

## La ley de cooperación y la participación social

Beatriz Macarrón

Licenciada en Derecho. Miembro de la Plataforma 0,7.

De unos años a esta parte en España nos hemos visto envueltos en una explosión solidaria que ha multiplicado la conciencia social en temas de cooperación para el desarrollo, así como la aparición de numerosas asociaciones y organizaciones cuyos ojos apuntan al Tercer Mundo, a la injusticia estructural y a las enormes y crecientes diferencias Norte-Sur.

En este estado de cosas, la maquinaria legislativa se pone en marcha con la intención de enmarcar el flujo de personas y capital hacia los países del Sur. Todavía hoy, con la ley aprobada, una se pregunta si la intención era evitar los abusos o perpetuarlos.

### Antecedentes. Elaboración y aprobación de la ley

En noviembre de 1994 se aprueba ya por el Congreso una resolución para que el Gobierno presentara una ley de cooperación que recogiera «lo aprobado por la Cámara, lo solicitado por el Tribunal de Cuentas, el consenso de la OCDE y las recomendaciones del CAD».

El gobierno socialista, dando sus últimos coletazos en aquella legislatura, prefirió no dar salida al texto que había preparado, de modo que ha sido con el texto del nuevo gobierno del Partido Popular con el que la cooperación internacional

ha tenido que quemar sus naves.

Paralelamente la sociedad, organizada en diversos movimientos y organizaciones, se pone en estado de alerta: la tan esperada regulación de la cooperación parece haber llegado, por lo que se inician diversas campañas de concienciación y denuncia.

Se trata de un momento clave en la historia de la solidaridad: de aquella nueva ley dependía que nuestra cooperación con los países empobrecidos fuera transformadora de las estructuras, potenciadora del derecho de todos los seres humanos a vivir dignamente... o, por el contrario, que institucionalizara el interés mercantilista y geoestratégico español, cuyo arma más potente se encuentra en los mal llamados «Fondos de Ayuda al Desarrollo» (FAD).

En un esfuerzo titánico por defender a aquellos que no pueden hacerlo por sí mismos, se redactan alternativas y propuestas cuya finalidad es orientar al poder legislativo hacia el mejor de los marcos reguladores en esta materia. Así, surgen textos de Intermón, de la Coordinadora de ONG para el desarrollo y de la Plataforma 0'7.

Se empieza a ver aquí, por tanto, que la sociedad civil organizada no permanece indiferente. Era sólo el principio de una larga campaña, que culminaría a las puertas del verano de 1998.

El gobierno del PP encarga la redacción del texto a la Oficina de

Planificación (OPE), quizá más con la intención de legalizar lo que ya se hacía en ese momento (en lugar de sentar las bases de una cooperación transformadora); recogiendo más los intereses de las empresas exportadoras de productos españoles que los de los millones de personas que viven en condiciones miserables en nuestro planeta. Así es la política.

Parecía condición imprescindible para ello el tomar decisiones por consenso, aunque luego comprobaríamos, decepcionados, que no iba a ser así: los pactos y la prepotencia que otorgan las mayorías eran la moneda de cambio.

Las organizaciones y movimientos sociales perseguimos los pasos de aquel texto de despacho en despacho, desde los sótanos de la OPE hasta el Consejo de Ministros, pasando por el Consejo de Cooperación y por la Comisión de Exteriores... no se nos podía escapar aquella oportunidad. Analizamos pormenorizadamente el articulado, extractando aquellos preceptos que, a nuestro modo de ver, eran indignos de ser calificados como cooperación.

En concreto, desde el 0'7 preparamos, en abril de 1997, dos documentos que pretendían encauzar la ley. Para ello nos apoyamos en expertos en cooperación y el resultado fue un «Marco global» y «Diez exigencias del 0'7 respecto a la ley de cooperación para que sea solidaria y transformadora». De estas,

las cinco más importantes eran:

1. Establecer como objetivo prioritario la lucha contra la pobreza mundial y sus causas en favor del desarrollo humano sostenible.
2. Otorgar plena autonomía a la política de cooperación al desarrollo y al órgano ejecutor de ésta en relación a la política exterior y a la política comercial española.
3. Crear la unidad de planificación, dirección y gestión para la cooperación al desarrollo española.
4. Someter inequívocamente al objeto de la lucha contra la pobreza toda la ayuda financiera en general y en particular los actuales créditos FAD.
5. Crear un nuevo organismo responsable de toda la AOD. (AE-CID).

Durante aquellos meses se enviaron cartas a periódicos y colectivos, se organizaron debates, encuentros y mesas redondas.

En septiembre de 1997 el Proyecto de Ley de Cooperación ve la luz en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Pudimos manejar entonces el texto oficial (al que le quedaba la andadura por el Congreso y el Senado), tomando conciencia de la necesidad de actuar con urgencia y decisión: la regulación por la que tanto tiempo habíamos luchado quedaba destrozada, aniquilada, con aquellos artículos.

En octubre de 1997 nos enfrentamos a la primera dificultad: en el Consejo de Cooperación se acuerda introducir la enmienda de adición de los créditos FAD a la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales. De esta manera se logra sacar de la discusión de la ley de cooperación, como táctica para asegurar la finalidad mercantilista y geoestratégica española.

En noviembre de 1997 las enmiendas a la totalidad son rechazadas, abriéndose un período de enmiendas parciales, siendo las de CIU y PSOE claves en el desarrollo

de la discusión.

Como denuncia ante la estrategia de desviación de los créditos FAD y ante la seguridad de que la cooperación española empezaba a quedarse encadenada en manos del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), el movimiento 0'7 organizó un encadenamiento ante este Ministerio durante un fin de semana. El esfuerzo fue grande y los resultados escasos, pero la protesta no había hecho más que empezar.

Además de acudir a las instancias estatales, no dejamos de lado el trabajo local: también allí había que tratar de dialogar con los políticos, apelando a su sentido crítico y a su conciencia, esperando que se produjera un efecto multiplicador entre los mismos miembros de cada partido representado en el Parlamento.

Era importante el trabajo de despachos, pero, siendo fieles a la esencia del movimiento, no abandonamos la calle: el 13 de diciembre organizamos el «Pancartazo», una manifestación en Madrid a la que acudimos numerosas comisiones 0'7 acompañadas por las ONG, y multitud de colectivos y asociaciones que compartían nuestra denuncia. La unión hace la fuerza, y así lo demostraba una enorme pancarta de más de 150 metros de largo por 10 de ancho que elaboramos entre todos con el mismo hilo conductor: el deseo de abrir aquellas cadenas que amarraban la cooperación.

La idea del encadenamiento cuajó a lo largo del territorio, multiplicándose. En Madrid, 50 tardes consecutivas frente a la sede del PP; un encadenamiento en los leones del Congreso. En Barcelona, el desnudo que ocupó las primeras páginas de los periódicos... era un mensaje difícil de transmitir: la elaboración de las leyes queda siempre demasiado lejos de la calle, pero había que intentarlo.

El tiempo apremiaba y los esfuerzos parecían no dar fruto. No había lugar para el desánimo, pero

lo cierto es que nada parecía suficiente para desviar la trayectoria de aquella ley.

Las ONGD reconocen que la ley se va a quedar muy lejos del ideal, pero les invade cierta resignación; los expertos comienzan a planear su acción para después de la ley. Parece que no hay nada que hacer.

Sin embargo, dentro de la estrategia estatal, se vio con claridad el papel fundamental que en nuestro país juega el apoyo de CiU al gobierno minoritario del PP. Como en tantas otras ocasiones políticas, el decantamiento de los nacionalistas catalanes hacia uno u otro lado de la balanza era clave. Con esta premisa, un miembro de la comisión 0'7 de Lleida se cuelga de la torre de la Seo durante 15 días. La noticia tarda en saltar a la prensa estatal, pero lo logra. Mientras tanto, la labor del resto de la comisión logró que más de 200 entidades ciudadanas se comprometieran a reconsiderar su voto si CiU no forzaba al PP a rectificar sobre el FAD y la unidad de dirección.

Así, en el pleno del Congreso del 23 de abril, se votaron por consenso dos enmiendas que sometían el FAD a criterios de desarrollo y daban al Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) toda la dirección de la cooperación. Aquello no era suficiente pero añadía algo de luz y de esperanza. El ánimo aumentó y la ley dejaba de estar en peligro de muerte. Aún se podía hacer algo.

