definició de polítiques de cooperació, fet que s'atribueix, en part, a la manca de coneixement d'aquests plantejaments, i en part pel fet d'haver prioritzat altres canvis darrerament (com l'enfocament de gènere i basat en drets humans), que ha anat en detriment d'altres enfocaments. La manca d'articulació del discurs de construcció de pau i sensibilitat al conflicte es reflecteix a nivell institucional, ja que només una administració té referent de pau (amb cartera compartida).
- Malgrat el retrocés en el discurs en cooperació per la pau, la recerca mostra que s'intervé cada vegada més en contextos de conflicte armat i tensió. Si bé les diferents formes de mesurar les quantitats (codi CRS 152 del CAD, despesa imputada a l'ODS16, i les pròpies classificacions dels actors) destinades a projectes que tracten qüestions de transformació de conflictes i construcció de pau mostren dades poc consistents, s'observa que la despesa destinada a països de tensió i/o conflicte armat ha crescut en els últims deu anys, i és sempre superior al 85% del total de l'Ajut Oficial al Desenvolupament executat: el 85% (en el cas de l'Ajuntament de València), o inclús el 99,45% (en el cas de la Generalitat de Catalunya), es destina a països en situació de tensió o conflicte armat.



- Si es compara el grau d'articulació de discurs de la cooperació per la pau amb el flux d'AOD a països en situació de tensió i/o conflicte armat, no s'observa una relació estreta: fins i tot les administracions que no fan cap esment sobre la pau o els conflictes en el seu Pla Director financen un alt percentatge de projectes en situació de tensió o conflicte armat.
- En alguns casos, els discursos i les estructures de cooperació per la pau semblen haver retrocedit respecte d'anys anteriors, sigui per retallada en els equips o per la prioritització d'altres agendes, com la de Justícia Global, els ODS, o l'Enfocament de Gènere i Basat en els Drets Humans (EGiBDH). S'ha de tenir en compte, però, que aquests marcs no suposen, per se, tenir una mirada específica en actuacions en contextos de conflicte armat o tensió.

Conclusions i recomanacions

Els resultats de la recerca justifiquen continuar amb l'esforç per incorporar la construcció de pau i la sensibilitat al conflicte al discurs i a la pràctica de les cooperacions dels casos estudiats.

Es recomana reforçar l'articulació de les polítiques de cooperació per la pau (revisant els marcs legals, prenent en compte les necessitats de les poblacions a futur amb projeccions de dades, relacionant les polítiques de cooperació de diferents actors, i vetllant per la coherència de polítiques); capacitar als agents de cooperació en construcció de pau i perspectiva de sensibilitat al conflicte; i incorporar criteris de construcció de pau i sensibilitat al conflicte en els instruments de cooperació de les administracions.

1. Introducció

1.1 Justificació de l'estudi

La seguretat mundial i l'estabilitat internacional s'han deteriorat continuadament en aquesta darrera dècada (SIPRI 2021, 3), els conflictes armats han augmentat en nombre i complexitat - l'any 2020 es comptabilitzaven 34 conflictes armats i 95 tensions arreu del món (Escola de Cultura de Pau 2021, 7). La despesa militar en termes absoluts per països està creixent a nivell internacional, també a Espanya (Institute for Economics & Peace 2021, 4). Les conseqüències d'aquest augment d'inseguretat sobre les persones són visibles en diferents dimensions. En són evidència els 82,4 milions de persones han patit el desplaçament forçat en tot el món (UNHCR 2021, 2). Tots aquests indicadors, siguin en nombre de conflictes armats i de situacions de tensió, en despesa militar o en persones desplaçades, segueixen tendències sempre a pitjor, registrant rècords històrics. Efectivament, l'Índex Global de Pau, que mesura la situació de violència o pau positiva dels països, ponderant 35 indicadors de pau i violència, observen que l'estat del món en relació a la inseguretat i la pau segueix una tendència de deteriorament de la pau global des de l'any 2008, i on les desigualtats respecte del nivell de pau dels països no deixa d'empitjorar (Institute for Economics & Peace 2021, 29).

Si es consideren indicadors de desenvolupament i pau, més específicament, es poden observar alguns indicadors positius pre-covid-19 pel que fa a la reducció de la pobresa. Tot i que les desigualtats entre persones creixen, es detecten indicadors de satisfacció de les necessitats bàsiques positius (UNDP 2018). Altres indicadors com ara els referits al compliment de l'ODS16 sobre "Pau, Justícia i Institucions sòlides" no semblen aportar dades positives. Així, per exemple, tot i que la taxa d'homicidis intencionats es redueix lleugerament, passant del 6,8 per 100.000 habitants l'any 2000, al 5,8 per 100.000 habitants l'any 2018, el seu decreixement està per sota dels objectius fixats pels ODS.

Més enllà d'aquestes dades que il·lustren vulneracions dels drets humans més bàsics, també s'ha argumentat que la preocupació pels conflictes armats és rellevant per al grau de benestar de les persones degut al fet que, com demostren diferents investigacions d'àmbit global, els conflictes armats són un dels principals motius en l'empitjorament d'indicadors de desenvolupament humà. Això es deu a què "la violència no només amenaça la seguretat humana, sinó que també erosiona el progrés del desenvolupament" (World Bank 2011; UNDP 2018). Alguns exemples, com ara Síria, Líbia i el Iemen, mostren baixades de més de 20 posicions en el rànquing de l'IDH per països en només 5 anys (entre el 2012 i el 2017). Donades aquestes dades i relacions, una primera motivació de l'estudi és analitzar quines són les polítiques adreçades específicament a revertir la violència i els conflictes armats, considerats com a factors fonamentals d'amenaça al desenvolupament humà.

Fa una mica més de 10 anys, al 2009, prop d'un 56% dels recursos de la cooperació espanyola es destinaven a projectes implementats en països en situació de tensió o conflicte armat (Barbeito, Redondo, i Acebillo 2009). Aquesta realitat semblava justificar, ja fa 10 anys, que tant les administracions com les entitats de cooperació vetllessin per incorporar perspectives de construcció de pau i de sensibilitat al conflicte a les seves pràctiques. En aquest sentit, per exemple, una diagnosi recent sobre la cooperació dels ens locals a Catalunya apunta que si bé les administracions mostren un alt interès en l'ODS16 sobre "Pau, Justícia i Institucions sòlides", és un objectiu que pressupostàriament "se situa per sota de la contribució relativa municipal, sense compatibilitzar l'Ajuntament de Barcelona" (Carrillo i Rebordosa 2018, 20). Així, un segon motiu que justifica aquest estudi és veure com han evolucionat les polítiques i les pràctiques de cooperació per a la pau, o de cooperació en context de conflicte armat, i com les institucions públiques han incorporat aquestes en la seva institució de forma estructural.

Aquest context de definició i despesa de recursos públics en cooperació per a la pau, està inserit en un sistema de governança de la cooperació internacional a l'estat espanyol poc equiparable amb altres països de l'OCDE pel que fa a la importància dels actors subestats. Estudis de l'OCDE identifiquen l'Estat espanyol com un país amb un alt pes en ajut oficial al desenvolupament (AOD) procedent de donants descentralitzats (regions, municipis) (OECD 2018; 2005a). Un tercer motiu que justifica aquest estudi, doncs, és l'interès per analitzar exemples de cooperació subestatal, com a actors molt rellevants en la cooperació, però alhora independents de les polítiques dels Estats.

Tot i la importància del nivell subestatal en la definició i execució de polítiques de cooperació internacional, pocs estudis acadèmics hi han posat el focus de l'anàlisi, i encara són menys nombrosos aquells que s'han centrat en aspectes vinculats a la cooperació per a la pau. De rellevància per aquesta recerca són els estudis que mostren l'adaptació del nivell subestatal de governança de la cooperació internacional a fenòmens socials i demogràfics com ara la migració des de perspectives de co-desenvolupament (Østergaard-Nielsen i Acebillo-Baqué 2016), així com aportacions sobre l'adaptació de les polítiques públiques locals al canvi climàtic (Vogel i Henstra 2015).

Pel que fa a la cooperació per a la pau, les dades de les quals es disposa estan basades en estudis comparatius i detallats sobre comunitats autònomes i administració central, tanmateix, no recullen els impactes de les retallades sobre el sector (Barbeito, Redondo, i Acebillo 2009). A la vegada, tant els estudis anomenats sobre l'adaptació de la cooperació internacional del món local a la migració, ni el citat sobre la diagnosi de les polítiques de cooperació per a la pau a comunitats autònomes, no recullen processos de gran impacte a Europa com ara l'emergència del desplaçament forçat i les actuacions que s'han dut a terme a nivell regional, però sobretot a nivell local, a ciutats com ara València i Barcelona.

1.2 Objectius de la recerca

D'acord amb la problemàtica descrita, i en coherència amb els interessos de l'estudi recentment apuntats, l'objectiu principal de recerca és analitzar les polítiques públiques de cooperació per a la pau de dos contextos subestats (Catalunya, País Valencià, ciutats de Barcelona i València) amb una perspectiva comparada en el període 2015-2019. Les dues preguntes principals que guien el disseny de la investigació són, com han evolucionat les polítiques de cooperació de pau a Catalunya i País Valencià en el període 2015-2019? En quina mesura s'han adaptat als nous contextos interns i internacionals?

A mode d'hipòtesi de partida, considerem que les polítiques de cooperació actuals infravaloren el volum de projectes de cooperació per a la pau implementats, i que, en conseqüència, els instruments de cooperació es mostren poc adaptats a les necessitats específiques del treball en contextos de conflicte armat i tensió.

En el marc d'aquesta investigació, el concepte de "cooperació per a la pau", definit amb més detall al marc conceptual, comprèn la política pública vinculada a la cooperació internacional que es du a terme en contextos de tensió o conflicte armat, o incideix en les causes o impactes d'aquests. De manera operativa, les polítiques de cooperació per a la pau s'observen a partir de l'estudi de la forma i grau d'institucionalització d'aquestes polítiques de cooperació per la pau en els discursos, en els mecanismes de la cooperació i en l'estructura de cada actor. Així, l'estudi de la cooperació per a la pau suposa observar les dimensions següents:

- Definició d'accions de construcció de pau: és a dir, quines són les accions directament relacionades amb prevenció i alerta, DDR (desarmament, desmobilització, reintegració d'ex-combatents), justícia transicional, promoció de la negociació i el diàleg, suport a iniciatives de pau de la societat civil, atenció psicosocial, diplomàcia preventiva, militarització de fronteres, banca armada, educació per a la pau, etc. impulsades o recolzades pels actors de cooperació analitzats.
- Identificació d'accions de sensibilitat al conflicte: quins és el volum dels projectes de cooperació al desenvolupament i acció humanitària desenvolupats en països en situació de tensió i/o conflicte armat impulsades o recolzades pels actors de cooperació estudiats.
- Anàlisi de qüestions més específiques, com són formes d'aplicació de les resolucions del Consell Nacional de les Nacions Unides 1325 (sobre dones, pau i seguretat) i 2250 (sobre joves, pau i seguretat) i mesures adreçades a incidir en el desplaçament forçat i el refugi.

Les preguntes de recerca anteriors són rellevants en el marc de dues dimensions clau: la importància de conèixer el grau de desenvolupament de polítiques de cooperació per a la pau en el context global i intern que vivim i la importància de la comprensió de les dinàmiques específiques del nivell subestatal (regions, municipis) per aproximar-se a la cooperació per a la pau. Totes dues dimensions són explicades breument al capítol següent.

Després d'aquest capítol d'introducció i el del marc conceptual, el document presenta la metodologia de la recerca. A continuació, el capítol de resultats s'estructura en tres apartats: el primer, de tipus descriptiu, està centrat en la caracterització dels casos estudiats, el segon analitza la definició i l'articulació de la cooperació per a la pau en instruments de política pública, mentre que el tercer exposa els resultats sobre l'evolució de l'AOD en cooperació per a la pau. El darrer capítol està dedicat a les conclusions, i aporta recomanacions dirigides als diferents actors vinculats a la cooperació per a la pau que es poden sentir interpel·lats per aquest estudi.

2. Marc conceptual per a l'anàlisi

Les polítiques de pau i seguretat poden ser impulsades per una varietat d'actors, des de diferents sectors, entre els quals destaquen les Relacions internacionals, l'Economia i, segons l'enfocament que es tingui de la defensa i de la pau, des de Defensa i Interior. El sector analitzat en aquest estudi és el de les Relacions Internacionals, i en particular el de les polítiques de cooperació internacional per a la pau.

És important assenyalar que, malgrat que des d'un punt de vista de política pública conceptes claus en aquesta recerca com ara pau, o desenvolupament, són convencionalment utilitzats amb una clara visió normativa en discursos d'actors públics i de la societat civil, aquests conceptes han estat àmpliament revisats des de perspectives crítiques. De fet, les polítiques de cooperació internacional per al desenvolupament, i la pau són qüestionades en la mesura que es connecten amb fenòmens com ara el colonialisme; l'imperialisme; les relacions internacionals i la *realpolitik*; el control sobre els recursos; o la promoció dels interessos culturals i socioeconòmics dels donants (veure, a mode de selecció de contribucions al debat Cornwall i Eade 2010; Duffield 2001; Escobar 1988; Rist 2008). En aquest sentit, tot i el reconeixement a aquestes mirades, la recerca no s'embarca en la deconstrucció de les narratives de les polítiques des d'aquestes perspectives. Entenent que els instruments de les polítiques públiques no són neutrals i per tant constitueixen una forma d'exercir poder (Le Galès 2011, 143), l'estudi pren una mirada més interpretativa i pragmàtica, i està dirigit a actors clau en la definició i implementació de les mateixes.

Dit això, aquesta secció vol fer èmfasi en dos altres aspectes. Primer, i donat que hi ha una multiplicitat de termes que remeten a la cooperació per la pau/construcció de pau, és rellevant clarificar quina comprensió se'n té en aquesta recerca. El segon aspecte sobre el que posem el focus és sobre l'encaix de les polítiques de cooperació per a la pau en l'àmbit local i des de d'una perspectiva de governança multinivell. Ambdós temes s'introdueixen en els apartats que venen a continuació.

2.1 Comprensió de cooperació per a la pau, construcció de pau i sensibilitat al conflicte

Tot i que el terme de cooperació per la pau no és emprat habitualment per l'acadèmia en aquesta recerca s'ha optat per aquest concepte per a distingir-la de la construcció de pau. Aquest últim és, de fet, una de les expressions més utilitzades en el camp de les polítiques de pau i seguretat. A diferència de concepcions anteriors (Boutros Ghali 1992) que l'entenien com a mesures en l'etapa post-bèl·lica, actualment la "construcció de pau" es concep com el "conjunt de mesures, plantejaments, i etapes necessàries encaminades a transformar els conflictes violents en relacions més pacífiques i sostenibles" (Lederach 1998, 47), independentment que aquestes mesures es prenguin en un context de tensió, de confrontació armada oberta, o de postconflicte armat.

Algunes d'aquestes mesures poden ser la pressió política per reduir el risc d'enfrontament (Diplomàcia preventiva), l'impuls de mesures de confiança entre parts enfrontades; la mediació o facilitació de negociacions; la pressió per limitar la producció i exportació d'armes; el desminatge; el desarmament, la desmobilització i la reintegració (DDR) de soldats; mesures per al respecte del dret internacional humanitari; la promoció de la reconciliació; l'educació per la pau, etc. Totes aquestes possibles mesures, doncs, són objecte d'estudi en aquesta recerca.

Des dels anys '90 del segle passat, les teories de sensibilitat al conflicte ressalten que, a més de les mesures de construcció de pau, també s'ha de tenir en compte l'impacte de les accions tradicionalment considerades de desenvolupament o acció humanitària quan aquestes es desenvolupen en context de tensió o de conflicte armat. Així, la sensibilitat al conflicte parteix de l'observació que qualsevol projecte de cooperació internacional que es desenvolupi en context de conflicte armat té repercussions en tal context. S'ha observat com, independentment que el projecte sigui reeixit o fallit en els seus objectius de desenvolupament o d'acció humanitària, aquest pot tenir impactes constructius o destructius en el marc de conflicte en el qual es porta a terme. Això justifica, per tant, que qualsevol projecte de cooperació internacional implementat, - encara que es dediqui a la construcció de pous, latrines o carreteres, a la formació professional o a l'acció humanitària -, hagi de tenir una sensibilitat específica pel fet dur-se a terme en un context de conflicte.

A la pràctica, la sensibilitat al conflicte és una forma de planificar i avaluar els projectes d'intervenció internacional que es duen a terme en contextos de tensió o de conflicte armat. La seva funció és "analitzar el context de pau i conflicte, comprendre i anticipar la interacció entre la pròpia intervenció i el context, i evitar els impactes negatius i maximitzar els impactes positius de les accions empreses" (APFO et al. 2004). En aquest sentit, per tal d'identificar les intervencions - lligades a la mirada de sensibilitat al conflicte - que tenen lloc en context de conflicte armat o tensió, s'han adoptat les definicions de següents (ECP 2021).

S'ha considerat que els països receptors de cooperació internacional es troben en context de conflicte armat quan pateixen un "enfrontament protagonitzat per grups armats regulars o irregulars amb objectius percebuts com incompatibles en el qual l'ús continuat i organitzat de la violència: a) provoca un mínim de 100 víctimes mortals en un any i/o un greu impacte en el territori (destrucció d'infraestructures o de la natura) i la seguretat humana (ex. població ferida o desplaçada, violència sexual i de gènere, inseguretat alimentària, impacte en la salut mental i en el teixit social o disrupció dels serveis bàsics); b) pretén la consecució d'objectius diferenciats dels de la delinqüència comuna i normalment vinculats a: - demandes d'autodeterminació i autogovern, o aspiracions identitàries; - oposició a sistema polític, econòmic, social o ideològic d'un Estat a la política interna o internacional d'un govern, cosa que en ambdós casos motiva la lluita per accedir o erosionar el poder; - o control dels recursos o del territori" (ECP 2021, 21). D'acord amb aquesta definició, per exemple, alguns dels principals països

receptors d'Ajut Oficial al Desenvolupament (AOD) per part dels actors estudiats en situació de conflicte armat són Colòmbia, l'Índia, Moçambic o Palestina.

S'han identificat els països o zones en tensió aquells contextos que viuen una "situació en la qual la persecució de determinats objectius o la no satisfacció de certes demandes plantejades per diversos actors comporta alts nivells de mobilització política, social o militar i/o un ús de la violència amb una intensitat que no aconsegueix la d'un conflicte armat, que pot incloure enfrontaments, repressió, cops d'Estat, atemptats o altres atacs, i l'escalada dels quals podria degenerar en un conflicte armat en determinades circumstàncies. Les tensions estan normalment vinculades a: a) demandes d'autodeterminació i autogovern, o aspiracions identitàries; b) l'oposició a sistema polític, econòmic, social o ideològic d'un Estat, a la política interna o internacional d'un Govern, el que en ambdós casos motiva la lluita per accedir o erosionar el poder; o c) a el control dels recursos o del territori". D'acord amb aquesta definició, alguns dels principals països receptors d'AOD per part dels actors estudiats en situació de tensió són Bolívia, Txad, El Salvador, Guatemala, Marroc-Sàhara Occidental, Nicaragua, Perú o Senegal.

Sovint, la investigació per la pau se sol centrar molt especialment en l'anàlisi dels conflictes armats - entesos en un sentit clàssic que implica una incompatibilitat d'interessos entre els actors i una motivació política de les parts -, tot dedicant molta menys atenció a contextos que pateixen violència fora de conflictes bèl·lics. Atenent a xifres globals, però, els homicidis associats al crim organitzat (prop d'un milió de persones del 2000 al 2017) són molt semblants a les morts per conflicte armat (prop d'un milió de persones en el mateix període) (UNODC 2019). En conseqüència, recollint la gravetat de les taxes de mortalitat, també fora de contextos bèl·lics, la present recerca té en compte tant els països en situació de conflicte armat, com aquells en situació de tensió.

Debat: Des d'accions orientades al desenvolupament o al respecte pels drets humans es promou la pau?

En discursos oficials i en els d'actors no governamentals vinculats a la cooperació internacional, el desenvolupament, els drets humans i la pau sovint són presentades com estratègies complementàries que porten cap a un mateix objectiu de millora de la qualitat de vida de les poblacions. Si es pot considerar que busquen objectius molt semblants i complementaris, és important remarcar que, quant a les estratègies desplegades, no són sempre compatibles:

Quan l'acció en favor de la defensa dels drets humans passa per accions de denúncia envers un govern, per exemple, el posicionament públic d'una entitat pot no ser compatible amb les tasques de construcció de pau, que requereixen un gran esforç d'imparcialitat i poca visibilitat pública. Així, el treball en drets humans i en pau no pot seguir les mateixes estratègies i és difícilment assumible pels mateixos actors.

Igualment, els criteris de pau i els de desenvolupament o d'acció humanitària poden ser contradictoris: mentre que aquests últims es regeixen per criteris tècnics de necessitat de la població (com ara, quin és el bàndol més afectat?), el treball de pau pot prioritzar criteris d'inclusió, de manera que tingui més pes incloure les parts en conflicte per damunt dels criteris de necessitat.

Així, tot i que en sentit genèric, les iniciatives de desenvolupament, drets humans i pau busquin objectius similars i puguin reforçar-se l'un a l'altre, les estratègies en la seva promoció poden ser incompatibles. El fet que el treball per la pau tingui mirades diferenciades a la cooperació al desenvolupament o pels drets humans justifica la necessitat d'incorporar una mirada específica a totes les intervencions de construcció de pau i de sensibilitat al conflicte.

Font: Elaboració pròpia.

Per aquesta recerca s'han tingut en compte tots dos àmbits d'actuació: el de la construcció de pau (accions directament adreçades a prevenir un conflicte armat o bé a pal·liar-ne les conseqüències) i el de la sensibilitat al conflicte (accions de desenvolupament o acció humanitària que s'implementen en contextos de tensió o conflicte armat). Per englobar aquests dos àmbits, la recerca utilitza el terme de cooperació per a la pau. La cooperació per la pau, el focus d'atenció d'aquesta recerca, és en efecte el principal instrument de promoció de polítiques de pau i seguretat humana.

2.2 La cooperació per a la pau des d'una comprensió de política pública multinivell

L'estudi posa èmfasi en l'anàlisi de polítiques públiques subestamentals. La cooperació descentralitzada per a la pau és impulsada per una diversitat d'actors subestamentals: governs municipals, regionals, diputacions, agrupacions de municipis, o altres. Té arrels històriques en l'inici de la cooperació descentralitzada. Així, en el context europeu podem situar-ne el començament en els agermanaments realitzats en processos de descolonització, així com en els agermanaments entre pobles francesos i alemanys després de la segona guerra mundial, quan la promoció de reconciliació entre pobles s'identifica com una forma de construcció de pau. Cap als anys 1970, actors regionals i locals van impulsar la cooperació indirecta, sobretot centrada en la promoció del desenvolupament. Més endavant, al voltant del 2005, s'incorpora en la concepció del rol de la cooperació descentralitzada per a la pau noves perspectives com ara el de la "diplomàcia de ciutats", gràcies a l'impuls de federacions de municipis com VNG als països baixos, o de regions del nord d'Itàlia (Barbeito 2008, 72-73).

Cal situar la governança de les polítiques de cooperació per a la pau en un sistema complex i multinivell, amb característiques pròpies, diferents a aquelles desenvolupades des de governs centrals. En el cas de l'Estat espanyol, a més, tal i com s'ha anomenat anteriorment, la cooperació descentralitzada o subestatal té un pes relatiu molt rellevant políticament i econòmicament quan es compara amb altres països de la Unió Europea (OECD 2019; 2018; 2005a). Això és així malgrat les dificultats en el desplegament competencial de les polítiques de cooperació internacional que s'esdevenen principalment arrel de la crisi del 2008 i l'heterogeneïtat tant dels marcs i acords, com dels models d'organització i gestió de la cooperació descentralitzada a Espanya (Carrillo i Rebordosa 2018; CONGDE 2021).

En els discursos oficials globals vinculats a la cooperació internacional per al desenvolupament, els actors subestatsals no sempre han gaudit de reconeixement en una governança de l'AOD que continua dominada per una perspectiva a on els estats juguen un paper central. Tanmateix, la visibilitat del rol desenvolupat per actors subestatsals és creixent des dels debats sobre la qualitat i eficàcia de l'ajut al desenvolupament reflectits en la Declaració de París del 2005 (OECD 2005b). Així, per exemple, l'Agenda 2030 promou una mirada específica a la "localització" dels objectius de desenvolupament sostenible. A nivell europeu, la Comissió Europea també ha comunicat la importància de les autoritats locals per al desenvolupament sostenible (OECD 2018, 28). En l'àmbit de l'acció humanitària, el Gran Compromís (The Grand Bargain, en anglès) sorgit de la Cimera Humanitària Mundial (WHS, en les seves sigles en anglès) realitzada a Istanbul el 2016, també ha posat un focus específic sobre la "localització", idea vinculada, de manera àmplia, en reforçar les capacitats locals més que en reemplaçar-les, quan es fa acció humanitària. Aquesta concepció, però, no aprofundeix en les relacions subestatsals a nivell internacional.

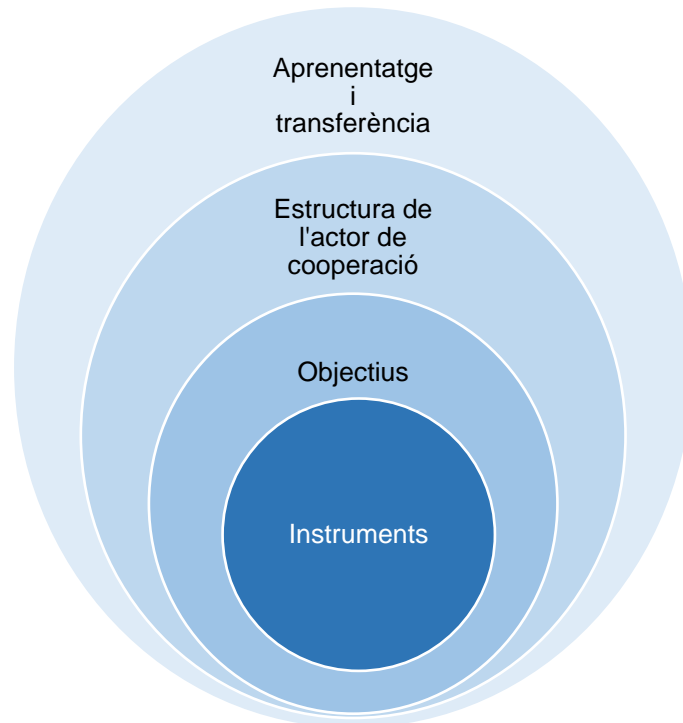
Independentment del grau en què els nivells subestatsals de governança són visibilitzats en els acords internacionals, aquests acords globals (com ara l'Agenda 2030 i els ODS; el Gran Compromís), i el marc internacional de drets humans, interpel·len l'acció política d'actors descentralitzats. Des d'aquesta idea, un dels interessos específics de la recerca és observar les maneres com les polítiques públiques subestatsals es relacionen i interpreten aquests acords i marcs internacionals tenint en compte els debats sobre la interdependència, traducció i transferència d'objectius o principis en les polítiques (Stone 2012).

A la vegada, i de manera principal, un altre interès és observar de quina manera la governança subestatal de la cooperació per a la pau s'adapta al repte global d'augment de la inseguretat. En aquest sentit, l'enfocament de la recerca adapta estudis sobre l'adaptació local de política pública al canvi climàtic (Vogel and Henstra, 2015) al model d'anàlisi dels nivells en què incorporar la construcció de pau i la perspectiva de sensibilitat al conflicte utilitzat en un diagnòstic anterior (Barbeito, Redondo, i Acebillo 2009). Conseqüentment, seguint la revisió realitzada per Vogel i Henstra, en l'anàlisi de les polítiques es diferencia entre el contingut de polítiques i el procés de les polítiques. Tot seguit, se'n detalla la comprensió.

