

PROCÉS PARTICIPATIU PLA DIRECTOR DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT 2023-2026

FITXA Sessió 3. Acció humanitària

Context

La llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament fa referència a l'ajut humanitari, general i d'emergència, emmarcant l'acció humanitària del Govern de la Generalitat, garantint-ne l'assignació pressupostària i requerint-ne la coordinació amb altres donants i la coherència a nivell internacional¹.

El Pla director de cooperació al desenvolupament 2015-2018 enceta una forma de treball on les tres línies estratègiques convencionals de la cooperació de la Generalitat -desenvolupament, Educació pel Desenvolupament (EpD) i acció humanitària (AH)- són tractades de forma integral, és a dir sense objectius estratègics específics per a cadascuna d'elles. El Pla director 2019-2022 revisa parcialment aquesta opció, i defineix de nou una sèrie de prioritats i d'objectius estratègics propis per les línies estratègiques de desenvolupament i d'EpD; no així per a l'AH, que comparteix objectius amb la línia de desenvolupament. Aquest Pla director també preveu que la cooperació de la Generalitat de Catalunya es doti d'una línia de treball pròpia, vinculada a la millora de l'horitzó pressupostari al llarg del quadrienni.

En les recomanacions del Consell de Cooperació al Desenvolupament sobre el *Model de cooperació català*, a nivell d'AH s'insta a: "establir mecanismes de participació dels actors del sud global des de la perspectiva decolonial dins del Comitè Català d'Acció Humanitària i d'Emergència (CCAHE)"². Alhora, una de les recomanacions de l'avaluació de la Crida 2020 (Covid-19) era definir una estratègia d'AH³ de la Generalitat de Catalunya.

En concret, durant els tres últims anys, la cooperació de la Generalitat de Catalunya ha canalitzat les seves aportacions en matèria d'AH mitjançant majoritàriament accions vehiculades a través d'agències multilaterals i fons globals així com a través de dues crides d'AH adreçades a ONGs expertes en l'àmbit de l'AH: una al 2020 centrada en mitigar els efectes de la pandèmia; i una altra al 2022 amb l'objectiu de mitigar els efectes ocasionats per la guerra d'Ucraïna. Complementàriament, dins la línia estratègica de desenvolupament s'ha donat suport a projectes enfocats a millorar la qualitat de vida dels pobles kurd, sahrauí i palestí, considerats com a col·lectius especialment vulnerables pel Pla director vigent, en zones de conflictes enquistats i, per definició, infra-finançats, aportant doncs valor afegit distintiu per la cooperació de la Generalitat de Catalunya.

Aquestes intervencions semblen confirmades, si més no parcialment, per les tendències internacionals. En molts casos, l'enfocament de les qüestions humanitàries per part dels agents actius en aquesta matèria s'està desplaçant cap a la resiliència i la prevenció de conflictes, per tal de posar fi al cicle de dependència de l'ajuda o reduir, en primer lloc, la possibilitat de fragilitat i conflicte. Sovint, les necessitats humanitàries es deriven de conflictes enquistats de llarga durada, alhora que apareixen noves formes de violència emergents, que es despleguen sobretot en àmbits urbans.

¹ [Llei 26/2001 de cooperació al desenvolupament](#) (article 13)

² [Recomanacions del Consell de Cooperació al Desenvolupament sobre el Model de cooperació català](#) (pàgina 6)

³ Segons l'avaluació, aquesta estratègia d'AH hauria de: i) Tenir un alt component participatiu; ii) Aprofundir en un enfocament d'AH basada en drets (atès que l'EGIBDH és un element estratègic central al Pla Director actual) i estar vinculada als *Core Humanitarian Standards*; iii) Vincular l'AH a l'Objectiu Estratègic 4 (PD 2019-22): '*Garantir un medi ambient saludable i motor d'un desenvolupament humà sostenible*' (pel que fa al component de Reducció del Risc de Desastres) i l'OE 7: '*Contribuir a l'abordatge dels reptes globals*'.



Tanmateix, la gran imprevisibilitat del context internacional –que s’ha anomenat VUCA en les seves sigles en anglès -volàtil, incert, complex i ambigu-, fa també que sigui cada cop més difícil treballar només des d’aquest enfocament exclusivament preventiu de les causes de les crisis amb impactes humanitaris greus. Si l’agudització del canvi climàtic porta a un increment en el nombre de desastres produïts per causes naturals, els desplaçaments globals i les necessitats humanitàries vinculades s’han disparat a partir del 2012, les emergències s’han perllongat i es necessita assistència per abordar les vulnerabilitats tant a curt com a llarg termini. Les crisis són complexes, i una majoria dels països que necessiten ajuda internacional es veuen afectats per múltiples tipus de crisi, amb molts països afectats per conflictes també acollint refugiats o patint desastres associats a riscos naturals.

Tant la Cimera Humanitària Mundial de 2016 com en el Marc de Sendai per la Reducció del Risc de Desastres 2015-2030⁴ i l’acord *Grand Bargain*, s’han fet ressò de les necessitats que implica aquest escenari de complexitat i imprevisibilitat, on destaquen l’augment de la coordinació i cooperació entre actors i l’enfocament del triple nexa -complementarietat i coherència entre l’AH, el desenvolupament i el treball per a la pau-. Existeix un consens internacional sobre la necessitat de promoure una major participació de les persones/comunitats afectades; localitzar l’ajut; i destinar un volum adequat de recursos econòmics a l’AH -un 10% de l’AOD global-, però sobretot, sobre la necessitat de simplificar i flexibilitzar l’accés a aquests recursos, combinant finançaments pluriennals amb despeses menys assignades (*unearmarked*).

Si bé es mantenen els consensos internacionals sobre els principis rectors de l’AH -humanitat, neutralitat, imparcialitat, independència i universalitat-, també sembla clar que, entre la resposta a l’emergència i la promoció del desenvolupament, cal inserir una forma de treball específica que doni solucions a aquest conjunt divers de problemàtiques. Aquesta forma de treball podria, en la propera planificació, organitzar-se juntament amb la resposta a emergències com a línia estratègica, amb uns objectius estratègics i una previsió de recursos propis.

Prioritats del Govern pel proper quadrienni

- Considerar l’AH com una línia estratègica completa -dotada de prioritats, objectius, indicadors de resultat i de seguiment, i d’una previsió de recursos a assignar-hi-, basada en les capacitats específiques, trets diferencials i valor afegit de la cooperació catalana i definir aquesta estratègia pels propers quatre anys.
- Amb relació a intervencions en crisis de llarga durada, consolidades i enquistades: elaborar, a partir de l’experiència precedent, una operativa pròpia⁵ i que hauria de contenir prioritats sectorials alineades amb les capacitats catalanes i les seves possibilitats de fer-hi contribucions amb valor afegit.
- Pel que fa a la resposta a emergències humanitàries, definir operativament les formes de treball de la cooperació de la Generalitat.

⁴ Algunes de les recomanacions principals del Marc de Sendai són: i) Comprendre el risc de desastres; ii) Enfortir la governança del risc de desastres per gestionar aquest risc; iii) Invertir en la reducció del risc de desastres per a la resiliència; iv) Augmentar la preparació per a casos de desastre per tal de donar una resposta eficaç i per “reconstruir millor” (o “*build back better*”) en els àmbits de la recuperació, la rehabilitació i la reconstrucció.

Pel que fa a aquesta última prioritat del Marc de Sendai, un dels elements a tenir en compte vinculats a l’AH és la incorporació del principi de “*build back better*”: amb les intervencions humanitàries no només hem de “restituir” la situació prèvia al desastre/conflicte sinó que cal vetllar perquè els titulars de drets no tornin a una situació de vulneració de drets (si era el cas) o contribuir a millorar aquesta situació de partida.

⁵ Dins del marc d’aquest tipus de crisis, i des del punt de vista operatiu, cal evitar l’estancament dels actors humanitaris i de la tipologia d’intervencions, tenir en compte el *Do No Harm*, i anar re-avaluant les necessitats de la crisi.



- Enfortir la coordinació entre els donants catalans que s'activen davant de crisis, principalment, de post emergència⁶: concretament, millorar la col·laboració entre les administracions que fan algun tipus de crida d'AH per establir mecanismes de coordinació i complementarietat -tipologies d'intervenció i països prioritaris de cada crida, cofinançament d'actuacions, etc.- tot fent servir experiències prèvies⁷.
- Dotar de més estabilitat els esquemes de col·laboració amb els organismes i agències multilaterals actius en treball humanitari, a través de Memoràndums d'entesa o altres fórmules, més enllà de les subvencions directes anuals. Igualment, ampliar les aliances internacionals amb organitzacions pertinents.
- Posar en marxa un sistema d'acreditacions d'ONG d'AH que no exclogui la possibilitat de treballar amb ONGs no acreditades⁸.
- Millorar els instruments de convocatòria (Crida) incloent-hi, per exemple: i) l'elaboració d'un procediment de Crida amb formularis pre-definits que requereixin a les entitats la inclusió de referències a recomanacions internacionals específiques⁹; ii) l'elaboració d'una guia de la Crida que inclogui el personal tècnic de l'ACCD implicat, els mecanismes de comunicació amb les entitats, la coordinació interna, etc; iii) criteris de valoració adaptats a l'àmbit humanitari; etc. Aquest àmbit de millora pot incloure contemplar homogeneïtzar els instruments de convocatòria dels diferents finançadors públics.
- Millorar els sistemes de finançament sospesant finançaments post-intervenció; finançaments pluriennals (que faciliten la previsió programàtica, donen major estabilitat, i aporten un impacte major); o les despeses menys assignades.
- Aprofundir en com integrar l'EGiBDH en l'AH¹⁰.
- Crear sinèrgies entre AH i EpD fomentat el coneixement, la sensibilització i el compromís de la societat catalana cap als temes humanitaris per tal d'aportar una mirada *glocal* i contribuir a abordar les causes estructurals dels problemes.
- Redefinir el rol del Comitè Català d'Ajut Humanitari i d'Emergència (CCAHE) com a espai de coordinació, consulta i participació de referència, tot associant-lo a les prioritats de la nova planificació.
- Enfortir l'estructura orgànica d'AH de l'ACCD i la DGCD.

⁶ Davant d'emergències d'aparició sobtada, sembla difícil operativitzar una major col·laboració/coordinació entre administracions donada la urgència en la resposta; a menys que es plantegés una bossa comuna de fons.

⁷ Ens referim a l'[Acord de voluntats entre les cooperacions catalanes per la resposta a la crisi de refugi](#) signat al 2017 per la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona, l'AMB, la DIBA i el FCCD i del qual se'n derivaven una acció conjunta amb el PNUD-Líban i la valoració tècnica conjunta de projectes presentats per ONGDs.

⁸ Per exemple, els Fons de Dones o ONGs sense expertesa acreditada en AH però amb molt bona imbricació local poden estar ben posicionades i resultar líders en un sector rellevant pel procés de "*building back better*"; i per tant, s'han de considerar.

⁹ Com ara els compromisos recollits pels [Core Humanitarian Standards](#); els estàndards del [projecte Esfera](#); les recomanacions de l'[ASC \(Inter-Agency Standing Committee\)](#); menció al *Global Humanitarian Response Plan* específic per a cada emergència; etc.

¹⁰ Una de les puntualitzacions de l'avaluació de la Crida 2020 (Covid-19) és que: "*(...) si bé l'enfocament de drets en AH no s'utilitza extensament en l'àmbit humanitari no deixa de ser un enfocament aplicable. En aquest sentit una AH orientada a protegir els drets de les víctimes de crisis humanitàries i vinculada a la Norma Humanitària Essencial (Core Humanitarian Standards) pot ser una opció per garantir un alineament amb l'EGiBDH. La integració d'aquest enfocament s'haurà de traslladar tant al model de formulari per a futures crides com als criteris de valoració*".



Preguntes orientadores per a la identificació de propostes

- Quins haurien de ser els elements prioritaris de l'estratègia d'AH del Govern de la Generalitat?
- En quines àrees de treball en AH la cooperació catalana té un valor afegit respecte a altres cooperacions o actors?
- Quins podrien ser els sectors d'intervenció prioritaris de la cooperació humanitària catalana, especialment en les zones de crisi de llarga durada? És possible fer una priorització sectorial?
- En cas de no tenir cabuda una priorització sectorial, hi ha algun sector d'intervenció que la cooperació de la Generalitat de Catalunya podria reforçar especialment?
- Tenint en compte que la definició de tipologia d'intervencions dins del marc de cada sector d'intervenció permet acotar la resposta a una determinada crisi i alhora concretar quin tipus de resposta es considera prioritària per respondre a les necessitats específiques aparegudes a cada crisi, com podem definir millor les diferents tipologies de resposta?
- Quins són els àmbits en què creus que és més important que els actors públics catalans que fan AH es coordinin i complementin?
- Com es podria capitalitzar de manera més rellevant el potencial de les ONGDs o associacions que, per mandat i expertesa, no resultarien acreditades?
- S'hauria de millorar la coordinació i la complementarietat entre les administracions catalanes en matèria d'AH? En quins àmbits? Com?
- Com es pot incloure la mirada del sud en totes les fases de l'AH?