La ley sale del Congreso hacia el Senado y en el camino pudimos sentir las iras del Club de empresas exportadoras y del MEH: aquella ley se iba alejando más de sus intereses y de su círculo de acción, por lo que iniciaron una campaña de acoso y derribo. La mayoría absoluta del PP en el Senado iba a echar por tierra lo conseguido en el Congreso. El consenso quedaba también atrás.

Ante nuestra perplejidad, el PP presentaba dos enmiendas contrarias a lo votado en el Congreso, de modo que, en un último esfuerzo,

el día 1 de junio plantamos algunas tiendas de campaña frente al Senado. Mientras los periodistas esperaban cubrir una acampada de la envergadura de la de 1994 y tan sólo algunas ONG se sumaban a nosotros, el ánimo no decaía.

La presión empresarial era tan fuerte que la protesta llegó a los despachos de R. Rato y J. Molins, quienes llegaron a un acuerdo cuyo resultado iba a ser un consenso ficticio en el Senado.

El desprecio de los exportadores a nuestra postura se plasmó en declaraciones en periódicos de tirada nacional, denunciando que los políticos «habían cedido a la presión de las tiendas de campaña».

El 7 de junio, dos miembros del O'7 se cuelgan de una de las torres de la catedral de la Almudena, en Madrid; serían desalojados el día 13 del mismo mes.

El pleno definitivo del Congreso del día 18 supuso un cambio en las posturas, pues CiU, respondiendo una vez más a las presiones en Lleida y apelando seguramente a su conciencia, votó en contra de las enmiendas del PP. Esto trajo como resultado que, finalmente, sea el MAE el que ostente la dirección de la cooperación y no el MEH, como el PP pretendía.

## Valoración

Sin lugar a dudas, la ley de cooperación que ha visto la luz no es la mejor de las leyes. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que el hecho de que la dirección de la cooperación haya pasado de manos del MEH al MAE ya es un paso adelante.

Podría decirse, sin miedo a equivocarnos, que en la actualidad nos encontramos ante una página en blanco que da cabida a una cooperación solidaria y transformadora,



excluyéndose las prácticas nefastas.

Dependerá ahora de la voluntad política de nuestros gobernantes y de la decisión y tarea enérgica de un Ministro de Exteriores, que los reglamentos que desarrollan dicha ley perpetúen la intención inequívoca de erradicar la pobreza que asola nuestro planeta.

Dichos reglamentos pueden, potencialmente:

1. Someter el FAD al desarrollo.
2. Dotar a la AECE (Agencia Española de Cooperación Internacional) de una estructura adecuada.
3. Hacer realidad la dirección única del MAE.
4. Llevar a cabo una «intensidad de cooperación» adecuada a través del Plan Director.

De la misma manera, habrá que esperar para analizar si efectivamente nuestra política de cooperación queda enmarcada y supeditada a las recomendaciones del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), así como el seguimiento o no del «Libro Blanco Británico», actualmente en la vanguardia de estas políticas.

Así, como ya se ha dicho, queda mucho camino por andar para

poner a disposición de los países empobrecidos unos instrumentos de cooperación válidos y eficaces, que contribuyan realmente a la erradicación de la miseria y el hambre.

Pero no todo consiste en esperar y resignarnos ante las malas artes de nuestros políticos, sino que es imprescindible que la sociedad tome conciencia y haga propia la exigencia de una ciudadanía crítica y movilizadora que haga frente a los poderes que nos gobiernan, pues es en el pueblo, y no en otras manos, en quien reside la soberanía.

Un caso como el que nos ocupa es muestra de que es posible denunciar las prácticas que se alejen de los objetivos justos y eficaces y que dicha denuncia tiene trascendencia real en los textos legales así como en las directrices políticas. Busquemos, por tanto, en nosotros mismos, los anhelos y esperanzas de una sociedad más justa y equitativa y no tengamos miedo a enfrentarnos a nuestro Goliath político, pues siempre habrá un David que acierte a dar con su honda en el punto débil de su contrincante.