D'una banda, observar dimensions de contingut de política pública suposa identificar els objectius i les poblacions a les que va dirigida; els instruments, entesos com les eines que els governs posen en marxa per assolir els objectius; els agents, que abracen els actors (tècnics de l'administració, polítics, organitzacions) que utilitzen els instruments per implementar els objectius de les polítiques. D'una altra banda, per pensar sobre els elements processals de la política, es consideren diferents funcions que es duen a terme quan es fa política: l'establiment de l'agenda i definició del problema, en què els problemes són entesos com a importants i presos en consideració per agents de la política pública; la participació d'actors i la ciutadania; prioritització d'aquells aspectes sobre els que es vol influir; la formulació d'opcions; la generació de suport polític; i la integració de les polítiques, que també fa referència a processos de transversalització i cerca de coherència en l'acció de política pública (Subirats et al. 2008; Vogel i Henstra 2015). En l'anàlisi de procés de les polítiques, l'acadèmia també es refereix al concepte de finestres d'oportunitat política per anomenar els moments clau en què els agents que decideixen la política pública poden incorporar noves solucions o propostes i afectar l'establiment de l'agenda (Kingdon 2003).

A la recerca, adaptem aquestes aportacions per a operacionalitzar l'anàlisi de la cooperació per a la pau. La imatge 2.1, fa una síntesi l'operacionalització realitzada, i ajuda a identificar maneres com la cooperació per a la pau pot desplegar-se que combinen elements de contingut i de transferència. Des d'un punt de vista de procés, a la present investigació es fixa en la manera en què les administracions formulen el problema de la violència i la inseguretat, així com quins objectius pretenen aconseguir per a pal·liar-les. Aquí, hi ha un interès particular en identificar si reptes com ara la mobilitat de les persones són incorporats en la formulació del problema. També s'observa la manera en què els conceptes de pau, construcció de pau, sensibilitat al conflicte són usats com instruments en la formulació del problema, i amb quines concepcions i lògiques d'intervenció.

Imatge 2.1. Possibles maneres de desplegar les polítiques de cooperació per a la pau



Aprenentatge i transferència

- Participació en grups de reflexió sobre sensibilitat al conflicte
- Facilitació de grups de treball amb ONG per a l'obtenció de lliçons apreses

Estructura de l'actor

- Existència / inexistència d'una àrea específica de construcció de pau o de sensibilitat al conflicte
- Dotació de personal tècnic dedicat a aquests temes o amb experiència en aquests temes

Objectius

- Plans directors o lleis de cooperació
- Vinculació de les polítiques a iniciatives estatals o supranacionals

Instruments

- Pressupostos
 - Projectes de cooperació de les ONG: convocatòries, formularis i avaluació
 - Licitacions i consultories de el sector privat.
 - Cooperació directa
 - Formació de personal tècnic de l'agència de cooperació i de les ONG
 - Promoció de la investigació
-

Font: Adaptació de Barbeito, Redondo, Acebillo (2009, 25).

3. Metodologia

3.1 Perspectiva metodològica i disseny de la recerca

Ontològicament i epistemològicament, la recerca està influenciada per tradicions interpretatives al coneixement (Della Porta i Keating 2008, 24). En aquest marc, dues mirades metodològiques marquen el disseny de la recerca. En primer lloc, el disseny s'arrela en perspectives que conceben la política pública com a instruments no-neutrals (Le Galès 2011, 143). En aquest sentit, l'anàlisi de dispositius de política pública ens aproxima al coneixement sobre la importància de la cooperació de pau en la governança de la cooperació internacional i l'acció exterior, així com de les relacions entre esferes governamentals i de la societat civil. En segon lloc, el projecte de recerca adopta una perspectiva comparativa de les polítiques públiques a partir de l'anàlisi de quatre casos en dos contextos de governança multinivell. La sistematització d'aquest darrer punt es detalla a continuació.

3.1.1 Bases comparatives i criteris de selecció de la mostra

La pregunta de recerca s'aborda prenent quatre unitats de polítiques de cooperació per a la pau per a l'anàlisi. És a dir, les desenvolupades a la Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional (DJGCI) de l'Ajuntament de Barcelona, al Servei de Cooperació al Desenvolupament i Migració / Regidoria de Cooperació al Desenvolupament i Migració de l'Ajuntament de València, l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) / Direcció General de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, i la Direcció General de Cooperació Internacional al Desenvolupament de la Generalitat Valenciana.

La selecció permet realitzar una comparativa de la política de cooperació per a la pau des de tres eixos: l'eix municipal de polítiques, l'eix regional de polítiques, així com l'eix dels contextos de governança valencià i català en relació a les polítiques de cooperació per a la pau (això últim suposa considerar en l'anàlisi les relacions entre diferents nivells de govern, així com de la interacció amb actors de la societat civil claus).

La selecció de casos està basada en diferents criteris. Primer, la importància del nivell municipal com a agent en construcció de pau i donant d'Ajut Oficial al Desenvolupament (AOD). Així, la dècada de retallades dràstiques de l'AOD iniciada el 2009-10 ha tingut una afectació diferent en el nivell local que en el regional o estatal. De fet, un actor clau com ara l'Ajuntament de Barcelona ha mantingut o augmentat el percentatge de l'AOD i realitzat esforços per a la reflexió sobre els reptes que enfronta la cooperació internacional. Tot i que València no té una despesa en cooperació tan elevada, és la tercera ciutat de l'Estat espanyol, i com a tal, és un actor rellevant.

Segon, la rellevància del marc regional (en el cas de la Generalitat Valenciana), i de les capitals de Catalunya i el País Valencià en els contextos de canvis d'hegemonies de partit al govern i dels "nous municipalismes" sorgits arrel de les eleccions del 2015. Altres polítiques de cooperació amb pes específic en el nivell regional de l'estat espanyol, com ara la cooperació del País Basc, no s'analitzen perquè hi ha un estudi recent de les perspectives de construcció de pau i sensibilitat al conflicte de la cooperació basca (Besozzi i Pérez de Armiño 2018).

3.2 Mètodes de recollida de dades

El projecte ha combinat estratègies quantitatives i qualitatives per a l'obtenció de dades. L'ús de diversos mètodes aporta informació sobre diferents dimensions de la política pública de construcció per a la pau, i també dóna suport a estratègies de triangulació (Della Porta i Keating 2008). A continuació es detallen els mètodes que s'han fet servir per a la col·lecció i anàlisi de dades:

3.2.1 Recopilació de fonts documentals primàries i anàlisi de contingut

S'ha recollit documentació rellevant relativa a la definició de la política de cooperació per a la pau. Això és, principalment, pressupostos i memòries econòmiques, plans directors i/o plans anuals elaborats pels governs seleccionats.

Aquests documents han estat analitzats en base a diferents dimensions de la política de cooperació per a la pau. En aquest punt, s'ha realitzat una codificació de la informació i el processament dels indicadors que exploren dimensions comparatives entre els diferents casos. Abans de realitzar aquest procediment, es van revisar els 25 indicadors de mesura utilitzats en estudis anteriors (Barbeito, Redondo, i Acebillo 2009), així com aquells que han estat adaptats posteriorment per a l'anàlisi del cas del País Basc (Besozzi i Pérez de Armiño 2018). D'aquesta anàlisi en sorgí un document amb el conjunt d'indicadors seleccionats i utilitzats en el marc d'aquesta recerca, que inclou la seva comprensió.

3.2.2 Anàlisi de pressupostos i estadística descriptiva

En base a les categories construïdes en relació a la política de cooperació de pau, s'han analitzat partides i l'execució dels pressupostos relatius a les polítiques. A partir d'aquesta identificació s'elaboren els resultats des de l'estadística descriptiva.

3.2.3 Entrevistes semi-estructurades i grups de discussió

Per tal de valorar les lògiques i significats atribuïts a les polítiques de pau, així com les barreres i reptes identificats per actors principals en la seva articulació, s'han realitzat entrevistes a representants (tècnics, electes i càrrecs de confiança) dels governs

estudiats, així com a representants clau de societat civil involucrada en accions de cooperació per a la pau a les ciutats. En el projecte s'han dut a terme dues modalitats d'entrevista: semi-estructurada i en grups de discussió.

L'ús d'entrevistes semi-estructurades i grups de discussió té diferents motivacions en el projecte. D'una banda, les entrevistes semi-estructurades s'han realitzat durant bona part del procés de la recerca un cop començat el període de recol·lecció de dades i han nodrit, juntament amb l'anàlisi de contingut i econòmica, una aproximació al fenomen estudiat. Els grups de discussió s'han dut a terme per a presentar els resultats preliminars, de manera que hem pogut tenir una valoració crítica al respecte i una identificació d'actors de la societat civil de propostes de millora de les polítiques.

La selecció de les entrevistes no ha estat a l'atzar, sinó que es realitza un mostreig per quota a partir de l'estudi de la configuració dels diferents actors considerats. En el cas del context del País Valencià ha estat clau la conversa amb personal tècnic de la Coordinadora Valenciana d'ONGD. Finalment, es realitzen 17 entrevistes semi-estructurades en les que participen 21 persones, 10 dones i 11 homes. La tipologia d'actor entrevistat ha estat la següent:

Taula 3.1. Entrevistes realitzades per la investigació.

Territori/Tipus actor	Organització/Òrgan govern	Tipus càrrec
Catalunya/Govern regional	Direcció General de Cooperació al Desenvolupament, Departament d'Afers Exteriors	Polític
Catalunya/Govern regional	Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD)	Tècnic
Catalunya/Govern local	Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional	Polític
Catalunya/Govern local	Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional	Tècnic
Catalunya/Coordinadora ONG	Lafede.cat-Organitzacions per a la Justícia Global	Tècnic
Catalunya/ONG	ONG de DH, Pau	Tècnic
Catalunya/ONG	ONG d'Acció Humanitària	Tècnic
País Valencià/Govern regional	Direcció General de Cooperació i Solidaritat, Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica	Tècnic
País Valencià/Govern regional	Direcció General de Cooperació i Solidaritat, Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica	Tècnic

Territori/Tipus actor	Organització/Òrgan govern	Tipus càrrec
País Valencià/Govern local	Regidoria de Cooperació al Desenvolupament i Migració	Polític
País Valencià/Govern local	Servici de Cooperació al Desenvolupament i Migració, Regidoria de Cooperació al Desenvolupament i Migració	Tècnic
País Valencià/Coordinadora ONG	Coordinadora Valenciana d'ONGD (CVONGD)	Polític
País Valencià/ONG	ONG de Desenvolupament i Pau	Tècnic i Polític
País Valencià/ONG	ONG de desenvolupament i Acció Humanitària	Tècnic
País Valencià/ONG	ONG de Desenvolupament	Tècnic i Polític
País Valencià/ONG	ONG de DH	Tècnic
País Valencià-Catalunya/ONG	ONG de Pau	Tècnic

Font: Elaboració Pròpia.

A més es realitzen:

- 2 grups de discussió amb representants d'ONG que treballen en temes relatius a les polítiques de pau a Barcelona (Eix de Pau i no Violència de la federació Lafede.cat-Organitzacions per a la Justícia Global) i a València (grup de la Coordinadora Valenciana d'ONGD).

- 1 presentació de resultats preliminars de la recerca al Consell Català de Foment de la Pau, òrgan consultiu adscrit a l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, i integrat per representants de l'Administració de la Generalitat, ens locals, grups parlamentaris, organitzacions no governamentals i altres institucions i personalitats rellevants, reconegudes per les seves activitats a favor de la pau.

La recerca, principalment a través de les trobades amb grups de discussió, també ha estat inspirada per plantejaments d'investigació-acció participativa (IAP) (Fals, Borda i altres, 1991; Jara, 2012). Cal dir, però, que la recerca es desenvolupa en un context de pandèmia provocada pel Covid-19. Metodològicament, això ha fet que les entrevistes haguessin de ser on-line, i també ha suposat un repte per a l'ús de metodologies participatives en els grups de discussió (que també s'han produït en format on-line).

3.3 Mètode per a l'anàlisi qualitativa

Les entrevistes s'han enregistrat i transcrit, completament. El procés d'anàlisi ha estat influenciada per perspectives de Teoria Fonamentada (Bryant i Charmaz 2007).

S'ha utilitzat l'Atlas.ti com a programari de suport a l'anàlisi. Mitjançant el mateix, i a partir del disseny de la recerca, s'ha definit i aplicat el següent sistema de codis principals:

Taula 3.2. Codificació de les entrevistes

Grup de codis	Codi	Definició
Articulació conceptes	Concepte_Construcció Pau	Instància que mostra quina és la concepció de construcció de pau utilitzada per l'actor.
Articulació conceptes	Concepte_Justícia Global	Instància que mostra quina és la concepció/evolució de Justícia Global per l'actor.
Articulació conceptes	Concepte_Marcs Internacionals	Referències a agendes globals, marcs legals internacionals que influeixen la concepció de polítiques, principis rectors: ODS i Agenda 2030, altres
Articulació conceptes	Concepte_Pau	Instància que mostra quina és la concepció de pau utilitzada per l'actor.
Articulació conceptes	Concepte_Sensibilitat Conflicte	Instància que mostra quina és la concepció de sensibilitat al conflicte utilitzada per l'actor.
Evolució i entorn	Evo_Actors_SoCivil	Identificació d'actors de la societat civil rellevants en les polítiques de pau.
Evolució i entorn	Evo_Canvi govern	Instàncies sobre impacte canvi legislatura/govern en polítiques de cooperació i/o pau.
Evolució i entorn	Evo_Canvi govern Òrgans	Instàncies sobre impacte canvi legislatura/govern en espais participació. També en personal
Evolució i entorn	Evo_Canvi govern Pressu	Instàncies sobre impacte canvi legislatura/govern en el pressupost.
Evolució i entorn	Evo_Característiques 2015-2019	Instàncies a on es caracteritza l'acció de govern, entorn de política pública durant el període 2015-2019.
Evolució i entorn	Evo_Característiques altres	Instàncies a on es caracteritza l'acció de govern, entorn de política pública abans o després del període 2015-2019.
Evolució i entorn	Evo_Entorn institucional	Descripció, caracterització de l'entorn institucional en el que es desenvolupen, apliquen les polítiques. Instàncies sobre municipalisme, relacions multinivell.

Grup de codis	Codi	Definició
Evolució i entorn	Evo_Entorn Societat Civil	Descripció, caracterització de la societat civil dels territoris estudiats a qui van dirigides les polítiques
Futur	Futur_Cooperació	Instància amb desitjos de cara al futur de la cooperació internacional, sector de solidaritat/justícia Global.
Futur	Futur_Pau	Instància amb desitjos de cara al futur de la cooperació per la pau.
Futur	Recomanacions	Instàncies amb recomanacions, propostes per a la política.
Institucionalització	I_Actuació_Barreres SensiCon	16. ONG. Motius que donen les ONGs per a NO utilitzar suficientment les eines de Sensibilitat al conflicte. (Bezzozi & Pérez de Armiño) (Indicador I)
Institucionalització	I_Actuació_Convo	8. Donant: De quina manera queda la CP i/o la SC queden reflectides en les convocatòries específiques? (Existeix una convocatòria específica de CP? És un eix prioritari a les bases d'alguna convocatòria? Es contempla la SC d'alguna forma específica a les bases?) (Indicador G). Informació sobre formularis en convos
Institucionalització	I_Actuació_Coop Directa	10. Donant: Cooperació directa
Institucionalització	I_Actuació_Dones	13. Donant/ONG: Aplicació de les resolucions del Consell Nacional de les Nacions Unides 1325 (sobre dones, pau i seguretat) i 2250 (sobre joves, pau i seguretat). Pots donar-ne exemples? (Indicador D)
Institucionalització	I_Actuació_Eines anàlisi	15. ONG. Realització per les ONG d'anàlisis prèvies al disseny i implementació dels projectes, per a preveure el seu impacte en contextos de conflicte i/o tensió. Possible ús de metodologies específiques (Bezzozi & Pérez de Armiño) (Indicador H)
Institucionalització	I_Actuació_Formació	11. Donant/ONG: Formació interna en construcció de pau i sensibilitat al conflicte (número de actors de la cooperació pública que ha seguit una formació / No han seguit cap formació) (Indicador 31) i de les ONG (Indicador 32)
Institucionalització	I_Actuació_Investigació	12. Donant/ONG: Promoció de la investigació
Institucionalització	I_Actuació_Joves	13. Donant/ONG: Aplicació de les resolucions del Consell Nacional de les Nacions Unides 1325 (sobre dones, pau i seguretat) i 2250 (sobre joves, pau i seguretat). Pots donar-ne exemples? (Indicador D)
Institucionalització	I_Actuació_Licitacions	9. Donant: Licitacions i consultories del sector privat.
Institucionalització	I_Actuació_Refugi/despla	14. Donant/ONG: Promoció de mesures adreçades a pal·liar la situació de persones refugiades i desplaçades internament. Pots donar-ne exemples? (Indicador E)

Grup de codis	Codi	Definició
Institucionalització	I_Defi_plans_lleis	6. Plans directors o lleis de cooperació i la seva relació amb pol pau. També instàncies vinculades a països prioritaris i polítiques de pau
Institucionalització	I_Defi_pressupost	7. Pressupostos pol pau
Institucionalització	I_Espais_estat_inter	1. Vinculació de les polítiques/actuacions a iniciatives estatals o supranacionals
Institucionalització	I_Espais_Grup reflexió	2. Participació en grups de reflexió sobre construcció de pau / sensibilitat al conflicte (Enumerar-los)
Institucionalització	I_Espais_Grup treball	3. Facilitació de grups de treball amb ONG/socis per a l'obtenció de lliçons apreses
Institucionalització	I_Estructura_organica	5. Existència/inexistència d'un departament de construcció de pau o de sensibilitat al conflicte. (indicador 22)
Institucionalització	I_Estructura_personal	4. Dotació de personal tècnic dedicat a aquests temes o amb experiència en aquests temes. (número persones vinculades) (indicador 21)
Institucionalització	I_Programa	Referència a algun programa d'acció governamental vinculat a la pol de pau. Defensoria de DH, programes específics o prioritziació en territoris/països, per exemple
Lògiques i Ta. De Canvi	Lòg_Justificació	Instàncies a on s'explica la raó de ser de la intervenció, què motiva la política, quin problema vol resoldre. Problema entès com a situació social insatisfactòria que motiva la política pública.
Lògiques i Ta. De Canvi	Lòg_Reptes de la política	Dificultats, barreres per al desenvolupament de la política de pau, línies que cal millorar.

Font: Elaboració pròpia.

Mitjançant aquesta codificació, hem pogut realitzar una anàlisi sistemàtica i comparada de les dades recollides.

3.4 Ètica de la recerca

Potencialment, els reptes ètics de la recerca han estat sobretot vinculats a les entrevistes semi-estructurades i els grups focals. A continuació es presenten alguns dels aspectes clau que s'han dut a terme en l'aplicació de l'ètica en la recerca (Iphophen 2009; Wiles 2013):

- Consentiment informat: mitjançant un informe de consentiment informat s'ha informat a les persones participants dels objectius de la recerca, de l'ús i emmagatzematge de les dades i dels seus drets pel que fa a l'anonimat, confidencialitat, a renunciar a la seva participació i a rebre l'informe final. Això es realitza verbalment i mitjançant la signatura del consentiment informat per part de l'equip de recerca i la persona participant.
- Anonimat i confidencialitat: en relació al punt anterior, es vetlla per mantenir els principis d'anonimat i confidencialitat a tota la recerca.
- Compensacions: el projecte ha vetllat perquè les persones participants a les entrevistes no hagin de desemborsar diners propis, tanmateix, no s'ha recompensat econòmicament la seva participació.

4. Resultats

4.1 Presentació dels casos i evolució del context de les polítiques

L'escenari que s'analitza és el que s'inicia arrel de les grans retallades en les polítiques de cooperació, en el context de la crisi econòmica del 2008, per tal de valorar quines han estat les polítiques impulsades des de les quatre administracions subestatsals seleccionades des d'aleshores. El present apartat descriu la conformació dels principals actors de la cooperació a cada àmbit, quines variacions hi ha hagut amb les diferents legislatures i lideratges, i com aquest fet ha condicionat les prioritats de les polítiques de cooperació de cada actor. Al final del mateix, també es presenten dades recollides a les entrevistes sobre el grau de coordinació i col·laboració entre els actors estudiats.

4.1.1 Ajuntament de Barcelona

L'Alcaldia de Barcelona ha estat liderada per diferents partits en els últims deu anys. Fins al 2011, l'Alcaldia va estar liderada pel Partit Socialista, i des del 2011 al 2015, per la coalició nacionalista democristiana anomenada Convergència i Unió. A partir de les eleccions de 2015 fins a l'actualitat, és la coalició Barcelona en Comú la que dirigeix l'Alcaldia, de forma exclusiva del 2015 al 2019, i en coalició amb el Partit Socialista des del 2019. Aquests canvis de Govern cada 4 anys han quedat reflectits en diferents prioritats i pressupostos atorgats al sector de la cooperació.

Amb menor impacte relatiu de les retallades sobre el pressupost de cooperació en comparació a les altres administracions, donat, en part, a l'alt consens sobre la política entre els partits amb representació municipal en el període, amb el canvi de govern del 2015 l'Ajuntament de Barcelona arriba al 0'7% executat en cooperació. Això permet passar d'una cartera de prop de 50 projectes anuals, a una cartera de 100-115 projectes cada any, des què es dedica el 0'7%.

El principal actor que lidera les polítiques de cooperació a l'Ajuntament de Barcelona és la Direcció de serveis de Justícia Global i Cooperació Internacional (DJGCI). La Direcció depèn de les àrees de la Gerència de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI. Compta amb un mecanisme de participació, el Consell Municipal de Cooperació Internacional per al Desenvolupament, encarregat d'orientar conjuntament, entre l'administració local i entitats de la societat civil, les polítiques de cooperació. Aquest òrgan, però, no es reuneix amb freqüència. La DJGCI aporta un suport estructural a Lafede.cat, la xarxa d'ONG i altres organitzacions per a la Justícia Global amb seu a Barcelona.

Des del 2015, l'Àrea de cooperació ha estat sota el mateix director, i les prioritats de la Direcció de serveis de Justícia Global i Cooperació Internacional s'han caracteritzat per adoptar el model de "Justícia Global", que posa el focus en la responsabilitat dels actors del Nord Global en la situació dels països del món. Sota el concepte de "cooperació de banda ampla" resta centralitat en el desenvolupament per atorgar més importància a altres factors com "l'economia social i solidària, ecologia, transició energètica, feminismes, sobirania alimentària, democràcia participativa, cultura de la pau i els drets humans" (Ajuntament de Barcelona 2018, 23). A nivell pràctic, aquesta orientació de les polítiques de cooperació es concreta de tres maneres principals.

En primer lloc, en un gran compromís per l'Educació per la Justícia Global (deixant enrere el nom d'Educació pe al Desenvolupament), que ocupa la meitat de les carteres de la Direcció, com a forma de promoure una millor comprensió de les desigualtats Nord-Sud. En segon lloc, però no menys important, també es concreta en una aposta forta per la coherència de polítiques públiques, i que permet eixamplar l'abast d'influència de les polítiques de cooperació:

Amb aquest nou canvi polític, l'últim, sí que es va instaurar més la idea que de la cooperació no és només el 0'7, sinó que és el 99,3 restant. I això és un canvi de visió. Perquè a vegades potser podies sentir que des del Departament de Cooperació es pot finançar o donar suport a la causa palestina, mentre que en altres departaments de l'Ajuntament - per part de seguretat - guanyaven concursos empreses que vulneraven drets humans de la part israeliana. Això, realment, és molt difícil de canviar, i segueix passant, però sí que canvia [incorporar] la visió de poder intentar, a través de la compra pública, revertir aquestes injustícies. Amb aquesta mirada més àmplia de no només el 0'7.

C3_GL1

En aquest sentit, la Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional ressalta que el seu rol ha passat de ser un actor donant a ser una agència, un lobby intern de l'Ajuntament per tal de garantir que els contractistes, i tota la cadena de subministrament, respecti els drets humans, oferint suport legal en l'elaboració de convenis de totes les àrees de l'Ajuntament.

En tercer lloc, la incidència. Sota el mandat actual, la Direcció s'ha posicionat en alguns temes de l'agenda política, com en el fet de reivindicar el paper dels municipis en l'acollida de persones refugiades (mitjançant la creació de la unitat "Barcelona, ciutat refugi", d'una convocatòria específica d'EpJG sobre refugi durant 4 anys, i reivindicant un major reconeixement polític dels municipis en l'acollida de persones refugiades, i diversos projectes de cooperació directa), i afegint-se a iniciatives contra les armes nuclears, a través de la implicació en la Xarxa d'Alcaldes i Alcaldesses per la Pau (contra les armes nuclears), i com la campanya Desmilitaritzem l'Educació en contra de la presència de l'Exèrcit a la principal fira educativa de la ciutat:

Vam arribar al 2014-2015, que és just l'últim govern de CiU abans que guanyessin les eleccions els Comuns, i sincerament pel que fa a les entitats de Pau, s'han seguit finançant les mateixes. Sí, potser (...) que he

notat, per exemple, amb la nova alcaldessa, és que a tot el tema de desmilitarització li ha donat més importància. Per exemple, jo no recordo, i no crec que CiU en el seu moment hagués fet un pronunciament tan radical, de dir que al Saló de l'Ensenyament no hi hagués l'exèrcit espanyol. I en canvi això va ser una cosa que l'alcaldessa en el seu moment va agafar com a reivindicació personal.

C3_GL1

En aquest sentit, el nou consistori reivindica el seu paper com a municipi, amb autonomia respecte dels interessos dels Estats, i que permet tenir una veu alternativa al de la lògica política estatal, més coherent amb els valors de la cooperació:

L'estructura fiscal de les ciutats a l'Estat espanyol ens permet articular pressupost propi i, si cal, fer incidència contra l'Estat o contra la Generalitat. Això ens permet molta més llibertat política per dir coses: quan l'Estat es comporta malament, quan la Generalitat fa una aliança estratègica amb Israel, o quan el Govern espanyol ven armes o utilitza la venda d'armes a l'Aràbia Saudita, a Israel o a Turquia per una matança "x", ens permet fer un tipus d'[acció] més independent, més autònoma i més políticament punyent.

C7_GL

En aquest sentit, també, alguns actors han destacat el paper de l'Ajuntament de Barcelona en influir en l'agenda de cooperació durant el període 2015-2019. Això es fa, per exemple, impulsant les trobades de Ciutats per a la Justícia Global, amb ciutats liderades per partits afins, o el fet d'haver creat el programa de defensors de Drets Humans, que després altres actors públics de cooperació van replicar.

Així, el present cicle de la cooperació de l'Ajuntament de Barcelona es caracteritza per una aposta per la Justícia Global, fet que implica la voluntat de deslligar-se del marc de "desenvolupament", per donar més pes a altres factors (drets humans, participació, gènere, etc.), prioritzar l'Educació per la ciutadania Global, la coherència de polítiques, i la incidència en temes relacionats amb la cooperació.

4.1.2 Ajuntament de València

A l'Ajuntament de València és el Partit Popular qui havia estat liderant el consistori durant 25 anys fins l'any 2015. A partir d'aquell any es va instal·lar un govern tripartit amb València en Comú, Partit socialista del País Valencià i Compromís. A partir de les eleccions municipals del 2019, en canvi, governen en coalició el Partit socialista del País Valencià i Compromís. En la legislatura 2015-2019, l'àrea recau en la coalició València en Comú. Després del 2019, se'n fa càrrec el Partit Socialista.

Es considera que la cooperació de l'Ajuntament de València es va iniciar al 1995, amb les primeres convocatòries de concurrència competitiva en matèria de cooperació al desenvolupament – les convocatòries d'acció humanitària i d'EpD es van iniciar al 2000

(Ajuntament de València, 2019, p.11). El PP va posar els fonaments per a crear una institució de cooperació al 2009 amb l'Oficina tècnica del Pla Nord-Sud (que gestionava temes d'immigració, cooperació i codesenvolupament). En aquest període l'assignació pressupostària més alta va ser el 2009, amb un 0,18% del pressupost. El final de la legislatura del PP, però, marcada per la crisi econòmica, va fer que a partir del 2011 els fons fossin reduïts a la mínima expressió, i representen entre el 0,03 i el 0,07% del pressupost municipal, amb els anys 2012 i 2013 sense cap convocatòria competitiva, fet que ha originat que diferents actors caracteritzin els anys de 2011 a 2015 del "període de desmantellament" (entrevistes, Ajuntament de València, 2019, p. 14).

El canvi de govern al 2015 va marcar l'inici d'una nova tendència, amb més pressupost, més efectius, i una voluntat clara de repensar l'àrea de cooperació:

Nosaltres arribem amb una cooperació que no existeix (...) a un Ajuntament que té dues persones tècniques de cooperació i (...) que només fa projectes de sensibilització i d'educació per al desenvolupament però amb molt pocs diners. (...) Comencem a treballar amb les ONG, comencen a parlar-se i d'allí comencem a treballar molt i molt ràpid, perquè en quatre anys no es pot fer molt, per a poder canviar alguna cosa. I van canviar-ne moltes coses: el pressupost va pujar [molt] i vam poder obrir moltes línies de treball.

