

Camins de la cooperació europea

Estanislau Vidal-Folch

LA COOPERACIÓ EUROPEA

Europa és cooperació. La Comissió Europea no cessa de repetir-ho amb tot de mitjans, fins i tot de gran difusió –com ara la pel·lícula de dibuixos animats per al gran públic que es projecta aquests mesos a l'estand de la Comissió a l'Exposició Universal Milano 2015 i que il·lustra una història de cooperació europea. Hi insisteix també quan s'adreça a responsables de projectes, entitats i institucions, mitjançant els programes i línies de subvenció europees, bàsicament per a projectes de cooperació, cosa que vol dir que els projectes han de ser compartits per uns quants socis, que els han de concebre i desenvolupar conjuntament, perquè siguin susceptibles d'entrar en els programes.

Però és que la cooperació travessa també, per exemple, i de cap a cap i apassionadament, les famoses *Memòries* de Jean Monnet, pare fundador d'Europa, que fan

entenedora l'aventura dels inicis en temps procel·losos. També és molt clar el concepte de cooperació en l'anomenada Declaració Schuman de 1950 –que va instituir el dia d'Europa el 9 de maig–, quan diu que «Europa no es farà pas d'un cop, ni en una construcció de conjunt: es farà mitjançant realitzacions concretes, que creïn de primer una solidaritat de fet». Eren els inicis de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer. Tot i els gran canvis institucionals que hi ha hagut d'aleshores ençà, la creació d'una «solidaritat de fet» en moltes polítiques continua essent un objectiu per assolir encara avui dia.

Aquesta equació *Europa = cooperació* és evident també quan un esdevé partícip dels debats dels grups de treball del Consell, allà on entorn d'una taula, en les diverses instàncies de responsabilitat, els representants dels 28 estats membres de la Unió prenen les decisions tot adoptant una posició comuna, durant aquell trajecte que habitualment es denomina procés ascendent. En aquest procés, doncs, és recomanable seguir les regles de cooperació: donar un cop de mà sistemàticament a tothom sempre que es pugui, especialment als que passen per un mal moment; posar-se en situació de fer avançar la posició comuna, treballant en un sentit federador, més enllà d'assolir el propi i específic interès; evitar de plan-

Estanislau Vidal-Folch és alt funcionari i expert en temes europeus amb una llarga trajectòria. Ha exercit, entre altres, els càrrecs de responsable de Relacions Europees al Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya (2004-2008) i de conseller d'Assumptes Autònoms de la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea (2008-2014).

«DINERS D'EUROPA»

tar-se i quedar-se aïllat, i no fer-ho mai en solitari llevat que no quedi més remei i hi hagi garanties de treure'n profit. Ja veiem, doncs, que la noció de cooperació no és una noció simple i que té les seves complexitats, perquè els projectes necessiten el seu punt de maduresa per reeixir i la predisposició de tots els socis, ja siguin estats membres en una institució decisòria o gestors d'un projecte conjunt seleccionat en un programa.

Els socis que participen en projectes emmarcats en programes europeus tenen clar aquest concepte, perquè els projectes que finança la Unió Europea són multilaterals la major part de les vegades, projectes de cooperació amb socis de diferents estats membres. I els socis saben que el finançament no es destina a projectes «nacionals», sinó europeus, de cooperació.

D'altres actors, com ara els governs de les comunitats autònomes, poden dubtar de la lògica de la cooperació. Com a tals, probablement, aquests governs no estiguin en les condicions ideals per pensar-hi com solen pensar-hi les institucions perquè en faltar-los els òrgans administratius típics (l'òrgan crea la funció) els és més difícil tenir incorporada l'agenda europea al cor de l'agenda autonòmica. Els hi ajudaria tenir un cos d'especialistes en polítiques europees dins els departaments del Govern que en siguin responsables, que les coneguin, interpretin, valorin i les duguin a terme —un Mr. Europe a cada departament, diguem-ne. A les capitals dels estats, segurament per les obligacions intrínseques a la seva condició, tenen un paper institucional, estan integrats dins l'estructura organitzativa de forma sistemàtica; a cada ministeri, hi ha el que equivaldria a un subdirector general que se'n fa càrrec, un especialista en la matèria, amb el seu equip.

