

LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Un paso adelante en el compromiso socialista de avanzar hacia un modelo progresista de cooperación internacional que haga posible la erradicación de la pobreza en el mundo y el desarrollo sostenible en los primeros decenios del siglo XXI

Anna Balletbó

Diputada del PSC. Barcelona

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIALISTA

Los socialistas, en las resoluciones aprobadas en el 34 Congreso, afirmamos como prioridad el compromiso de “impulsar una política de cooperación y de relaciones internacionales orientada a los **objetivos de erradicación de la pobreza y de contribución progresista al desarrollo sostenible en el mundo**”.

Esta resolución, alentada y apoyada por numerosas organizaciones no gubernamentales que participaron en su adopción, destaca la *naturaleza esencialmente política* de las soluciones que contribuyen a la consecución de este objetivo. Como ha recogido Toni Blair en el Libro Blanco sobre cooperación internacional, el objetivo de erradicar la pobreza y de desarrollo sostenible debe situarse “en el corazón de la política”.

El debate y la tramitación parlamentaria de la Ley Cooperación Internacional para el Desarrollo han sido por tanto para el Grupo Parlamentario Socialista, la ocasión –y también un reto– de contribuir al diseño e impulsar **un modelo de cooperación internacional para el desarrollo** en nuestro país, que sirva para promover **un orden internacional** más justo, dentro del objetivo del desarrollo sostenible y cuyo reto más importante es la erradicación de la pobreza.

Por ello, para el Grupo Socialista, en la “polémica” sobre si la política de cooperación está o no subordinada a la política exterior y si conviene preservar su autonomía, ha prevalecido la concepción de que la política de cooperación internacional para el desarrollo constituye para los socialistas un aspecto de la acción exterior de los Estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, fundamentado en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan. Y así se ha recogido en las enmiendas introducidas en la Exposición de Motivos que han dado lugar asimismo a las modificaciones introducidas con el objetivo de **fortalecer la unidad de dirección política** de la política de cooperación, en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Avanzar en la prioridad de los objetivos de erradicación de la pobreza en el mundo, significa un **nuevo modelo de política de cooperación para el desarrollo**, con un enfoque orientado a una **mayor preocupación por la equidad mundial**. El rostro cambiante de la pobreza en el mundo implica abordar **problemas prioritarios en**

la agenda de relaciones internacionales, como la educación y la atención de la salud, el enfoque de género, el deterioro ambiental, las presiones demográficas y migratorias, los conflictos interétnicos o la lucha contra la explotación laboral infantil. Los instrumentos internacionales firmados por España como la Declaración de la cumbre de Río sobre el Medio Ambiente de 1992, la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos (1993), la de El Cairo sobre el derecho reproductivo (1994), la de Copenhague sobre Desarrollo Social o la de Pequín sobre la Mujer, son compromisos internacionales frente a dichos problemas, que vinculan las políticas de desarrollo a programas de fortalecimiento de las democracias, de promoción de los derechos humanos y sociales y de desarrollo institucional en los países objeto de la ayuda oficial al desarrollo, promoviendo el **enfoque participativo** de las poblaciones protagonistas en su propio desarrollo.

Éste es otro de los aspectos importantes introducidos en la Ley: **la importancia de los instrumentos internacionales para erradicar la pobreza.** El respeto y el impulso que se requieren para avanzar en el cumplimiento de estos compromisos forma ya parte de los objetivos y de las prioridades que orientan la ejecución de esta política.

Impulso y desarrollo de una política de cooperación para el desarrollo que, **junto al aumento real y progresivo de los recursos** (ha sido, precisamente, una enmienda socialista en la Exposición de Motivos lo que ha conseguido “rescatar” del olvido intencionado del PP, el objetivo fijado por las Naciones Unidas de destinar **el 1% del PIB para los países en desarrollo**), se orienta hacia el “*desarrollo humano*” entendido como un crecimiento armonizado de los distintos sectores de la economía, de la mejora de los niveles y de las condiciones de vida de las poblaciones, en un marco político democrático y respetuoso con los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por ello, la Ley de cooperación internacional par el desarrollo no ha sido para nosotros un esfuerzo de integración normativa –como pretendía el PP- sino una **prioridad política:** hemos valorado este proceso como una ocasión única para revisar y actualizar el marco existente, con el objetivo de avanzar y poder responder en el futuro (especialmente cuando estemos en el Gobierno y a partir de su aprobación, exigiendo al PP el cumplimiento de la misma) al compromiso de alcanzar los objetivos de erradicación de la pobreza y de desarrollo sostenible en el mundo.

De ahí, que frente a un proyecto de Ley que desde las prioridades del Gobierno del Partido Popular significaba únicamente “compilar” lo ya existente y plantear soluciones muy “circunstanciales” a los problemas de la cooperación española en nuestros días, resultaba evidente la **necesidad de formular una propuesta alternativa.** El Grupo Parlamentario Socialista y el resto de los Grupos que representan a formaciones políticas progresistas coincidieron en la necesidad de promover un texto alternativo. Y a dicho objetivo respondían también las 388 enmiendas parciales presentadas a dicho Proyecto.

Porque no avanzar en esos objetivos significaba retroceder: el debate y la tramitación parlamentaria de este Proyecto de Ley en el Congreso han sido decisivos; También **la presión ejercida desde el movimiento solidario y progresista de la cooperación para el desarrollo a través de su Coordinadora** ha sido determinante para conseguir que la mayoría de las enmiendas presentadas y las propuestas transaccionales que recogían sus propuestas fueran finalmente apoyadas por el conjunto de los Grupos Parlamentarios.

VALORACIÓN DEL PROYECTO, TRAS SU APROBACIÓN POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Las principales modificaciones introducidas en el trámite parlamentario de la Ley responden a estas orientaciones e inciden en los siguientes aspectos:

1. Concepto, principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

La propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, que ha sido trasladada al artículo 1º de la Ley, significa promover un **concepto de cooperación más amplio que el de la Ayuda Oficial al Desarrollo** y considerar en dicho ámbito no sólo a las transferencias de recursos públicos o privados. Hemos creído necesario también **impulsar acciones de cooperación que signifiquen nuevas propuestas** en los ámbitos del comercio, la economía, la regulación de los mercados financieros y **poner en marcha políticas de redistribución de la riqueza** que acompañen al proceso de crecimiento económico que se registra no sólo en los países más pobres sino también en las *sociedades emergentes* de los países en desarrollo.

El crecimiento económico puede darse sin que cambien –incluso en muchos países y zonas se agudizan– las condiciones de vida de los más pobres. De ahí que la política de cooperación para el desarrollo deba acompañarse **de medidas de coparticipación de los países perceptores, mediante acciones de cooperación activas o positivas** en favor de los sectores y poblaciones más desfavorecidos. Una de nuestras enmiendas rechazadas incluye el objetivo de esta política, que prioriza el **compromiso a los países receptores en su propio desarrollo:** el compromiso de realizar programas conjuntos con objetivos transformadores vinculados al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo institucional de los países objeto de la ayuda debe, por tanto, incorporarse en el trámite del Senado, con el fin de concretar las prioridades que recoge la Ley. A esta misma perspectiva responde también nuestra propuesta de **recoger la aplicación de la denominada “cláusula democrática” en su formulación positiva**, con el objetivo prioritario de comprometer a los Gobiernos en proyectos integrales de desarrollo mediante la promoción y el respeto de los derechos humanos, económicos y sociales, propuesta que también, ha sido rechazada en este trámite.

Finalmente hemos promovido un concepto de cooperación para el desarrollo humano sostenible que no se limita en exclusiva a la actividad que realiza el sector público sino que integra las que realiza **el conjunto de la sociedad** a través de las múltiples iniciativas y acreditados programas de cooperación que desarrollan las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y las distintas entidades en este campo. Un concepto que incorpora **un criterio abierto hacia nuevas formas de cooperación** y que inspira, como ya hemos hecho resaltar, la concepción progresista del *crecimiento económico como desarrollo humano, sostenible*, lo que implica **aplicar planteamientos transversales que deben informar todos los programas de cooperación**, como la **defensa del medio ambiente**, la **igualdad de género** o el desarrollo de la **investigación científica y tecnológica**.

La mayor **concreción y amplitud de los sectores** a los que debe dirigirse nuestra cooperación (**erradicación de la pobreza, delimitación de los sectores básicos, fortalecimiento institucional, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, interculturalidad y respeto a las minorías étnicas, políticas de promoción de la actividad económica con el objetivo del desarrollo sostenible o aplicación del desarrollo científico y tecnológico a los proyectos de cooperación**) es también el resultado de las enmiendas presentadas con este objetivo: mediante el impulso final de transacciones en el Pleno se ha conseguido introducir, además, **la erradicación del maltrato y la explotación laboral infantil** como objetivo de la cooperación en la línea de las recomendaciones de la OIT, la UNICEF y las Naciones Unidas.

También la **mejor definición y mayor desarrollo de las distintas modalidades a través de las que se puede realizar la cooperación internacional para el desarrollo** es otro de los bloques de enmiendas aceptadas del GPS referidas a la *cooperación técnica, ayuda humanitaria y programas de sensibilización social y promoción del desarrollo*, mediante enmienda transaccional en el Pleno se ha mejorado la redacción de la *cooperación técnica*, matizándose que no sólo se reduce a la formación de cuadros, sino “a la formación y capacitación” en todos los sectores y niveles, introduciéndose asimismo los programas de seguridad alimentaria en este ámbito. La concepción de *ayuda humanitaria* que se promueve en el texto aprobado, en consonancia con su papel en los conflictos internacionales y las resoluciones de los organismos internacionales, va más allá de la ayuda de emergencia, **al englobar actuaciones de rehabilitación y reconstrucción, de apoyo al retorno de los desplazados, así como de apoyo a la prevención y resolución de conflictos, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz**. Al incluir **la educación para el desarrollo como una parte integrante de la política de cooperación y de las iniciativas a favor del Comercio Justo** se recoge, en el ámbito de la Ley, la calidad del trabajo que en este terreno desarrollan las ONGD, actividad que debe, en consecuencia, estar subvencionada con fondos públicos.

Por último, y desde el convencimiento de que la cooperación internacional para el desarrollo ha de configurarse como un instrumento que se oriente hacia la equidad mundial, se ha producido mediante una enmienda transaccional del Grupo socialista, un **cambio sustantivo** en uno de los artículos clave en la orientación de la Ley: que el impulso de las **relaciones políticas, económicas y comerciales** con los países en desarrollo, **quede subordinado a la coherencia con el resto de los objetivos de esta política**: la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano.

2. Mediante los avances obtenidos en el objetivo de identificar el principio de unidad de dirección política, la gestión y la ejecución de la política de cooperación internacional para el desarrollo que, en el anterior texto del Gobierno reflejaban un conflicto de intereses y la presión corporativa y “patrimonialista” de la actividad de cooperación, el tema está más clarificado.

Éste ha sido otro de los “caballos de batalla” en el debate parlamentario de la Ley: conseguir una estructura institucional que garantice la **efectiva dirección política y la coordinación eficaz de la política de cooperación internacional para el desarrollo**, adecuando la **regulación de los créditos concesionales de ayuda al desarrollo (los llamados FAD) a los principios y objetivos de la Ley** y a los criterios rectores y finalidades que definen esta política, en los términos vigentes establecidos por la OCDE.

- a) Se ha avanzado en el sentido de garantizar que las **actuaciones de los distintos Ministerios en esta materia y la de todos los instrumentos de cooperación, estén al servicio de los objetivos y prioridades señaladas en los instrumentos de planificación de la cooperación española** (Plan Director y Planes Anuales). Modificaciones que han sido introducidas mediante enmiendas transaccionales en la Comisión de Asuntos Exteriores que permiten, si existe voluntad y decisión política, consolidar en el Ministerio de Asuntos Exteriores la dirección, coordinación y evaluación de toda la política de cooperación.

También se han mejorado mediante nuestras enmiendas transaccionales en Pleno, los instrumentos que **garantizan una adecuada planificación**, vinculando al Plan Director *“los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación”*. Con el mismo objetivo de **transparencia y mejora del seguimiento y coordinación de la cooperación** se nos ha aceptado una enmienda que significa “que junto a los PGE de cada año se incluya un **informe que recoja de forma integrada** lo que cada uno de los Ministerios y Organismos Públicos destinará a la cooperación”. Finalmente, se ha conseguido introducir el principio de la progresiva especialización del personal que presta sus servicios en la Agencia, a efectos de proveer la necesaria profesionalización y permanencia de este personal en las tareas de cooperación.