V2_GL

Actualment, la Regidoria de Cooperació al Desenvolupament i Immigració, creada al 2015, s'ubica en l'Àrea de Benestar i Drets Socials.

Des del 2016, també, es crea el Consell Municipal de Cooperació, espai participatiu on estan representats tots els agents de cooperació de la ciutat. Pel que fa a les entitats, aquestes estan agrupades en la Coordinadora Valenciana d'ONGD, i que històricament havien participat en el sector fent aportacions en el moment de les convocatòries de l'Ajuntament, i que ara tenen un paper d'incidència més ample en el marc del Consell Municipal de Cooperació.

Un dels factors valorats més positivament de la cooperació amb el canvi de govern el 2015 a Ajuntament de València és precisament l'aposta pels espais de participació, principalment a través de la creació del Consell Municipal de Cooperació, amb les entitats, però també a través d'una millor fluïdesa comunicativa entre Regidories, i que ha permès revisar prioritats i instruments de cooperació. A la vegada, el principal repte identificat rau en millorar els mitjans, sigui pel que fa al pressupost (que actualment es situa en prop de 2,5 milions d'euros), sigui relatiu a la quantitat de recursos humans (4 persones tècniques).

El Pla Municipal de Cooperació actualment vigent (2019-2022), elaborat durant la legislatura 2015-2019, és el primer que ha definit la Regidoria de Cooperació al Desenvolupament i Immigració com a tal, i les persones entrevistades confirmen que no hi havia hagut cap esforç de conceptualització anterior del mateix nivell. Així, es fa difícil traçar l'evolució de les prioritats i de la concepció de les polítiques de cooperació prèvies

a aquest pla. El plantejament actual també s'identifica amb el concepte de Justícia Global, i posa molt d'èmfasi en la coherència de polítiques en el si de l'Ajuntament, així com en l'enfocament basat en drets humans (EBDH).

4.1.3 Generalitat de Catalunya

Després d'una etapa de govern socialista (2006-2010), la Generalitat ha estat encapçalada per diferents partits nacionalistes catalans, a voltes amb partits liberals com Convergència Democràtica de Catalunya (2010-2012, i 2012-2016), a voltes amb agrupacions de coalició (del 2016 al 2017 amb Junts pel Sí al capdavant) o pactes de govern (del 2018 al 2021 amb Junts per Catalunya, Esquerra Republicana, i el Partit Demòcrata Europeu de Catalunya). Aquestes dues últimes legislatures, desenvolupades en un període convuls pel conflicte polític-territorial entre el govern central i el govern i altres actors de Catalunya, es caracteritzen per mandats curts, i un govern intervingut pel govern central durant més de set mesos. Actualment, després de les eleccions al Parlament del 2021, el govern encapçalat per un pacte de govern entre els partits Esquerra Republicana de Catalunya i Junts per Catalunya, ha deixat la cartera d'Exteriors, i, dins d'aquesta, la Direcció de Cooperació a mans del partit liberal Junts per Catalunya.

La cooperació de la Generalitat de Catalunya mai ha assolit l'estàndard recomanat per les Nacions Unides del 0'7% del PIB. L'assignació màxima va arribar al 0,43% del PIB l'any 2010, i des de llavors no s'ha recuperat, amb un pressupost, al 2020, que representa menys del 0'2% sobre els recursos propis de la Generalitat de Catalunya. El Pla Director de Cooperació actual (2019-2022) preveu que la Generalitat de Catalunya no assoleixi aquesta assignació del 0'7% fins l'any 2030. La manca de pressupost no implica només impulsar menys projectes, sinó que té implicacions tècniques i de capacitats en el sector que es retroalimenten:

Tècnicament, la reivindicació ha estat intentar concentrar esforços en menys coses però d'articular actors, per no tenir moltíssimes actuacions però amb pocs imports i que per tant l'impacte es pot veure menys. És molt difícil, després, fer l'exercici d'articular o de coordinar [això també és un repte interessant], que és el que té gràcia també, no? Com una cooperació de país, a on intentem articular les iniciatives dels ajuntaments o de les entitats amb els departaments.

C2_GR2

El Govern ha agafat un compromís claríssim que el 2030 compleix amb el 0'7. Doncs complir amb el 0'7 – aquest any passat que vam fer números – voldria dir situar les polítiques públiques de Cooperació, Pau i Drets Humans, en comptes de 52 milions, en 230. Per [gestionar] 230 milions anuals hem de tenir unes estructures molt més fortes que les que tenim. És certa una frase de l'Ernest Maragall, que em va agradar molt, que deia [que aquest] "és un país de la petita i mitjana empresa i és un país de petita i mitjana ONG". Hem d'aconseguir molta més musculatura si ens

creiem aquest Pla Director (...) Si tenim un Pla Director ambiciós i volem, no anar només en el post-conflicte, sinó algun dia treballar per la prevenció de conflictes, aquí fan falta unes... Hi ha qui diu "un pressupost" i jo dic "no només un pressupost". Per molt pressupost que tinguem, si no tenim unes estructures més potents, més musculades... Per mi aquest és un repte de futur importantíssim.

C1_GR

El principal actor de la cooperació a Catalunya és l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD), que depèn de la Secretaria d'acció Exterior i de la UE, i dins d'aquesta, de la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament. Sota el paraigües d'aquesta Secretaria, també, hi ha altres actors rellevants per les polítiques de cooperació per la pau, com és l'ICIP, una institució independent, però que emana i ret comptes al Parlament de Catalunya, i que promou iniciatives de pau tant a Catalunya com a nivell internacional. Pel que fa a la interacció entre les institucions i la societat civil, a Catalunya hi ha tres federacions d'ONG, la Coordinadora d'ONG solidària de Girona, la Coordinadora d'ONGD de Lleida, i Lafede.cat - Organitzacions per a la Justícia Global. Totes tres estan representades, junts amb altres actors com universitats i representants de tots els partits polítics de l'arc parlamentari al Consell Català de Foment de la Pau, un òrgan consultiu que té per objectiu orientar les polítiques de pau de la Generalitat. El Consell de Cooperació al Desenvolupament (2001) i el Comitè Català d'Ajut Humanitari d'Emergència també són espais de participació que depenen de la Generalitat de Catalunya. Mereix un esment especial la Taula Catalana per la pau i els drets humans a Colòmbia, un espai de concertació en el que participen 31 actors, entre institucions (com l'ACCD, l'Ajuntament de Barcelona, l'Ajuntament de Lleida i el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament) així com 27 entitats de la societat civil.

En el cas de la Generalitat de Catalunya, les polítiques de cooperació impulsades han estat molt marcades pels diferents lideratges. El mandat de 2011-2014 es recorda especialment per ser el període en què es va desmantellar la cooperació catalana, arrel de les dràstiques retallades pressupostàries, i de l'acomiadament de la meitat de l'equip tècnic de l'ACCD. El lideratge, del 2014 al 2016, d'una Directora General de Cooperació independent va contribuir a marcar un punt d'inflexió, incorporant de forma molt significativa la perspectiva de gènere i basada en drets humans en el sector. Des de l'any 2016, la següent Direcció ha seguit recolzant l'enfocament de gènere i basat en drets humans, incorporant, també, l'Agenda 2030 i els Objectius de Desenvolupament Sostenible.

I després hi ha hagut tota l'evolució dels ODM als ODS, i aquí nosaltres havíem fet aquesta altra sacsejada que era de passar-ho tot per l'Enfocament de Gènere i Basat en Drets Humans, que penso que hi va haver un impuls polític, però crec que ha sigut una consolidació molt deguda a l'impuls tècnic: hi ha hagut un desenvolupament [en el] que s'ha cregut. I llavors ara venen els ODS i tenim també una mirada crítica. I a més disgreguen molt. Però intentem posar-hi aquesta mirada. I com ho mirem? Doncs a través de l'enfocament [de Gènere i Basat en DH]. Per tant, des de la mirada més transformadora, des de la mirada més potenciadora. I assumim aquesta perspectiva de la coresponsabilitat: hem

de treballar horitzontalment, amb tots els actors, [fent] que tots els actors aprenguin del procés...

C2_GR2

També es troben referències específiques lligades a la cooperació per la pau. Diferents plans directors, al llarg dels últims 10 anys, han recollit continguts de cooperació per la pau, com a principi i com a objectius operacionals (veure amb més detall a l'apartat 5.2). Sovint, el discurs ressalta una vinculació de Catalunya amb la pau i moments clau de la història de la cooperació catalana, associats a conflictes armats:

I tot el tema de prevenció del conflicte o post-conflicte sempre ha estat molt implicat en els programes de cooperació que tenim. Moltes vegades comentem que el gran boom de la cooperació de les ONG neix amb la Revolució nicaragüenca (...); i molta de la cooperació directa, aquella cooperació ciutat-ciutat, regió-regió, país-país que es fa des de Catalunya, neix a partir de les guerres del Balcans, i d'una relació molt especial entre Barcelona i Sarajevo. També surt d'un conflicte, i no vam poder treballar el pre-conflicte, però sí que hi ha hagut institucions molt implicades en el post-conflicte. I aquest és un tema que ha anat creant un pòsit i ha anat creant unes entitats que això ho saben treballar.

C1_GR

Pel que fa als reptes de millora, s'ha valorat com una mancança el pressupost insuficient - molt lluny dels compromisos internacionals - i la manca d'una política clara d'acció humanitària, a conseqüència, en part, de no tenir prou pressupost per tenir un sector humanitari suficient.

4.1.4 Generalitat Valenciana

En una alternança similar a la de l'Ajuntament de València, a la Generalitat Valenciana diferents governs del Partit Popular (PP) van ser substituïts, al 2015, per una coalició tripartita (Acord del Botànic: Partit Socialista del País Valencià, Compromís i Podem). Els anys de govern del Partit Popular van quedar molt llastrats pel cas Cooperació (també anomenat Cas Blasco), que esclata el 2012 per presumpte desviament de 6 milions d'euros de cooperació. El cas, que encara té dues de les tres peces per jutjar, va comportar la condemna de l'ex-conseller (PP) a 8 anys de presó i 20 anys d'inhabilitació per una de les peces. Aquest fet va afectar la credibilitat del sector, i ha suposat haver de fer front a l'estigma social i polític - intern, en el propi govern i administració. Així, molta part de l'activitat a partir del 2012 (encara amb el PP), fins al 2015 - i encara ara - es centra en resoldre expedients i respondre a requeriments judicials. Aquesta etapa també es correspon a retallades pressupostàries molt severes, com és el cas d'altres institucions en aquell mateix període.

El canvi polític del 2015 a la Generalitat suposa un impuls de la política de cooperació internacional. Aquesta aposta es manifesta en l'augment pressupostari i de recursos

humans des del 2016, en l'aprovació d'una nova Llei 18/2017 de 14 de desembre, de la Generalitat, de cooperació i desenvolupament sostenible, i en l'aprovació de nous plans directors i realització de diagnòstics de les etapes anteriors (Generalitat Valenciana 2017). Les relacions amb la societat civil també es reactiven i busquen disminuir l'opacitat sobre la gestió: millora en rendició de comptes, modificació i impuls del Consell Valencià de Cooperació a la Generalitat Valenciana. Tot i així, l'assignació a les polítiques de cooperació encara representen, només, un 0,14% del pressupost total de la Generalitat Valenciana.

A la Generalitat Valenciana, les polítiques de cooperació s'executen des de la Direcció General de Cooperació Internacional al Desenvolupament (DGCID), dirigida, des del 2015, per persones vinculades al PSPV-PSOE. El fet de que es tracti d'una Direcció General i no d'una agència específica de cooperació implica certs inconvenients (com la impossibilitat de contractar personal laboral format en cooperació), però algun benefici respecte de la rendició de comptes, segons persones entrevistades:

Aquí està el debat també, amb una mirada de creixement pressupostari per a la cooperació, si cal canviar el model, cap a per exemple un model d'agència, que permeti tindre més flexibilitat en la contractació de personal. Però eixe model té defensors i detractors, i en part també està encara l'estigma del passat. Una agència té menys control.

V1_GR

També és destacable la Comissió Interdepartamental per a la Cooperació Internacional al Desenvolupament, conformada per representants de les conselleries, amb la missió de fer el seguiment i l'avaluació de la implementació de mesures i vetllar per la coherència de polítiques entre conselleries, i el Consell Territorial Sectorial per a la Cooperació Internacional al Desenvolupament, amb representants de la Federació Espanyola de municipis i Províncies (FEMP), i sis municipis de les províncies d'Alacant, Castelló i València, i el Fons Valencià per la Solidaritat, entre altres actors, que té per objectiu la coordinació entre diferents administracions de la Comunitat Valenciana (Decret 94/2018). El Consell Territorial, però, no s'ha reunit des de la seva creació al 2018, i alguns actors deploren que "l'harmonització de polítiques amb l'administració local és feble" (Generalitat Valenciana, 2020, p.5).

Pel que fa als espais de participació de la societat civil, el principal òrgan referent a les polítiques de cooperació és el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament, i també el Comitè Permanent d'Acció Humanitària i d'Emergència (CAHE) específic, com el seu nom indica, de la coordinació de polítiques d'acció humanitària. A més, al 2018 es va crear l'Alt Consell Consultiu per al Desenvolupament de l'Agenda 2030, format, entre altres, per representants de prop de 25 institucions diverses, com el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament, la FEMP, el Consell Valencià de la Dona, Consell Valencià dels Joves, representant d'Universitats, de sindicats, d'empreses, sis representants d'entitats de la societat civil, etc. persegueix l'objectiu d'assessorar a la presidència de la Generalitat en l'aplicació de mesures pel compliment dels ODS.

Finalment, també és un actor rellevant la Coordinadora Valenciana d'ONGD, que recentment, i en principi de forma temporal, ha creat un subgrup de treball sobre polítiques de pau per a incorporar aquest tema al proper Pla Director de cooperació Valenciana.

Com mostren molts d'aquests organismes, la principal prioritat de les polítiques de cooperació de la Generalitat Valenciana és l'aplicació de l'Agenda 2030 pel compliment dels ODS. Tal i com mostra el fragment següent i recerques específiques (Belda Miquel, Calabuig Tormo, i Boni Aristizábal 2020), l'aplicació dels ODS per part de la cooperació de la Generalitat Valenciana ha estat controvertida per actors de la societat civil .

Jo, què volguera? Construir una cooperació valenciana amb uns objectius clars i un perfil propi i un objectiu propi diferenciador. (...) Des del meu punt de vista, crec que devem reprendre i buscar eixe objectiu i [això] ho lligue amb l'altre element [que té a veure amb] què volem de la cooperació. (...) La cooperació descentralitzada podria tindre, centrar-se més en la solidaritat entre els pobles. Jo crec que eixe podria ser un dels elements diferenciadors. I no estem encaminant cap ahí, fins ara. Què [sí] ha tingut molt la cooperació valenciana, molt de procediment, molta millora en tot el que significa la qualitat de l'ajuda (que al final no saps si és qualitat o burocràcia).

V6_O

Des del 2015, també, s'aposta per l'enfocament basat en drets humans. Alhora, també es manifesta l'interès d'anar enfortint l'articulació de polítiques de foment de la pau que es despleguen més endavant. Els principals aspectes positius del canvi de govern el 2015 que han destacat les persones entrevistades són la voluntat genuïna de passar pàgina després de praxis de corrupció gravíssimes que van afectar tot el sector, amb un esforç pels mecanismes de control de la gestió dels fons públics. A la vegada, segons diversos actors, aquest esforç per al control de la gestió, ha suposat una despolització i burocratització excessiva de l'actuació:

Però, i això no és exclusiu de la Generalitat Valenciana o de l'Ajuntament, la cooperació en general té un pecat original que té a veure sobretot en tot aquest esforç de la suposada qualitat, marc lògic, auditoria, línia de base... Tota la burocràcia al voltant del treball de cooperació, que jo sé que és necessari i té que valdre, també et permeten efectivament poder fer un millor treball, però al final pel camí això s'ha convertit en l'important, i l'objectiu com que s'ha desdibuixat un poc en caràcter general.

V6_O

En resum, la cooperació de la Generalitat Valenciana ha tornat a prendre embranzida després de fortes retallades i l'impacte del cas de corrupció Cooperació. Actualment, les seves principals característiques rauen en el seu compromís per reactivar el sector de la cooperació amb una forta aposta per l'Agenda 2030.

A mode de síntesi, la Taula 4.1. exposa els elements que acabem de descriure.

Taula 4.1. Característiques comparades dels actors analitzats

Govern	Partits i ideologia	Marc Legal	Actors governamentals responsables de la cooperació per la pau	Principal Pla definidor de polítiques	Pressupost de l'AOD al 2019 (en € i % de pressupost del govern)
Ajuntament de Barcelona	Convergència i Unió (2011-2015), Barcelona en Comú (2015-2019), Barcelona en Comú i Partit dels Socialistes de Catalunya (a partir del 2019)	-	Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional – Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI (sense àrea específica de pau, 1 persona amb altres carteres)	Pla Director de Cooperació per a la Justícia Global (2018-2022)	10.065.719 € 0'7%
Ajuntament de València	Partit Popular (1999-2015) València en Comú, Compromís i Partit Socialista del PV (a partir del 2015) Compromís i Partit Socialista del PV (2019)	-	Servici de Cooperació al Desenvolupament i Migració - Regidoria de Cooperació al Desenvolupament i Immigració creada al 2015 (sense àrea específica de pau)	Pla Municipal de Cooperació Internacional pel Desenvolupament (2019-2022)	2.427.014€ 0,33%
Generalitat de Catalunya	Partit dels Socialistes de Catalunya (2006-2010), Convergència i Unió (2010-2016) Pactes de govern entre partits nacionalistes de centre-dreta i d'esquerra (a partir del 2016)	Llei de Cooperació (2001) Llei pel Foment de la Pau (2003) Llei contra la Militarització (2017)	Direcció General de Cooperació al Desenvolupament / Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (Havia tingut 2 càrrecs tècnics especialitzats en construcció de pau, però aquesta unitat va desaparèixer amb les retallades de fons al 2011)	Pla Director de Cooperació al Desenvolupament (2019-2022)	33.333.557,83€ 0,19%
Generalitat Valenciana	Partit Popular (1995-2015) Partit Socialista, Compromís i Podem (a partir del 2015)	Llei de Cooperació (2017) Llei pel Foment de la Pau en procés de concepció.	Direcció General de Cooperació Internacional pel Desenvolupament - Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica (sense àrea específica de pau)	IV Pla Director de la Cooperació Valenciana (2017-2020)	28.436.792 € 0,18%

Fonts: Entrevistes, Plans directors, Memòries del 2019, organigrames, i altres documents analitzats.

4.1.5 Valoracions sobre l'evolució de la col·laboració entre els actors analitzats

Des de la complementarietat de la funció de cada actor, a les entrevistes s'identifiquen fragments que apunten a la necessitat d'una major cooperació entre actors de la cooperació. Es destaca la utilitat de la cooperació tècnica intermunicipal, tant entre ajuntaments catalans i valencians, com amb ajuntaments de països del Sud global. Aquesta cooperació tècnica amb països del Sud sembla més complicada amb actors regionals per la dificultat d'establir equiparacions des d'aquest nivell de govern:

Perquè sabem que el municipalisme també és un idioma - és molt fàcil. A nivell d'estructures subestats és molt més complicat. Els Departaments... tu saps que hi ha un Estat i hi ha municipis. Però les estructures subestats són molt diferents entre sí i podem treballar molt bé en una província de Moçambic, però no té res a veure amb un Departament de Colòmbia, o no té res a veure amb una regió d'Orient Mitjà... Aquesta manera de trobar aquesta relació de tu a tu, amb elements subestats, és un dels temes que dificulta aquesta acció que es pugui fer des del Govern de Catalunya.

C1_GR

Un altre aspecte destacat és que hi ha un potencial molt ample per a diversificar i reforçar la col·laboració amb una diversitat d'actors, des d'altres regidories i conselleries, universitats, empreses, actors polítics... aquest esforç per la implicació amb altres actors es considera clau per a què els principis de la cooperació siguin compartits per majors sectors socials, i no per una minoria compromesa. Tot i que la diversificació d'actors no està lliure de polèmiques (en el context valencià, per exemple, es qüestiona el fet que agències lligades a Nacions Unides puguin entrar accedir a convocatòries de competència competitiva, a més de convenis, i també és qüestiona de forma generalitzada la cooperació amb certs tipus d'empreses), sí que és general la valoració sobre la necessitat d'arribar a actors més amplis. Els fragments següents exemplifiquen aquestes valoracions:

Però ja saps que moltes vegades si no ets creatiu (...), al final vénen els mateixos, és quasi d'autoconsum. Llavors creiem que per impacte, i també per una qüestió d'eficiència de recursos, que és bo o que les entitats treballin conjuntament. I és una crítica que també em faig com a Administració. [En el sentit] que hauríem de treballar molt més en xarxa a les administracions i no cadascú [per la seva banda].

C3_GL1

¿Cómo podemos valorar la actividad parlamentaria? ¿Cuál es el interés que suscitan estos temas en les Corts Valencianes? Pues al margen de lo que podamos opinar sobre la relevancia de los temas que se abordan, los debates no trascienden de la comisión de derechos humanos, de carácter no legislativo y con una actividad bastante limitada. Y tampoco resulta tan fácil acceder a los grupos parlamentarios, ni existen cauces normalizados para influir en la agenda. Esa es a grandes rasgos la visión que tenemos como organización.

V7_O

Com s'ha comentat en apartats anteriors, algunes entrevistes posen èmfasi en l'existència d'espais de coordinació entre diferents actors durant el període estudiat. És el cas de la Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans, per exemple, a on participen diferents entitats i actors institucionals catalans i locals. A aquest espai de concertació en base a un objectiu de coordinació i incidència conjunta amb un criteri territorial, es suma una altra iniciativa basada en l'afinitat partidista i el municipalisme, com és el cas de l'encontre "Ciutats per la Justícia Global", en el que van participar les àrees cooperació dels ajuntaments de Barcelona, València i altres municipis de partits afins.

Malgrat aquestes iniciatives, és baixa la coordinació entre diferents actors governamentals subestats que impulsen polítiques de cooperació. Així ho valoren diferents persones entrevistades en els contextos català i valencià. En línia amb el que altres investigacions han valorat, això pot generar "una sensació de certa fragmentació de la cooperació i desaprofitament de la possibilitat de generar sinergies i efectes multiplicadors" (Carrillo, Fernández, i Martí 2017, 7). Des de les entitats, també, s'ha reclamat que els actors de l'administració s'esforcin conjuntament per una desburocratització (sobretot en el cas de la DGCID de València) i una equiparació de formularis i procediments.

4.2 Presència i articulació dels conceptes de pau i construcció de pau en instruments de política pública

Com han comentat diferents persones entrevistades, el concepte de pau és tan ampli com difícil d'acotar i de distingir d'altres formes de cooperació. Per aquest motiu, aquest apartat analitza la comprensió de la política pública de cooperació per a la pau dels governs estudiats des de la manera com és concebuda en documents de definició i orientació de polítiques (plans directors) i interpretada per les persones que les executen.

L'apartat s'estructura amb una aproximació a com defineixen la cooperació per a la pau els diferents governs vinculats al sector de la cooperació internacional. A continuació s'estudia la manera com es fa operativa (en objectius) la política i quina és la seva relació amb marcs globals de definició de política. El següent apartat se centra en el grau d'incorporació de perspectives de sensibilitat al conflicte. En darrer lloc, el focus es posa sobre la comprensió amb què col·lectius d'especial importància (dones, joves, persones desplaçades) estan essent atesos per les polítiques.

4.2.1 Definició de la cooperació per a la pau

A mode de primera aproximació a la comprensió sobre el que hem anomenat polítiques de pau que tenen els actors estudiats, s'analitzen documents principals de definició i

orientació de política pública. La Taula 4.1 mostra diferents maneres en què els governs incorporen conceptes com ara la pau, o la construcció de pau en els plans directors vigents durant el període considerat. Així, l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya incorporen alguna definició que interpretem de construcció de pau. La Generalitat Valenciana s'acull a la pau com a principi rector de l'Agenda 2030 i adopta el "foment de la pau" com a àmbit de treball del seu objectiu general. A l'Ajuntament de València la incorporació de marcs sobre pau, violència o conflicte és molt marginal o inexistent.

Taula 4.2. Formes d'introducció de la concepció de pau en principis rectors, objectius generals, dels plans directors

Govern	Tipus d'incorporació de "Pau/construcció de pau"	Extracte
Ajuntament de Barcelona	Incorpora una definició de pau	Cultura de la no-violència: el foment de la pau, la justícia, la igualtat i l'equitat en les relacions entre persones, pobles, cultures, nacions i estats. També la prevenció i la solució pacífica dels conflictes i les tensions socials, l'enfortiment i l'arrelament de la pau i la convivència des d'una perspectiva intercultural. (p.25)
Ajuntament de València	El terme no apareix, o molt marginalment	..
Generalitat de Catalunya	Incorpora comprensió de construcció de pau, sense definir el terme	La cooperació catalana se centrarà a identificar, descriure i transformar totes les formes de violència, incloses les derivades d'entorns febles d'estat de dret i alts nivells de corrupció i criminalitat. A més, es promouran els drets de les víctimes i l'enfortiment i millora de la cohesió social. (p.31)
Generalitat Valenciana	Incorpora la pau com a principi rector	"La Cooperació Valenciana al Desenvolupament s'alinea amb l'Agenda 2030 de Desenvolupament Sostenible, i prioritza les actuacions en les 5 dimensions que aquesta preveu: les Persones, la Prosperitat, el Planeta, la Pau i les Aliances." (p.9) "2. Objectiu General: Contribuir a l'eradicació de la pobresa, a la reducció de la desigualtat extrema, al desenvolupament humà, econòmic i social, i a la defensa dels drets fonamentals de les persones, impulsant processos de democratització, bon govern, foment de la pau i el ple gaudi dels drets humans de les dones i els homes." (p.11).

Font: Elaboració pròpia a partir dels Plans directors respectius.

Les entrevistes a representants de les administracions, enriqueixen la interpretació de la taula anterior. Així, d'una banda, l'Ajuntament de València mostra que malgrat el marc conceptual vinculat a la pau no és present en la definició de la seva política pública, l'orientació de la mateixa, sí pot emmarcar-se, al final, en una concepció de pau. Els fragments següents, a dues persones entrevistades (tècnic/a i polític/a) de l'Ajuntament de València, exemplifiquen aquest punt:

P: Quina comprensió creus que hi ha de la pau, de la construcció de pau a l'Ajuntament de València?

V3_GL: Jo et diria que molt poca.

V3_GL

És un terme que a Catalunya sí que està molt present a la teoria, i als plans, les estratègies, però és veritat que al País Valencià, com a política de pau, no se'n parla tant. És un terme més transversal, però no és un tema central que es parli ni en les ONG, ni a les institucions.

(...)

Per mi, vaig fer polítiques de construcció de pau. I com fem construcció de pau? Posant al centre a les persones, garantint els drets, i tenint una visió molt global d'on som i com repercuteix en el que fem, les decisions que prenem, a altres parts del món. Llavors sóc una persona conscient d'on visc. En quin context, en quin hemisferi. I com això fa o no fa, beneficia o perjudica, altres parts del món.

V2_GL

A la vegada, la representant política en el període estudiat posa en dubte que el concepte de pau pugui articular el treball públic sobre els reptes globals actuals i, de fet, proposa la idea de justícia global com alternativa:

La pau és un concepte molt simbòlic i molt obert, però potser ara mateix al segle XXI i amb tot el que estem vivint, potser es queda curt o obsolet, no? O és un concepte que els nostres pares van començar a treballar quan tenien conflictes tan bèsties, que ara n'hi ha, no? Però com ara n'hi ha tants, és com que és més complicat entendre la pau des d'un concepte molt clar que no sigui conflicte, no conflicte. [...] Però aquí al País Valencià portar aquest concepte ara, jo crec que no té sentit. Crec que tindria més sentit un concepte de justícia global i entendre que el que ens passa aquí ens passa allà.

V2_GL

El desenvolupament de la mirada vinculada a la construcció de pau present al Pla Director de l'Ajuntament de Barcelona en certa mesura contrasta amb la percepció que tenen persones entrevistades de l'Ajuntament de no ser punta de llança o referent en aquest tema:

En primer lloc, no tenim una categoria de Cooperació per la pau, així, tal qual. Teníem previst fer una estructuració, una mena de programa integrat en temes d'educació per la pau que està encara pendent. És un àmbit que no és un dels nostres forts, o valors afegits especials més desenvolupats.

C7_GL

El nostre perfil és baix. En aquest sentit vull dir que no és una... No liderem, com liderem altres temes, el tema de pau.

C3_GL1

A l'entrevista, dues tècniques expliquen que a l'Ajuntament de Barcelona entenen la pau "en un sentit ampli de justícia global. No és absència de guerra, és tot" (C3_GL2). A la vegada, a nivell conceptual, aquesta amplitud no fa fàcil manejar el concepte (veure, el fragment següent de C3_GL2). A continuació, C3_GL1 planteja que, tot i que pau està definida en el Pla Director, juga un rol ambivalent amb l'enfocament de drets. Aquesta ambivalència és resolta a partir de l'operacionalització efectuada al mateix pla:

És immens, no? Pau és tot i ahora tampoc res. I amb la idea aquesta, tal com diu el Pla Director, de començar a fer una mica més del que fem

C3_GL2

Ja es va fer l'exercici de què enteníem per "pau" en el moment d'elaborar aquest Pla Director (que hi va voler fer una menció expressa). Nosaltres per determinar si és pau o no - a nivell més operatiu, ja no tant conceptual [per] què al final arribaríem a la conclusió de que gairebé tot el que es fa en drets humans és Pau també, no? - O el que es fa en altres accions, perquè si la prestació de serveis bàsics fa que no hi hagi conflicte en una zona, o moltes vegades els conflictes vénen perquè la gent no té garantits els serveis bàsics, per posar un exemple. I al final tot contribueix a la pau: que no hi hagi discriminació, que la gent tingui accés a l'aigua, que els defensors de drets humans estiguin protegits..., En definitiva, doncs, podria ser tot.

C3_GL1

La mirada de la Generalitat de Catalunya ha de comprendre's en el marc d'una trajectòria continuada en el temps posant el focus, com un diu la seva direcció, en aspectes de construcció de pau:

Tot el tema de prevenció del conflicte o post-conflicte sempre ha estat molt implicat en els programes de cooperació que tenim.

C1_GR

De fet, en una conversa amb dues tècniques, una d'elles essent una de les dues persones especialitzades en construcció de pau que va tenir l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament durant 8-9 anys, explica com internament s'ha treballat sempre des d'un concepte ampli de pau positiva. La perspectiva de construcció de pau es feia transversal en àmbits geogràfics sobretot abans de les retallades i de la reestructuració de l'ACCD. Així ho mostra el fragment del diàleg entre les dues tècniques:

C2_GR1: Internament sempre parlàvem des d'un concepte ampli de cultura de pau i de recolzar iniciatives i projectes que parlaven de qualsevol tipus de violència en els països que prioritzem com a Agència. Per tant entenc que abans era quasi tot. Era un concepte molt ampli que enteníem que es podia treballar, o que fins i tot s'havia de treballar, a qualsevol projecte que l'Agència financés. O sigui: en un inici es treballava

com transversalment o sectorialment. (...) Però quan intentàvem transversalitzar-la a les àrees geogràfiques era difícil fer-ho sinó era països en conflicte armat. Volíem treballar la sensibilitat al conflicte en qualsevol país amb violències de tot tipus i aquesta era una feina de formiga que a vegades no era ni fàcil de fer.

C2_GR2: Jo crec que això s'ha fet sobretot en països en conflicte. Per exemple, amb Colòmbia, no podem plantejar cap iniciativa si no es té en compte aquesta perspectiva. En altres no m'atreveria a dir que és un tema transversal.

C2_GR

Segons una de les dues persones entrevistades de l'equip tècnic, tot i que la concepció del conflicte no ha canviat dins de l'ACCD, sí pensa que ha estat menys visible durant els darrers anys, cosa que percep com una pèrdua:

[Aquests darrers anys] les polítiques de cooperació també han evolucionat i hem tingut moltes direccions diferents, molts pressupostos diferents que també... jo recordo que quan hi havia una unitat d'acció humanitària i de construcció de pau teníem uns pressupostos que no maneguem ara. I amb un personal tècnic específic vetllant per aquesta incorporació, transversalització... que costava, perquè precisament des de la pau positiva, en moltes àrees geogràfiques en les que treballàvem, no veien que havíem de treballar-la a tot arreu. (...) Crec que sí que es va aconseguir treballar aquesta transversalitat. (...) I aquí jo sí que, potser no sé si estarem tan d'acord, ara, però per mi sí que hi ha hagut una pèrdua. Una pèrdua de posar en valor el concepte. Penso que és important, que els conceptes són importants i és important que es mantinguin. (...) Potser el Director General ho sabia defensar com que això impregna qualsevol actuació que fem, no? Però no està tant visibilitzat.

C2_GR1

Les dues persones entrevistades a la Direcció General de Cooperació i Solidaritat de la Generalitat Valenciana manifesten que el concepte de pau o de construcció de pau està poc articulat a la seva política, més enllà de l'alineament amb l'eix Pau i l'ODS16 de l'Agenda 2030. A la vegada, s'explica que hi ha voluntat d'aprofundir sobre la perspectiva de pau en la política pública de la comunitat a partir, entre d'altres, de la creació d'una Llei de Foment de la Pau (fins ara inexistent al context del País Valencià):

Jo crec que la pau ha sigut un contingut més transversal que un contingut directe, en la cooperació. Ací jo, per exemple, mai no he sentit... Ho he sentit, però no és un concepte, per exemple, [com el de la] justícia global. No és un concepte en el que treballem. Nosaltres treballem més en el tema de l'educació per a la ciutadania global, per exemple. I és possible que als plans directors pugue haver un eix, o un objectiu o una qüestió concreta de pau però jo crec que sempre s'ha treballat més com una cosa que està en la base del treball, sobretot en este nou enfocament de la cooperació que és un enfocament de drets, bàsicament. Se treballa des de l'enfocament de drets.

V1_GR

També és de veres que el tema de la pau, nosaltres en 2016-17 comencem a elaborar el que va a ser el IV Pla Director de la cooperació valenciana. En este IV Pla, nosaltres directament comencem a alinear-nos en l'Agenda 2030. En els seus cinc eixos d'activitat i evidentment un d'estos eixos és la pau. Sempre hem tingut entitats que han treballat el tema de la pau: el tema de Colòmbia... Però a mi em dona la impressió que no està replegat de manera clara i precisa. Que és com una visió tangencial. Encara que el IV Pla Director ja parla de què és l'eix de pau, per a mi no acaba de concretar.

(...)

Ara nosaltres estem treballant en la redacció del V Pla Director i en este quinqué Pla Director ja estem enfortint més la línia de l'eix de la pau. Paral·lelament, el que passa és que no hem començat perquè no ens ha donat temps, sí que des de la mateixa consellera, des de el mateix gabinet de la consellera, sí que anem a treballar en la nova llei de foment de la pau i els drets humans.

V9_GR

Des d'anàlisi de plans directors i les entrevistes, ens interessem també per quins són els marcs globals que influencien les polítiques públiques de cooperació internacional i de pau dels governs estudiats. La taula 4.3 és una síntesi del resultat a aquesta pregunta. En general, cal dir que tant els enfocaments de Gènere i Basats en Drets Humans, com l'existència dels compromisos derivats de l'Agenda 2030 i els Objectius de Desenvolupament Sostenible són utilitzats a totes les administracions estudiades, encara que amb diferent grau de preponderància per part de plans directors i persones entrevistades.

Taula 4.3. Marcs internacionals que influencien la política pública de cooperació internacional i pau en el període 2015-2019

Govern	Marcs globals en el conjunt política cooperació internacional	Marcs específics de política de cooperació per a la pau
Ajuntament de Barcelona	Justícia Global	Dret de les persones al refugi, a desplaçar-se i a migrar
Ajuntament de València	Enfocament Basat en Drets Humans	-
Generalitat de Catalunya	Enfocament en Gènere i Basat en Drets Humans (ODS s'hi emmarquen)	CEDAW; Marc protecció internacional persones desplaçades i refugiades
Generalitat Valenciana	Agenda 2030 i Objectius de Desenvolupament Sostenible	ODS 16 Sobre Pau, Justícia i Institucions Sòlides; Drets de la població refugiada, desplaçada i apàtrida; dret internacional humanitari i Agenda de la Humanitat en el marc de la Cimera Mundial Humanitària

Font: Elaboració pròpia a partir de les entrevistes realitzades i dels Plans directors.

La comparació dels nivells de governança regional o municipal mostra diferències. Així, d'una banda, els governs de Catalunya i el País Valencià emmarquen el seu Pla Director (el V Pla Director 2019-2022 per part de la Generalitat de Catalunya, el IV Pla Director 2017-2020 de la Generalitat Valenciana) en l'Agenda 2030. Ara bé, si la Generalitat Valenciana s'alinea fortament en el marc Agenda 2030 i els ODS, la Generalitat de Catalunya diu assumir el marc global "des d'una perspectiva crítica" i coneixedor de les seves deficiències (Ajuntament de València 2019, 17) i l'adopta sense deixar de considerar que l'Enfocament de Gènere i Basat en Drets Humans és vertebrador i "definitori de la cooperació catalana a nivell internacional".

D'altra banda, els dos ajuntaments estudiats articulen la seva estratègia prenent més distància de l'Agenda 2030 i els ODS. Aquí, la perspectiva basada en drets humans i la de la Justícia Global prenen relleu. Pel que fa a la Justícia Global, la concepció no remet a una proposta articulada entre estats a nivell internacional. El marc és llançat a Barcelona des de les organitzacions de Lafede.cat-Organitzacions per a la Justícia Global i l'Ajuntament de Barcelona la desenvolupa des de la vertebració de la perspectiva en instruments com ara el Pla Director. La idea és utilitzada com a marca a l'Ajuntament de València. Aquest ús, d'acord amb les entrevistes a representants de l'àmbit de l'Ajuntament, respon a la influència que exerceix l'Ajuntament de Barcelona a l'Ajuntament de València, però també en altres actors municipals de l'estat durant la legislatura 2015-2019. I, tot i que també forma part del vocabulari de la Direcció General de Cooperació i Solidaritat de la Generalitat Valenciana i de les entitats del País Valencià, la recerca mostra que no és un concepte que ha estat tan apropiat per aquests actors que acabem d'anomenar. En el cas de Catalunya, a nivell institucional, la Generalitat utilitza l'expressió de Justícia Global en el IV Pla Director 2015-2018. En el vigent (que abraça el període 2019-2022) l'expressió no hi apareix de manera explícita, però en les entrevistes les persones que treballen a la Direcció General o a l'ACCD es fan ressò de la influència de la perspectiva Justícia Global.

Pel que fa a marcs de política global que poden interpel·lar directament a les polítiques de pau, els plans directors n'expliciten poques referències. Per exemple, no esmenten la resolució 1325 ni posteriors resolucions sobre Dones, Pau i Seguretat. Aquí cal dir, però, que el Pla Director de la Generalitat de Catalunya sí anomena la CEDAW (Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona). Tampoc s'anomena la resolució 2250 sobre Joves, Pau i Seguretat. En canvi, pel que fa l'atenció a fenòmens vinculats a desplaçament i refugi, gairebé tots els plans fan referències explícites als marcs internacionals que vetllen per garantir els drets d'aquests col·lectius.

4.2.2 Lògiques i formes d'intervenció en la cooperació per a la pau

En la secció anterior ens aproximem a la visibilitat i comprensió de la pau o construcció de pau que tenen els actors governamentals analitzats. En aquesta part enfoquem

l'anàlisi en la manera com es desplega l'actuació de les administracions i, en aquest sentit, se centra en la manera com els governs planifiquen la seva acció en relació a la cooperació per a la pau. En fer aquesta anàlisi, entenem que atenem, tot i que no hagin estat explicitades d'aquesta manera pels governs, a les lògiques i teories de canvi de les administracions en tractar la cooperació per a la pau. A nivell de procediment, l'anàlisi subseqüent es realitza tant des de l'estudi de la formulació realitzada en plans directors com de les entrevistes.

En primer lloc, com a valoració general, cal dir que l'operacionalització de la mirada pública per a la promoció de la pau o la construcció de pau pren diferents aproximacions a les administracions. Això és així fins i tot quan la concepció de pau o la construcció de pau no és una perspectiva explícitament orientadora en la definició de política pública, com és el cas de l'Ajuntament de València. El següent fragment, per exemple explica la posada en marxa d'iniciatives de cooperació directa que mostren un alineament amb la intervenció pública per a la construcció de pau:

Vam aconseguir ser ciutat de comerç just, vam podem involucrar la gent, vam fer un programa de defensors i defensores de drets humans a on vam tindre gent. Bé, el programa de defensors que teniu a Catalunya, el País Basc, Madrid, a València mai a la vida havia existit. I ara ja s'està implementant. Per mi construir Pau és construir ponts, construir sinergies i aliances entre les diferents parts del món. Llavors amb les polítiques intentàvem fer això.

V2_GL

En la definició de convocatòries, l'Ajuntament de València va incorporar la construcció de pau com a línia específica de treball a la que es podia dirigir la intervenció de les entitats a la convocatòria competitiva de cooperació internacional de l'any 2020:

Jo he tret de les tres convocatòries de 2020, de cooperació internacional, educació i acció humanitària, aquells punts a on hi ha alguna referència a la construcció de pau, conflictes (...) La construcció de pau apareix en la convocatòria de cooperació, i després sí que algunes organitzacions que presenten projectes [ho fan en l'àrea de la construcció de pau].

V3_GL

A l'Ajuntament de Barcelona, es poden sintetitzar tres vessants principals des d'on es prioritza el treball per la pau: el de l'educació, el de la incidència interna i el suport a entitats per al treball en coherència de polítiques i el de l'ús del capital simbòlic de Barcelona per qüestions de rellevància estratègica pel govern (com ara Ciutat Refugi, o el Pla d'Emergència Climàtica o el Desarmament). El següent fragment és una mostra de com s'articula aquesta teoria de canvi per part de l'Ajuntament de Barcelona:

Nosaltres sobretot hem cregut molt en l'educació, en el treball sobretot a secundària. Hem cregut molt en que l'aprenentatge es fa a través de l'intent de fer un servei a la comunitat i per tant ens hem adherit molt a la dinàmica d'aprenentatge-servei, i a dintre de l'Ajuntament altres departaments ens ho han copiat (...) Pel que fa a l'enfocament de Pau,

(...) el tema era crear una ciutat on la gent sigui conscient de les diferents violències que es produeixen a nivell local i a nivell global. Les que s'articulen i escalen i poden produir, per exemple a través del teu compte corrent a La Caixa o al BBVA, que fabriquen armes, o amb el foment de l'arribada d'una empresa tipus Indra, o d'un congrés dirigit pel Ministeri de Defensa... En aquí hem cregut que l'autèntica *Smart City* es produiria quan hi hagués una maduresa cultural educativa de la ciutat. Una maduresa cultural educativa que permetés crear una xarxa interactiva que evités aquestes violències. De manera que, encara que no et passi a tu, com a comunitat urbana de pau, puguis reaccionar i fer-ne front (...) Som conscients del paper internacional que té Barcelona i de la marca que té, per diverses raons, i també la utilitzem quan podem. Però això és més puntual.

C7_GL

Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, en preguntar per la seva teoria de canvi, les persones entrevistades de l'ACCD identifiquen altres elements vinculats a la construcció de pau:

C2_GR1: Com a Agència de Cooperació, que qualsevol iniciativa de qualsevol tipus on treballem, serveixi per prevenir noves violències i perquè no es torni a repetir cap tipus de violència en el context en què treballem. (...) Depenent del país, doncs serà a més a més en memòria, o serà més recolzar les persones que estan defensant els drets humans...

C2_GR2: Jo també crec que aquesta visió que has insistit, de la societat civil (...) i treballar des de la perspectiva de les víctimes, jo crec que potser és el que caracteritza. Almenys tècnicament. És veritat que políticament, per exemple, ara, després del procés de Colòmbia també hi ha moltes ganes de posar-se en la reinserció civil d'ex-guerrillers i tal. Tenim una tendència de la societat civil catalana que ens ho ha demanat així, però també des dels tècnics que estem, d'intentar mantenir aquesta idea: Tenim recursos: d'entrada, haurien d'anar a la reparació o la reconstrucció de la societat. (...) Amb aquesta preocupació que tenim per a què no es silenciïn les veus. Com per intentar, ara amb aquesta línia molt forta de defensores, que abans potser estaven més dintre de Pau, no tant visibilitzats. O sigui aquesta idea de potenciar, de protegir els lideratges per a què hi pugui haver una participació efectiva, i es puguin mantenir espais de protesta i de participació de la societat civil.

C2_GR

A més, a la Generalitat de Catalunya es destaca la contribució del govern responsable en el període iniciat el 2016 en reestructurar la política pública tot cercant enfortir l'entramat institucional de treball al voltant de la pau a Catalunya des del plantejament que la política exterior i la de cooperació han de tenir les mateixes prioritats:

Sí que hi va haver un moment daurat del discurs, que va durar poc, que és el moment en què el Romeva és conseller, que per primera vegada es diu, i no es diferencia quines són les prioritats d'exterior i quines són les activitats de la cooperació, sinó que es diu les lluites de Catalunya són: la contribució a la pau i a la justícia global com a política general d'Exteriors. També, en aquests moments s'aglutina potser no tant naturalment, sinó potser més per la visió del conseller que hi havia en aquell moment, però

en l'estructura que acaba fent-se del Departament d'Exteriors, té un pes la pau molt important. S'hi inclou l'ICIP i la direcció de memòria i [la Direcció] de cooperació. I nosaltres aquests tres elements, ja els veïem, però ara els veïem com súper articulats, que té molt sentit treballar-los molt articuladament.

C2_GR1

La Generalitat Valenciana caracteritza el seu treball en la construcció de pau principalment des del suport a projectes d'Acció Humanitària i l'Educació per a la Ciutadania Global:

Hi ha dos instruments a on jo veig que el tema de la pau és més rellevant: un és l'acció humanitària, que nosaltres en la cooperació valenciana l'acció humanitària sempre ha sigut un tret identitari molt important. Nosaltres destinem un 15% del pressupost en acció humanitària. I un 20% dels projectes que hem co-finançat, i actuacions, senyalen l'ODS 16 com a principal. Que és un tema també molt rellevant. Molt d'eixa part de projectes correspon segurament a l'àrea d'acció humanitària o a tota la línia de treball de protecció [defensoria] de drets que tenim sobretot en Centreamèrica i Amèrica Llatina i Orient Pròxim. Però sobretot en el tema d'humanitari, jo crec que pràcticament el 80% dels recursos que estem destinant ara els estem destinant-lo al tema de la població desplaçada refugiada.

(...)

En l'àmbit de l'educació per al Desenvolupament, jo crec que també. Ací no ha hagut... O almenys des que joestic no he sentit tant parlar d'educació per a la pau, però sí que és cert que en l'educació per la ciutadania global el tema de la pau, la construcció de cultura de pau, la resolució de conflictes, totes les metodologies orientades a este nivell (d'aprenentatge-servei, treball per projectes...), crec que s'hi que s'està treballant molt. També en el tema de població migrant...

V1_GR

La Taula 4.4 fa una síntesi de les principals actuacions de cooperació per la pau dels actors analitzats. Val a dir, també, que a les diferents entrevistes als governs apareixen anomenades àrees geogràfiques i països o col·lectius en què es dona suport amb recursos públics de concurrència competitiva al treball en contextos de conflicte o tensió. Ara bé, exceptuant el cas de la Generalitat de Catalunya la reflexió sobre l'orientació de la intervenció quant a la seva relació amb la construcció de pau sembla menys articulada institucionalment, i depèn primordialment de la perspectiva de l'organització que la presenta.

Taula 4.4. Actuacions prioritzades en relació a la cooperació per a la pau en els diferents governs analitzats en el període 2015-2020 a partir de les entrevistes

Govern	Actuacions per a la cooperació per a la pau prioritzades a les entrevistes
Ajuntament de Barcelona	Educació per a la Pau Foment de la coherència de polítiques Incidència en xarxes i debats com actor local global
Ajuntament de València	Definició Programa de defensoria de drets humans Impuls a declaracions institucionals de suport a processos a Palestina, poble sahrauí Enfortiment societat civil "arrelada" a València
Generalitat de Catalunya	Prevenició de violències i suport a processos de pau Memòria i Justícia Transicional Suport a la societat civil i a les víctimes de violència i a entitats de recerca i incidència catalanes Coherència de polítiques
Generalitat Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> · Acció Humanitària · Programa de defensoria de drets humans · Educació per a la Ciutadania Global

Font: Elaboració pròpia a partir de les entrevistes realitzades.

En segon lloc, la Taula 4.5 mostra de quina manera marcs internacionals àmpliament utilitzats per a la definició d'actuacions de cooperació per la pau com ara els ODS i els codis del Comitè d'Assistència al Desenvolupament de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (CAD-OCDE) operacionalitzen les intervencions en l'àrea. A aquesta operacionalització s'hi ha afegit la formulació en els plans directors que han estat objecte d'estudi a aquesta recerca dels objectius relacionats amb la cooperació per a la pau. La taula no inclou a l'Ajuntament de València perquè en el seu Pla Director no es desenvolupa aquesta perspectiva.

Els diferents colors destaquen la lògica dels diferents objectius. Així, el desplegament de l'ODS16 es pot comprendre en termes de cerca de reducció de mortalitat i el treball per l'enfortiment de l'Estat de dret i la millora de les institucions públiques. Els codis CAD vinculats a la construcció de pau mostren una perspectiva més securitària al treball per la pau.

Taula 4.5. Operacionalització en objectius de les concepcions de pau de cada institució

Definició ODS16	Definició CAD	Ajuntament de Barcelona	Generalitat de Catalunya	Generalitat Valenciana
Reduir considerablement totes les formes de violència i les taxes de mortalitat connexes a tot el món. (ODS 16.1)	Gestió i reforma dels sistemes de seguretat. (Codi 15210)	Promoure l'educació per la pau. (Objectiu 7.1.)	Contribuir a entendre i transformar els factors que generen i reproduïxen la violència (directa, estructural i cultural, incloses totes les formes d'extremisme violent).	Enfortir la societat civil en la defensa dels drets humans, la construcció de la cultura de la pau i la justícia. (Objectiu operatiu 4.1.1)
Posar fi al maltractament, l'explotació, la tracta, la tortura i totes les formes de violència contra els nens. (ODS 16.2)	Construcció de pau i prevenció i solució de conflictes. (Codi 15220)	Contribuir a revertir els factors que generen i reproduïxen la violència estructural i cultural en les ciutats, i prevenir l'extremisme violent. (Objectiu 7.2.)	Promoure noves perspectives i actuacions a partir del concepte de seguretat humana i resiliència.	Donar suport a la generació de capacitats del personal polític i tècnic de les institucions democràtiques descentralitzades. (Objectiu operatiu 4.1.2)
Promoure l'estat de dret en els àmbits nacional i internacional i garantir la igualtat d'accés a la justícia per a tothom. (ODS 16.3)	Processos de consolidació de la pau després dels conflictes (en el marc d'operacions de pau de Nacions Unides). (Codi 15230)	Enfortir les capacitats de les administracions municipals i les entitats de la societat civil adreçades a l'eradicació de les violències urbanes i, en especial, la violència de gènere. (Objectiu 7.3.)	Promoure una cultura de la pau, a Catalunya i al món, incloses polítiques de cohesió social i l'anàlisi crítica de les polítiques de seguretat que comportin una amenaça per als drets humans.	Promoure la governança democràtica i el poder local per mitjà d'institucions eficaces, responsables i transparents en tots els àmbits. (Objectiu operatiu 4.1.3)
Reduir de manera significativa els corrents financers i d'armes il·lícites, enfortir la recuperació i devolució de béns robats i lluitar contra totes les formes de delinqüència organitzada. (ODS 16.4)	Control de la proliferació d'armes lleugeres i de petit calibre. (Codi 15240)	Augmentar les capacitats institucionals de les ciutats i de la societat civil per a la resolució no violenta de conflictes, la mediació, la reconciliació i la reparació de les víctimes. (Objectiu 7.4.)	Analitzar i entendre l'evolució dels factors que generen conflictes violents, i les estratègies per a prevenir-los (incloent-hi la desigualtat, els interessos; econòmics i polítics, l'accés, control i ús dels recursos naturals, els entorns febles d'estat de dret i els alts nivells de corrupció i criminalitat, però sense limitar-se a aquests factors).	Promoure la participació de les organitzacions sindicals en el desenvolupament de les comunitats, les regions i dels estats (...) (Objectiu operatiu 4.1.4)

Definició ODS16	Definició CAD	Ajuntament de Barcelona	Generalitat de Catalunya	Generalitat Valenciana
Reduir substancialment la corrupció i el suborn en totes les seves formes. (ODS 16.5)	Retirada de mines antipersona. (Codi 15250)	Contribuir a garantir la protecció dels grups més vulnerables contra les violències urbanes i donar suport a les víctimes. (Objectiu 7.5.)	Contribuir a la solució pacífica, dialogada, justa i duradora dels conflictes violents, donant suport a processos inclusius de diàleg, de negociació i de transformació social, política, econòmica i cultural;	Posar fi al maltractament, l'explotació, el tràfic de persones, la tortura i totes les formes de violència contra els xiquets i les públic i privat, com també contra la població afectada per situacions d'emergència o crisis cròniques (Objectiu operatiu 2.3.2)
Crear institucions eficaces, responsables i transparents a tots els nivells. (ODS 16.6)	Nens soldat, prevenció i desmobilització. (Codi 15261)	Promoure municipis desmilitaritzats i desarmats. (Objectiu 7.6.)	– Posar una atenció especial en els conflictes de llarga durada i els conflictes oblidats;	refugiada, desplaçada i apàtrida (Objectiu operatiu 2.5.1)
Garantir l'adopció de decisions inclusives, participatives i representatives que responguin a les necessitats a tots els nivells. (ODS 16.7)			– Vetllar per la protecció i la defensa dels drets humans i del dret humanitari internacional;	
Ampliar i enfortir la participació dels països en desenvolupament en les institucions de governança mundial. (ODS 16.8)			– Promoure els drets de les víctimes i de la societat a la veritat, la justícia i la reparació i a garanties de no repetició. Afavorir polítiques de reparació psicosocial i apoderament de les víctimes com a agents de transformació social i política, al país d'origen o d'acollida (en cas de població en diàspora);	
Proporcionar accés a una identitat jurídica per a tots, en particular mitjançant el registre de naixements. (ODS 16.9)			– Contribuir a unes relacions de poder horitzontals entre persones i institucions en zones de conflicte bèl·lic i amb actors socials i institucionals internacionals, tot reconeixent el protagonisme dels actors locals;	

Definició ODS16	Definició CAD	Ajuntament de Barcelona	Generalitat de Catalunya	Generalitat Valenciana
Garantir l'accés públic a la informació i protegir les llibertats fonamentals, de conformitat amb les lleis nacionals i els acords internacionals. (ODS 16.10)			– Impulsar la producció cultural i artística com a vectors eficaços de coneixement mutu, del foment del diàleg i de transformació social i intercultural, pilars fonamentals en la creació de visions alternatives als missatges excloents que confronten pobles, cultures i religions.	

Llegenda dels colors utilitzats: Rosa: Reducció de la violència directa contra les persones; Verd: Desmilitarització, desmobilització, desarmament; Taronja: Estat de dret i governança; Blau: Enfortiment les capacitats de pau de la societat civil i entitats locals; Gris: altres.

Font: Plans directors estudiats, ODS, Llista de codis de propòsit i identificadors de pressupost voluntaris del CAD, <http://www.oecd.org/dac/stats/purposecodessectorclassification.htm>.

Nota: No consta informació sobre la cooperació de l'Ajuntament de València perquè el seu Pla Director no defineix objectius explícitament de pau.

En comparar aquests objectius amb el ventall d'actuacions definides per les administracions estudiades (Taula 4.5), interpretem que els resultats apunten a la limitació dels marcs globals per copsar el ventall de possibles actuacions vinculades a la promoció de la pau o la construcció de pau. En efecte, les actuacions prioritzades pels diferents governs en relació a la cooperació per la pau són més amplis que les categories del CAD i dels ODS. D'altra banda, ens mostra algun desajust entre la formulació conceptual de la cooperació per a la pau entre els governs analitzats i el desenvolupament de la seva política.