Tothom sap que el finançament d'Europa és i ha estat molt important. Estem familiaritzats més que mai amb conceptes econòmics a causa de la crisi. Fem servir paraules com *deute sobirà*, *bons europeus*, *prima de risc*, *rescat financer*. N'hi hauria prou, anant més enrere, amb treure a col·lació la famosa frase thatcheriana «I want my money back», associada al xec britànic, o bé, en el seu temps, els esforços de Felipe González per aconseguir els fons de cohesió i els efectes que van tenir. O, perquè no?, les grans batalles per aconseguir seus d'agències europees. Però si baixem al nivell, diguem-ne, d'un departament o conselleria d'una comunitat autònoma, és gran la temptació d'engegar una maquinària exclusivament destinada a aconseguir «dinners d'Europa» de les convocatòries dels programes europeus formulant això com una política. Es tractaria de buscar recursos a Europa. I especialment en èpoques de restricció pressupostària, recursos per al sector corresponent del departament autonòmic, per als seus actors, les seves entitats i empreses i, fins i tot, per al departament mateix. L'obtenció d'aquests «dinners d'Europa», però, no pot ser el centre de l'estratègia, sinó en tot cas, una part d'una estratègia política integrada o un indicador, un de més, per valorar *ex post* els resultats. Convindria, doncs, estar-se de fer d'Europa un vedellet daurat. Al capdavant, restringir l'estratègia europea a aconseguir «dinners d'Europa», dels programes europeus, vol dir desatendre el sentit polític de la construcció europea i, potser, sense voler-ho, maldar per una mena de despolitització, d'una pèrdua de sentit.

El que és necessari, per tant, és construir bons projectes de cooperació, innovadors,

«amb valor afegit europeu», és a dir, amb prou socis (administracions, entitats, institucions, etc.), validar les pròpies propostes amb l'aquiescència del soci, validar les propostes del soci amb la pròpia aquiescència, construir projectes consistents, compartits, amb socis acreditats i fiables. El cofinançament europeu, aleshores, serà atès, si tot va com cal, perquè Europa busca aquesta mena de projectes i aquesta mena de cooperació.

Em sembla interessant l'anàlisi de José Ignacio Torreblanca, en el seu llibre *¿Quién gobierna en Europa?* (2014), sobre la ciutadania espanyola: el que anomena «una despolitització pràcticament completa de tot allò relacionat amb Europa», i l'observació que hi ha «molt baixos nivells d'informació i coneixement de l'opinió pública espanyola sobre el funcionament real de la UE». L'autor situa en l'èxit econòmic de l'aportació dels fons europeus per aixecar el PIB espanyol la desatenció a fer una política europea, que tindria el seu reflex en els pobres debats europeus que hi ha en les campanyes electorals per designar els representants al Parlament Europeu.

Fóra d'interès d'avaluar si aquesta despolitització de què parla Torreblanca afecta els governs mateixos, quan rebutgen la política per convertir-se en cercadors de «diners d'Europa», en *fund-raisers*. Potser perceberen aquesta despolitització al carrer, i potser a la premsa, i la van prendre com a punt de partida? El que segur que no es pot argumentar és que les comunitats autònomes no tenen competències en polítiques europees, perquè hi ha un bloc de competències constitucional que ben clarament s'han d'exercir a nivell europeu. Hi ha la funció; hi pot haver l'òrgan.

La renúncia a fer política pública europea comporta un estretament del marge de decisió i d'influència i, al capdavall, una renúncia en l'àmbit de sobirania en matèria de política europea. Sobtaria que es produís això, per exemple, a Catalunya, just quan hi ha una gran demanda de sobirania i, no pas de petita, sinó plena. Potser caldria revisar quins són els postulats ideològics o bé quina concepció de l'Estat pot haver-hi, darrera d'una eventual renúncia com aquesta. Dins l'àmbit de decisió d'Europa, en què tradicionalment la complexitat de la presa de decisions –del poder– es representa com un triangle de decisió (Comissió-Consell-Parlament), una reducció de la política a l'obtenció de recursos dels programes comunitaris implicaria una desconexió de com funciona el poder a Europa.