- b) **Junto a los principios y objetivos de la cooperación para el desarrollo**, y precisamente por la necesaria coherencia de que los instrumentos de financiación se destinen y se gestionen de acuerdo de los objetivos de la cooperación al desarrollo, **las modificaciones operadas en la concepción, destino y gestión de los créditos concesionales –los famosos FAD- son la**

principal aportación que el trabajo de la Ponencia, las enmiendas del conjunto de los GP y nuestras posiciones al respecto han introducido en el texto del Gobierno.

En el pleno las *modificaciones introducidas significan la destrucción del antiguo FAD de Comercio*. Ya no puede ser un instrumento al servicio de los intereses comerciales y de internacionalización de las empresas, sino una actividad empresarial financiada mediante créditos en condiciones ventajosas que, de conformidad con los principios objetivos y prioridades de la Ley, se destine efectivamente a realizar proyectos de cooperación para el desarrollo y sirva para financiar proyectos en **sectores sociales básicos que mejoren las condiciones de vida de los grupos más necesitados de la población**.

La última modificación introducida finalmente en el Pleno mediante enmienda transaccional GPS, significa que **su gestión solo podrá realizarse de conformidad con los últimos criterios y objetivos que ha fijado el Comité de Ayuda al Desarrollo**, que ha destacado en nuestro país la necesidad de un “mayor rigor y control en la aplicación de los **criterios de desarrollo para identificar y seleccionar los proyectos** que se proponga financiar con estos créditos”, incorporando mecanismos de coordinación para que estos créditos acompañen y apoyen **otros programas de ayuda no reembolsable y se destinen a países pobres altamente endeudados**.

3. El resto de los instrumentos y órganos de la cooperación internacional para el desarrollo, así como el régimen jurídico aplicable a la participación e intervención de los distintos agentes de cooperación para el desarrollo, ya no son, tras el debate parlamentario, “casilleros vacíos”. El Grupo Parlamentario Socialista se ha posicionado frente a ambigüedades en el texto del Gobierno, de posibles consecuencias discriminatorias o de carácter inconstitucional.

La importancia que en nuestro país ha adquirido la **cooperación descentralizada** y la legitimidad de las acciones de cooperación que realizan las distintas Administraciones Autonómicas, así como la de numerosos Entes Locales (incluidas las Federación de Municipios o la de numerosos Municipios que ya cuentan con instancias de coordinación supramunicipal para los temas de solidaridad y cooperación) ha encontrado su consecuente reflejo, mediante el consenso producido en este ámbito, tanto en el artículo 1º y 4º (nuevo) de esta Ley (muy importante ya que recoge el principio de **coherencia y sometimiento de todas las políticas** que desarrollen todas las Administraciones Públicas y que puedan afectar a los países en desarrollo, **con los principios y objetivos de la cooperación**), como el artículo 23, que regula la coordinación, concertación y colaboración entre las distintas Administraciones Públicas en las actividades y objetivos de la cooperación.

La aceptación parcial de determinadas enmiendas ha significado **ampliar el ámbito de la colaboración de los agentes sociales** no sólo a las ayudas y subvenciones sino a la posibilidad de **Convenios** suscritos con dichos agentes. Asimismo se ha incorporado la cautela relativa a las garantías que deben establecerse para garantizar el **carácter no lucrativo** de las actividades objeto de financiación pública.

En cuanto a las cuestiones que, en el texto aprobado por el Gobierno planteaban posibles **consecuencias discriminatorias** y dudosa constitucionalidad, considerábamos que el **ámbito del Registro de ONGD debía circunscribirse a garantizar la concurrencia para recibir subvenciones gestionadas por la Administración General del Estado y acceder, en condiciones específicas, al régimen fiscal y de exenciones tributarias que prevé la Ley**. Suprimiendo –como hizo resaltar, con motivo del Anteproyecto, el propio Dictamen del Consejo de Cooperación- **la excepción, injustificada y discriminatoria**, que supone considerar, como así proponía el texto del Gobierno, **“... a las que gocen de reconocido prestigio y tradición históricos en ese campo...”**, eximiéndolas, en virtud de dicha fórmula, del objeto estatutario específico y de régimen común que define al conjunto de las ONGD.

La coincidencia de las enmiendas presentadas con el objetivo **de suprimir dicho régimen privilegiado y discrecional** ha sido decisiva para conseguir su eliminación. Mediante nuestra enmienda transaccional y el mantenimiento del resto del resto de las enmiendas de otros Grupos, incluida CiU, se ha llegado al consenso en este polémico artículo 28 que define el régimen jurídico, la importancia y la identidad propias de las ONGD que se dedican a la cooperación para el desarrollo en nuestro país.

Ha mejorado básicamente la **regulación del régimen fiscal aplicable**, al aclararse que la **inscripción y el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Registro específico de las ONGD**, determinarán su consideración equivalente a todos los efectos con las **entidades de utilidad pública**, y para acceder, en consecuencia, a los beneficios de la Ley de Fundaciones. La cuestión de los **Registros**, que ha sido objeto de “moneda de cambio” en la tramitación de la Ley con los nacionalistas, ha permitido garantizar, mediante nuestra enmienda transaccional, la igualdad jurídica en el acceso a las convocatorias de ayudas y en el régimen fiscal aplicable a las ONGD inscritas, en el conjunto del territorio.

Se ha modificado el régimen del personal que trabaja en la cooperación distinguiendo más claramente entre personal voluntario y personal cooperante, aceptando mediante nuestras enmiendas transaccionales en Ponencia, el **Estatuto del cooperante** (nuevo art. 38), estableciendo su regulación definitiva en el plazo de un año (nueva disposición final segunda), con inclusión de las propuestas de todos los grupos para excluir el reconocimiento de los servicios voluntarios prestados por los objetores del ámbito de regulación de esta Ley (antiguo artículo 34 suprimido).

Las enmiendas aceptadas al art.37, propuestas por el Grupo Catalán y relativas al **régimen del voluntariado** (compensación económica para gastos, ámbito de la legislación autonómica para ampliar las especialidades de este régimen para sus voluntarios han sido mejoradas mediante nuestra enmienda transaccional que distingue el régimen aplicable **al voluntariado vinculado altruistamente** a las ONGD - es decir, al que se apoya con los *“recursos necesarios”* para hacer frente a sus necesidades básicas en el país de destino- régimen para el **personal cooperante**, que es retribuido económicamente por su vinculación más estable y profesional a los proyectos y programas de cooperación.

CONCLUSIÓN: EL TRÁMITE DEL SENADO Y NUESTRO TRABAJO HASTA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO POR EL PARLAMENTO

Las mejoras sustantivas que se han introducido en el texto inicial que aprobó el Gobierno Popular, a través del trabajo realizado en **Ponencia** y mediante **la estrategia seguida por GPS en el Pleno** para conseguir - junto con CiU- la **aceptación del máximo número de enmiendas transaccionales**, condicionando hasta el final del proceso la expresión de nuestro apoyo al texto aprobado, son, desde esta perspectiva, muy satisfactorias.

El texto finalmente aprobado en el Congreso requiere mejoras no sólo técnicas sino también de contenido para reforzar la coherencia de los aspectos anteriormente subrayados. Así, trabajaremos en el Senado, sobre todo para evitar que en el uso de la holgada mayoría de que dispone el PP en esta Cámara se retroceda en algunos aspectos relevantes, como el de los FAD.

El trabajo coherente y sistemático de las ONGD, expresión de la importancia, seriedad y capacidad de movilización de recursos con la que dicho sector trabaja en todos los frentes de la sociedad española, ha sido decisivo en la tramitación parlamentaria de la Ley. Sus plataformas de actuación conjunta a través de su Coordinadora, en la que confluyen la experiencia y la relevancia de las diversas ONGD que participan en la misma, han generado **un discurso fundamentado en el objetivo de conseguir, consensuadamente, un instrumento idóneo para los objetivos de la cooperación, que ha trascendido mediante sus constructivas aportaciones a todos los Grupos Parlamentarias**, consiguiendo que sus observaciones y propuestas hayan sido incorporadas al texto aprobado en el Congreso de los Diputados.