4.3 Incorporació de la sensibilitat al conflicte

Hemos pasado de focalizarnos en soberanía alimentaria, a focalizarnos en defensa del territorio: consultas comunitarias defendiendo tus derechos, la capacidad de decisión sobre tu territorio, frente a un Estado que es el Estado el que te amenaza y que te criminaliza, el que te judicializa. (...) Y entonces con lo que dices ahora, entiendes que la administración o las convocatorias, los programas, proyectos con los que se manejan, (...) entiendo que quizás entonces no tienen esta mirada incorporada sobre el hecho de que en un conflicto, en un contexto de alta tensión, donde uno de los actores de parte puede ser quien están en el poder, entiendes que hay una mirada sobre el conflicto en las convocatorias en las que participas.

V7_O

Inclús en construir latrines, que comentaves abans, en un context com el de Palestina, és molt pernicios. Perquè al final l'obligació de tenir cura de la població ocupada és de l'ocupant, no de les ONG internacionals. Però les ONG internacionals acaben comprant material a Israel per construir latrines. Israel no posa un duro, no és que no posi un duro sinó que rep diners, indirectament, i es treu de sobre la responsabilitat.

C5_O

Si posem un cas extrem, [per exemple] que és lo que jo treballo més en els dos últims anys, que és el tema antiterrorisme. Des d'una perspectiva de construcció de pau, a lo millor diries "amb este grup no s'ha de parlar" o és ajudar al Govern a ser autoritat efectiva per a què pogués proporcionar serveis en aquesta zona. Des d'una perspectiva d'acció humanitària pura lo primer és el present, és alleugir, evitant el patiment en aquest moment. I l'única manera que tens de treballar amb un grup armat és parlant-hi. Parlar molt bé amb ell. (...) Quan tu tens una necessitat política i una necessitat humanitària, i això no és compatible - si és compatible, endavant! - Però si no és compatible, [per nosaltres] l'acció [política] sempre, sempre, estarà subordinada a l'acció [humanitària].

C6_O

Com exemplifiquen els tres testimonis que encapçalen aquest apartat, les entitats que intervenen en contextos de conflicte armat es troben amb una infinitat de dilemes lligats

a la implementació de projectes de desenvolupament, acció humanitària, protecció de defensors i defensores de drets humans. Alguns d'aquests dilemes tenen a veure amb com una intervenció pot reforçar a actors armats o a un Estat que sigui actor-part d'un conflicte violent, al fet d'estar donant cobertura a l'incompliment d'obligacions establertes pel Dret Internacional Humanitari, amb com una intervenció està reforçant econòmicament un dels bàndols en conflicte en detriment de l'altre bàndol, al fet de decidir ser neutral o no en un context de conflicte armat o tensió...

Els dilemes i els riscos que plantegen les intervencions en contextos de conflicte armat són innumbrables. Anticipar i prevenir aquests dilemes i riscos, requereix tenir una mirada específica que minimitzi els impactes negatius sobre el context del conflicte. En aquest apartat s'estudia fins a quin punt les polítiques de cooperació i els mecanismes d'aplicació d'aquestes polítiques incorporen la perspectiva de sensibilitat al conflicte.

En els Plans Directors vigents actualment, dels quatre casos institucionals estudiats, només el de l'ACCD esmenta explícitament la sensibilitat al conflicte. Ho fa vinculant-ho a la necessitat de coherència de la política exterior del govern, per tal que "no faci mal":

Aquest enfocament va més enllà de les funcions de la DGCD i de l'aproximació pal·liativa tradicional, que és la que trobem en la Llei 26/2001 i que consisteix a reduir els impactes negatius de l'acció del Govern a l'exterior (do no harm), i apel·la a la necessitat d'avançar cap a un compromís polític, normatiu i de diagnòstic més ampli, per a una coherència de les polítiques al desenvolupament que inclogui també les actuacions a l'interior de Catalunya.

(Generalitat de Catalunya 2019, 48)

En el cas de la cooperació catalana, també, un Pla Director anterior recollia la sensibilitat al conflicte com un dels molts objectius específics, per tal de "Promoure la intervenció plena de les dones en la transformació dels conflictes i la construcció de pau, tot integrant les eines de sensibilitat al conflicte en la cooperació al desenvolupament." (Generalitat de Catalunya 2015, 34). No hi ha més esments a la sensibilitat al conflicte en plans directors previs.

En el cas de l'Ajuntament de Barcelona, s'observa com algunes referències significatives a la sensibilitat al conflicte han anat desapareixent. Dos Plans directors havien incorporat de forma significativa la sensibilitat al conflicte: el Pla Director de cooperació 2009-2012 el definia, per primera vegada, com un dels quatre eixos transversals del pla, associades a qualsevol intervenció "d'acció humanitària, rehabilitació o desenvolupament" (Ajuntament de Barcelona 2008, 37), i el Pla Director següent (2013-2013), de nou, com un dels quatre eixos transversals, instant a les activitats de cooperació a que evitin causar cap dany (Ajuntament de Barcelona 2013, 18). El Pla Director actual, però, ja no en fa esment.

Pel que fa a l'Ajuntament de València i a la Generalitat valenciana, no s'han trobat plans directors que facin esment als plantejaments de la sensibilitat al conflicte.

La poca presència actual de referències a la sensibilitat al conflicte ens els documents orientadors de les polítiques (Plans Directors) i en els instruments (bases, convocatòries), podria ser deguda, tant a la consideració que les entitats ja coneixen i apliquen aquests plantejaments, a la prioritització d'altres aspectes de la cooperació que deixa la sensibilitat al conflicte com un repte pendent, o a un coneixement insuficient d'aquests enfocaments. Aquestes idees queden recollides en els següents fragments:

Quan vam ara reescriure el nou Pla Director (...), ja donàvem per fet que el sector de les ONG ja ho tenen incorporat. Ja ho tenen en els seus principis de treball. (...) Després, de tant en quant, cada "x" temps, surt algun problema d'algú que s'ha saltat els seus codis ètics, els seus codis d'actuació, no? Però parteixes de [la idea] que són temes que el sector ja els ha interioritzat, i ja els ha incorporat a la seva manera de fer.

C1_GR

Nosaltres en hem qüestionat també amb una consultora amb la que vam estar treballant, que tenia molt present tota la part - a part del Do No Harm - tot el tema d'abusos sexuals en contextos així [de conflicte armat o tensió], i [ens vam adonar que] potser no estem parant prou atenció respecte a les entitats. Calen una sèrie de principis que comparteixi tothom en actuacions en aquest tipus de conflictes i demanar uns protocols - com a finançadors - o alguna cosa que t'estigui garantint que no es fa més mal que bé.

C3_GL

Ja et dic que pel pròxim pla sí que l'hem de tenir en compte, sí que ens fa falta formació específica sobre el tema. Crec que fa falta organitzar una acció formativa sobre este tema a l'intern de l'equip i també en altres regidories que també tenen relació en temes de cooperació, i que habitualment col·laboren amb nosaltres, dintre del marc de formació contínua, i a lo millor dintre del marc del conveni que tenim en la Coordinadora Valenciana d'ONGD [sobre formació dirigit a personal municipal i personal d'ONGD] (...) I poc a poc anar-ho introduint.

V3_GL

En quina mesura podem avaluar si les entitats coneixen suficientment i apliquen els plantejaments de la sensibilitat al conflicte? La investigació no fa un recull de dades representatiu al respecte. Algun document de les plataformes d'entitats hi fa esment, com és el cas del Codi ètic i de conducta de Lafede.cat, que ressalta que les entitats "incorporen la «sensibilitat al conflicte», de manera que són coneixedors i assumeixen responsabilitat pels impactes positius i negatius que produeixen les intervencions sobre el context de tensió o violència en què es duen a terme, així com sobre els mateixos conflictes que s'hi desenvolupen" (LaFede.cat 2014, 7).

A les entrevistes a les entitats del sector a ambdós territoris, però, s'observa que la incorporació de la sensibilitat al conflicte no és transversal a les entitats del sectors. Si bé moltes entitats demostren ser conscients d'alguns impactes negatius no intencionats però difícilment evitables en el conflicte, no podem dir que la formació en els

plantejaments i les pràctiques de sensibilitat al conflicte siguin generalitzats a totes les entitats com a cultura organitzacional.

Així, es pot concloure que la perspectiva de sensibilitat al conflicte queda incorporada en alguns documents de definició de polítiques públiques, però no a tots els governs, i sovint en forma de un principi ètic, sense que arribi a concretar-se en cap mecanisme concretament aplicable. Malgrat això, bona part del personal tècnic i polític de les administracions, així com algunes tècniques d'entitats, coneixen aquestes perspectives de nom, i són capaces d'identificar dilemes i riscos potencials de la seva pròpia pràctica i el grau de formació específic en aquests plantejaments és poc habitual.

4.4 Col·lectius d'especial rellevància (dones, joves, persones refugiades i desplaçades) i noves incorporacions a l'agenda política

Aquest apartat s'interessa per la incorporació de col·lectius que l'agenda internacional prioritza en el treball per a la construcció de pau (resolucions del Consell de Seguretat de les NNUU 1325, 1820, 1888, 1889 sobre "dones, pau i seguretat" i 2250 sobre "joves, pau i seguretat") així com en la incorporació d'aspectes vinculats al desplaçament o refugi arrel de l'emergència del desplaçament forçat i la crisi del refugi que emergeix a Europa com a preocupació pública principalment l'any 2015. A continuació s'introdueix, en primer lloc, la incorporació de la perspectiva de dones i joves com actors prioritaris en la construcció de pau a la política. En segon lloc es tracta de la introducció d'aspectes vinculats al refugi i desplaçament.

Pel que fa a col·lectius de dones, els diferents actors entrevistats (governamentals i no-governamentals) reconeixen la importància de la transversalització de la perspectiva de gènere en cooperació internacional durant la dècada passada. Les administracions hi donen suport per mitjà de convenis i convocatòries competitives al treball sobre el col·lectiu. Ara bé, no tots els governs han promogut una reflexió al voltant del paper de les dones en construcció de pau. El treball sobre els joves no és tan explícit.

Tal i com es ressalta a la síntesi de la Taula 4.6, els ajuntaments de Barcelona i València han delegat aquest tema en les ONG. Els següents fragments, de persones tècniques dels ajuntaments, ho expliquen:

[Sobre si promouen perspectiva de les resolucions 1325 i 2250 a l'Ajuntament de Barcelona] crec que no seriem honestes si diguéssim que hem promogut de forma proactiva i de forma concreta aquestes dues resolucions. La qual cosa no vol dir que ens siguin totalment alienes. [Recorda una activitat d'una entitats sobre l'aplicació de la resolució 1325 a on l'Ajuntament assistí]. Vull dir que, clar, nosaltres indirectament contribuïem a la realització d'aquella jornada i als estudis que s'havien fet. Llavors sí que jo crec que seria mentir dir que nosaltres l'hem promogut de forma expressa, però també seria mentida si diguéssim que no hem fet res per contribuir.

C3_GL1

[P: Més enllà de la concepció de pau de l'ajuntament, hi ha hagut intervenció específica sobre aquests col·lectius en temes vinculats a pau/conflicte?] En el tema de dones, sí. En el tema de joves, no, no ho recorde. En el tema de dones sobretot en el conflicte a Colòmbia, però no hi ha una declaració institucional, no se recull com a prioritat potser en el pla de cooperació... Però després a l'hora de finançar els projectes sí que se plasma a la realitat dels projectes que s'han finançat estos anys, sobretot en Colòmbia amb el procés de pau. I grups de dones també en Palestina, (...) però el tema de construcció de pau no apareix en el pla de cooperació com una línia estratègica, una prioritat...

V3_GL

A la Generalitat de Catalunya les tècniques assenyalen que la resolució 1325 ha estat molt present en la manera com enfoquen el seu treball, sobretot en el marc de l'impuls de la perspectiva de gènere per part de l'anterior Directora General (i no tant perspectiva feminista, que s'ha incorporat més recentment, segons una tècnica) a l'ACCD, i també pel fet d'haver impulsat una campanya de comunicació sobre el paper de les dones en la construcció de pau. En el sí de l'ACCD van treballar l'equip especialitzat en gènere amb temes de sensibilitat al conflicte. En el diàleg que es mostra a continuació les tècniques expliquen que, malgrat no conèixer la resolució 2250, el col·lectiu de joves ha estat molt prioritzat per l'Agència com un grup social amb alt potencial per a la transformació i superació de les violències. L'apoderament dels i les joves com a constructors de pau, evitant mirades securitàries, des del seu punt de vista, dona bons fruits. Han promogut cooperació directa en aquesta línia a països com ara Colòmbia o El Salvador:

Quan començàvem a treballar en temes de sensibilitat al conflicte, de fet jo vaig fer una formació al Castell de Montjuïc sobre aquest tema. (...) Com també hi havia el sectorial de gènere, doncs vam començar a treballar-ho conjuntament. Vèiem no només que el cos de les dones com a arma de guerra que s'utilitzava en els conflictes on estàvem treballant, sinó de quin paper estaven jugant les dones en els processos de pau a on treballàvem o en el post-violència política, post-conflicte armat. Perquè a Amèrica Llatina treballem també molt per intentar veure no només les dones com a víctimes, sinó com a protagonistes de la construcció del Pau a les societats després de qualsevol tipus de violència. Llavors vam fer, per exemple, vam fer una campanya de comunicació. Quan començàvem a treballar tot el tema de la 1325, per nosaltres era un tema nou perquè a l'agència no fem moltes campanyes de comunicació perquè [prioritzàvem] finançar que els altres ho fessin, i en vam fer una sobre la 1325. Vam fer unes càpsules sobre el paper de les dones en els processos de pau. (...)

C2_GR1

La [Resolució 2250 la] buscarem perquè de fet sí que [el col·lectiu de] joves ha estat també una prioritat molt gran, i moltes vegades en contextos de violència, justament, també, com un moviment amb més capacitat de transformació, per a no reproduir el passat. De fet, aquesta ha sigut una línia que hem treballat, jo crec, des de fa moltíssim, no? A Amèrica Llatina

sobretot. També quan ho treballàvem a Colòmbia sempre tenia aquesta vocació, d'apoderament de joves per la construcció de pau. En realitat era una mica organitzar, polititzar i fer participar en polítiques públiques de joventut i sempre amb la idea de prevenir, de donar opcions per tal que no siguin cooptats per grups armats, etcètera.

C2_GR2

En preguntar sobre la promoció de les perspectives de construcció de pau plantejades a les resolucions 1325 i 2250, la Generalitat Valenciana fa referència a convenis i treball desenvolupat per entitats. Per exemple, en el treball sobre la desmobilització o reintegració de nens soldat al Congo. Pel que fa a iniciatives de cooperació directa o de treball intern, el govern destaca els Diàlegs de Dones per la Pau realitzat l'any 2019 i promogut durant la legislatura que s'inicia el 2015. Aquesta actuació, que d'acord amb entrevistes a entitats de la societat civil de la Coordinadora Valenciana d'ONGD, va tenir ressò mediàtic, significa, per a l'entrevistada següent de la Generalitat Valenciana, un punt clau per a introduir en el territori el paper de la dona en contextos armats:

Es fa l'any 2019 una primera jornada que el títol era diàlegs de dones per la pau. [Amb això] comencem un poc a aterrar, és com un punt d'inflexió, i es comença a parlar del paper de la dona en els conflictes armats [la jornada té format de congrés i es fa a Alacant]. La veritat és que tingué molt d'èxit. Els segons diàlegs de la pau estaven previstos per al mes de març de l'any passat [2020], però clar, ens agafa tota la pandèmia, i es va suspendre perquè era impossible.

V9_GR

El segon tema objecte de l'apartat s'interessa per l'adaptació i resposta de les administracions a l'emergència pel desplaçament forçat el 2015 que sacseja a la ciutadania a Catalunya i el País Valencià. En part, la problemàtica mobilitza una nova onada de solidaritat internacional i d'interès per les conseqüències del desplaçament i el sentit de la protecció internacional. Segons tots els actors governamentals entrevistats l'àrea de cooperació internacional es veu afectada, i es donen respostes més o menys duradores al respecte. Tot seguit es comenten.

A nivell municipal, l'Ajuntament de Barcelona participa en la resposta i debat sobre la necessitat d'acollir. Es posa en marxa la idea de Barcelona Ciutat Refugi, que poc després és adoptada, amb el mateix nom, per València. Aquestes iniciatives, no sempre a l'alçada de les expectatives generades a l'esfera de l'opinió pública es lideren des d'àrees no directament vinculades a la cooperació internacional, tanmateix, l'actuació del govern local al respecte també passa per elles.

A la Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional de l'Ajuntament de Barcelona, es crea una modalitat específica de finançament dins de la convocatòria d'educació el 2016. Aquesta es repeteix els següents anys. Al 2020, però, la línia dirigida a Refugi passa a subsumir-se en altres modalitats i s'obre un finançament específic sobre canvi climàtic. La lògica de l'Ajuntament, més que no pas donar per tancats fenòmens o focus d'atenció que continuen sent vigents (o fins i tot han empitjorat), és la de visibilitzar i

posar la mirada sobre nous aspectes de l'agenda global sense deixar de finançar l'anterior.

P: Crec que heu estat l'única administració que va fer convocatòries específiques sobre persones refugiades. I ara aquesta ja no hi és perquè hi ha la del canvi climàtic. Però el problema de refugiats segueix creixent. És pitjor ara que l'any passat, que l'any anterior... La decisió de canviar la prioritat és perquè sentíeu que els projectes ja no donaven més de si, o perquè el canvi climàtic és una problemàtica pitjor?

C3_GL1: (...) la modalitat que vam instaurar la C-4 de refugi - que només era d'educació, eh? - va venir molt molt donada pel fet que en aquell moment s'obria cada dia al telenotícies i tots els noticiaris amb els milers de vides que es perdien al mar cada dia. Cosa que tampoc ha canviat gaire, no? Però en aquell moment va ser quan de sobte - [tot i que ja] portaven cinc anys de guerra a Síria - semblava que fos en aquell moment, en el 2015, que començava a haver-hi refugiats. De sobte se'ns van obrir els ulls. Llavors, és clar, no en podíem ser aliens. També va coincidir amb la creació del programa Barcelona Ciutat Refugi de l'Ajuntament. (...) No podíem passar, o sigui, desaprofitar l'oportunitat d'incloure una modalitat específica a la convocatòria. (...) És veritat, la modalitat C-4 ara és justícia climàtica i no és dret al refugi, però tenim la modalitat A2 aquesta de protecció en frontera i després molt a través de l'instrument d'emergències que tenim d'acció humanitària amb entitats acreditades prèviament per l'Ajuntament... Al final, no et diré totes les crides que es fan, però moltes acaben anant a població refugiada. Depenent de la crida que es faci, però territoris kurds, Líban... hi acaba anant [recursos]... A part d'altres convenis que ja tenim sistemàticament cada any amb UNRWA o altres entitats i organitzacions internacionals que es dediquen a intentar pal·liar els efectes en camps de refugiats o en zones de conflicte.

C3_GL

Pel que fa a l'Ajuntament de València, s'explica que l'emergència pel desplaçament forçat té impacte en polítiques de cooperació i immigració. Pel que fa a la cooperació, la resposta de l'administració és principalment canalitzada a través de l'Acció Humanitària i l'Emergència. Per tal de fer-ho, la crisi fa canviar l'orientació de les convocatòries per poder donar cabuda a les modalitats competitives a les organitzacions de NNUU, aspecte criticat per algunes de les ONG entrevistades:

V3_GL: [Manera en què ha impactat la crisi del refugi a l'Ajuntament]. Esta regidoria porta immigració i cooperació, així que és un tema que afecta a les dos àrees d'esta regidoria. (...) en tema de cooperació han proliferat, en acció humanitària, tots els projectes d'atenció ens camps de refugiats. Sí que vam establir en les bases de les convocatòries de cooperació i Acció Humanitària –perquè abans sí que hi havia limitacions per a què les organitzacions de NNUU pogueren presentar projectes a les convocatòries, perquè justificaven d'una altra manera els projectes, i aleshores la finançament era a través de subvenció directa, però en concurrència competitiva no podíem finançar projectes. Aleshores això ho canviàrem. Establírem en les bases una modalitat específica de justificació dels projectes per a les organitzacions de NNUU, no va ser més problema. I sí que en cooperació se financen actuacions, però sobretot en acció humanitària, en acció humanitària UNRWA i ACNUR,

tots els anys, tenen subvenció en esta convocatòria. [...] Però normalment ACNUR, UNICEF en menor mesura, sobretot ACNUR i la UNRWA entren tots els anys. [Aquestes organitzacions] També en EpD obtenen. (...)

V3_GL

Les tècniques entrevistades a l'ACCD posen en relleu el paper que juga l'emergència dels desplaçament forçats del 2015 per tornar a mobilitzar la ciutadania sobre el sentit de la cooperació internacional després dels anys de la crisi econòmica del 2008/09 i les retallades en què havia estat difícil situar el missatge a l'esfera pública. A més, ressalten el paper jugat pels municipis en la crisi del Mediterrani. Segons el seu testimoni, des de les competències de cooperació de la Generalitat es dona primerament una resposta humanitària i de suport a la coordinació de campanyes de comunicació i, en el mig termini, en el suport a contextos que estan fent de receptors de població refugiada (com ara el Líban), i el suport a les vies segures

C2_GR2: Hi va haver un moment de la crisi [econòmica del 2008] que va costar molt de posicionar que té sentit la cooperació. I en el moment aquell [al 2015] va fer molta catarsi al tema de la crisi al mediterrani, que segueix, però ara ja ens hem acostumat. Però va revolucionar molt i va tornar, sobretot des del món local, a reconèixer la seva importància [i a la necessitat] de posar-nos aquí. Llavors també políticament se li va donar molta importància. Les actuacions que s'han fet, han sigut d'entrada molt humanitàries. Al principi molt humanitàries [a través de d'algun recolzament a algun multilateral]. I després més vinculat a ajudar als que acullen - No aquí, sinó que aquí també ho fan altres departaments, no és competència [de cooperació] - Sinó per exemple al Líban. [És a dir] alguns dels països més receptors, com s'ho fan no per gestionar el dia a dia i les polítiques locals i els serveis públics en un lloc on ja era molt difícil i on ja hi havia moltes desigualtats i situacions de pobresa, quan de sobte es dobla o es triplica la població. (...) Comunicativament també s'ha fet un esforç gran en això. Hi va haver un esforç de coordinació i d'articulació entre entitats i diferents departaments i ens locals per coordinar unes campanyes de comunicació i sensibilització a la ciutadania. (...) Es van fer alguns esforços també a mitjans per intentar que s'expliqués molt bé quines eren les causes d'aquesta situació. I després el Director ha tingut sempre molta preocupació per les vies segures, per fer incidència en tot el desplaçament.

C2_GR2

La Generalitat Valenciana també posiciona el País Valencià com a terra d'acollida arrel de l'emergència pels desplaçaments forçats del 2015. Des de l'administració, es ressalta el paper que vicepresidència realitza al voltant de l'atracament de l'Aquarius al port de València, i la força simbòlica que té per a bona part de la ciutadania (val a dir, que l'actuació té un impacte limitat quan més tard es coneix que ben poques de les persones arribades han estat acollides sota protecció internacional). A la vegada, en el segon fragment seleccionat de la mateixa entrevista, s'assenyala l'emergència pels desplaçaments forçats com un punt d'inflexió en el treball sobre la cooperació i les migracions a la Generalitat.

[Impacte crisi del Refugi del 2015] Sí. Sobretot en el tema de posar en valor el paper de les dones, és a dir, en Botànic 1 és quan estem en tot este procés dels vaixells que van pel Mediterrani i tenim el moment de l'Aquarius. El govern valencià, evidentment en col·laboració amb l'Estat, decidisc que l'Aquarius puga arribar al port de València. Pense que aquest és un moment també, d'un punt d'inflexió molt important. De fet se crea, dels testimonis, sobretot de les dones que baixen, i dels conflictes que elles viuen sobretot a l'Àfrica subsahariana, comence un poc a tindre eixa visió de l'Àfrica subsahariana, i de la situació que s'està vivint. Per això ja es comença a pensar en eixa línia d'acció humanitària i després se crea pressupostàriament una línia específica de prevenció i mitigació de la violència sexual. Una línia que este any 2020 pressupostàriament s'ha subsumit en la general perquè a efectes de gestió ens permetrà arribar a més projectes, perquè sinó clar tu tenies que fer com dos modalitats: una de prevenció mitigació de la violència sexual, que únicament hi havia 600.000 euros i donaves dos projectes de 250.000. Front a la línia genèrica d'humanitària que són 350.000 i clar també molts dels projectes d'humanitària van vinculats a dones.

V9_GR

L'altra persona entrevistada de la Generalitat Valenciana també destaca l'impacte de l'emergència pels desplaçaments forçats sobre l'Acció Humanitària recolzada des del govern. Apunta a què la reorientació propiciada per l'emergència ha iniciat processos que aprofundeixen sobre la relació entre construcció de pau i Acció Humanitària:

[Influència de tota la crisi del refugi (que es visibilitza el 2015) a la política de la Generalitat?] Totalment. Ací la línia de l'acció humanitària era una resposta d'emergència. No hi havia una línia d'actuació en conflictes, per exemple crònics, o una actuació en línies de prevenció, ni actuacions en moviments transfronterers, ni actuacions en territoris a on hi ha conflicte com Burkina Faso, Sudan. (...) Perquè ací també els convenis d'acció humanitària eren convenis de resposta d'emergència, bàsicament. (...) Inclusive, els convenis han evolucionat cap a actuacions de continuïtat, per exemple ara tenim un conveni amb Unicef en el Congo per a recuperar els xiquets soldats, que és un projecte que duu quatre anys en funcionament, que està donant uns resultats increïbles. (...) En ACNUR estem treballant en lemen. També, ja dos anys, en un projecte de reconstrucció de conflicte. Farmamundi està treballant en República Centreafricana, en un projecte també de salut, vinculat ara al Covid. Vull dir que inclús els convenis que eren d'emergència s'han reconvertit en actuacions de continuïtat més centrades en conflictes crònics. I al traure esta convocatòria d'acció humanitària, que es destinen tres milions i mig, clar, també ahí tots els projectes estan orientats cap a esta vessant, cap a esta vessant més de prevenció, de reconstrucció, de protecció de drets, de situació de conflicte, població vulnerable, en temes de mobilitat, camps de refugiats, etcètera. L'únic lloc on s'havia anat desenvolupant este treball més intensament, abans, era a territoris palestins.

V1_GR

La Taula 4.6 sintetitza els resultats que acabem de presentar. Cap dels actors analitzats citen, en els seus plans directors actualment vigents, les resolucions 1325 del Consell

de Seguretat de les Nacions Unides - o altres vinculades al paper de les dones en la construcció de la pau, ni la resolució 2250 relacionada amb els joves i la construcció de pau com a marcs de referència. Aquest fet no impedeix, però, que aquests impulsin projectes relacionats amb aquests temes:

Taula 4.6 Incorporació de les dones, joves i refugi/desplaçament en la cooperació per a la pau en els diferents governs analitzats en el període 2015-2020 a partir de les entrevistes

Govern	Dones	Joves	Refugi/Desplaçament
Ajuntament de Barcelona	Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions	Més desconegut. Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions	Línia de finançament específica sobre refugi a la convocatòria d'educació (2016-2020) Impuls Ciutat Refugi i actuació de més d'una àrea de l'ajuntament.
Ajuntament de València	Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions	Més desconegut. Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions	Impuls Ciutat Refugi (ara "València Defensa") i actuació de més d'una àrea de l'ajuntament. Prioritat de la resposta a través AH. Modificació de la convocatòria competitiva per a encabir organitzacions de NNUU.
Generalitat de Catalunya	Campanya de comunicació sobre la resolució 1325 Formació i treball intern sobre dones i construcció de pau	Treball en la línia "Prevenió de violències i garanties de no repetició" Cooperació directa amb Colòmbia, El Salvador	Prioritat a la resposta des d'Acció Humanitària Participació en accions de comunicació amb entitats i ens locals.
Generalitat Valenciana	Diàlegs de dones per la pau (2019) Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions Línia de finançament específic sobre prevenció de violència sexual (2016-2020)	Més desconegut. Promoció indirecta des del co-finançament d'iniciatives d'organitzacions	Impacte simbòlic a la política de cooperació. Prioritat a la resposta des d'Acció Humanitària

Font: Elaboració pròpia a partir de les entrevistes realitzades.

L'anàlisi dels projectes finançats per aquestes administracions al 2019 mostra com, en el cas de les dones, existeixen projectes d'empoderament de dones per a fer front a la violència, a través d'una millora econòmica, d'una major participació política, o de sistemes de protecció a defensores de DH amenaçades. En alguns casos, en especial en els projectes desenvolupats a Colòmbia, aquests projectes d'empoderament de dones fan referència al conflicte armat o al procés de pau (veritat i justícia). En aquest

sentit, són molts els projectes que contribueixen a la missió de les resolucions sobre dones, pau i seguretat, pel que fa, principalment, a superació de la violència a través de rols econòmic, polític i de defensa dels drets actius. Amb l'excepció notable de Colòmbia, a la resta de països és difícil trobar esment específic a l'eradicació de la violència sexual associada als conflictes armats (resolucions 1820 i 1888).

Són molt menys nombrosos els projectes finançats al 2019 per promoure el paper dels joves com a actors constructors de pau. La majoria de projectes adreçats a joves són d'Educació pel Desenvolupament. Per aquells que s'implementen a altres països, es posen en marxa projectes de garantia dels drets dels joves (com l'accés a l'educació), d'empoderament econòmic, i en menor mesura, de participació juvenil. En referència específica al seu paper com a constructors de pau, existeix algun projecte relatiu a la prevenció de l'extremisme violent. En aquest sentit, es pot considerar que, d'alguna manera - en menor mesura que en el cas de les dones - en desenvolupen accions en la línia de la resolució 2250, com la protecció, la participació, la prevenció, els partenariats entre diferents actors. No s'han trobat, però, accions per a la desmobilització i reintegració de joves al món civil.

A mode de síntesi, i per tancar aquesta secció, hi ha quatre idees que volem ressaltar. La primera és que es dóna una diferent articulació en principis rectors i marcs internacionals de la concepció de la pau per parts dels governs analitzats. Aquí, destaca la identificació del concepte de "pau" com poc concret i molt simbòlic, que se solapa amb enfocaments basats en drets. Tanmateix, el cas de la Generalitat de Catalunya mostra en quina mesura l'existència de capital humà intern amb coneixement i formació sobre processos de construcció de pau i de transformació de conflicte pot dur a una concreció i major articulació de les actuacions. Així, de fet, en el passat l'ACCD tenia una unitat de treball interna i havia tingut obertes convocatòries específiques dirigides a la construcció de pau; el Pla Director establí el marge percentual del pressupost que havia de dedicar-se a la construcció de pau. Pel que fa a les perspectives de sensibilitat al conflicte, la recerca apunta a un ús o reflexió sobre els instruments no generalitzats per part dels actors involucrats en la cooperació per a la pau.

La segona idea és que independentment del grau de reflexió i la lògica usada en relació a la cooperació per a la pau, els actors governamentals, en ser preguntats, identifiquen actuacions que s'emmarquen dins de la definició utilitzada en aquest estudi. Hi ha actors que identifiquen més clarament quins són els instruments per a la política (educació en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, Acció Humanitària a la Generalitat Valenciana, cooperació a la Generalitat de Catalunya). En general, sembla que hi ha una aposta per programes de defensoria de drets humans (principalment al País Valencià, a on encara no s'havia desenvolupat aquesta línia d'intervenció).

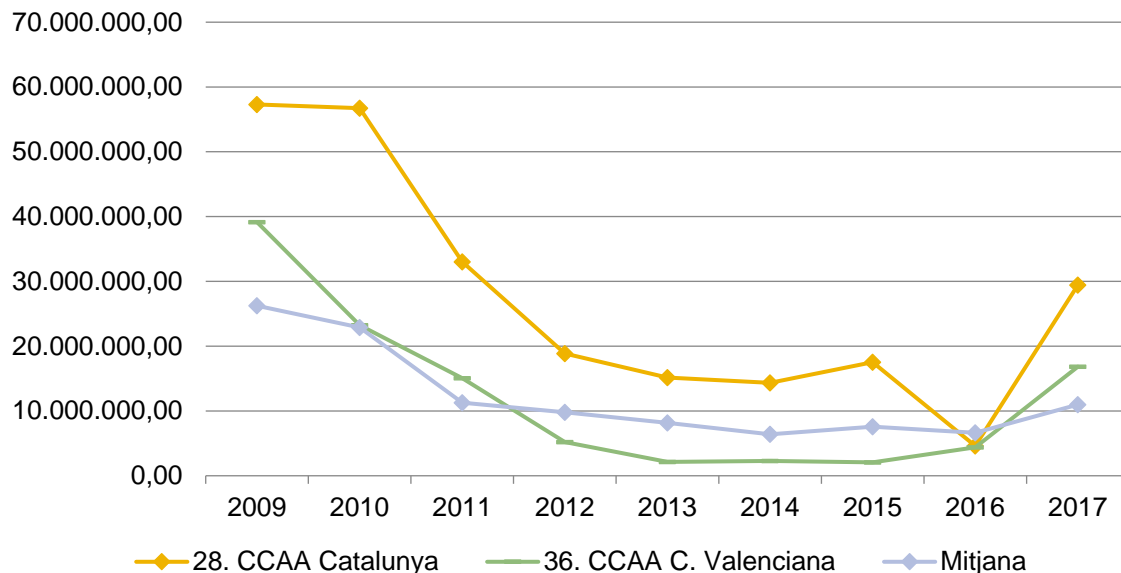
La tercera idea és que si bé la transversalització de gènere caracteritza el període 2009-2019, les administracions (amb l'excepció de l'ACCD) han explorat menys directament la relació entre dones i construcció de pau. El rol dels i les joves en processos de construcció de pau és poc conegut.

Per acabar, les dades apunten a un impacte de l'emergència pels desplaçaments forçats pel que fa a la mobilització política de ciutadania (principalment en el nivell local), que ressona en la legitimació de l'acció pública per a recolzar la solidaritat internacional, i que es tradueix en convocatòries específiques (d'Educació per la Justícia Global, en el cas de Barcelona) o en una millor articulació de polítiques d'immigració i acció humanitària (en el cas de València).

4.5 Evolució de l'AOD en cooperació per a la pau

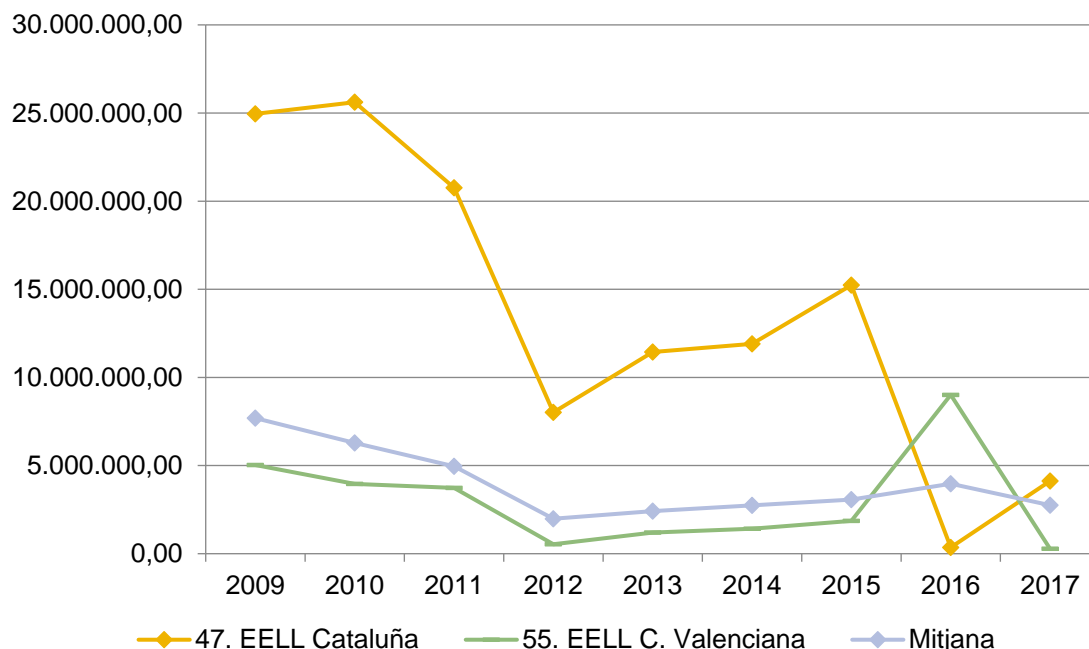
Les polítiques públiques de cooperació han patit, arrel de la crisi econòmica del 2008, una reducció dràstica de recursos econòmics i humans, que sens dubte ha condicionat tot el sector. A l'Estat espanyol, l'atribució màxima a la cooperació ha estat del 0,46% del PIB l'any 2009. Des de llavors, aquest percentatge no s'ha arribat a recuperar mai, amb una taxa del 0,21% al 2019, amb menys de la meitat de la mitjana europea (Oxfam-Intermón 2020, 26). De forma equiparable, i com mostren els gràfics 1 i 2, la despesa en AOD de les CCAA i dels Ajuntaments encara es limiten a un volum de prop de la meitat del que havia arribat a representar al 2009.

Gràfic 4.1. Evolució de l'AOD desemborsada neta de la Generalitat de Catalunya i la Generalitat Valenciana (en €) (2009-2017)



Font: InfoAOD, AECID. Sistema de información de la ayuda. Consulta el febrer de 2021.

Gràfic 4.2. Evolució de l'AOD desemborsada neta de les entitats locals de Catalunya i del País Valencià (en €) (2009-2017)



Font: Portal de dades InfoAOD. Sistema de información de la ayuda, MAEC. Consulta el febrer de 2021.

Nota metodològica: el descens en AOD de les entitats locals catalanes al 2016 es deu a la manca de dades al portal de dades InfoAOD, però no és representatiu de la realitat.

És rellevant ressaltar, també, que el grau de compromís amb l'AOD és molt diferent en funció del tipus d'actor: Mentre que la Generalitat de Catalunya i Valenciana hi dediquen menys d'un 0,2% del seu pressupost a l'AOD, l'Ajuntament de Barcelona hi destina un 0,7%.

La dràstica retallada en el sector de cooperació ha comportat, com no podia ser d'una altra manera, una reducció del sector, i bona part de les entitats han hagut de reduir efectius i de repensar-se. Conscients de que una davallada de recursos de cooperació implica un retrocés gairebé inevitable en la qualitat i l'abast de la cooperació, la pregunta sobre el pes de la cooperació per la pau, dins d'aquest escenari, segueix vigent: Com ha evolucionat la cooperació per a la pau en els últims 10-15 anys? Quina ha estat l'AOD destinada a aquests tipus de projectes, i com s'han configurat aquestes polítiques?

Per valorar el volum d'AOD destinada a cooperació per la pau, caldria, en primer lloc, una metodologia validada per fer-ho, però, com es detalla en el quadre a continuació, no existeix una forma unificada de mesurar els recursos d'AOD destinats a la promoció de la pau:

Debat: Com calcular la cooperació per a la pau?

De la mateixa manera que existeixen diferents concepcions de pau (veure la taula 4.5), existeixen diferents formes de calcular els imports destinats a la cooperació per a la pau. Calcular aquestes partides implica un debat metodològic lligat a la concepció de pau que es vulgui prioritzar, ja sigui posant l'èmfasi en la construcció de pau, o posant-la en la sensibilitat al conflicte.

Una forma de calcular la cooperació per a la pau pot ser en funció del tipus d'intervenció que es du a terme. Aquesta forma de mesurar les accions de construcció de pau en funció del tipus d'intervenció es podria lligar amb la concepció de la construcció de pau, en el sentit d'accions destinades a pal·liar les causes i les conseqüències de la violència armada. Aquest és el criteri que fa servir el Comitè d'Ajuda a la Cooperació (CAD) de l'OCDE, identificant algunes partides (i codis, coneguts com CRS:) de cooperació específiques a la construcció de pau. El principal sector associat és el de prevenció i resolució de conflictes, pau i seguretat (codi 152), que inclou Gestió i reforma dels sistemes de seguretat (codi 15210); Construcció de pau i prevenció i solució de conflictes (codi 15220); Processos de consolidació de la pau després dels conflictes (en el marc d'operacions de pau de Nacions Unides) (codi 15230); Control de la proliferació d'armes lleugeres i de petit calibre (codi 15240); Retirada de mines antipersona (codi 15250); i Nens soldat, prevenció i desmobilització (codi 15261). Altres sectors que també es poden vincular a la construcció de pau són l'ajut a la reconstrucció i a la rehabilitació (codi 73010) a causa d'emergències o conflictes.

L'ODS16, centrat en els objectius i les fites de pau a assolir, també ofereixen un marc equiparable a les categories del CAD, basades en els continguts dels projectes.

S'ha observat, però, que a les seves memòries, les administracions de cooperació estudiades no utilitzen cap d'aquests barems a l'hora de comptabilitzar les accions a les que donen suport, sinó la seva pròpia definició de pau.

Una forma ben diferent de calcular la cooperació per la pau pot ser en funció dels països socis, calculant l'ajut que es fa arribar a països en situació de conflicte armat, tensió. Aquesta forma de mesurar les accions de construcció de pau en funció del tipus de països en els quals s'intervé es podria lligar amb la concepció de la sensibilitat al conflicte, en el sentit d'incloure qualsevol tipus d'acció que tingui lloc en situació de tensió o de conflicte armat. En aquest sentit, es pot calcular en base a l'AOD bilateral que arriba a aquest tipus de països.¹

Font: Elaboració pròpia a partir d'informació dels codis CRS estreta de AECID (2011) https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/Listado_codigos_CRS_2011.pdf entre d'altres.

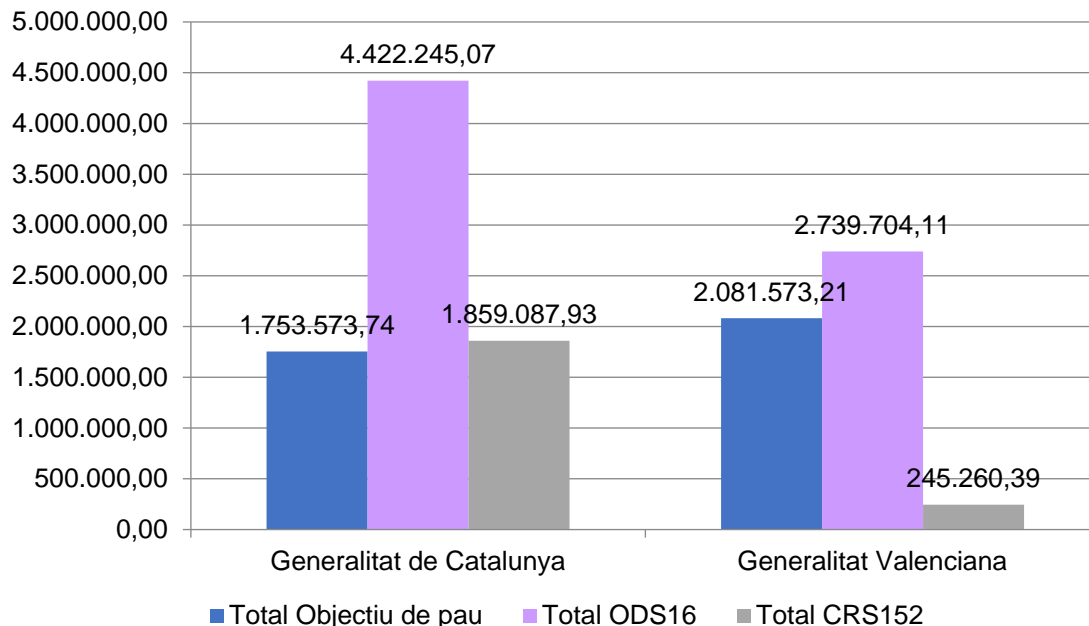
¹ Per determinar quins països es troben en situació de conflicte armat o tensió, s'ha fet servir la classificació de països de l'Escola de Cultura de Pau dels informes Alerta! per a cada any corresponent. Per a més informació del que es considera un país en situació de tensió i/o de conflicte armat, veure el capítol 2.

Com es veurà en els següents apartats, aquestes formes diferenciades de calcular les intervencions de cooperació per la pau donen resultats molt dispars pel que fa a la comptabilització de l'AOD, fet que dificulta el seu estudi. La dificultat de càlcul de les intervencions en construcció de pau són un símptoma del pes històric de la cooperació al desenvolupament per davant d'altres cooperacions (pels drets humans, la pau, per exemple), i la mostra de què aquestes altres cooperacions encara estan supeditades al paradigma del desenvolupament.

4.5.1 Calcular el volum de la construcció de pau

D'acord amb les diferents formes de mesurar la construcció de pau esmentades al quadre anterior, els resultats poden resultar ben diferents. L'anàlisi dels casos de la Generalitat de Catalunya i la Generalitat Valenciana del 2019 – que s'han prioritzat per criteris d'accés a les dades -, permet observar com el que es comptabilitza com a pau pot variar considerablement en funció de si es calcula seguint les categories dels ODS, el sistema de rendició de comptes del CAD, o els objectius de l'ACCD. En ambdós casos, les variacions poden arribar fins als 8 punts de diferència.

Gràfic 4.3: Variació en la comptabilització de la construcció de pau en l'AOD (bilateral i multilateral) de la Generalitat de Catalunya i de la Generalitat Valenciana (en € i %), en funció de la forma de mesura (2019)



Font: Excel de dades "AOD de la Generalitat de Catalunya 2019", i Excel de dades d'AOD executada de la Generalitat Valenciana al 2019.

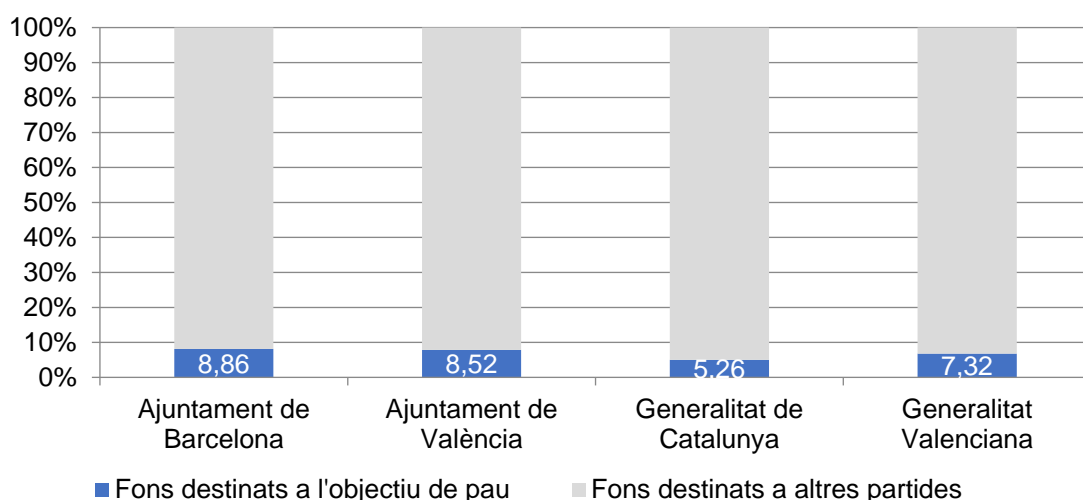
Nota metodològica 1: La memòria 2019 de l'ACCD calcula que el pressupost executat de l'Objectiu de pau (objectiu 6 del Pla Director actual) representa un 11,7% del pressupost de desenvolupament. Aquesta proporció es calcula sobre el total de les accions de desenvolupament, i no sobre el total de les accions de l'ACCD (que inclouen també Acció Humanitària, Desenvolupament, Despeses d'estructura, etc.). La xifra de 5,3% representa la proporció sobre el total del pressupost gestionat per l'ACCD al 2019 per tal de facilitar la comparació amb la resta de dades.

Nota metodològica 2: La dada 2.081.573,21€ de la Generalitat Valenciana s'ha obtingut mitjançant una regla de tres entre la xifra total de pressupost executat al 2019 i la dada (Generalitat Valenciana, 2020, p.21-22) de que la cooperació en l'àmbit de pau suposa un 7,32% del total.

L'anàlisi de dades i del contingut dels projectes computats no ha permès identificar un criteri clar que justifiqui les diferències a l'hora de computar la despesa de construcció de pau. En el cas de la Generalitat de Catalunya, fins i tot el en els càlculs de l'objectiu 6 i dels codis CRS, en què les xifres són similars, els continguts dels projectes contemplats varien considerablement. L'explicació més plausible d'aquestes divergències en el càlcul és que la majoria de projectes de construcció de pau incideixen en diversos àmbits alhora (en particular els drets humans, eradicació de la pobresa, posar fi a formes de discriminació contra les dones), i per tant es poden classificar en diferents categories. D'altra banda, el fet que un projecte s'implementi en context de tensió – com Tunísia o El Salvador – o de conflicte armat – com Colòmbia – tampoc no implica necessàriament que es computi com a projecte de construcció de pau. La forma de qualificar els projectes, i de computar-los en una categoria o una altra sembla obeir més a decisions cas per cas, que a una decisió prèvia sobre quins criteris de codificació utilitzar en cas de projectes multidimensionals o ambigus.

Tenint en compte aquestes limitacions de les formes de mesurar, el pes de la construcció de pau a cadascun dels casos estudiats es pot valorar, seguint les definicions de cada actor, és a dir, segons com cada actor ho imputa a la seva memòria, tal i com es mostra en el Gràfic 4.4.:

Gràfic 4.4. Partides destinades a la construcció de pau, segons els objectius dels Plans Directors (en %) (2019)

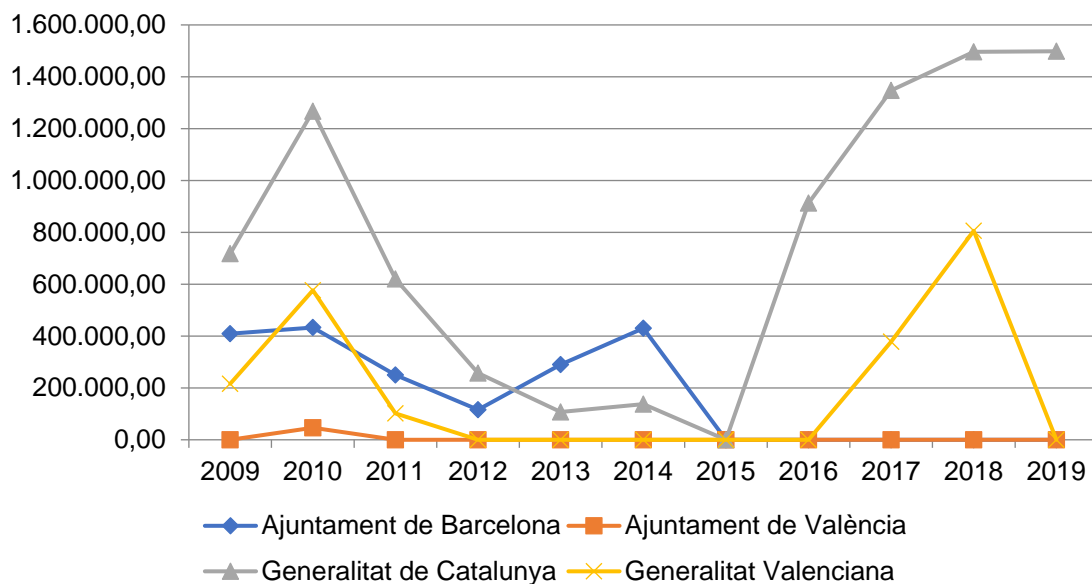


Font: Elaboració pròpia a partir de DJGCI (2020) Memòria 2019 d'Activitats, p.5; Excel no públic facilitat per l'Ajuntament de València; Excel "AOD de la Generalitat de Catalunya 2019", i Generalitat Valenciana (2020) Memòria de gestió 2019, p.21-22.

El pes de la construcció de pau, calculat segons el que cada actor defineix com a pau és relativament baix, i oscil·la entre un 5,26% (en el cas de la Generalitat de Catalunya) i un 8,86% (en el cas de l'Ajuntament de Barcelona). Tot i que són massa poques dades, i poc consistents per extreure'n conclusions concloents, no sembla que, d'entrada es pugui suposar una correlació entre el volum d'ajuda dels actors (major o menor percentatge del PIB assignat a l'AOD) i el fet de dedicar més o menys pressupost a construcció de pau.

Cal tenir en compte, també, que la mirada longitudinal mostra canvis importants en l'evolució temporal: com mostra el Gràfic 4.5., basat en els codis CRS del CAD, hi ha una variació molt alta en les assignacions, any rere any, a la partida 152 sobre "Prevenició i resolució de conflictes, pau i seguretat".

Gràfic 4.5. Evolució de la despesa executada en Prevenició i resolució de conflictes, pau i seguretat (en €) (2009-2019)



Font: InfoAOD, AECID.

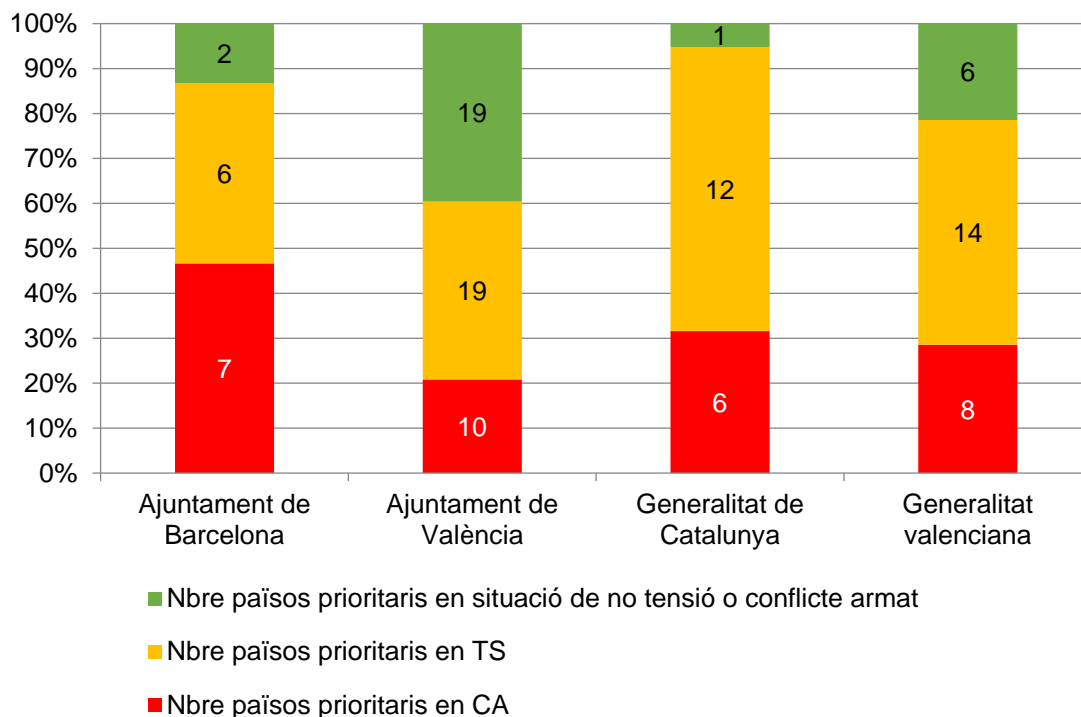
Aquesta variació en la despesa es podria atribuir a canvis en els projectes presentats o bé a una inconsistència en els criteris de codificació dels projectes de construcció de pau. El gràfic permet observar una certa inconstància en les mesures de pau. És pertinent recordar que la construcció de pau, com les accions de desenvolupament requereixen un compromís a llarg termini, i una variabilitat tan gran en les assignacions pressupostàries no sembla un bon indicador per a les polítiques i les pràctiques de construcció de pau.

4.5.2 AOD destinat a països en situació de conflicte armat o tensió

Com s'ha vist en l'apartat anterior, la proporció d'AOD que es comptabilitza en construcció de pau és relativament baixa (entre el 5,3% i el 8,5% de l'AOD dels actors analitzats). Aquesta xifra, però, contrasta amb les dades d'intervenció en contextos de conflicte armat o tensió, seguint l'òptica de sensibilitat al conflicte (veure al capítol d'Annexos, unes infografies de síntesi de les dades que es presenten a continuació per a cada govern estudiat).

Des d'una perspectiva de definició de polítiques, en les prioritats establertes pels Plans Directors, s'ha observat, tal com mostra el Gràfic 4.6, que un mínim del 60% dels països prioritaris es troba en situació de conflicte armat o tensió. Aquesta proporció oscil·la entre el 60,4% per l'Ajuntament de València, el 78,57% per la Comunitat Valenciana, el 86,67% per l'Ajuntament de Barcelona i el 94,74% de la Generalitat de Catalunya).

Gràfic 4.6. Proporció de països prioritaris en situació de tensió o conflicte armat en les administracions estudiades (en nombre i en %) (2019)



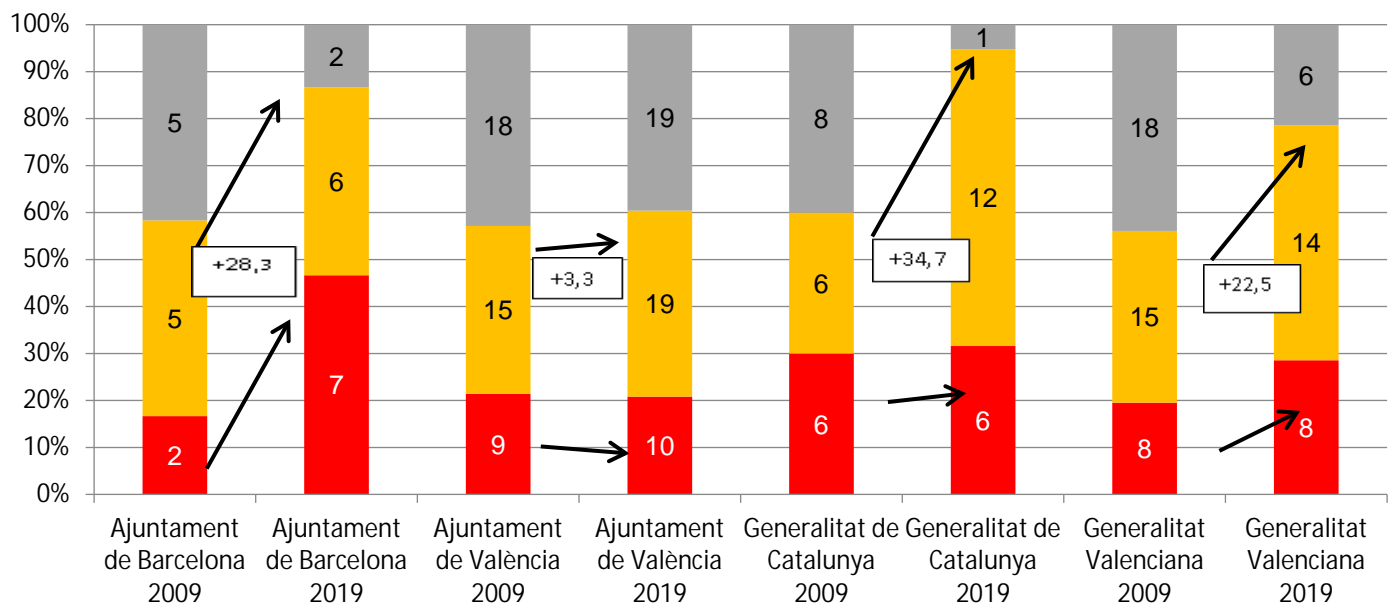
Font: Elaboració pròpia a partir de Pla Director de Cooperació 2018-2021 de l'Ajuntament de Barcelona (p.44-45); Convocatòria de Subvencions per a la Realització de Projectes de Cooperació Internacional per al Desenvolupament 2019 (p.4); Pla Director de cooperació al desenvolupament 2019-2022 de l'ACCD (p.37-40); IV Pla Director de la Cooperació Valenciana 2017-2020 (p.18) i Escola de Cultura de Pau (2020).

La menor proporció de països en situació de tensió i/o conflicte armat en el cas de l'Ajuntament de València sembla coherent amb el fet que, com s'ha vist en seccions anteriors, aquest actor no fa referència a la violència o la pau en el seu Pla Director.

Sembla clar que la intervenció en contextos de conflicte armat és una prioritat compartida en els plans directors dels diferents actors. Aquesta proporció sembla confirmar dades d'altres recerques, com la de Besozzi i Pérez de Armiño (2018, p.11), que identifiquen que, en la cooperació basca, el 81,8% dels països prioritars de l'Agència Basca de Cooperació al Desenvolupament, i el 60% en el cas d'Euskal Fundazioa, es troben en situació de tensió o conflicte armat.

També és rellevant veure que l'alta proporció de països definits com a prioritars als Plans Directors i que es troben en situació de tensió i conflicte armat no és un fet puntual, sinó que aquesta tendència ha crescut significativament en els últims 10 anys (Gràfic 4.7): totes les institucions estudiades han augmentat la proporció de països prioritars en situació de conflicte armat o tensió. Aquesta variació, en un termini de 10 anys, ha estat d'entre 3,3 punts (en el cas de l'Ajuntament de València) i 34,7 punts (en el cas de la Generalitat de Catalunya).

Gràfic 4.7. Evolució del nombre i proporció de països prioritars en situació de conflicte armat i/o tensió (2009-2019) (en nombre i %)



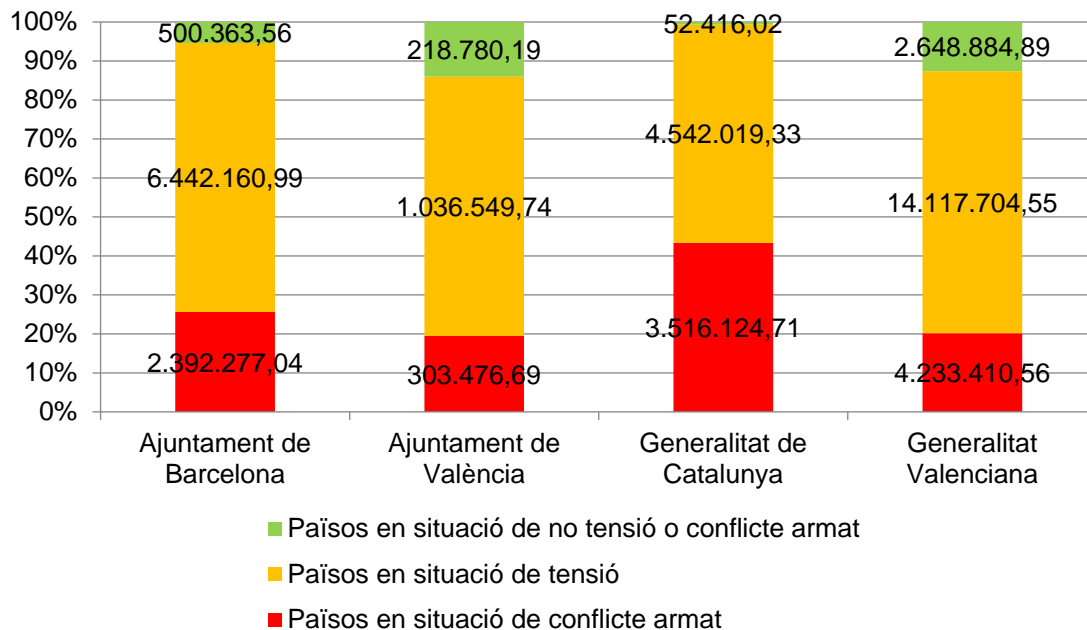
■ Nbre països prioritars en situació de no tensió o conflicte armat ■ Nbre països prioritars en TS ■ Nbre països prioritars en CA

Font: Elaboració pròpia a partir de Pla Director de Cooperació 2018-2021 de l'Ajuntament de Barcelona (p.44-45); Convocatòria de Subvencions per a la Realització de Projectes de Cooperació Internacional per al Desenvolupament 2019 (p.4); Pla Director de cooperació al desenvolupament 2019-2022 de l'ACCD (p.37-40); Pla Director de Cooperació Valenciana (2008-2011) (p.29-33); IV Pla Director de la Cooperació Valenciana 2017-2020 (p.18), i Escola de Cultura de Pau (2010 i 2020).

Si les dades estudiades es refereixen a les definicions - sobre el paper - de les prioritats, cal veure què succeeix a la pràctica. Es pot dir que l'AOD bilateral que es destina efectivament a països en situació de conflicte armat o tensió confirma les prioritats marcades pels plans directors? L'anàlisi de les dades, reflectida en el Gràfic 4.6, mostra que les quantitats d'AOD desemborsada en contextos de tensió i/o conflicte armat té percentatges superiors als establerts en els Plans Directors: 85,96% en el cas de l'Ajuntament de València; 87,39% en el cas de la Comunitat Valenciana; 94,64% en el cas de l'Ajuntament de Barcelona; i 99,35% en el cas de la Generalitat de Catalunya).

A la llum d'aquestes dades, es pot valorar que no hi ha diferències molt significatives, entre les diferents administracions estudiades, en les quantitats de fons que es destinen a països en situació de tensió i/o conflicte armat. Aquest fet contrasta amb les disparitats de discurs observades en la secció anterior. D'aquestes observacions se'n pot deduir que una major o menor articulació en el discurs de cooperació per la pau no incideix en el fet que es destinin més o menys diners en països en situació de tensió o conflicte armat.

Gràfic 4.8. Proporció d'AOD en funció de la situació del país a on s'intervé (en € i %) (2019)



Fons: Excels dels diferents actors analitzats sobre els pressupostos executats al 2019, i Escola de Cultura de Pau (2020) referent al 2019.

Nota metodològica: Aquestes dades inclouen principalment la cooperació -directa o indirecta- bilateral. No inclouen les quantitats dirigides a Educació pel Desenvolupament/Justícia Global destinades als governs estudiats.

Un estudi del 2019 valorava que la proporció mitjana de l'AOD espanyola executada en països en situació de tensió i/o conflicte armat ascendia llavors al 55,85% (Barbeito, Redondo i Acebillo, 2009, p.18). Amb els casos estudiats, sembla que es pot afirmar que hi ha una tendència accelerada a intervenir cada vegada més en aquests tipus de països. El fragment a continuació valida aquesta tendència:

Des de fa dos anys traiem una convocatòria de concurrència competitiva d'acció humanitària, i la veritat és que estem súper contents, perquè estem arribant a països on no arribava mai la cooperació, sobretot a l'Àfrica subsahariana, i la diàspora de la població a Síria, territoris palestins, etc. I també perquè són projectes a on s'està donant la innovació que és molt important, i són projectes que treballen en territoris molt complexos, en contextos molt complexos de conflicte, de mobilitat geogràfica de població, de temes també d'efectes del clima... I jo crec que ahí sí que hi està havent un desenvolupament del concepte de sensibilitat al conflicte molt important.

V1_GR

La intervenció de les cooperacions de Catalunya i el País Valencià estudiades mostren una presència molt forta en contextos de tensió i conflicte armat, i això es reflecteix tant en les polítiques com en la pràctica real de l'AOD desemborsada. Es pot dir, doncs, que la necessitat d'integrar una òptica de sensibilitat al conflicte en els projectes de cooperació és molt elevada (veure Annexos).

5. Consideracions finals i recomanacions

5.1 Consideracions finals

Arrel dels quatre estudis de cas analitzats, els Ajuntaments de Barcelona i València, i la Generalitat de Catalunya i la Generalitat Valenciana, i d'acord amb les preguntes de recerca formulades, es destaquen les següents idees:

En termes globals, els índex de pau i de seguretat humana empitjoren (en constant retrocés des del 2008, segons el Global Peace Index) i el nombre de països en situació de conflicte armat o tensió no es redueix. Malgrat aquest fet, el grau de definició i articulació de la cooperació per a la pau no ha estat prioritari a cap dels casos analitzats, en un període de 10 anys.

Així, els resultats semblen donar suport a la hipòtesi de partida, que considerava que les polítiques de cooperació actuals infravaloren el volum de projectes de cooperació per a la pau, i que, en conseqüència, els instruments es mostren poc adaptats a les necessitats específiques del treball en contextos de conflicte armat i tensió. Efectivament, doncs, es tendeix a infravalorar el volum de projectes de cooperació per la pau en la mesura que el volum d'AOD que va a parar a contextos de tensió o conflicte armat és sempre superior al 85%, una xifra molt per sobre de les expectatives. A la vegada, tal i com s'ha argumentat al llarg de la recerca, la problematització dels reptes específics que suposa el treball en construcció de pau i la incorporació de perspectives específiques sobre els instruments semblen insuficients. De fet, en ocasions s'ha donat un retrocés en es últims deu anys, degut, en part, al fort impacte de les dràstiques retallades en el sector de la cooperació, que encara s'arrossega, i degut, igualment, a la prioritització d'altres agendes (EGBDH i ODS principalment).

Els diferents casos analitzats parteixen de trajectòries institucionals ben diferents, tant a nivell polític (partits de tot l'espectre polític – i perfils independents – en els últims deu anys), com a nivell orgànic, de recursos de personal i pressupostaris. A partir del 2015, també, hi ha hagut una alternança de partits en tots els contextos, que ha influït en l'articulació de discursos diferents (més enfocats cap a la Justícia global, amb major preocupació per la coherència de polítiques des del Nord, o més enfocats cap als ODS). Si bé l'entrada de nous governs ha suposat canvis en les polítiques de cooperació (en qüestions com ara pressupostos, planificacions, marcs legals i participació; comparativament importants en els casos de l'Ajuntament de València i la Generalitat Valenciana), no han comportat re-conceptualitzacions significatives en accions de construcció de pau o de sensibilitat al conflicte. En tots els casos, això sí, s'ha donat més visibilitat a l'emergència lligada al desplaçament forçat i les persones refugiades.

En la comparació dels actors municipals respecte dels autonòmics, s'ha destacat que els ajuntaments tenen el potencial de tenir més autonomia política respecte dels interessos dels Estats. Els municipis, també, en comparació a les regions o autonomies,

gaudeixen de més facilitat per establir relacions transnacionals entre unitats d'autoritat territorial homòlogues.

Pel que fa a la definició i problematització de la seguretat i la pau, no s'ha identificat una correspondència clara entre la ideologia de partit al govern i el grau d'articulació del discurs de cooperació per a la pau. Sembla, però, que el grau d'integració del discurs depèn en gran mesura de la capacitació en aspectes relatius a la cooperació per a la pau de les persones que treballen en els òrgans estudiats. Internament als governs, s'han identificat diferents graus d'articulació (des de l'absència de cap tipus d'esment a la definició d'objectius de construcció de pau, fins a fer referència a la sensibilitat al conflicte), i diferents lògiques i instruments de les polítiques de pau (actors que articulen les polítiques de pau en relació a l'Educació per a la Justícia Global en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, a l'Acció Humanitària a la Generalitat Valenciana, i a la cooperació a la Generalitat de Catalunya).

També s'ha observat que diferents administracions han impulsat el paper de les dones en la construcció de pau (Resolució 1325 de les NNUU), essencialment a través de cooperació indirecta: finançant les iniciatives d'ONGs a diferents països per reforçar el paper de la dona enfront de la violència. El paper dels joves en la construcció de pau (resolució 2250 de les NNUU), però, no ha estat tan visible, i sense coneixement de la resolució corresponent. L'augment del compromís amb les persones refugiades des del 2015, d'altra banda, ha estat present a totes les administracions. A nivell inter-municipal, s'observen aliances i transferència de polítiques entre les àrees vinculades al sector estudiat i les d'immigració dels Ajuntaments de Barcelona i València (introducció del concepte Justícia Global, Ciutat Refugi, com a exemples notables). Aquestes transferències s'han d'emmarcar en els canvis de govern i les estratègies de coalicions del 2015.

La sensibilitat al conflicte és gairebé invisible en la definició de polítiques de cooperació, fet que s'atribueix, en part, a la manca de coneixement d'aquests plantejaments, i en part pel fet d'haver prioritzat altres canvis darrerament (com l'Enfocament de Gènere i Basat en els Drets Humans, EGiBDH), que ha anat en detriment d'altres enfocaments. La manca d'articulació del discurs de construcció de pau i sensibilitat al conflicte es reflecteix a nivell institucional, ja que només una administració té referent de pau (amb cartera compartida).

Malgrat la manca de definició de la cooperació per a la pau observada, la recerca mostra que s'intervé cada vegada més en contextos de conflicte armat i tensió. Si bé les diferents formes de mesurar les quantitats (codi CRS 152 del CAD, despesa imputada a l'ODS16, i les pròpies classificacions dels actors) destinades a projectes que tracten qüestions de transformació de conflictes i construcció de pau mostren dades poc consistents, s'observa que la despesa destinada a països de tensió i/o conflicte armat és sempre superior al 85% del total de l'Ajut Oficial al Desenvolupament executat: el 85% (en el cas de l'Ajuntament de València), o inclús el 99,45% (en el cas de la Generalitat de Catalunya), es destina a països en situació de tensió o conflicte armat.

Si es compara el grau d'articulació de discurs de la cooperació per la pau amb el flux d'AOD a països en situació de tensió i/o conflicte armat, no s'observa una relació estreta: fins i tot les administracions que no fan cap esment sobre la pau o els conflictes en el seu Pla Director finances un alt percentatge de projectes en situació de tensió o conflicte armat.

En alguns casos, els discursos i les estructures de cooperació per la pau semblen haver retrocedit respecte d'anys anteriors, sigui per retallada en els equips o per la prioritització d'altres agendes, com la de Justícia Global, els ODS, o l'Enfocament de Gènere i Basat en els Drets Humans. S'ha de tenir en compte, però, que aquests marcs no suposen, per se, tenir una mirada específica en actuacions en contextos de conflicte armat o tensió.

En definitiva, es valora que hi ha hagut iniciatives interessants de cooperació per la pau, però que, degut a l'increment de l'AOD a països en tensió i/o conflicte armat, és necessària una major especialització del sector. Segueix estant justificat, doncs, fer un esforç per incorporar la construcció de pau i la sensibilitat al conflicte al discurs i a la pràctica de les cooperacions dels casos estudiats.

5.2 Recomanacions

De manera general, es recomana potenciar transversalment una mirada específica que dugui a incorporar la perspectiva de sensibilitat al conflicte i la construcció de pau en la política pública que pretén incidir sobre contextos de conflicte armat o tensió. Per a fer-ho, la figura 2.1 sobre possibles maneres de desplegar les polítiques de cooperació per a la pau realitza propostes a tenir en compte. A més, fem èmfasi sobre les següents recomanacions dirigides a les administracions:

5.2.1 Planificació i coherència de polítiques de cooperació per a la pau

Reforçar l'articulació de les polítiques de cooperació per a la pau, en base a la realitat de la cooperació (forta implicació de les entitats en contextos de conflicte armat o tensió, forta presència d'empreses que intervenen en contextos de conflicte armat o tensió, i indicadors de violència i conflictivitat):

- Crear o revisar els marcs legals, com les Lleis de cooperació i Lleis de foment pau, per tal que reconeixin i descriguin el paper de les administracions locals i regionals en la cooperació per a la pau.
- Prendre en compte les necessitats a futur en la planificació de prioritats (dels Plans directors o Plans anuals), basades en les tendències d'indicadors macrosocials sobre violència i conflicte, com la militarització dels Estats, els fluxos d'armes a

determinades regions, evolució dels homicidis per regions, intensitat dels conflictes armats, impacte del canvi climàtic en els conflictes i en els desplaçaments forçats, etc. per tal que les prioritzacions en basin, també, en necessitats reals.

- Aprofitar espais com les Comissions de Cooperació de les administracions per reforçar la coherència de polítiques (no tenir actuacions contraposades -migració, interessos comercials, banca armada, accions diplomàtiques per defensar determinats sectors comercials...-, coordinar formularis, criteris de valoració, etc.).
- Vetllar per la coherència de polítiques de tota l'administració, tenint en compte criteris de banca armada, empreses de seguretat i de materials de doble ús, empreses que es lucren de l'explotació de territoris ocupats, o que exploten recursos naturals de forma incontrolada en contextos de tensió o conflicte armat; utilització fraudulenta de paradisos fiscals, etc.

5.2.2 Capacitació dels agents de cooperació

Afavorir la formació dels principals agents de cooperació (personal tècnic d'òrgans públics i també d'ONG), de forma que dugui al coneixement perspectives construcció de pau i sensibilitat al conflicte i que inclogui la reflexió entre els actors (incloent socis al Sud Global):

- Sobre les implicacions d'intervenció en contextos de tensió o conflicte, i els possibles impactes positius o negatius en el context.
- Sobre les relacions entre enfocaments drets humans i basats en gènere, Agenda 2030, Justícia Global i la construcció de pau, ressaltant els dilemes que suposen a la pràctica, i com aquests enfocaments no resulten sempre compatibles.
- Sobre el rol de les dones, i dels joves en la construcció de pau i en la superació de violències, i sobre els reptes vinculats al desplaçament forçat i a la mobilitat, a l'emergència climàtica i als conflictes.

5.2.3 Adaptació dels instruments de cooperació

Incorporar criteris de construcció de pau i de sensibilitat al conflicte als instruments de les administracions de cooperació:

- Trobar instruments (a les bases i convocatòries, però en especial als formularis) per demanar a les ONG que incorporin la sensibilitat al conflicte en la formulació d'aquells projectes que tenen lloc en contextos de conflicte armat o tensió;

- Incorporar indicadors de sensibilitat al conflicte i/o construcció de pau als barems de valoració dels projectes;
- Desenvolupar instruments d'avaluació que permetin el monitoreig de l'impacte de les actuacions en aspectes de pau i conflicte.
- Clarificar els criteris de codificació CRS i ODS dels projectes quan aquests aborden diferents dimensions (desenvolupament, pau, drets humans...) per tal de recollir de forma més consistent el volum d'AOD destinat a cada sector.

6. Documents analitzats i referències

6.1 Principals documents de política analitzats

Ajuntament de Barcelona. 2008. Pla Director de Cooperació Internacional, Solidaritat i Pau 2009-2012. Barcelona: servei de publicacions.

http://www.bcn.es/cooperacio/cas/pla_director/pla-director-09-12.pdf

Ajuntament de Barcelona. 2018. Pla Director de Cooperació per a la Justícia Global de Barcelona (2018-2021). Barcelona: servei de publicacions.

http://ajuntament.barcelona.cat/economiatreball/sites/default/files/documents/pla_director_cooperacio_2018-2021_cat_v.web__0_0.pdf

Ajuntament de València. 2019. Pla Municipal de Cooperació Internacional per al Desenvolupament 2019-2022. València: Ajuntament de València.

<https://www.valencia.es/documents/20142/625531/01%2520Plan%2520Cooperacion%2520Int%2520Desarrollo%2520COMPLETA%2520CASTELLANO%25200%281%29.pdf/259eaaba-6ed5-a2b5-616e-5cca8a0c1d67>

Generalitat Valenciana. 2008. Pla Director de la Cooperació Valenciana 2008-2011. València: Generalitat Valenciana.

<https://cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/164016802/Pla+Director+de+la+Cooperaci%C3%B3n+Valenciana+2008-2011/99d882e5-39ac-4bcc-a1de-471dce06ce27>

Generalitat Valenciana. 2014. Pla Director de la Cooperació Valenciana 2014-2017. València: Generalitat Valenciana.

<https://cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/164016802/Plan+Director+de+la+Cooperaci%C3%B3n+Valenciana+2014-2017/c4bf6bc5-444f-4c3f-82a5-e8aa05d6412a>

Generalitat Valenciana. 2017. IV Pla Director de la Cooperació Valenciana 2017-2020. València: Generalitat Valenciana.

<https://cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/164016802/IV+Pla+Director+de+la+Cooperaci%C3%B3n+Valenciana+2017-2020/89ae56effc1-4106-b6b1-b7d0b2dcaba4>

Generalitat Valenciana. 2017. Llei 18/2017, de 14 de desembre, de la Generalitat, de cooperació i desenvolupament sostenible. [2017/11478] DOGV, 8191, 15 de desembre de 2017.

Generalitat Valenciana. 2018. Decreto 94/2018, de 20 de julio, del Consell, de creación de órganos de asesoramiento y participación en materia de objetivos de desarrollo sostenible.

<https://dogv.gva.es/va/eli?param=es-vc/d/2018/07/20/94/spa>

Generalitat Valenciana. 2020. Resum executiu informe d'avaluació final IV Pla Director de la Cooperació Valenciana 2017-2020. València: Dialòguia per la Generalitat Valenciana.

6.2 Referències

Ajuntament de Barcelona. 2008. «Pla Director de Cooperació Internacional, Solidaritat i Pau 2009-2012». Barcelona: Ajuntament de Barcelona, servei de publicacions. http://www.bcn.es/cooperacio/cas/pla_director/pla-director-09-12.pdf.

———. 2013. «Pla Director de Cooperació al Desenvolupament, Solidaritat i Pau de l'Ajuntament de Barcelona 2013-2016». Barcelona: Ajuntament de Barcelona, servei de publicacions.

———. 2018. «Pla Director de Cooperació per a la Justícia Global de Barcelona (2018-2021)». Barcelona: Ajuntament de Barcelona, servei de publicacions. http://ajuntament.barcelona.cat/economiatreball/sites/default/files/documents/pla_director_cooperacio_2018-2021_cat_v.web__0_0.pdf.

Ajuntament de València. 2019. «Pla Municipal de Cooperació Internacional per al Desenvolupament 2019-2022.» València: Ajuntament de València. <https://www.valencia.es/documentos/20142/625531/01%2520Plan%2520Cooperacion%2520Int%2520Desarrollo%2520COMPLETA%2520CASTELLANO%25200%281%29.pdf/259eaaba-6ed5-a2b5-616e-5cca8a0c1d67>.

APFO, CECORE, CHA, FEWER, International Alert, i Saferworld. 2004. *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding. A resource pack*. https://www.international-alert.org/sites/default/files/Training_DevelopmentHumanitarianAssistancePeacebuilding_EN_2004_0.pdf.

Barbeito, Cécile. 2008. *Eines i iniciatives de les ciutats europees per construir la pau. Pràctiques de diplomàcia de ciutats*. Govern Local. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Barbeito, Cécile, Gema Redondo, i Míriam Acebillo. 2009. «Diagnóstico de construcción de paz. Análisis de la perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas.» Quaderns de construcció de pau. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau. <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/diagnostico.pdf>.

Belda Miquel, Sergio, Carola Calabuig Tormo, i Alejandra Boni Aristizábal. 2020. «¿Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como solución a los problemas de la cooperación al desarrollo? Explorando cuestionamientos y propuestas a partir de

- las miradas de la sociedad civil valenciana». *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo = Iberoamerican journal of development studies* 9 (1): 178-201. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.446.
- Besozzi, Sheida, i Karlos Pérez de Armiño. 2018. «Estudio diagnóstico sobre la aplicación de los enfoques de sensibilidad al conflicto en la Cooperación Vasca.» Bilbao: Hegoa. <http://publicaciones.hegoa.ehu.es/es/publicacions/389>.
- Boutros Ghali, Boutros. 1992. «Un Programa para la paz. A/47/277 - S/24111, 17 de Junio de 1992». Nueva York: servicio de publicaciones.
- Bryant, A., i Kathy Charmaz. 2007. *The SAGE handbook of grounded theory*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications Ltd.
- Carrillo, Miquel, Agustí Fernández, i Xavier Martí. 2017. «Diagnosi de la cooperació per a la Justícia Global de la Ciutat de Barcelona.» Barcelona: Ajuntament de Barcelona, servei de publicacions.
- Carrillo, Miquel, i Manel Rebordosa. 2018. «Diagnòstic sobre la realitat de les polítiques de cooperació al desenvolupament de les administracions públiques i de les associacions supramunicipals de Catalunya». Barcelona: Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Generalitat de Catalunya. http://cooperaciocatalana.gencat.cat/web/.content/continguts/que_fem/08_Cooperacio_entre_institucions/20190117_DiagnosticCooperacionsCatalanes.pdf.
- CONGDE. 2021. «Informe sobre la Ayuda Oficial para el Desarrollo Autonómica. Datos de ejecución, 2018-2019». Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- Cornwall, Andrea, i Deborah Eade, ed. 2010. *Deconstructing Development: Discourse Buzzwords and Fuzzwords*. Rugby and Oxford (UK): PubPractical Action Publishing in association with Oxfam GB.
- Della Porta, Donatella, i Michael Keating. 2008. «Introduction». En *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A pluralist Perspective*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press.
- Duffield, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London and New York: Zed Books.
- ECP. 2021. *Alerta 2021! Informe sobre conflictes, drets humans y construcció de pau*. Escola de Cultura de Pau. Barcelona: Icaria editorial.
- Escobar, Arturo. 1988. «Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World». *Cultural Anthropology* 3 (4): 428-43. <https://doi.org/10.1525/can.1988.3.4.02a00060>.

- Escola de Cultura de Pau. 2021. *Alerta 2021!: informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*
- Generalitat de Catalunya. 2015. «Pla director de cooperació al desenvolupament 2015-2018». Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- . 2019. «Pla director de cooperació al desenvolupament 2019-2022». Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat Valenciana. 2017. «IV Pla Director de la Cooperació Valenciana 2017-2020». València: Generalitat Valenciana. <https://cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/164016802/IV+Pla+Director+de+la+Cooperaci%C3%B3%20Valenciana+2017-2020/89ae56ef-ffc1-4106-b6b1-b7d0b2dcaba4>.
- Institute for Economics & Peace. 2021. «Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World.» Sidney: Institute for Economics & Peace. <http://visionofhumanity.org/reports>.
- Iphophen, R. 2009. *Ethical Decision Making in Social Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kingdon, John W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. Longman Classics in Political Science. <https://www.pearson.com/content/one-dot-com/one-dot-com/us/en/higher-education/product.html>.
- LaFede.cat. 2014. «Còdi Ètic i de Conducta». Barcelona: La Fede. Organitzacions per a la justícia global.
- Le Galès, Patrick. 2011. «Policy Instruments and Governance». En *The SAGE Handbook of Governance*, editat per Mark Bevir, 142-59. Sage Publications Ltd.
- Lederach, John Paul. 1998. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Bakeaz - Gernika Gogoratuz.
- OECD. 2005a. «Aid Extended by Local and State Governments. Pre-print of the DAC Journal 2005, Volume 6, No. 4». Organisation for Economic Co-operation and Development.
- . 2005b. «Paris Declaration on Aid Effectiveness. Statement in the Second High Level Forum on Aid Effectiveness. 2nd of March». Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- . 2018. «Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda | READ online». OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264302914-en>.

- . 2019. «Decentralised development co-operation: Unlocking the potential of cities and regions». *OECD Policy Papers*, 2019. https://read.oecd-ilibrary.org/development/decentralised-development-co-operation_e9703003-en.
- Østergaard-Nielsen, Eva, i Míriam Acebillo-Baqué. 2016. «Migration and the Local Transformation of Overseas Development Aid: An Analysis of Migrants' Access to ODA Funds in Catalonia». *Population, Space and Place* 22 (4): 367-81. <https://doi.org/10.1002/psp.1940>.
- Oxfam-Intermón. 2020. «La realidad de la ayuda.» Madrid: Oxfam-Intermón. https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/344/Informe_RDA_2020_05_DEF.pdf.
- Rist, Gilbert. 2008. *The History of Development: from Western Origins to Global Faith*. 3rd ed. London: Zed Books.
- SIPRI. 2021. *SIPRI Yearbook 2021. Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm: Oxford University Press.
- Stone, Diane. 2012. «Transfer and translation of policy». *Policy Studies* 33 (6): 483-99. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, i Frederic Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- UNDP. 2018. «Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update.» New York: United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf.
- UNHCR. 2021. «Global Trends in Forced Displacement 2020». UNHCR. https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2020/pdf/GR2020_English_Full_Iowres.pdf.
- UNODC. 2019. *Global study on homicide*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>.
- Vogel, Brennan, i Daniel Henstra. 2015. «Studying Local Climate Adaptation: A Heuristic Research Framework for Comparative Policy Analysis». *Global Environmental Change* 31 (març): 110-20. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.01.001>.
- Wiles, Rose. 2013. *What are Qualitative Research Ethics?* The UK: Bloomsbury.

World Bank. 2011. «World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development». New York: World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389>.

7. Annexos

Volum AOD Ajuntament de Barcelona

Volum AOD Ajuntament de València

Volum AOD Generalitat de Catalunya

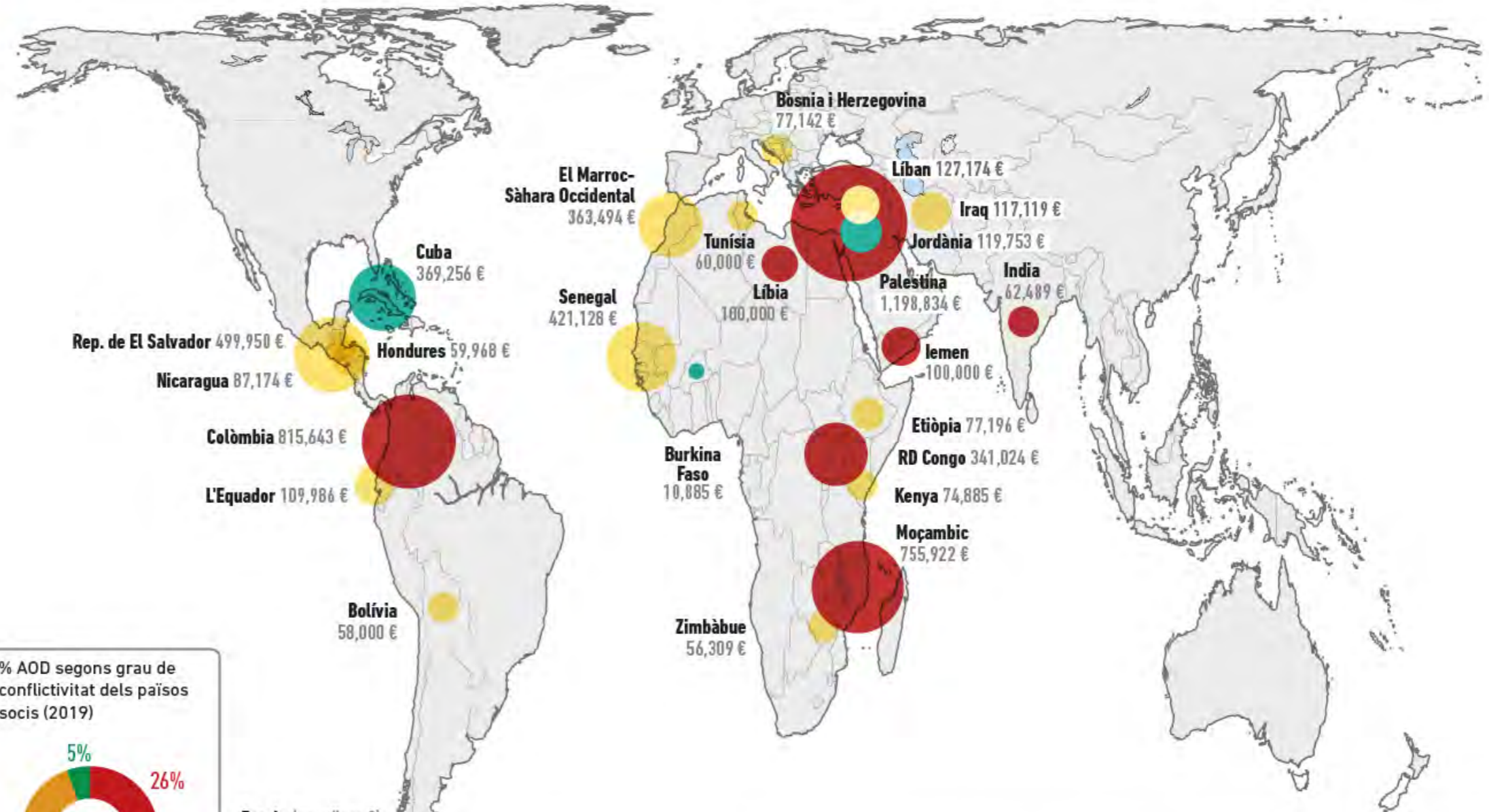
Volum AOD Generalitat Valenciana

AOD per país segons grau de conflictivitat dels països socis (2019)
Fons d'AOD de les administracions per països socis (2019)

Ajunt. València Gen. de València Ajunt. BCN Gencat

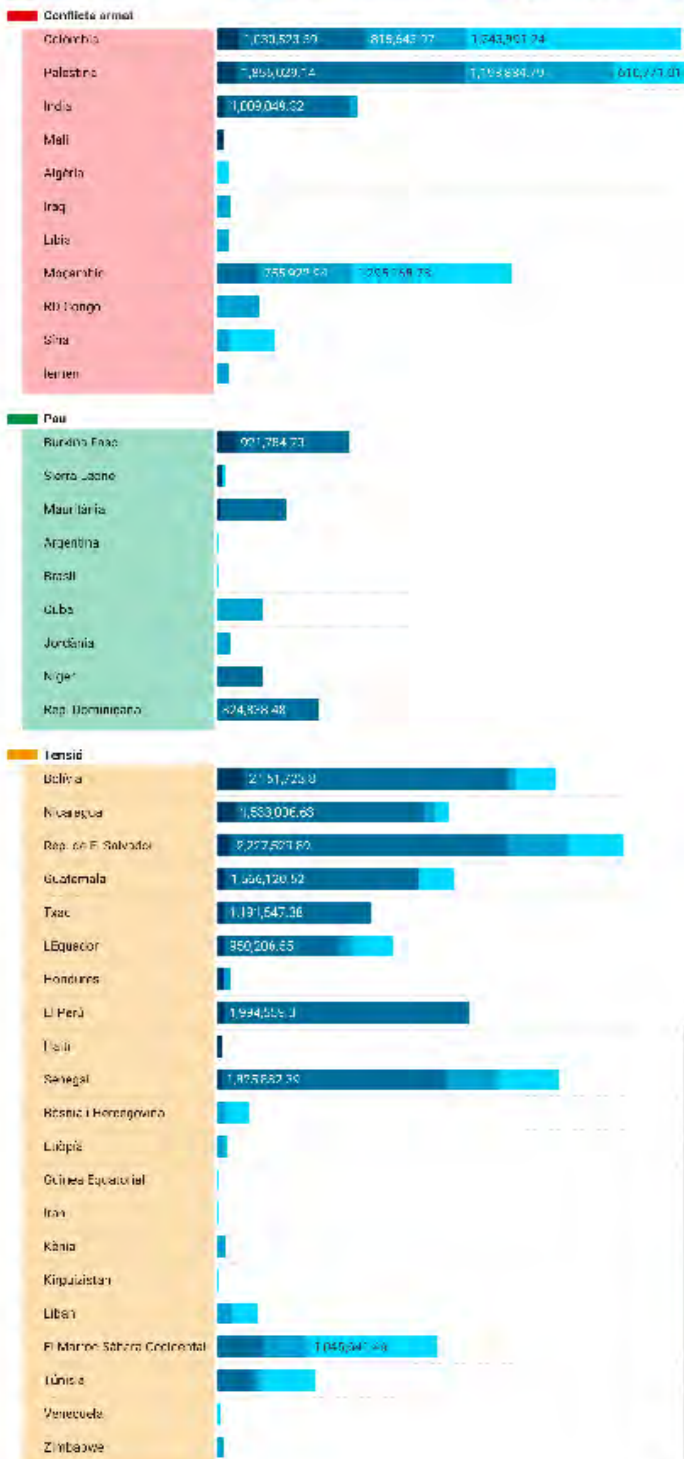


Volum AOD Ajuntament Barcelona (2019)

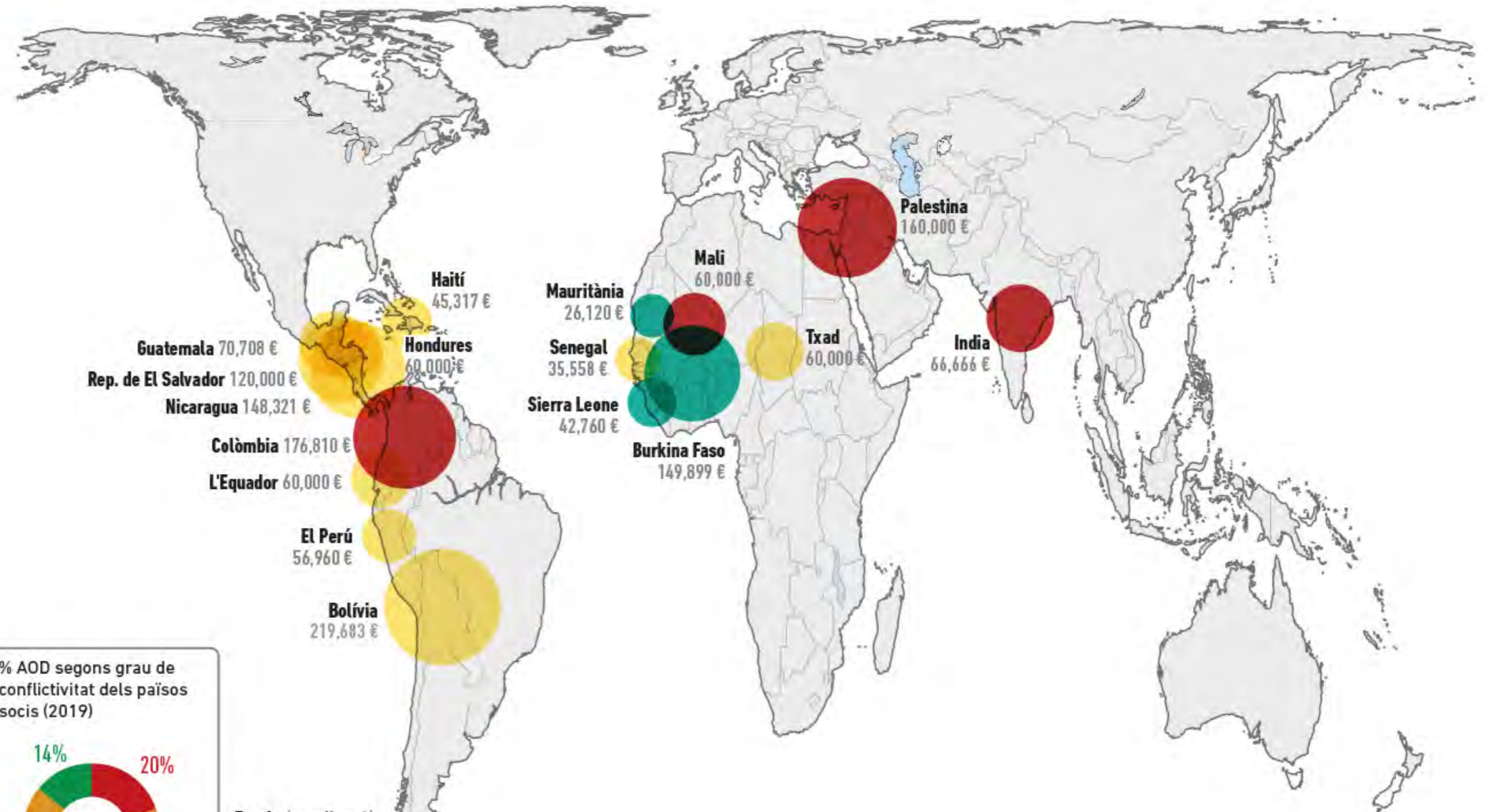


AOD per país segons grau de conflictivitat dels països socis (2019)
Fons d'AOD de les administracions per països socis (2019)

■ Ajunt. València ■ Gen. de València ■ Ajunt. BCN ■ Gencat

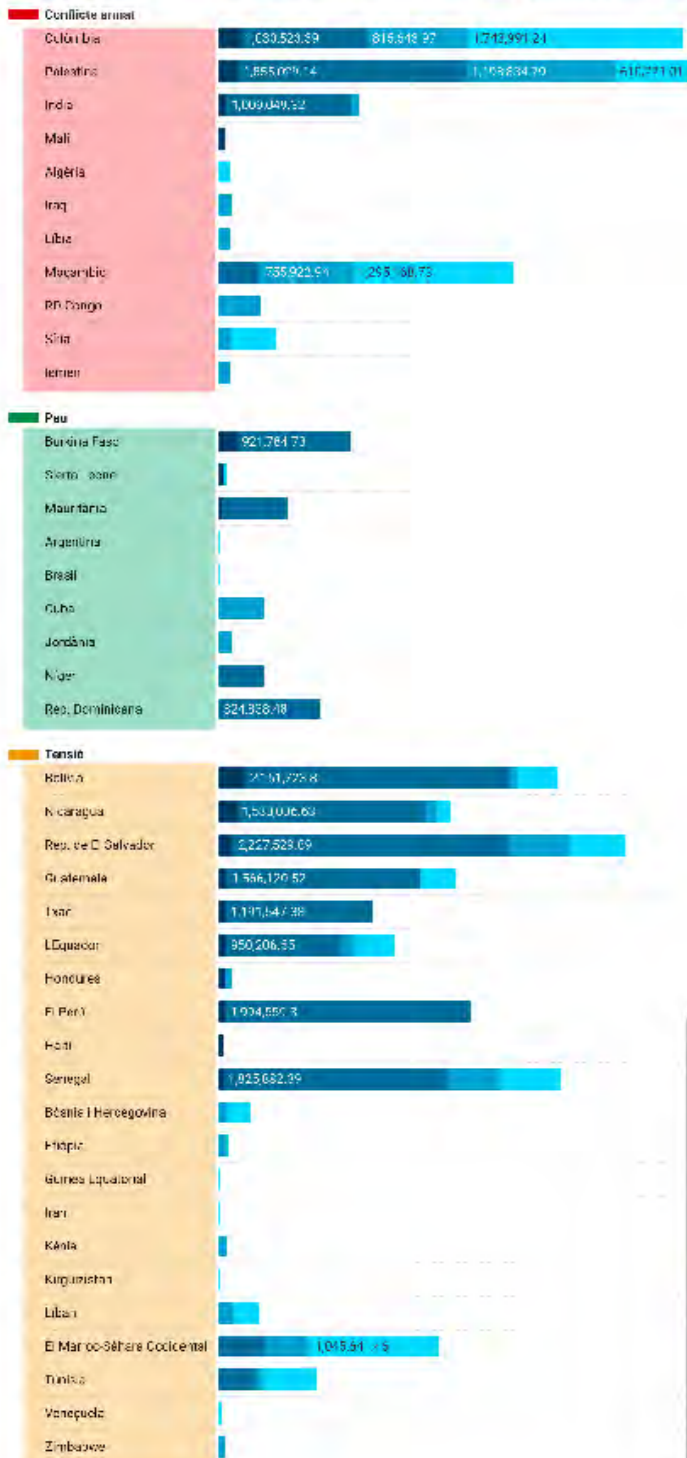


Volum AOD Ajuntament València (2019)

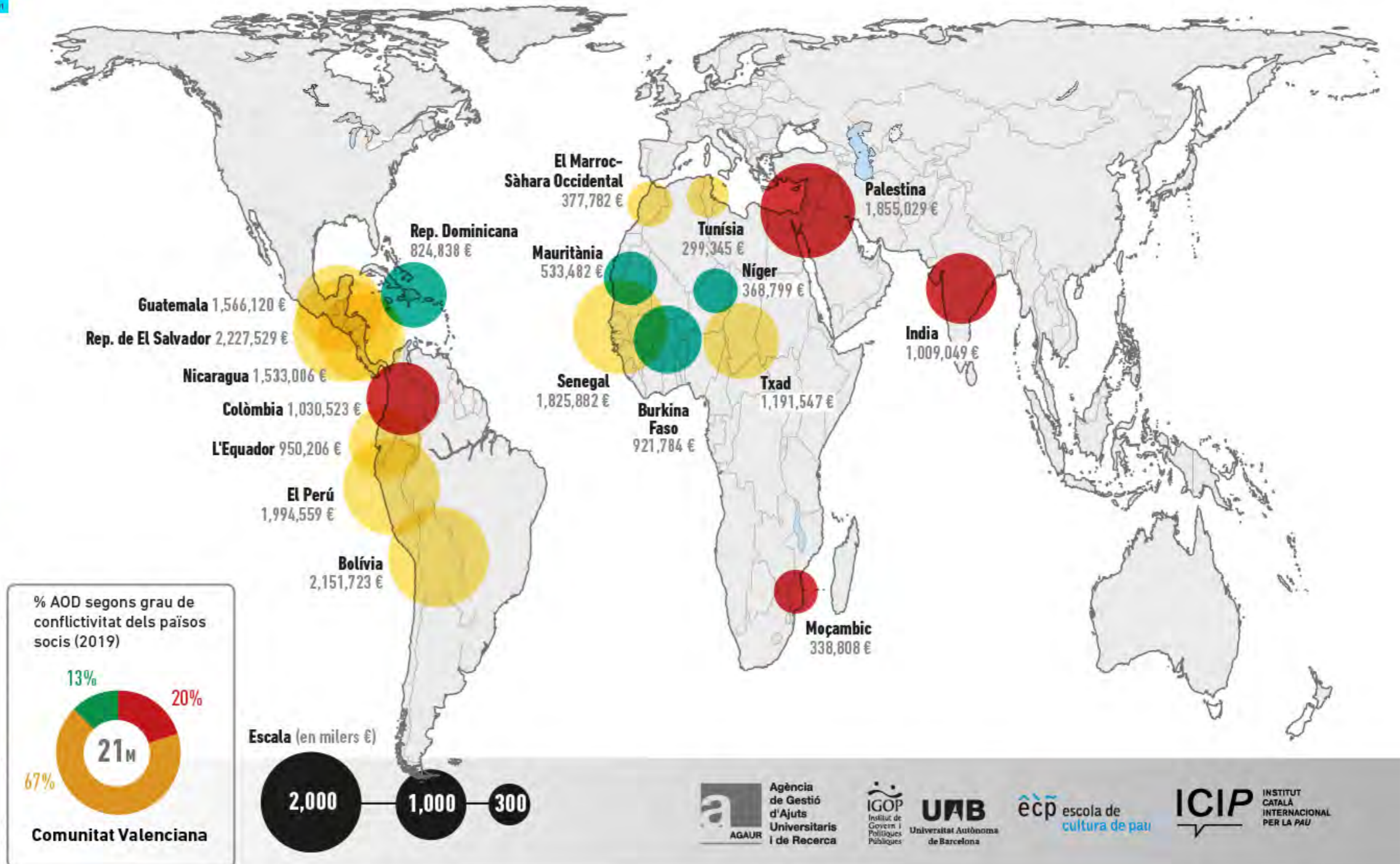


AOD per país segons grau de conflictivitat dels països socis (2019)
Fons d'AOD de les administracions per països socis (2019)

Ajunt. València Gen. de València Ajunt. BCN Gencat



Volum AOD Generalitat Valenciana (2019)

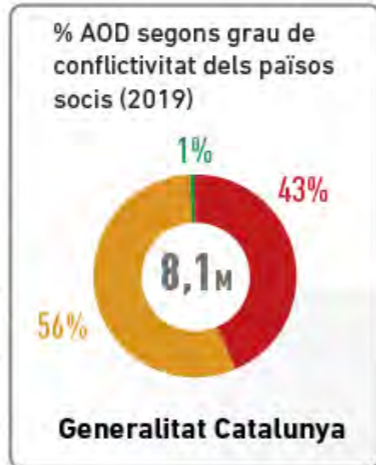
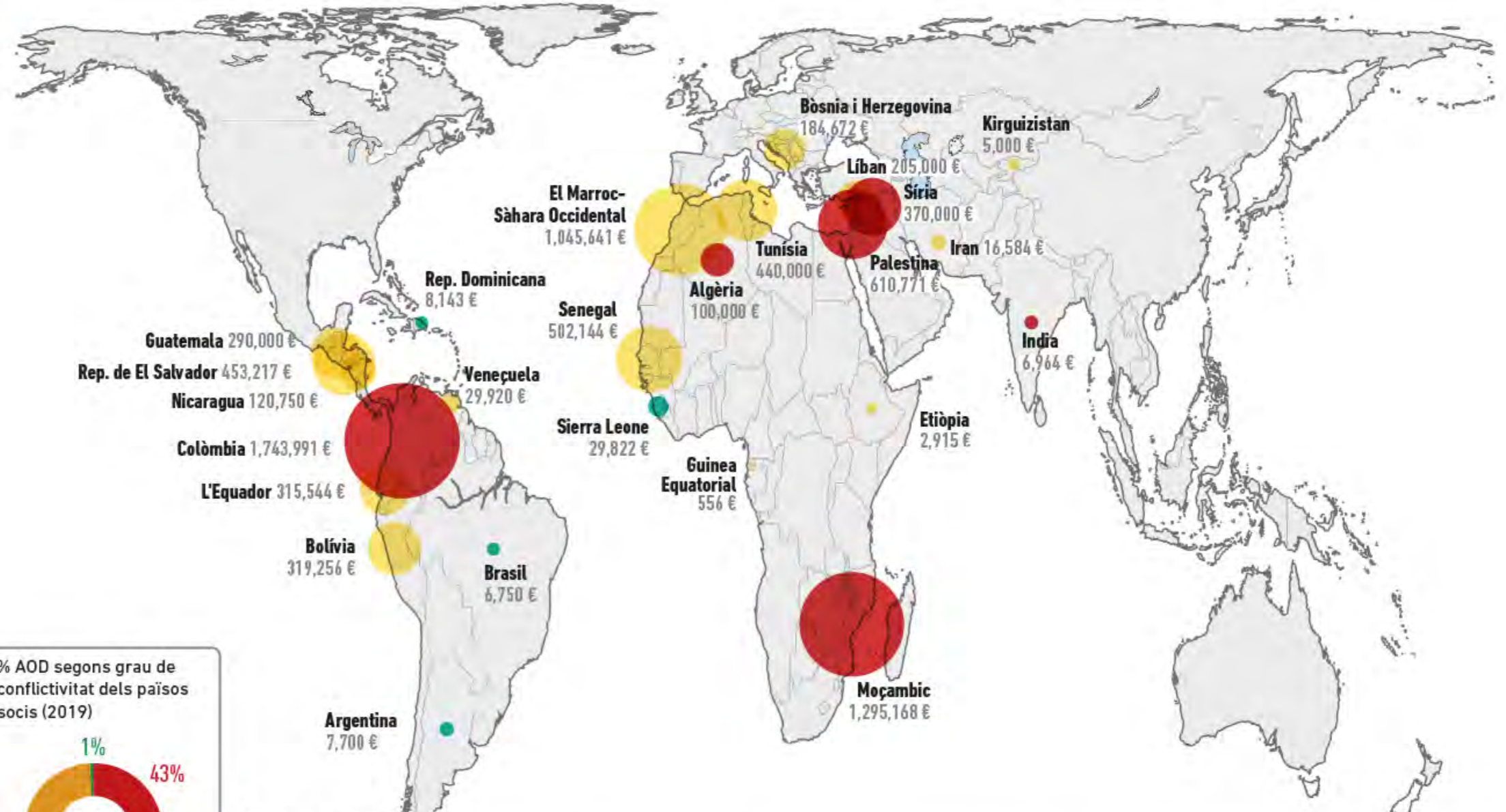


AOD per país segons grau de conflictivitat dels països socis (2019)
Fons d'AOD de les administracions per països socis (2019)

■ Ajunt. València ■ Gen. de València ■ Ajunt. BCN ■ Gencat



Volum AOD Generalitat de Catalunya (2019)



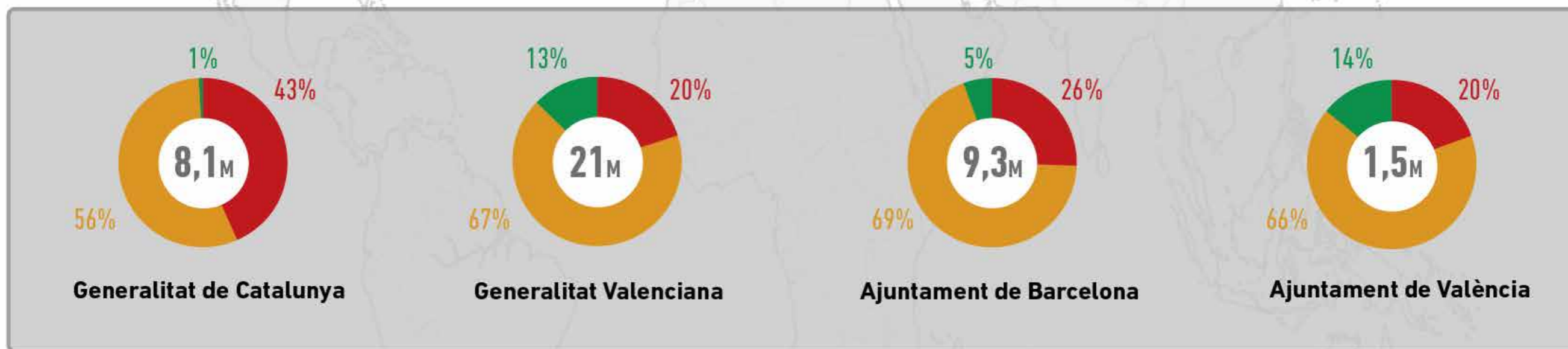
Escala (en milers €)



Comparativa

% AOD segons grau de conflictivitat dels països socis (2019)

█ Conflicte
 █ Tensió
 █ Pau



Polítiques de cooperació per a la Pau.

Anàlisi comparada de les polítiques públiques catalanes i valencianes (2009-2019).

Bellaterra, setembre de 2021



Grup de Recerca

Equip d'investigació:
Miriam Acebillo-Baqué
Cécile Barbeito Thonon

Assessorament:
Eva Østergaard-Nielsen

Disseny i infografies:
Jaume Badosa Yusta

Amb el suport de:

