

**DICTAMEN 1/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN ORDINARIA
CELEBRADA EL DÍA 5 DE FEBRERO DE 2003**

ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**

I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el art. 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 13 de enero de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a las Comisiones de Trabajo de Políticas Sociales y de Economía y Desarrollo de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía, consta de un total de veintitrés artículos, distribuidos en cinco Capítulos, más una Disposición Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales, y viene precedido de una Exposición de Motivos justificativa de los objetivos y finalidad de la promulgación de la norma, fundamentada en la voluntad de la Nación Española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la tierra que se recogen en la Constitución Española.

Los veintitrés artículos se estructuran de la siguiente manera:

Capítulo I: Disposiciones Generales (arts. 1 a 5). En este capítulo se establece el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, principios rectores, así como sus objetivos, prioridades y criterios de base.

Capítulo II: Planificación, modalidades e instrumentos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (arts. 6 a 10). Este capítulo se refiere a la planificación, incluyendo las modalidades y tipología de la cooperación, además de recoger un artículo dedicado a la evaluación, seguimiento y control de las acciones y proyectos de cooperación para el desarrollo.

Capítulo III: Órganos competentes en la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía (arts. 11 a 14). El capítulo regula los órganos competentes en la política de cooperación para el desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía. Además de las funciones del Consejo de Gobierno y del Parlamento de Andalucía, se establece el órgano consultivo y de participación (Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo) y el de coordinación interna de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Cooperación para el Desarrollo (la Comisión de Cooperación para el Desarrollo).

Capítulo IV: Recursos materiales y humanos (arts. 15 y 16). En él se regula los medios materiales y humanos necesarios para la realización de

la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía.

Capítulo V: La participación de la sociedad andaluza en la Cooperación Internacional para el Desarrollo (arts. 17 a 23). Este capítulo aborda una mayor participación de la sociedad andaluza en la Cooperación Internacional para el Desarrollo, promoviendo la participación de las ONGs, Universidades, Organizaciones Sindicales y Empresariales Andaluzas y la creación de un Registro de Agentes de la Cooperación, así como la posible concesión de subvenciones y firma de Convenios para apoyar sus actividades. También trata de la sensibilización de la sociedad andaluza en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se otorga al voluntariado una función específica, y se recoge la figura del cooperante.

Disposición Derogatoria Única: Normas derogadas.

Disposición Final Primera: Faculta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que dicte cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la Ley.

Disposición Final Segunda: Entrada en vigor de la Ley.

III. OBSERVACIONES GENERALES

En los últimos años, la cooperación al desarrollo de los países industrializados ha experimentado un gran auge. España, como país miembro de este grupo, ha participado activamente en dicho ámbito debido a la atención que le han prestado tanto la Administración Central cuanto las regionales y locales, así como a la participación de la sociedad civil en los diferentes programas de sensibilización respecto a los problemas relacionados con la cooperación al desarrollo.

Es una cuestión incontestable que los países industrializados deben sin duda ayudar con carácter de urgencia a los países en vías de desarrollo a paliar las consecuencias de catástrofes puntuales. Pero, sobre todo, deben ayudarles a romper con la dependencia que estos países tienen de las ayudas exteriores; y esto sólo se consigue si se construyen unas estructuras productivas, sociales y culturales adecuadas que permitan un desarrollo sostenible a medio y largo plazo.

El Consejo Económico y Social de Andalucía estima muy necesaria y oportuna la tramitación del Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asimismo, desea expresar su satisfacción por la forma en que el Anteproyecto de Ley aborda la cooperación al desarrollo, cuya regulación era muy necesaria, suscribiendo como propios gran parte de sus contenidos, tanto en relación a los objetivos, principios y prioridades que se determinan, cuanto con los instrumentos que se diseñan.

No obstante, hay que manifestar alguna duda respecto a la dificultad que puede conllevar instrumentalizar la participación efectiva de los agentes de la cooperación para el desarrollo a través de un órgano tan amplio y plural como el Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, por lo que quizás sería conveniente que, con independencia del desarrollo reglamentario que posteriormente se haga, en el Anteproyecto de Ley se perfilara el diseño de algún otro órgano para mejorar su funcionalidad y eficacia. En este sentido, sería deseable dotarlo de una Comisión Permanente que sirva para impulsar y dinamizar el Consejo.