EL CAMP D'ACCIÓ DELS GOVERNS AUTONÒMICS

Atès que el punt de vista d'aquest article és allò que existeix, caldria interrogar-se per certes modalitats d'intervenció dels executius de les comunitats autònomes per veure com poden influir en aquest club d'estats que és Europa. Deixem de banda, expressament, l'acció directa davant la Comissió Europea, oberta com està i com se sap a la interlocució amb tota mena d'agents (les comunitats autònomes de forma especial, ja que participen als comitès de seguiment d'aplicació de polítiques «de la Comissió», per dir-ho curt) o bé, igualment, el joc parlamentari. A l'àmbit estatal, ja sabem que a manca d'una eventual reforma del Senat en sentit territorial, en l'ordre de la política interna de l'Estat la intervenció es

fa ja sigui de forma bilateral a les comissions Estat/Comunitat Autònoma o de forma multilateral a través de les conferències sectorials, presidides per l'Administració General de l'Estat. La veu de tots la recull qui representarà el conjunt d'Espanya al Consell, davant la Comissió i del Parlament Europeu, ja sigui Govern central (generalment) o comunitats autònomes (simbòlicament). De tota manera, com també passa a Europa, hi ha tant el nivell formal com l'informal de la presa de decisions. Un nivell informal –per simplificar i mirar de fer més entenedor el procediment– en què es prenen moltes decisions i, un de formal, en què de vegades es formalitzen o s'escenifiquen els acords i s'adopten decisions, tant les preses abans als passadissos, de manera informal, com les que es plantegen i resolen a les reunions oficials.

Les comunitats autònomes participen directament al Consell (de ministres) des del 2004, a través d'un sistema complex, rotatori –per semestres, seguint les presidències del Consell– de les comunitats en determinades formacions ministerials del Consell. Es tracta d'un esquema clàssic de poders verticals, però que en aquest àmbit s'exerceixen, pel que fa a les comunitats autònomes, de manera cooperativa, si se n'aplica la norma i l'esperit. En la legislatura anterior, hi havia en marxa un timidíssim procés de debat sobre si calia ampliar (a altres formacions ministerials) o bé aprofundir aquesta participació. En aquesta legislatura, no hi ha hagut ni tan sols reunions per debatre. Un anomenat *Pla anual* datat el 2010 dorm el son del just.

Les comunitats autònomes participen també directament, des del 1992, en el Comitè de les Regions, que és un òrgan

consultiu: un altre món; només el citaria ara recollint la proposta de Jean-Pierre Gouzy a la seva *Histoire de l'Europe* (2009), en la qual advoca, esmentant determinades regions amb poder legislatiu, per un futur Comitè de les Regions amb poder decisor, perquè esdevingui una institució.

A l'interior d'Espanya, la citada participació autonòmica al Consell de Ministres de la UE, se segueix i s'organitza a través de l'anomenada Conferència per a Assumptes Relacionats amb la Unió Europea (CARUE), on totes les comunitats autònomes tenen el seu representant d'assumptes europeus. Han passat prou anys, deu concretament, per poder fer-ne un balanç oficial, que no existeix, per bé que sí n'hi ha una certa literatura. Ja l'any 2008 el Consell d'Estat en un informe (útil més enllà del punt de vista adoptat) va cridar l'atenció sobre la necessitat d'introduir flexibilitat en el model i els períodes de representació, de donar més apoderament a les comunitats autònomes en diferents assumptes i, fins i tot, de traçar el perfil adequat dels assistents per part d'aquestes a les reunions. La cooperació a 17+1 (CCAA+AGE) al si de la Conferència es bastant difícil, entre altres coses perquè sovint els actors no hi comparteixen objectius i també per la dificultat de separar els problemes tècnics dels polítics. Però, per posar un exemple d'un punt de la reforma pendent que és del tot evident: per quins set sous encara les comunitats autònomes sense costa, sense mar, per exemple, participen als consells de Pesca en nom de totes les comunitats autònomes? El manteniment d'una cooperació a 17 en la Conferència de Pesca no és més que una mostra de la falta d'adequació del model a la realitat perquè la cooperació funcioni.

Quan una comunitat autònoma té la responsabilitat sobre el seu semestre pesquer i no té costa, habitualment es produeix una cessió del mandat, normalment a una comunitat autònoma del mateix color polític. És prou conegut, per posar un exemple comparatiu, que els responsables de pesca a Bèlgica són els flamencs, no pas els valons (que no tenen costa), *et pour cause!* Tot plegat, es podria deixar caure de passada que l'impuls inicial del Govern espanyol a la cooperació en època del ministre Jordi Sevilla (vegeu *Vertebrando España*, 2008) ha anat decandint. Dins la lògica del sistema, si hi hagués una voluntat d'aprofundir-hi, caldria flexibilitzar-lo, dotar-lo d'asimetries i reforçar la Conferència amb una secretaria forta, amb la participació de funcionaris autonòmics. La feblesa de la institució la fa poc apta per a defensar com cal l'interès general de la cooperació i l'interès específic d'algunes comunitats autònomes.

ESTRATÈGIES D'ENTITATS I INSTITUCIONS

El treball de cooperació d'entitats i institucions també construeix Europa. Es pot dur a terme per mitjà de projectes i socis específics per desenvolupar una acció concreta i comuna. Però també es pot fer sobre una base estable per afinitats a través de xarxes sectorials. Un dels exemples històrics dels anys noranta del seguiment d'una estratègia d'aquestes característiques ha estat el Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya, amb seu a Terrassa, quan n'era director Eusebi Casanelles i gerent Jaume Matamala. Van saber posar la cooperació al nucli del treball diari, constituint una xarxa d'arqueologia industrial i situant-se al cor d'aquesta

a partir de posar-hi la seu de la secretaria de la xarxa al museu mateix. Els projectes europeus, tant industrials com de recerca i cultura, sorgien amb facilitat a través del contacte amb els mateixos membres de la xarxa, la fiabilitat dels quals ja era coneguda pel fet de formar part d'una cooperació horitzontal estable. El museu ha treballat sobretot en la línia de la cooperació transnacional, bé que a partir del 2004 va encetar una línia transfronterera, euroregional, en el marc de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània a l'època en que aquesta estratègia —ella mateixa de cooperació política general entre Catalunya, Migdia-Pirineus, Lleuadoc-Rosselló, Illes Balears i, molt al principi, Aragó— va tenir un impuls fort, durant un trienni, entre el 2004 i el 2007, un període extraordinàriament ric en propostes, iniciatives i realitzacions. Amb la col·laboració i el suport d'una decidida secretaria d'Euroregió, el grup de cultura va apostar per desenvolupar una estratègia amb tres potes: un grup de treball institucional, força proactiu, dels departaments de Cultura dels governs amb lideratge català; un mitjà de comunicació, la pàgina web de cultura, que va anar a més fins entrat l'any 2008; una línia comuna de subvencions a projectes euroregionals, amb una trobada anual d'actors euroregionals i infinitat de complicitats. Als que vam treballar-hi des de dins en el seu impuls, ens va costar de pair que una comunitat autònoma com Aragó se'n quedés al marge a causa d'una picabaralla puntual (la disputa pels béns de la Franja). És clar que sense Aragó, l'estratègia geopolítica de tenir una zona de centralitat amb els eixos dels Pirineus i la Mediterrània, compensadora de conegudes tendències centrípetes, perdria força objectiva. Així i tot, encara es va caminar dos anys amb bastant determinació.

Entre els projectes de cooperació transfronterera més d'una vegada s'ha esmentat com un con d'èxit *Escena transfronterera*, del festival Temporada Alta i el Théâtre de l'Archipel de Perpinyà, un projecte destacat per l'elevada suma del cofinançament europeu en el seu camp, que va ascendir a 9 milions d'euros dins del programa de cooperació transfronterera França-Espanya-Andorra. El projecte té el seu inici en la voluntat de l'Ajuntament de Perpinyà de buscar finançament per al teatre, ja dissenyat per Jean Nouvel, a la Generalitat de Catalunya. Aleshores el conseller Joan Manuel Tresserras ens va demanar de contribuir-hi amb el nostre coneixement d'Europa. Vam dissenyar al nostre torn un projecte de cooperació amb un soci factible i aquest el vam trobar en Temporada Alta (Salt i Girona) i, més concretament, en el seu factòtum Salvador Sunyer, director d'un festival prestigiós de l'escena europea i internacional. Amb ell vam lligar els grans trets del projecte per part catalana a la delegació que la Generalitat té al carrer de la Fusteria núm. 1 davant els representants de la Prefectura i l'Ajuntament de Perpinyà. Ara, caldria veure si la programació del Teatre de l'Archipel no és el d'una típica «escena francesa». Si això fos així, alguna cosa no hauria acabat d'anar del tot bé en l'esperit de la cooperació.

De projectes de cooperació amb recorregut, n'hi ha en potència un gavadal, com el que podrien lligar els nostres museus d'història amb la Casa d'Història d'Europa (promoguda pel Parlament Europeu) o la relació dels nostres museus marítims amb la Direcció General del Mar de la Comissió Europea. Està clar que més enllà de la concepció tradicional del poder vertical o de la més vindicada ara, horitzontal, hi ha un

marge d'actuació al voltant de les institucions, enmig del magma que es forma entre Comissió, Parlament i Consell on l'actor que fa un seguiment de les polítiques públiques amb la voluntat d'associar-se, també pot construir Europa costat per costat de les institucions amb un finançament més ampli i adequat.

És possible fer política europea des d'una ciutat? La ciutat de Barcelona n'ha fet específicament, i voldria singularitzar, com a exemple, el camp de l'arquitectura. Si com diu Llàtzer Moix la transformació urbana i arquitectònica ha estat el principal fet cultural a la Barcelona dels anys vuitanta, del 1986 ençà el Premi Mies van der Rohe d'Arquitectura Contemporània-Premi de la Unió Europea s'ha projectat com un referent en la promoció de l'arquitectura de qualitat a Europa. L'any 1986 –amb una felicitat coincidència i un extraordinari maridatge– fou, a més de l'any de constitució del premi, sobretot l'any de l'entrada d'Espanya a la Comunitat Europea. Una simbòlica unió entre arquitectura i Europa que Barcelona ha sabut orientar amb encert en diverses etapes però que encara té molt de recorregut, atesa la desigual relació de cada un dels 28 estats membres amb l'arquitectura com a disciplina i com a cultura, o en la seva eventual formulació d'una política. Entre altres coses perquè actualment l'estatus del Premi es renova periòdicament per una licitació que és molt difícil que la ciutat pugui perdre després de 32 anys de ser-ne l'organitzadora, però que demana en qualsevol cas per a la seva continuïtat una actitud proactiva. És molt diferent ser organitzador d'un premi d'arquitectura de la Comissió que ser un actor europeu, un soci fiable que té Europa al cap i vol contribuir a construir aquest projecte

des d'un sector específic. Fet i fet, hi ha un llarg recorregut de cooperació possible a través de la participació de la Fundació en els programes culturals de periodicitat semestral de les presidències de torn del Consell, com ara la luxemburguesa, aquest semestre, o l'holandesa, el primer semestre de l'any vinent. Es pot contribuir a treballs semblants que diferents presidències han fet al llarg del temps i, fins i tot, la que amb una aposta més forta, va fer la presidència francesa (2008) amb les seves Conclusions *ad hoc*. També hi ha camp per córrer en l'aprofundiment, més enllà de jurats i experteses, a les associacions professionals europees per a l'arrelament del Premi i fer-ne de la seva història un debat sobre l'arquitectura, com a cert grau s'ha fet a Porto no fa gaire. Un primer pas és ja fet amb la visita que vam fer a la presidència luxemburguesa enguany i amb la presentació del Premi al Comitè d'Assumptes Culturals del Consell el 7 de juliol d'aquest any després d'haver posat en marxa un projecte de diplomàcia cultural en el que es podria considerar una operació dins el marc de l'anomenada *multilevel governance* de diverses institucions a Brussel·les.

UNA POLÍTICA DE PERSONAL DE LES ADMINISTRACIONS PER A BRUSSEL·LES

Per tirar endavant una estratègia de cooperació europea en l'àmbit de l'administració, és necessari disposar d'unes unitats i d'uns equips que la desenvolupin. Si a l'inici de l'article m'he referit als equips als departaments de les administracions autonòmiques, voldria acabar amb alguns

elements sobre els equips destacats a la capital d'Europa i sobre la relació entre funció pública europea i funció pública dels estats membres.

La distància amb la capital d'Europa i l'especificitat i especialització que requereix la política europea i les seves formes d'intervenció —en les quals destaquen, a nivell personal, les relacions públiques en entorns multilingües, la capacitat per conduir negociacions i l'habilitat per aconseguir consensos— demanen tenir una antena a Brussel·les. Aquestes antenes, oficines, delegacions, missions, ambaixades, fan un paper de defensa dels interessos estatals a Europa i poden fer un bon paper de defensa dels interessos regionals. Les regions europees fa molt que ho han entès i n'hi ha més de 300 que hi tenen la seva representació. Per això, sigui dit de passada, de Brussel·les estant, sobtava tant l'operació mediàtica a Espanya, durant el primer decenni del 2000, contra el que anomenaven despectivament «ambaixadetes» de les comunitats autònomes. Els models de les missions de les administracions públiques a Brussel·les són diversos. Les representacions permanents dels 28 estats membres s'organitzen a través d'un equip d'alts funcionaris de l'Administració, amb coneixement del que és la funció pública i de les polítiques específiques, que estan períodes de pocs anys a la delegació i tenen una relació orgànica amb els ministeris que els desplacen a Brussel·les, la qual retroalimenta allò que s'ha anomenat la «funció europea» amb el contacte amb els equips ministerials i amb les unitats específiques de política europea de cada ministeri. A l'altre extrem de l'organització, hi ha la presència mínima que hi tenen algunes regions, amb un sol re-

presentant, o ja en casos testimonials, amb organitzacions sustentades fins i tot per estudiants en pràctiques sense experiència prèvia en l'administració. Entremig hi ha models mixtos, amb més continuïtat dels treballadors, perquè no deixa de ser cert que el punt de partida per a una comunitat autònoma en aquest camp ha de ser dimensionar la seva «antena» d'acord amb les seves competències, interessos i, per què no?, d'acord amb la seva visió.

Els estats membres i algunes regions europees tenen una estratègia de promoció de funcionaris nacionals a les institucions i organismes consultius. La tenen perquè amb ells se sol mantenir un contacte que pot facilitar les relacions amb l'administració europea quan cal prendre posició, resoldre conflictes o defensar els propis interessos, sens perjudici de la neutralitat deguda. Alguns països solen ser considerats traçuts i seriosos en aquestes polítiques, com ho poden ser els britànics. D'altres no llueixen tant en aquest camp. Si hem de fer una llambregada a les comunitats autònomes, enllà d'una valoració global, la jubilació de les fornades que entraren amb l'ingrés el 1986, molt nodrides com sol ser en el moment de l'entrada d'un nou Estat, posa sobre la taula la necessitat de renovació. Però hi ha altres opcions que els estats i algunes regions treballen especialment, entre les quals l'anomenada «d'experts nacionals destacats», que cada vegada prenen més importància a la Comissió Europea: són funcionaris estatals o regionals que s'estan un temps (de 2 a 6 anys) treballant per a la Comissió o el Consell. En el camp de les regions europees, es pot posar l'exemple del Land de Baden-Württemberg, que malda cada any per

tenir de 4 a 6 funcionaris en determinades polítiques. En el conjunt d'Espanya, totes les administracions sumades, però amb un fort component de l'Administració General de l'Estat, comptaven el 2014 amb 150 experts nacionals destacats, si fa no fa la xifra habitual de cada any. A final de l'any, Catalunya no n'hi tenia cap, una dada que demostra la dificultat d'aquestes polítiques de personal.

En conclusió, l'Europa que sorgeix de les institucions és cooperació, funciona cooperativament i es construeix des de la cooperació. També és així quan les entitats i institucions es relacionen amb l'administració europea. □