Desde el C.E.S.-A, se valora de forma muy positiva el grado de consenso alcanzado en la tramitación de este Anteproyecto de Ley. Considerando el consenso como un elemento fundamental para lograr los objetivos que la Ley persigue.

IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Con carácter general, sería conveniente que en el lenguaje utilizado en el articulado de la Ley se reflejase de manera completa el objeto y ámbito, tal como queda definido en el artículo 1.1 de la misma, es decir, “la actividad de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo”, permitiendo con ello evitar incorrecciones que pudieran producir confusión.

A modo de ejemplo, se pueden citar el párrafo 1 del artículo 6, el párrafo 1 del artículo 8, el número 1 del artículo 13 o el número 1 de artículo 19.

Por otro lado, señalar también, la conveniencia de que el título de la Ley, que figura en el encabezamiento del Anteproyecto, concuerde expresamente con la definición que figura en el primer párrafo del apartado III de la exposición de motivos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Párrafo tercero.

En el tercer párrafo debería hacerse mención no sólo a la experiencia de Andalucía en cooperación al desarrollo sino también a su tradicional cultura de diálogo. Por lo cual se estima que sería conveniente hacer mención expresa a ello en la primera línea del párrafo: “*Andalucía tiene una experiencia propia de desarrollo y cultura de diálogo...*”

Párrafo decimosexto.

En la sexta y séptima línea de este párrafo aparece la denominación de *destinatario de la ayuda*, sería más conveniente sustituirlas por la de *beneficiario*, pues expresa mejor la ayuda o mejora que los países o colectivos a los que se dirigen los programas de cooperación al desarrollo deben obtener de los mismos.

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación de la ley.

Apartado 2.

Se estima conveniente a efectos aclaratorios y mejora de la redacción de la norma iniciar este apartado de la siguiente forma: *“A efectos de esta Ley, se entiende por...”*

Artículo 2.- Principios rectores de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

El C.E.S.-A quiere resaltar que en el Anteproyecto de Ley se hayan incluido principios transversales como: “género”, “medio ambiente” y otros por ser expresiones claras del desarrollo global de las personas y de las sociedades. Asimismo compartimos el valor añadido del fomento de la cultura del diálogo y del respeto a la concertación y a la corresponsabilidad de las partes por entender que es vital para el desarrollo endógeno de los pueblos desde la libertad.

No obstante y en aras de una mayor corrección semántica, sería aconsejable suprimir en el apartado 1, la expresión “la”, de tal forma que el mismo finalizará del siguiente modo: *“... constituye expresión de solidaridad del pueblo andaluz con los países en desarrollo y está presidida por los siguientes principios:”*

Artículo 3.- Objetivos.

En el punto c) podría suprimirse la calificación de *total* para la carencia de protección de los derechos más fundamentales. El C.E.S.-A entiende que con su supresión se expresa más claramente la propia filosofía del Anteproyecto de Ley de atender, también, a situaciones de emergencia donde la protección a los derechos fundamentales se vea mermada parcialmente. Además, no resulta adecuado hacer referencia en la norma a

un término jurídico tan impreciso como “los derechos más fundamentales” sin determinar a cuáles se refiere.

Artículo 4.- Prioridades.

Apartado 1.

Queremos llamar la atención sobre la repetición de enumeración de los apartados a partir del punto d).

En la letra a) relativa a los servicios sociales básicos de los países receptores de la cooperación para el desarrollo, sería conveniente añadir el acceso a una vivienda digna y al transporte público por cuanto así corresponde a la previa definición, entre los principios rectores de la política de cooperación internacional para el desarrollo, de *la necesidad de promover un desarrollo humano global, participativo, duradero, sostenible y respetuoso con el medio ambiente*, tratándose de bienes y servicios esenciales para alcanzar tales objetivos.

Dicho apartado quedaría redactado de la siguiente forma:

“a) Servicios sociales básicos: educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento, acceso al agua potable, transporte público y seguridad alimentaria.”

Apartado 3.

Si se tienen en consideración que en los países en vías de desarrollo, al igual que en las economías industrializadas, existen múltiples formas de potenciar un tejido productivo no resulta conveniente priorizar exclusivamente a determinadas formas que pueden, además, no resultar las más adecuadas. En este sentido, ha de tenerse en cuenta la contribución a la creación de empleo que las empresas realizan en las economías industrializadas. Por consiguiente, sería conveniente la sustitución de la letra e), de este apartado, por un texto del siguiente tenor:

“e) Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva, en particular las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social, y

todas aquéllas dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos”.

Además, esta prioridad viene claramente definida en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cual, sin restringir su ámbito, señala en la letra b) de su artículo 7, como una de las “prioridades sectoriales” la “dotación, mejora o ampliación de infraestructuras. Desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado”.

CAPÍTULO II.

PLANIFICACIÓN, MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.

Artículo 6.- Planificación para la cooperación internacional para el desarrollo.

Apartado 1.

En concordancia con lo expresado en la introducción de las Observaciones al Articulado de este dictamen, se sugiere iniciar el párrafo con la expresión: *“La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía se articula mediante...”*

Artículo 8.- Instrumentos de la cooperación para el desarrollo.

En concordancia con lo expresado en la introducción de las Observaciones al Articulado de este dictamen, se sugiere incluir en el primer párrafo la palabra "internacional", quedando redactado del siguiente modo: *“La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía se lleva...”*

Artículo 10.- La coordinación de la política de cooperación para el desarrollo.

Apartado a).

Se propone añadir la expresión “y con la administración institucional”, con lo que apartado completo quedaría redactado con el siguiente literal: *“Con la Administración General del Estado, con la de otras Comunidades Autónomas, así como con las administraciones locales y con la administración institucional”*.

Este C.E.S.-A, estima que con la nueva redacción se completa el abanico de posibilidades de coordinación y colaboración con cualquier entidad en el ámbito del derecho público de carácter nacional.

CAPÍTULO III.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD ANDALUZA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.

Artículo 12.- La Consejería de la Presidencia.

Apartado d).

En opinión de este C.E.S.-A sería conveniente eliminar la palabra “suprema”, ya que resulta reiterativo, al entenderse que la representación que corresponde al Presidente de la Junta de Andalucía, en cualquier caso, ostenta de ese carácter.

Apartado e).

Se sugiere suprimir la última frase de este apartado: “...especialmente, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo”, de tal forma que el literal del mismo quede: *“La colaboración y el apoyo a los agentes de la cooperación andaluces”*.

El C.E.S.-A entiende que con la redacción actual se está produciendo una discriminación positiva en favor de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo.

Artículo 13.- El Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo.

Apartado 1.

Entendemos que sería mejorable la redacción del primer párrafo del apartado, ya que en el mismo se menciona a los agentes de cooperación para el desarrollo de Andalucía, cuestión esta que, obviamente, no es el objeto de esta Ley.

Por ello se propone el siguiente texto alternativo al apartado completo: *“Se crea el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, adscrito a la Consejería de la Presidencia, como órgano colegiado consultivo y de participación de los distintos agentes de la cooperación internacional para el desarrollo que operan en Andalucía. Su presidencia corresponderá la titular de dicha Consejería”.*

Apartado 2 y 3.

Se propone suprimir el apartado 3, añadiendo al párrafo final del apartado 2:

“..., en los términos que fije su reglamento.”

Apartado 4 que pasaría a ser el 3.

Con la finalidad de dotar de contenidos específicos a un órgano de la entidad del Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, y para evitar que este órgano quede carente de funciones y cometidos, se propone que en la redacción de las funciones que se le asignan se recoja:

“El Consejo debatirá e informará la propuesta del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, así como los Planes Anuales y los Programas Operativos, que serán presentados al Consejo por la Consejería de la Presidencia, y participará en el seguimiento y evaluación final de los mismos”.

Por lo que se refiere a los plazos establecidos en los apartados a) y b), y dada la complejidad de la materia, consideramos que sería más favorable y conveniente fijar plazos más dilatados, al menos de treinta días,

para una más correcta información de los planes, programas y proyectos normativos.

CAPÍTULO IV.

RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS.

Artículo 15. Medios materiales.

Respecto del apartado 2, el C.E.S.-A valora muy positivamente el texto propuesto en el anteproyecto ya que garantiza el cumplimiento de los compromisos financieros de la Administración Andaluza en este tema, con independencia del comportamiento de los agentes de cooperación. Es decir, hay que alabar el que se asuma la generación de crédito en las partidas presupuestarias de gasto cuya finalidad sea la cooperación internacional, en caso de incumplimiento de programas o proyectos por parte de los agentes de cooperación.

CAPÍTULO V.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD ANDALUZA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.

Artículo 17.- Fomento de la cooperación para el desarrollo en Andalucía.

Se propone una nueva redacción a este artículo:

“Con el fin de favorecer la implicación de la sociedad andaluza en la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía, esta fomentará la actividad y participación del tejido social, asociativo, de las administraciones públicas, y todas aquellas organizaciones representativas en el ámbito andaluz que desarrollen actuaciones enmarcadas en los objetivos y prioridades contemplados en la presente Ley”.

Entendemos que de esta forma, queda más abierta la posible calificación de los potenciales agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía.

Artículo 18. Los agentes de la cooperación para el desarrollo en Andalucía.

Se propone intercambiar el orden de los dos apartados que componen el artículo, de tal forma que el 1 pase a ser 2 y el 2 pase a ser el 1. Parece más lógico definir primero las condiciones que deben cumplir los agentes de la Cooperación para el desarrollo, para posteriormente definir su carácter de interlocutores con la Administración de la Junta de Andalucía.

Apartado 1

Así mismo, se propone la modificación del apartado, que ahora sería 1. c), por otro del siguiente tenor literal:

“c) Compartir, desde la pluralidad y la diversidad, los principios y objetivos previstos en el capítulo I de la presente Ley”

La modificación propuesta permitiría incluir a las instituciones que carecen de esa mención expresa, a la cooperación internacional para el desarrollo, en los estatutos que las rigen, favoreciendo además la coherencia interna del proyecto normativo, puesto que en la redacción del mismo aparecen numerosas menciones a la participación de los agentes económicos y sociales en la cooperación para el desarrollo.

Por otra parte, en caso de mantenerse la redacción actual, consideramos entonces que, en virtud de la propia coherencia interna del proyecto normativo antes invocada, se incluyese como requisito lo siguiente:

“Aquellas organizaciones, entidades, instituciones y agentes económicos y sociales que formen parte del Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo”

El C.E.S.-A considera necesaria esta inclusión, por cuanto parece coherente y lógico que aquellas organizaciones, entidades, instituciones y agentes económicos y sociales que formen parte del Consejo Andaluz de

Cooperación para el Desarrollo se encuentren implicadas en el objeto que la propia Ley establece y desarrolla, y por tanto, puedan ser considerados a los efectos de esta Ley como Agentes de la Cooperación para el Desarrollo.

Apartado 2.

El C.E.S.-A se cuestiona la conveniencia de suprimir la palabra “permanente”, contenida en el primer párrafo del apartado, por no percibir el alcance exacto de su significado.

Artículo 19.- Registro de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo en Andalucía.

Apartado 1.

El C.E.S.-A estima muy acertada la creación del Registro de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo y la asunción de la necesidad de coordinación de los registros existentes o que se pudieran crear por otras Administraciones que promuevan en Andalucía la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Sin embargo sería necesario añadir un párrafo a este apartado, al objeto de eximir de inscripción en el Registro de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo, a aquellos entes que por su naturaleza jurídica y estatutaria, quede acreditada su vocación de participación en materias de cooperación internacional para el desarrollo.

Así, literalmente, el apartado referido concluiría:

“Aquellas entidades, instituciones y organizaciones que teniendo la consideración definida en el artículo 18.1, se encuentren debidamente inscritas en sus respectivos registros, quedan exceptuadas de este requisito”.

Artículo 21.- Promoción de la sensibilización de la población.

Este C.E.S.-A entiende que debería recogerse genéricamente el compromiso de la Administración en materia de sensibilización en los

medios de comunicación autonómicos de titularidad pública. Por ello se propone la adición de un nuevo párrafo con el siguiente texto:

“Para lo cual se facilitará y garantizará el acceso a los medios de comunicación de titularidad pública, de los agentes de la cooperación para el desarrollo que operen en Andalucía”.

Artículo 22.- El voluntariado en la cooperación para el desarrollo.

El texto sometido a informe se refiere únicamente a las personas físicas como sujetos de la acción voluntaria, obviándose la actuación de las entidades que reúnan los requisitos previstos en la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado, que canalizan y desarrollan programas de acción voluntaria. Por lo cual, consideramos conveniente la contemplación expresa de este tipo de entidades a los que el propio artículo 18 del Anteproyecto de Ley hace referencia.

V. CONCLUSIONES

Se considera oportuna y acertada la elaboración de este Anteproyecto de Ley y se manifiesta el acuerdo con los propósitos y el contenido de su articulado. No obstante, el C.E.S.-A entiende que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía atender a las observaciones realizadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía.

Sevilla, a 5 de febrero de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix