

**Dictamen núm. 9/2004, relatiu a l'Avantprojecte de
Llei de cooperació per al desenvolupament**

Dictamen 9/2004, sobre l'Avantprojecte de Llei de cooperació per al desenvolupament

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a), incís primer de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4, lletra a), incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 28 de juliol de 2004 té entrada en el Registre del Consell Econòmic i Social la tramesa, per part del conseller de Treball i Formació, de la sol·licitud de dictamen, signada pel secretari general de la Conselleria de Presidència i Esports, respecte de l'Avantprojecte de Llei de cooperació per al desenvolupament.

Segon. Juntament amb la sol·licitud i l'avantprojecte de Llei esmentat, s'adjunten els documents següents:

- Informe justificatiu de la necessitat d'elaborar la proposta d'avantprojecte de Llei de cooperació al desenvolupament.
- Resolució d'inici de la consellera de Presidència i Esports.

- Estudi econòmic sobre la proposta d'avantprojecte de llei de cooperació al desenvolupament.
- Memòria sobre la l'esborrany d'avantprojecte de llei de cooperació al desenvolupament.
- Informe del secretari general sobre les esmenes a la proposta d'avantprojecte de llei de cooperació al desenvolupament.
- Esborrany de l'acta del Consell de Cooperació al Desenvolupament, creat pel Decret 128/2000, de 8 de setembre, (BOIB núm. 115, de 19-09-2000) i Ordre de la consellera de Benestar Social de 18 de maig de 2001, pel qual s'aprova definitivament el Reglament de Règim Intern del dit òrgan (BOIB núm. 65, de 31-05-2001).
- Relació dels antecedents normatius, d'altres comunitats autònomes, tenguts en compte per a l'elaboració.

Tercer. El mateix dia –tant per correu electrònic com per la via ordinària– es requereix, a la conselleria sol·licitant, el compliment de la disposició addicional primera del reglament d'organització i funcionament d'aquest Consell (Decret 128/2001, de 9 de novembre), que determina en el paràgraf tercer que "Igualment la sol·licitud, l'avantprojecte de llei o decret legislatiu, el projecte de decret, tots els informes previs a la sol·licitud i demás documentació complementària necessaris per fer-ne el dictamen o l'informe sol·licitats s'aportaran necessàriament en suport informàtic." El dia 3 d'agost per via informàtica i el 4 d'agost per via ordinària la conselleria tramet còpia de l'avantprojecte de llei objecte d'aquest dictamen.

En l'escrit corresponent al requeriment documental es va fer advertència que la Comissió Permanent, la qual durant el període estival assumeix la competència d'aprovació dels dictàmens, no es reunia el mes d'agost.

S'aplica el termini previst en l'article 3 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social per a l'evacuació dels dictàmens.

Quart. El dia 4 d'agost, la Secretaria General anuncia l'entrada de la nova sol·licitud al Ple del CES i sol·licita de la Comissió Permanent la designació de la comissió de treball per elaborar una proposta de dictamen, trametent informàticament a tots els consellers còpia de l'avantprojecte.

Com a resultat de la consulta feta a la Comissió Permanent, es designa la Comissió de Treball d'Àrea Social.

Cinquè. Igualment el dia 4 d'agost, es comunica l'entrada de la sol·licitud a diverses entitats i organitzacions no representades en el CES perquè, si ho consideren oportú, emetin la seva opinió, en el termini de set dies, respecte de l'avantprojecte de llei.

Sisè. La Comissió de Treball d'Àrea Social es reuneix el dia 12 d'agost i, atenent al text base elaborat per la Secretaria General, aprova una proposta de dictamen. La proposta aprovada s'eleva a la Comissió Permanent.

Setè. La Comissió Permanent, reunida en sessió extraordinària el dia 3 de setembre, aprova finalment el dictamen 9/2004, sobre l'Avantprojecte de llei esmentat.

II. Contingut de l'Avantprojecte de llei

S'inicia el text normatiu amb una exposició de motius, en la qual de manera sintètica, ordenats en tres punts, es dona el basament filosòfic i jurídic de justificació de la futura llei.

En el primer punt s'al·ludeix al concepte i a la necessitat de la cooperació al desenvolupament en el món actual i es citen la Constitució i la Llei estatal 23/1998, de 7 de juliol, sobre cooperació internacional.

En el segon punt es ressalten, de manera genèrica, els antecedents organitzatius i iniciatives que s'han produït en matèria de cooperació en l'àmbit territorial de les Illes Balears o impulsats des d'aquí. Igualment es concreta la necessitat de clarificar, consolidar i millorar tot el que s'ha fet fins ara per poder assolir un nivell més alt de qualitat en la intervenció administrativa.

En el tercer punt es determina que l'avantprojecte s'estructura en set capítols, s'articula en 41 articles, 9 disposicions addicionals, 2 disposicions transitòries, 1 disposició derogatòria i 1 disposició final.

El capítol I –que compren els articles 1 a l'11– té com a finalitat regular l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la Llei, i també fixar els valors que fonamenten les actuacions de la cooperació, les finalitats, els principis ordenadors i les prioritats de la política de l'Administració autonòmica de les Illes Balears en matèria de cooperació per al desenvolupament.

El capítol II –que conté els articles 12 al 21– estableix la planificació (pla director i plans anuals), l'avaluació de les accions, els projectes i programes de cooperació al desenvolupament, les modalitats i els instruments de la cooperació, i, finalment, la coordinació de la política per al desenvolupament de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

El capítol III –articulat pels articles 22 al 28– regula els òrgans competents en la política de cooperació al desenvolupament de la comunitat autònoma de les Illes Balears: el Parlament, el Consell de Govern, el conseller i l'òrgan directiu, competents en matèria de cooperació, la Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament, el Consell de

Cooperació al Desenvolupament i la Comissió de Coordinació dels Ens Territorials de les Illes Balears.

El capítol IV –que inclou els articles 29 al 31– descriu els mecanismes de participació social i els agents de la cooperació per al desenvolupament a les Illes Balears.

El capítol V –dels articles 32 al 34– es refereix als cooperants voluntaris i remunerats.

Els capítols VI –de l'article 35 al 38– i VII –de l'article 39 al 41– estableixen els mitjans personals i els recursos materials.

III. Observacions generals

Dedicarem aquestes observacions generals a fer un recorregut pel panorama global de la cooperació al desenvolupament que ens ajudarà a centrar la qüestió. Posteriorment farem l'anàlisi de caire normatiu de l'avantprojecte, en les observacions particulars:

I. Sempre ha existit una preocupació per la situació i els problemes dels països més pobres. La situació de desigualtat econòmica entre països ha despertat sentiments de solidaritat –molts d'ells amb una arrel religiosa comuna– entre la població i l'elit dels estats que provocaven la injustícia. Com exemple, hem de recordar que a les Lleis d'Índies, proclamades per l'Imperi Espanyol el S. XVII, es contenien regles que limitaven l'explotació dels indígenes i que prohibien pràctiques cruels o l'esclavatge tot i que, al

mateix temps, aquestes normes eren l'instrument d'exercici del poder colonial¹.

El concepte de desenvolupament s'ha fixat després de la Segona Guerra Mundial, quan comencen els processos de descolonització. Moltes de les antigues colònies, en aconseguir la independència, es trobaren amb unes estructures econòmiques, socials i polítiques molt febles i amb una posició de privilegi econòmic dels antics estats colonitzadors en la comunitat internacional, la qual cosa va dificultar les pròpies possibilitats de creixement econòmic. Al llarg dels anys setanta i vuitanta del segle XX, els països més rics, no pogueren determinar una conceptualització consensuada de quina havia de ser la seva posició envers els problemes de la distribució mundial de la riquesa i es debateren entre les bones intencions i la rigidesa de les posicions d'anàlisi econòmiques basades, únicament i exclusivament, en el creixement econòmic. Aquest punt de vista entrà en crisi en els anys noranta i, l'any 1992, en la Conferència de Rio de Janeiro, s'encetà el debat sobre el desenvolupament sostenible i el desenvolupament humà, iniciant-se les consideracions que el desenvolupament ha de ser respectuós i solidari amb els recursos naturals i que ha d'integrar la possibilitat que les persones puguin elegir la seva manera de viure i puguin ampliar les seves capacitats com éssers humans².

Al món contemporani, és observable un canvi substancial d'enfocament de la qüestió, podent apreciar que el que avui denominam "Cooperació per al desenvolupament" ha evolucionat dels aspectes de solidaritat humanitària, per a la superació d'una gran desgràcia o catàstrofe, és a dir, d'un concepte amb fonament assistència cap a aspectes de planejament estratègic. Això

¹ Vegis Montoya Melgar, Alfredo, Derecho del Trabajo, Pag. 58. Tecnos: Madrid, 1994. 15^a edició.

² Pérez de Armiño, (dir.), Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Icaria Editorial: Barcelona, 2000.

suposa que, actualment, es plantegen plans d'actuació que contenen objectius concrets –a curt, mig i llarg termini– que, si són assolits, contribuiran al desenvolupament econòmic i social del país que n'és beneficiari. Òbviament aquest nou punt de vista, parteix de la consideració que la població del país més empobrit ha de protagonitzar el procés i ha de ser capaç de convertir l'ajut rebut en pràctiques adreçades a millorar les condicions de vida. Veiem, des d'aquest punt de vista, que la cooperació al desenvolupament és un conjunt d'actuacions de caire internacional orientades a l'intercanvi d'experiències i recursos entre països desenvolupats i països empobrits per tal d'assolir fites comunes basades en criteris de solidaritat, equitat, eficàcia, interès mutu, sostenibilitat i corresponsabilitat.

Es palesa, amb aquest nou enfocament, la interiorització del valor humà de les poblacions dels països més empobrits o en desenvolupament, l'existència de desigualtats econòmiques produïdes per les diferències en el grau de desenvolupament econòmic i social i de les greus dificultats que tot això suposa per a la universalització dels drets humans, la pau i l'estabilitat de la comunitat humana.

I tot això traspasat per la consideració que tot ésser humà té dret a la vida i al desenvolupament, com a dret propi, que no pot dependre de la solidaritat o del "bon cor" dels demés.

Entre els dies 6 i 8 de setembre de 2000, a la seu de l'ONU, es van reunir els caps d'estat i de govern dels 189 països membres i van aprovar la "Declaració del Mil·leni". Amb aquesta declaració es comprometen a seguir un pla de lluita contra la pobresa i d'avenç en el desenvolupament. Per això es fixen 8 objectius i 18 metes específiques en la frontera temporal de l'any 2015.

És ben interessant reproduir els 8 objectius de desenvolupament del mil·lenni (ODM), perquè ens donen una idea ben clara de quin és el camp actual de la cooperació per al desenvolupament³:

- 1.- Eradicar la pobresa extrema i la fam.
- 2.- Aconseguir l'educació primària universal.
- 3.- Promoure l'equitat de gènere i l'autonomia de la dona.
- 4.- Reduir la mortalitat infantil.
- 5.- Millorar la salut materna.
- 6.- Combatre la SIDA, el paludisme i altres malalties.
- 7.- Garantir la sostenibilitat ambiental.
- 8.- Fomentar una associació mundial per al desenvolupament.

Aquestes fites s'emmarquen en una cultura d'actuació internacional que l'ONU vol fer realitat, deixant de banda els simples bon propòsits. S'ha convençut a la comunitat internacional de la necessitat que aquests objectius siguin assolits i hi ha, per primera vegada, certa consciència que és possible arribar a la seva implementació efectiva, tot i que les dificultats estan molt presents. No obstant, les raons que encerclen els 8 objectius proposats són d'un gran pes i no poden ser ignorades. A través del Programa de les Nacions Unides per el Desenvolupament (PNUD), ens podem assabentar de la situació actual del món i de la virtut estratègica que té el fer totes les passes necessàries per abordar aquestes situacions, ja que avui el món disposa de recursos i de coneixements tècnics per fer-ne front.

Pensem que més de 1.200 milions de persones sobreviuen en menys d'un dòlar al dia i 800 milions pateixen fam. Per poder dur a terme el primer objectiu, consistent en reduir a la meitat el número de persones afectades

³ Vegis la revista "Cooperant", Govern de les Illes Balears, Conselleria de Presidència i Esports, Direcció General de Cooperació. Núm. 1, Dossier "Els objectius de

cap el 2015, és necessari fomentar el creixement econòmic dels països més empobrits –especialment de l'Àsia meridional i de l'Àfrica subsahariana que és on es concentra el problema de la fam– de manera generalitzada. Les polítiques públiques d'aquests països haurien de destinar-se cap a les inversions en serveis bàsics –salut, educació, sanejament i proveïment d'aigua–, l'accés dels més pobres a les terres i a línies de crèdits, l'increment de la productivitat especialment del petit agricultor i el foment d'un creixement industrial que impliqués a la petita i mitjana empresa.

Pel que fa a l'educació, segon objectiu, s'ha de considerar que està fortament relacionat amb el tercer objectiu que implica l'equitat de gènere i l'autonomia de la dona. S'ha de lluitar contra el problema de la manca d'escolarització de més de 115 milions de nins i, per tant, s'han de dedicar recursos que possibilitin la compra de llibres de text i el manteniment de la retribució dels mestres, atenent a la possibilitat d'instal·lar escoles prop de les llars, amb horaris que permetin compatibilització amb les tasques domèstiques i s'ha de tendir a la contractació de professorat femení. Tot plegat ens conduiria cap a un increment de l'accés a l'educació i es farien passos cap a l'autonomia de la dona. Les dones són agents importantíssims de desenvolupament ja que tenen cura de la salut i l'educació dels infants i, a la llarga, garanteixen major productivitat, la qual és indispensable per assolir els objectius.

Pel que fa a la salut l'estat de la situació és lamentable ja que hi ha una manca enorme de recursos, poca eficiència i grans diferències entre les zones urbanes i les rurals. Si es volen assolir, el 2015, els objectius quatre, cinc i sis, s'ha de reduir en dos terços la mortalitat infantil i en tres quarts la mortalitat materna. Per la qual cosa es necessitarà un increment

desenvolupament del mil·lenni". Pàg. 10 i següents.

extraordinari de l'accés a l'atenció mèdica, especialment en els països de l'Àfrica subsahariana.

Quant a l'objectiu set, ha de venir de la mà d'un canvi en les polítiques mediambientals dels països més rics que són els gran consumidors de recursos naturals. I d'un compromís d'aquests estats per reduir a la meitat, en el 2015, el percentatge de persones que no tenen un accés sostenible a l'aigua potable.

L'objectiu vuit suposarà la consideració global de les polítiques estructurals dels països més industrialitzats respecte dels més pobres i que, com va dir el secretari general de l'ONU, el Sr. Kofi Annan, es vagi cap a "transformar els compromisos en accions".

Totes aquestes mesures, si han de ser accions que incideixin en la realitat de pobresa dels països més desfavorits, s'han de suportar econòmicament, és a dir, els països més rics han de fer un esforç per poder aplicar fons a ajuts destinats als vuit ODM.

II. Per destinar fons a aquesta tasca, s'utilitza el concepte d'Ajut oficial al desenvolupament (AOD), entès com a un compromís de dedicació d'un percentatge del PNB als països empobrits i que es reflecteix en una planificació estratègica. Així doncs es parteix de la consideració d'anar igualant nivells de riquesa –una aplicació del concepte de justícia distributiva de Rawls– i de fer-ho atenent a determinats objectius en els quals hi hagi cert equilibri entre els interessos del país donant i les necessitats del receptor.

Precisament en la qüestió de fer guardar aquest equilibri és on rau la part més polèmica de l'AOD. Ja que això precisa d'objectius, principis i

estratègies nascudes del consens internacional, que superin la temptació de fer polítiques amb la finalitat única d'afavorir els interessos nacionals dels països donants.

Amb aquesta intenció, durant els dies 18 a 22 de març de 2002, es va celebrar a Monterrey (Mèxic), la Conferència Internacional sobre el Finançament per al Desenvolupament, en la qual es va assolir un alt nivell de compromís en aquesta matèria. Les declaracions de la conferència proporcionen un panorama del nou enfocament mundial del finançament per al desenvolupament. En la conferència, per primera vegada, s'oferí la possibilitat d'un diàleg a quatre bandes entre els estats, la societat civil, la comunitat empresarial i les parts interessades institucionals sobre qüestions econòmiques mundials.

En la reunió mexicana, la UE i els EUA, van anunciar el compromís de destinar a l'AOD 12.000 milions de dòlars americans de fons addicionals fins l'any 2006. Amb això es capgira la tendència a la baixa de l'AOD durant els anys noranta. Tot i així, encara que es compleixi l'objectiu l'any 2006, el conjunt de països donants assolirien un nivell del 0,26 per cent del seu PNB, ben enfora de l'objectiu que es va fixar del 0,7 per cent i, el que és més greu, insuficient per atendre les necessitats financeres dels ODM que, com hem vist, tenen com a data frontera el 2015⁴.

Els 22 estats que formen el Comitè d'ajut al desenvolupament (CAD) de l'OCDE (Alemanya, Austràlia, Àustria, Bèlgica, Canadà, Dinamarca, Espanya, Estats Units, Finlàndia, França, Gran Bretanya, Grècia, Holanda, Irlanda, Itàlia, Japó, Luxemburg, Noruega, Nova Zelanda, Portugal, Suècia i Suïssa), van incrementar l'AOD, l'any 2002, en un 4,8 per cent, assolint uns

⁴ Intermón Oxfam, "La Realidad de la Ayuda 2003-2004". Servei de publicacions o www.intermonoxfam.org.

57.000 milions de dòlars, és a dir, el 0,23 per cent del PNB en conjunt. Per la seva banda els Estats Units va incrementar el seu ajut en un 11,6 per cent respecte de l'any 2001, assolint els 12.900 milions de dòlars que, tot i ser una quantitat molt alta, en termes relatius situa als nord-americans al darrer lloc ja que, la dita quantitat, només suposa el 0,12 per cent del seu PNB (el primer és Dinamarca que dedicava el 2002 el 0,96 per cent del PNB).

A la Conferència de Monterrey, la UE es va comprometre a incrementar el seu AOD en un 2,8 per cent fins a situar-se en 29.093 milions de dòlars. Aquest compromís s'ha millorat per diversos països europeus, els quals incrementaran les seves aportacions per damunt de la quantitat prevista, com veurem. L'aplicació d'aquest compromís situa a la UE, a l'any 2006, en una aportació del 0,39 per cent del PNB.

Pel que fa als EUA van assolir el compromís d'un increment d'un 50 per cent en tres anys, canalitzant els recursos a través del Fons del Desafiament del Mil·lenni, destinat a països que compleixin un seguit de requisits en matèria de reformes polítiques i econòmiques.

III. La Unió Europea (UE) ha dedicat i dedica un gran esforç financer i humà a la cooperació internacional al desenvolupament.

Des del 1957 quan es signa el Tractat de Roma, l'antiga CE, va establir la cooperació amb els països de l'Àfrica, Carib i Pacífic i, a més, va preveure que aquesta cooperació es forniria amb l'associació amb el països d'ultramar. El primer acord de cooperació es va signar el 1963, fou el Conveni de Yaoundé, que es va prorrogar el 1969. El 1975 es va signar el Conveni de Lomé amb certs països de la Commonwealth, que es va estendre fins l'any 1990.

En aquest segle és de destacar el Conveni de Cotonou, signat el 23 de juny de 2000, amb 77 estats: 48 països de l'Àfrica subsahariana, 15 països del Carib i 14 països del Pacífic. Aquest acord es basa en cinc pilars: diàleg polític, participació de la societat civil, reducció de la pobresa, nou marc de cooperació econòmica i comercial i reforma de la cooperació financera.

Pràcticament quasi la meitat dels diners en ajudes gastats als països pobres prové de la UE i dels seus estats membres, la qual cosa els converteix en els majors donants del món. La política de la UE en desenvolupament es concentra en dos àmbits: el comerç i l'ajuda. S'entén que ambdós van units, ja que la UE es fa càrrec de la responsabilitat que li pertoca en l'ajuda als països en desenvolupament en la seva lluita contra la pobresa i en la seva integració en l'economia mundial globalitzada.

Des de l'any 1971 en què s'establí el sistema de preferències generalitzades (SPG), la UE ha portat endavant una política de comerç que afavoreix els interessos dels països empobrits. A través del SPG la UE ha anat reduint o eliminant els drets de duana i ha eliminat els contingents respecte de la majoria d'importacions dels països en desenvolupament. Per exemple, en el cas dels 49 països manco avançats (PMA), la UE està eliminant els drets de duana sobre totes les seves exportacions –excepció de les armes–, a l'empara d'un programa que es va posar en marxa el 2001.

D'altra banda, la relació comercial especial entre la UE i els seus 77 socis ACP (Àfrica, Carib i Pacífic) es considera un model de la manera en què els països rics poden obrir els seus mercats als països pobres. No obstant, la quota de mercat d'aquests països ha minvat en el si de la UE. Per això l'estratègia de desenvolupament de la UE es centra també en l'assistència financera i tècnica per tal de millorar les infraestructures materials i socials

bàsiques i augmentar el potencial productiu i la capacitat administrativa i institucional dels països empobrits.

La combinació entre l'ajuda i el comerç es basa, essencialment, amb els acords de col·laboració, entre la UE i els països ACP, que s'espera que estiguin acabats l'any 2008. La idea és ajudar a aquests països perquè s'aliïn amb els seus veïns en termes comercials com a pas previ per a la seva integració en el comerç globalitzat i perquè puguin assolir la capacitat institucional i política necessària. És més, la UE, dóna suport al programa de Doha per al desenvolupament, consistent en potenciar la capacitat administrativa i de gestió dels països pobres.

En l'actualitat la UE i els estats membres paguem més de 30.000 milions d'euros a l'any com AOD. D'aquesta quantitat 6.000 milions són gestionats o canalitzats a través de la UE. El compromís de la UE a 2006 es haver incrementat els seus ajuts fins a assolir 39.000 milions d'euros. Dels països de la UE només arriben a fer aportacions del 0,7 per cent AOD/PNB, Dinamarca, Luxemburg, els Països Baixos i Suècia. La mitjana en el conjunt de la UE és del 0,34 per cent, percentatge superior als EUA i al Japó.

Els ajuts se centren en sis àmbits que es consideren el més adients per tal que la UE pugui fer-ne una tasca més eficaç:

- vincle entre comerç i desenvolupament
- integració i cooperació regionals
- suport a polítiques macroeconòmiques sanes
- transport
- seguretat alimentària i desenvolupament rural sostenible
- desenvolupament de la capacitat institucional (especialment bon govern i Estat de dret)

Tota aquesta activitat d'ajut té un marc institucional i normatiu ben ferm. Amb això volem dir que la UE ha creat els òrgans pertinents per gestionar la gran quantitat de fons que reparteix i que fixa criteris de suport. Dins d'aquesta línia són destacables els fons FED (Fons Europeu de Desenvolupament), entesos com un mecanisme destinat a contribuir al desenvolupament dels països ACP, tant des del punt de vista econòmic com social o cultural. També s'ha de fer esment a la normativa de regulació i a l'establiment de criteris d'actuació de la UE, els quals donen transparència a l'activitat dels òrgans europeus, com és ara, el Reglament 2051/2001 sobre el sistema de preferències aranzelàries o el Reglament 2493/2000 a través del qual es disposen les mesures destinades a promoure la plena integració de la dimensió ambiental en el procés de desenvolupament dels països en desenvolupament.

IV. A Espanya, l'any 1995, els partits polítics signaren el Pacte de la Solidaritat en el qual es comprometeren a destinar el 0,7 per cent del PNB a l'AOD. Tot i el temps passat, les xifres actuals ens indiquen que l'any 2004 Espanya assolirà la xifra dels 2.290.455.003,57 dòlars que, únicament, suposarà el 0,30 per cent del PNB. Si bé això l'apropa a la xifra percentual del 0,33 per cent per al 2006, que –com hem vist– forma part del compromís de l'increment de l'AOD assolit per la UE en la Conferència de Monterrey.⁵

Segons sembla, existeixen declaracions de compromís, de part del nostre Ministeri d'Afers Exteriors, d'incrementar l'AOD i d'elaborar un nou Pla Director per el període 2005-2008, en el qual es reordenin els objectius i

⁵ "Plan de Cooperación Internacional para 2004. Aprobado en Consejo de Ministros el 16-01-2004." Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ministeri d'Afers Exteriors. Madrid, 2004. L'assoliment del compromís de la UE del 0,39 per cent del PNB al 2006, a Espanya li suposa el 0,33 per cent del seu PNB.

prioritats dels ajuts al desenvolupament destinant fons, especialment, a l'Àfrica subsahariana.⁶

El cert és que la política espanyola d'AOD ha rebut crítiques molt fermes de determinades organitzacions⁷. Per part del CAD de la OCDE, l'any 2002, es va fer un examen de la cooperació al desenvolupament i es dictaren unes recomanacions que, és obvi, són les que marquen i marcaran la política de cooperació tant de l'estat com de les altres administracions públiques.

Les principals crítiques que s'han fet a l'AOD espanyola es concentren en els següents aspectes:

- Dispersió en la concessió. Hi ha hagut massa diversitat de ministeris incorporats a l'AOD. Pensem que en AOD bilateral, l'any 2002, hi han participat els següents ministeris: Economia, Afers Exteriors, Defensa, Treball i Afers Socials i Interior, a banda de petits ajuts concedits per la resta de ministeris que no assoleixen un nivell remarcable. Això provoca dispersió de criteris de concessió dels ajuts, especialment entre els dos grans ministeris concessionaris: Economia i Afers Exteriors.
- Distribució geogràfica millorable. Això suposa que, atenent el marc normatiu de referència i els plans estratègics, Espanya lliura l'AOD, sobretot, als països de la regió llatinoamericana, els quals no són tots països de renda baixa sinó mitja, com és ara, Argentina. No s'ha tengut massa cura dels països de l'Àfrica subsahariana i, en canvi, s'incrementen els ajuts adreçats a àrees o països amb els quals Espanya no té lligams històrics –Afganistan, Paquistan, Irak–.

⁶ Moratinos, Miguel Àngel "Cien días de política exterior", diari "ABC", 27 de juliol de 2004.

⁷ Vegis el document d'Intermón citat o el "Resumen. Análisis de la AOD en el Estado español en el período 2000-2003. Octubre 2003." Coordinador Eduardo Sánchez Jacob. Coordinadora de ONG para el Desarrollo. España. (CONGDE).

- Poca dedicació cap a la pobresa. En altres paraules no s'orienten, en quantia suficient, els ajuts al compliment de dedicació als Serveis Socials Bàsics, en particular, per la salut primària o l'educació bàsica.

Sembla de gran interès, als efectes del dictamen, fer cita expressa de les recomanacions del CAD de la OCDE:

- 1.- Intentar per tots els mitjans possibles assolir el 0,33 per cent d'AOD/PNB en el 2006.
- 2.- Assegurar que l'ajut als països d'ingressos mitjans estigui efectivament orientat a la reducció de la pobresa i a donar suport als Objectius del Mil·leni.
- 3.- Clarificar les polítiques de préstecs i donacions, tenint en compte la sostenibilitat del deute pels països receptors i el seu nivell d'ingressos.
- 4.- Establir un sistema de planificació i execució de l'ajut orientat a resultats que permeti l'aprenentatge, i integrar els Objectius del Mil·leni i altres indicadors per avaluar el seu funcionament.
- 5.- Assegurar que els programes de beques i els culturals reforcin l'objectiu de reduir la pobresa.
- 6.- Incrementar els recursos destinats als Serveis Socials Bàsics.
- 7.- Millorar la coherència de la política de desenvolupament animant a un debat públic més ampli i enfortir la capacitat analítica del Ministeri d'Afers Exteriors (MAE) en àrees que tenen un impacte sobre els països en desenvolupament, com el comerç, l'agricultura i la pesca.
- 8.- Assignar al MAE un paper més clar de liderat per tal que doni directrius als altres ministeris i actors per obtenir majors sinergies. Atesos els recursos creixents mobilitzats des de la cooperació descentralitzada, els governs autonòmics i locals són animats a millorar les sinergies amb les polítiques nacionals, especialment tenint en compte les estratègies per països i sectors.

9.- Continuar amb la revisió completa de l'impacte en la reducció dels crèdits del Fons d'ajuda al desenvolupament (FAD) per reforçar la seva apropiació i efectivitat.

10.- Incrementar la responsabilitat dels països receptors en la gestió de l'ajuda, millorant les relacions entre els projectes individuals i les polítiques nacionals de reducció de la pobresa i treballant sobre sectors amb altres donants.

11.- Assegurar-se que les activitats de les ONG cofinançades per l'administració central i autonòmiques són consistents amb les estratègies de país i sector de la cooperació espanyola.

12.- Continuar amb el desenvolupament i enfortiment del sistema de seguiment i avaluació de l'ajuda espanyola, especialment dels crèdits FAD i de la cooperació descentralitzada.

Com podem veure aquestes recomanacions suposen trets estructurals de qualitat i excel·lència de la nostra política de desenvolupament i poden suposar un instrument d'anàlisi d'allò que denominen la "cooperació descentralitzada", en la qual rau la política de cooperació de les distintes comunitats autònomes espanyoles.

V. Una de les paradoxes de la globalització és que ha creat les condicions òptimes per les quals els estats –protagonistes exclusius de les relacions internacionals– vegin que determinats ens i organitzacions públics o de transcendència pública puguin intervenir en l'acció exterior. Això fa que es pugui parlar d'una "paradiplomàcia", entesa com la implicació de governs no centrals en les relacions internacionals, a través de l'establiment de contactes permanents "ad hoc", amb entitats públiques o privades, amb el propòsit de promoure assumptes socioeconòmics o culturals, així com

qualsevol altra dimensió externa de les seves competències constitucionals.⁸ No es tracta, com podem veure, de fer la usurpació de la competència exclusiva de l'estat en matèria de relacions internacionals (article 149 1. 3ª CE), sinó de fer veure que l'estat pot ser complementat en les seves relacions i que el món, cada dia que passa, és defineix més en termes econòmics i socials que no de sobirania. La UE és un exemple clar de la pèrdua progressiva de pes específic del paper dels estats individualment considerats i de la presència d'entitats o organismes superiors, o especialitzades, fent relacions internacionals en nom dels països de la Unió.

És obvi que, les matèries que són l'objecte de la cooperació al desenvolupament, tenen condicions d'idoneïtat per entrar en la creixent i nova "acció exterior".

La cooperació descentralitzada pot considerar-se una característica singular de la cooperació al desenvolupament espanyola. D'aquí s'extrau que les disset comunitats autònomes espanyoles fan aportacions per la cooperació i que, a més, alguns municipis i entitats locals també en fan (Vitòria, Diputació Foral d'Àlava, Madrid, Diputació Foral de Biscaia, Pamplona, Getxo, Tudela, Diputació de Barcelona, Lleida, Còrdova, Saragossa, Donostia, Bilbao, Barcelona i Màlaga). D'aquesta característica singular en fa testimoni la llei estatal 23/1998, de 17 de juliol, en l'article 20, determinant-ne un marc de vinculació i lleialtat institucional.

A banda de les comunitats autònomes que tenen un marc normatiu clar i compromisos seriosos quant a la cooperació al desenvolupament, poden

⁸ Freres Christian i Sanz Antonio. Document AIETI 01/2002 "Las comunidades autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana"

donar-se debilitats de marc institucional o la tendència a lligar la cooperació a interessos comercials i d'acció exterior, que són criticables.⁹

També és possible, com ens fa veure la CONGDE, que els ajuts siguin insuficients i que estiguin mal orientats, amb una gestió poc eficient. Per això, s'ha de tenir en compte que s'han de fer esforços per tal que els municipis i les comunitats autònomes incrementin les partides destinades a la cooperació internacional, que siguin orientats cap als països manco avançats o les poblacions més necessitades o per cobrir els serveis socials bàsics, que hi hagi eficàcia i transparència en la gestió dels fons i que es promoguin, des d'aquestes administracions, els valors de la solidaritat internacional.

La nostra comunitat autònoma –des de l'any 2001– compleix amb l'objectiu del 0,7 per cent d'AOD/sobre pressuposts¹⁰ i, com veurem, l'ha normativitzat, dedicant el 2001 el 0,76 per cent i la mateixa xifra el 2002, que representen més de 8 milions d'euros cada any.

El 2003, el pressupost de despeses de la Direcció general de Cooperació del Govern de les Illes Balears, assolí la quantia d'11.066.498,28 euros i en el 2004 ha arribat a 12.559.999,71 euros¹¹. Aquests diners cobreixen les despeses totals del dit centre administratiu, és a dir, tant les despeses corrents com les quantitats que són destinades a nodrir els projectes de cooperació que fa directament la conselleria competent en la matèria –el 2003 la de Benestar Social i el 2004 la de Presidència i Esports– o que subvenciona.

⁹ Vegis document citat Intermón-Oxfam.

¹⁰ Idem.

¹¹ Consulta Pressuposts de les Illes Balears, 2003 i 2004.

Les subvencions i ajuts es concedeixen atenent a les convocatòries articulades en ordres o resolucions de la conselleria en les quals es recullen les diverses àrees d'actuació: cooperació en països empobrits, sensibilització ciutadana, emergències, accions humanitàries, etc.

La gestió dels recursos dedicats a cooperació i solidaritat, lliurats pel govern autonòmic, són captats i nodreixen els Fons de cooperació, que són entitats que tenen personalitat jurídica pròpia i que agrupen, com a socis, a entitats públiques i privades que es volen dedicar a la cooperació al desenvolupament. L'objectiu social dels Fons és la gestió dels recursos que reben de les administracions públiques, autonòmica, insular o municipal. Aquests recursos es destinen a programes de desenvolupament al Tercer Món.

Entre el 1999 i el 2003 els recursos gestionats pel tres Fons que hi ha a Balears –Mallorca, Menorca i Eivissa–, evolucionen incrementant-se. L'any 2003 els ingressos dels Fons han sumat més de 4 milions d'euros, la qual cosa ha suposat un increment, respecte del 2002, del 5,4 per cent.¹²

IV. Observacions particulars

En les observacions particulars centrarem la nostra anàlisi en el text de l'avantprojecte de llei sotmès a dictamen i en els documents que formen part de l'expedient tramés. Com és habitual, només en els casos en què sigui necessari reproduïrem el text dels preceptes analitzats i farem consideracions sobre el text normatiu, atenent a la seva divisió interna.

¹² Esborrany de la Memòria del CES sobre l'economia el treball i la societat de les Illes Balears 2003.

El CES no és una institució que tengui com a funció l'exegesi jurídica o la glosa normativa. Les valoracions d'aquesta naturalesa que es fan tenen com a funcionalitat millorar el text dictaminat perquè assoleixi més claredat i, per tant, sigui comprensible per a tothom. Cal dir, finalment, que del text de la futura llei ens preocuparà la coherència interna amb els principis que desplega i amb les qüestions que regula des d'un punt de vista econòmic i social:

I. Un cop s'ha examinat l'expedient que s'ha tramés al CES, acompanyant l'avantprojecte de llei, podem fer les observacions següents:

- En primer lloc, hem de considerar molt favorablement el procés d'elaboració normativa, quant en ell hi ha un respecte molt acurat de la Llei del Govern, fent de l'esborrany una consulta àmplia entre les distintes conselleries i obrint la participació de les ONGD de les Illes Balears. La meticulosa consideració de tots els aspectes normatius – resultants del diàleg obert – és molt meritòria i indica que hi ha, quant als aspectes tractats en la norma, una clara voluntat de consens que queda coronada amb la consulta pública, a través del web del Govern, de l'avantprojecte.
- Aquesta excel·lència normativa es palesa en la tramesa al Consell Econòmic i Social, el qual, com es reconeix en l'expedient, ha d'emetre el dictamen preceptiu ja que la matèria regulada és d'una claríssima naturalesa econòmica i social.
- No obstant, i sense perjudici del que s'ha dit fins ara, hem de lamentar que dins de l'expedient no s'hagi inclòs una informació econòmica més abundant i completa. L'expressió del document "Identificació de

l'expedient. Estudi econòmic de la proposta d'avantprojecte de llei de cooperació al desenvolupament" (Doc. Núm. 3), ens sembla insuficient i consideram que, tot i que l'avantprojecte de llei determini exclusivament el marc normatiu de la cooperació i que no suposi ni increment ni disminució de la despesa, hagués estat de gran interès saber de quina manera es fa el càlcul del percentatge dedicat a AOD i quines han estat les quantitats, en expressió numèrica no percentual, dedicades a l'AOD en els últims anys i saber-ho de la mà de la conselleria sol·licitant. I això no només per fer-ne una anàlisi de possibles increments i previsions sinó, també, per tenir la satisfacció de poder comprovar, com a ciutadans de les Illes Balears, que la nostra comunitat és una de les poques d'Espanya –potser l'única– que compleix el percentatge del 0,7 per cent sobre pressupost.

II. Pel que fa a l'“Exposició de motius”, entenem que dóna satisfacció a l'estricta consideració que es fa –d'aquesta part no articulada de la norma–, en la Llei del Govern. Però, tot i així, hem de dir que és massa sintètica ja que, sense la necessitat de recórrer a fer un text d'una extensió excessiva com són –al nostre parer– els corresponents a la Llei 13/1999, de 29 d'abril de la comunitat autònoma de Madrid, el de la Llei 26/2001, de 31 de desembre de la Generalitat de Catalunya o el de la Llei 3/2003, de 19 de juny, de la comunitat autònoma de Galícia, ni un poc retòric, com és el de la Llei 3/2003, de 13 de febrer, de la comunitat autònoma d'Extremadura, s'hagués pogut considerar una extensió mitjana, en la qual s'hagués reflectit el procés d'elaboració normativa i, en especial, la tramesa al CES per fer-ne el dictamen. Consideració, aquesta última, que entenem que s'ha de fer constar en el text definitiu de la norma.

S'ha optat, salvant les distàncies, per una exposició de motius molt semblant a la corresponent a la Llei 10/2000, de 27 de desembre, de la comunitat

autònoma d'Aragó. No obstant, cal dir que en aquesta llei figura, de manera expressa un tractament de la qüestió del 0,7 per cent.

No consta en la dita exposició cap referència a la intervenció del Parlament en el planejament de la cooperació que, com veurem, ens sembla un dels mèrits més destacables de la norma.

Tampoc veiem que s'hagi cercat un fonament de la llei en l'Estatut d'Autonomia, com s'ha fet en la Llei 1/2003, de 23 de febrer, de la comunitat autònoma d'Extremadura. Fonament que encara que pugui ser molt minso, és important de destacar, ja que l'exercici de l'activitat de cooperació assoleix, amb aquest fonament, una legitimació pròpia.

En aquesta òptica de brevetat, l'exposició no fa cap al·lusió a l'entramat institucional i orgànic del Govern de les Illes Balears que és a qui correspon executar i dinamitzar la norma.

Així doncs, proposem la millora de l'Exposició de Motius afegint les qüestions tractades i considerem que en el text ha de figurar expressament que l'avantprojecte ha estat dictaminat pel CES.

III. Entrant en la part articulada, pel que fa al Capítol I, titulat "La cooperació per al desenvolupament a la comunitat autònoma de les Illes Balears", que compren els articles 1 a l'11, hem de fer les observacions i consideracions següents:

- El títol del capítol ens sembla inadequat. Es fa servir el nom legal per nomenar una part de la llei, tal com fan les lleis aragonesa i gallega que hem citat abans. El cert és que, aquest capítol conté el que podem denominar unes "disposicions generals" –tal com fan la llei

catalana i la castellano/manxega – , i així s'hauria de denominar o, si es considera aquest nom poc aclaridor del contingut del capítol, es pot optar per un nom descriptiu del contingut com es fa en la llei extremenya “Principis rectors, objecte, àmbit d'aplicació, prioritats i àrees preferents d'actuació” o en l'avantprojecte en el capítol II. Tampoc estaria demés que els redactors pensassin amb una separació de les disposicions generals clàssiques (objecte, àmbit,...) i de les altres qüestions, en seccions, tal com fa la llei catalana.

- En l'article 1 veiem la necessitat de separar l'objecte i la definició de l'objecte. Proposem que es posi un punt i seguit o un punt i a part entre l'establiment de l'àmbit, fins a la paraula “Balears” i la definició del què és política de cooperació “...conjunt d'actuacions...”. Amb aquesta simple observació el precepte guanya en concisió i claredat, la qual cosa és important a l'hora de la seva aplicació.
- Un comentari molt semblant a l'anterior hem de fer de l'article 2, ja que són notòries dues parts. La primera corresponent a l'activitat de cooperació de l'administració autonòmica –per tant un àmbit que frega l'aspecte territorial– i la segona un afegitó, en clau d'activitat, de l'anterior definició de política de cooperació. Veiem aquí, molt necessària la separació i, fins i tot, la incardinació d'aquest últim aspecte en la definició de l'article 1. A efectes de millorar la redacció proposem que el nom de la llei estatal es determini com és realment, senyalant la data completa de la norma.
- Respecte de l'article 3, redunda en la capacitat de vincular que té la norma i precisa d'una redacció més clara respecte de què suposa el fet que el contingut de la llei “informa” l'activitat de les altres administracions. És més, consideram que la col·locació de l'article

s'hauria de fer un cop s'hagin determinat els valors, les finalitats i els principis ordenadors que vinculen, com passa, per exemple, en la llei catalana (article 7) o la gallega (article 5).

- En consonància amb la norma estatal i les d'altres comunitats autònomes l'avantprojecte, en els articles 4, 5 i 6, determina uns valors, unes finalitats i uns principis que estan sintonitzats amb les últimes declaracions internacionals sobre la matèria. Hem d'expressar la nostra satisfacció per la integració d'aquests conceptes, tot i que en alguns casos seria necessari polir la redacció per veure de destriar els destinataris de l'activitat de cooperació, especialment quant els valors expressats en les lletres a), c), g) i h). Concretament, pel que fa a la lletra a), ens semblaria més completa la redacció següent: "a) El reconeixement de l'ésser humà en la seva dimensió individual i col·lectiva com a protagonista i destinatari últim de la cooperació internacional i de la solidaritat humana". Igualment passa quan tractem de les finalitats. Potser es podria considerar la divisió que inclou l'article 4 de la llei catalana.

- L'avantprojecte determina, en l'article 7, unes prioritats en quatre eixos: geogràfiques, sectorials, socials i transversals, que desplega en els articles 8, 9, 10 i 11. Vegem que la nostra futura llei distingeix més enllà de les prioritats fixades a la llei estatal, la qual inclou només les prioritats geogràfiques i sectorials (articles 5, 6 i 7) o que la llei aragonesa que segueix la llei estatal. Això dona a la nostra futura llei un tractament més complet i objectiu de quines i com han de ser les activitats de preferència.

És destacable el tractament que es fa de les prioritats geogràfiques – article 8– : és bo integrar que geogràficament els receptors de l'acció

de cooperació siguin els països emissors d'immigració –pel valor estratègic que té aquest tipus d'acció–, però, al mateix temps és millor –pel valor moral que encercla– que la preferència estigui acotada al països que tenen un índex de desenvolupament humà baix. Per cert consideram que, als efectes de claredat, aquest índex ha d'expressar-se en majúscules inicials palesant que es tracta de l'índex del PNUD: Índex de Desenvolupament Humà.

En el núm. 2 de l'article 9 dedicat a les prioritats sectorials, considerem que en la lletra b) i en la lletra c), s'ha d'incloure en el final de cada paràgraf l'expressió "...i de la immigració". Amb això es fa veure la relació existent entre la cooperació al desenvolupament i el fenomen creixent de la immigració.

En la lletra c) de l'article 10 suggerim la redacció següent: "c) La protecció de la infància i, especialment, als infants fora del sistema escolar."

III. El capítol II té una denominació descriptiva "Planificació, avaluació, seguiment, coordinació, modalitats i instruments de les polítiques de cooperació" que ens sembla d'allò millor. Cobreix els articles 12 al 21. I en volem fer les observacions i consideracions següents:

- Evidentment no hi ha res a dir quant l'article 12 que, únicament, senyala els instruments planificadors: plans directors i plans anuals.
- Respecte de l'article 13 que tracta del Pla director, i que defineix perfectament el seu núm. 1, sí que volem fer-ne un comentari que consideram de gran importància. És obvi que el bessó de la matèria regulada per aquest avantprojecte es concretarà en el Pla director de

cooperació, tal com passa en l'àmbit estatal i, el que és més important, aquest pla serà aprovat per el Parlament. És francament molt meritòria l'opció del legislador d'atorgar al Parlament la decisió d'aprovació. Amb això la nostra comunitat autònoma s'aparta de la línia de la llei estatal –que deixa a les Corts una funció posterior a l'aprovació del Pla que fa el Govern– i s'enquadra entre el grup de comunitats autònomes que han optat per aquesta manera d'actuar, profundament democràtica: Madrid, Galícia, Extremadura i Catalunya (entre les que hem pogut consultar). Doncs bé, considerem que el legislador hauria d'incloure en la llei, en la fase d'elaboració del Pla, en l'etapa consultiva i de manera expressa, la preceptiva consulta del projecte de Pla director al Consell Econòmic i Social –tal volta com una especificació del núm. 4 de l'article 13–.

És obvi que l'arrelament de caire econòmic i social d'aquest òrgan consultiu, atorgarà al Pla una legitimitat participativa més profunda.

Entrant en el detall de l'article 13, ens topem amb el núm. 7, que ens parla dels plans "país o regió". Ho trobam molt pertorbador, ja que aquests plans no queden definits en el text legal. Sabem que, a nivell estatal, són contemplats en els plans directors, però, considerem que, en el nostre cas, s'han de definir.

Considerem, a més, que l'article hauria de fer al·lusió a les especificacions de contingut dels plans anuals –estimació del recursos pressupostaris– que inclou la disposició addicional primera.

- La mateixa observació que hem fet en el paràgraf anterior volem fer respecte dels plans anuals que regula l'article 14, quant la necessitat de consulta preceptiva al CES.

Entenem que la voluntat de seguiment i control que expressen els articles 15 i 16 són importants, tot i que, resulta un poc difusa la formulació dels criteris bàsics d'avaluació del núm. 2 de l'article 15.

- En l'article 17 es determinen les modalitats de cooperació al desenvolupament, tot distingint, d'una banda, l'activitat directa i, d'altra, l'activitat indirecta de foment o subvenció. L'activitat directa, segons ens determina el núm. 2 de l'article 17 és articulable mitjançant qualsevol forma reglada de col·laboració amb altres institucions o entitats, públiques o privades, nacionals o internacionals. L'activitat indirecta o de foment, es materialitza a través de la fórmula de subvenció o d'altres instruments de col·laboració del govern amb ONG o qualsevol altre agent de cooperació –segons els trets conceptuals que disposen els articles 29 a 31 de l'avantprojecte– per donar suport a programes i projectes de cooperació al desenvolupament que tinguin caràcter no lucratiu.

Pensem que el resum que hem fet en el paràgraf anterior és coherent amb allò que el precepte vol dir, però que no acaba de dir ja que té una estructura inadequada. Estimam que la redacció és millorable per tal d'assolir més i millor claredat. En primer lloc, creiem que s'hauria d'usar la distinció que hem fet –directa i indirecta– i que les definicions conceptuals de cada una d'elles s'haurien de separar en números. Cada definició hauria de ser excloent i sintètica, en el sentit de no incloure referències a l'altra adoptant un llenguatge normatiu de caire no narratiu, com es fa en el núm. 3 de l'actual article 17. En les lleis

autonòmiques s'adopten formules que persegueixen aquesta claredat, com són la llei de Castella-La Manxa –article 5– en la qual se separa ambdues cooperacions adoptant un aire descriptiu informador, o més tímidament, si no es vol la “sobredescripció” de Castella-La Manxa, la llei extremeña –article 6–, o la interessant distinció que fan en bilateral i multilateral les lleis de l'estat –article 14– i la de Catalunya que hi dedica una secció i dos preceptes –articles 15 i 16–, amb la qual cosa es podria donar un tractament més coherent amb els aspectes de coordinació tractats en l'article 21 de l'avantprojecte.

- La nostra llei, en els articles 18 i 19, determina quins són els instruments de la cooperació per al desenvolupament i els defineix, adoptant una tècnica normativa molt semblant a la d'altres lleis autonòmiques, podent citar, com exemple, els articles 12 i 13 de la llei gallega. Aquest CES sempre s'ha manifestat a favor de la inclusió, en els textos legals sotmesos a dictamen, de preceptes d'aquest estil. Contribueixen a l'enteniment de la llei i són garantia de seguretat jurídica. Per això estem, una vegada més, satisfets de la tasca definidora. No obstant creiem que s'han de polir els números 4 i 5 de l'article 19, adoptant la mateixa tècnica de definició dels números anteriors (veiem que en el núm. 5 hi ha una definició que “suposam” d'ajuda humanitària però sense identificar).
- A l'article 20 es determinen els mitjans per fer efectius els instruments de cooperació, els quals són divisibles en dineraris, d'estudi i d'impuls polític. L'article 21, com hem avançat, es dedica a la coordinació, veient la necessitat que el principi de coordinació inspire tota la política de cooperació, tant a nivell internacional –europeu, amb organismes supranacionals, amb els països receptors–, estatal –el propi estat i les

comunitats autònomes–, com a nivell de les Illes Balears –consells insulars i ens locals–.

IV. Dedicarem aquesta observació particular als capítols III i IV de l'avantprojecte, en els quals podem dir que es desplega la part orgànica i de participació de la llei.

En el capítol III es fa el repartiment d'atribucions entre els "Òrgans competents en la política de cooperació per al desenvolupament de la comunitat autònoma". Aquests òrgans són: el Parlament, el Govern, el conseller competent en la matèria, l'òrgan directiu competent en la matèria, la Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament, el Consell de Cooperació al Desenvolupament i la Comissió de Coordinació dels Ens Territorials de les Illes Balears en Matèria de Cooperació al Desenvolupament. Naturalment en aquest dens entramat orgànic només tenen competència directiva el Parlament, el Govern, el conseller i l'òrgan directiu en la matèria. Els altres òrgans tenen un caire tècnic de coordinació, o un objecte de caire consultiu o assessor. Per tal d'aclarir la naturalesa de cada grup d'òrgans s'haurien de distingir per seccions com, a títol d'exemple, fa la llei gallega al seu capítol III, la qual separa els òrgans rectors (Parlament i Consello de la Xunta), els òrgans executius (els departaments del govern i l'òrgan directiu en la matèria) i els òrgans de coordinació i assessorament (comissions i consell).

Considerem que s'ha fet un dibuix molt participatiu de l'entramat polític i administratiu i que s'ha vist molt necessari fer que la política de cooperació sigui una tasca molt coordinada. Això és molt meritori i s'ha de valorar positivament. No obstant, potser com a recomanació purament dinàmica, aquest CES vol sol·licitar a tots els agents orgànics implicats que evitin al màxim possible la burocratització i lentitud en la seva tasca: les persones

que necessiten la cooperació en els països més pobres de la Terra no poden esperar gaire.

En un to menor, però no exempt d'importància, no veiem gaire clar per què no es determinen els rangs de les normes reglamentàries que han de desplegar determinats òrgans –núm. 2 de l'article 26, núm. 4 de l'article 27 i núm. 3 de l'article 28– i, d'altra banda, considerem que s'hauria de fixar el rang de l'òrgan directiu regulat en l'article 25 que, en l'actualitat, es de Direcció General.

Entenem, també, que l'òrgan de participació previst en l'article 27, denominat Consell de Cooperació, hauria de tenir prefixada en la llei el fonament de la seva composició –més detall de la proporció dels participants i la seva naturalesa, si es paritària, etc.–. Igualment hauria de constar en la llei que la tasca informativa dels esmentats òrgans es fa sense perjudici de les atribucions consultives dels òrgans superiors de consulta de la comunitat autònoma: el Consell Consultiu i aquest CES.

El capítol IV està dedicat als “Mecanismes de participació social i agents de la cooperació per al desenvolupament”. En els seus articles es determinen qui són agents de la cooperació, quines condicions han de tenir per actuar i es fa especial consideració de les ONGD de les Illes Balears. Una única observació terminològica i conceptual hem de fer al respecte. Des del punt de vista terminològic no és adequat parlar de “Els sindicats” com fa la lletra g) del núm. 1 de l'article 29 (en el qual, per cert, no ens consta que hi hagi un núm. 2), tot i que som conscients que aquesta accepció és usada en altres normes. Seria tolerable –tot i que de llenguatge vulgar– parlar de “Els sindicats de treballadors”, però si ho féssim així, immediatament, ens plantejaríem el dubte de determinar a quin sector o activitat pertanyerien aquests treballadors. Per evitar aquests dubtes el més adient és parlar de

“Les organitzacions sindicals”, expressió amb la qual es denominen les unions, federacions o confederacions de sindicats de treballadors, les denominades, també, organitzacions sindicals de segon grau. Amb això igualaríem la terminologia del precepte que utilitza l’expressió “Les organitzacions empresarials” a la lletra f) per designar a les associacions d’empresaris.

Vist l’aspecte terminològic, l’aspecte conceptual té, com és natural, molta més importància. No totes les organitzacions sindicals tenen la mateixa entitat. El conjunt de normes que regulen la qüestió, l’Estatut dels treballadors i, sobre tot, la LOLS –Llei Orgànica de Llibertat Sindical–, distingeixen clarament entre les organitzacions sindicals més representatives d’aquelles que no assoleixen aquesta especial audiència acreditada a través del que –vulgarment– es denominen eleccions sindicals. A les organitzacions sindicals més representatives se’ls reconeix el dret de participació institucional directa, atenent a l’amplíssim suport representatiu que han d’acreditar per assolir aquesta posició especial.

La distinció que en l’àmbit sindical hem fet, també es pot fer en l’àmbit empresarial: hi ha organitzacions més representatives i d’altres que no ho són.

Atès el que s’ha exposat, aquest CES proposa que l’article comentat determini clarament quines organitzacions sindicals i empresarials són les més adients per ser considerades agents de cooperació. Una possible solució, concordant amb el comentari que s’ha fet respecte de la composició del Consell de Cooperació, seria la determinació que totes les organitzacions empresarials i sindicals, sense distinció representativa, poden ser agents de cooperació, però que, únicament, les més representatives poden formar part del dit consell.

V. La present observació es dedicarà a l'anàlisi dels capítols V, VI i VII de la futura llei en els quals, respectivament, s'aborden els cooperants, els mitjans personals i els recursos materials. Ho fem així perquè considerem que hi ha entre els tres aspectes forts lligams conceptuals, òptims per una consideració conjunta i articulada.

Pel que fa al capítol V, la nostra llei, a diferència del que passa a la llei de l'estat o d'altres comunitats autònomes –Catalunya, Castella-La Manxa, Extremadura, Galícia, Aragó i Madrid– determina un concepte genèric de “cooperant” i, dins d'aquest concepte, distingeix “voluntaris o remunerats”. Els cooperants voluntaris són aquelles persones que, en les altres lleis que hem citat, formen el “voluntariat” o els “voluntaris”. Els cooperants remunerats són els que la llei estatal defineix com a mereixedors de l'estatut del cooperant, anunciat en el seu article 38. La diferència està, essencialment, en la gratuïtat de la prestació, tot i que ambdós grups d'individus puguin fer activitats molt similars.

En el capítol VI es tracta dels mitjans personals. Especialment el capítol tracta de perfilar l'activitat del personal propi del centre directiu en matèria de cooperació de l'administració pública autonòmica, al qual se li atribueix la gestió, avaluació i control de l'activitat de cooperació. En aquestes tasques hi poden participar –però no són els seus titulars– els agents de cooperació i els cooperants. També poden participar-hi treballadors públics –s'entén personal funcionari i laboral– d'altres dependències administratives de l'administració autonòmica, regulant-se amb bastant precisió la situació administrativa en la qual queden aquests empleats públics. I això es regula tant si el projecte de cooperació és propi de la comunitat autònoma com si es tracta de cooperació “indirecta”. Sembla ben adequat fixar, amb claredat, totes les situacions administratives ja que això pot suposar una forma

indirecta de fomentar, entre els empleats públics, la participació en la cooperació. No obstant, la remissió “en bloc” de la matèria que es fa al “conveni col·lectiu que li sigui aplicable” respecte del “personal laboral”, ens sembla excessiva perquè el conveni d’aplicació pot no preveure aquestes situacions. Per això recomanem que l’article incorpori la disposició que, en el cas que el conveni no faci cap previsió al respecte, s’aplicaran les mateixes mesures de garantia dels llocs de treball que tenen els funcionaris públics.

Cas que l’administració no tenguí mitjans personals adequats o suficients, pot contractar amb empreses o professionals, seguint la normativa de contractació pública.

En el Capítol VII es regulen els recursos materials. L’article 39, en el núm. 1, inclou un compromís exprés i clar, en forma de garantia, de destinar cada any el 0,7 per cent dels fons propis dels pressuposts de la comunitat autònoma a la cooperació al desenvolupament. Aquest compromís n’encercla un altre: que la major part del percentatge es destini a projectes gestionats per ONGD de les Illes Balears. Aquesta redacció clara, en clau de compromís, no l’hem vista a cap llei autonòmica. Únicament hi ha referències en les seves exposicions de motius o la promesa de “tendir progressivament” a assolir el 0,7 per cent, com diu l’article 29 núm. 1 de la llei gallega. D’aquest compromís ens hem de felicitar i esperar que pugui, en curt termini, superar-se. No obstant, considerem que, per part del Govern de les Illes Balears, s’han de tenir en compte les implicacions pressupostàries que aquest compromís comporta i que, per tant, s’han de fer les previsions necessàries per tal de poder mantenir el compromís i s’hauria d’aclarir –en l’article– la manera en què es fa el càlcul del 0,7 per cent dels fons propis.

Una observació volem fer, quant als controls dels fons públics i la seva integritat aplicativa. Creiem que tots tenim clar que la quantitat resultant

d'aplicar el percentatge del 0,7 és el que ha d'anar a les mans del més desfavorits. Segons sigui curt o llarg el camí de la gestió burocràtica, la intervenció del personal en projectes de cooperació – vegis el núm. 4 de l'article 36 de l'avantprojecte– i la intenció decidida d'aplicar criteris d'agilitat, més o manco “neta” serà la quantitat que pugui aplicar-se de manera efectiva a qui necessita realment l'ajut. Ho deim perquè hi ha principis i controls i cauteles que són ben acceptables en la gestió dels fons públics ordinaris gestionats dins del territori nacional, però que poden causar molt trastorn si s'intenten aplicar en el Tercer Món¹³. Per tot això, considerem que és ajustat el fet de considerar l'execució plurianual dels fons i l'avançament de les subvencions que regulen els articles 40 i 41. Igualment ens sembla pertinent la modificació que es fa de l'article 5 de la Llei 5/2002, de 21 de juny, de Subvencions, en la disposició final primera.

VI. Seguint l'esquema de l'avantprojecte de llei, dediquem aquesta observació particular a l'examen de les disposicions addicionals, transitòries i final que coronen la futura llei:

a) Disposicions addicionals

Com sabem, l'avantprojecte conté 9 disposicions addicionals, en les quals s'hi contenen normes de gran importància.

La disposició addicional primera està dedicada a regular determinats aspectes del contingut del pla anual de cooperació que el Govern ha d'aprovar anualment, seguint les línies del Pla director quadriennal. Aquesta disposició addicional suposa una especificació de prou importància com perquè l'article 13, de la futura llei, en faci esment, com ja hem indicat.

¹³ “La financiación a las ONGD. Aportaciones para el Plan Director 2005-2008”. Coordinadora de ONGDE, Juliol 2004.

A més, en aquesta disposició es fa un dibuix del sistema de distribució a nivell territorial –per illes i municipis– dels fons de cooperació i, per tant, del nivell de coordinació pressupostària, condicionant el sistema d’elaboració del projecte de pressupost de despeses de la conselleria competent, la qual cosa ens fa pensar que, les idees desplegades en aquesta disposició, tal volta s’han de considerar de manera articulada dins de l’article 39 de l’avantprojecte.

Seguint dins del comentari de la disposició addicional primera, volem fer dues observacions formals de pur llenguatge. Considerem que en el núm. 1 s’ha de substituir l’expressió “instruments de programació” per “plans anuals”, que la fa molt més clara. I esperem que en el núm. 3 es revisi la redacció, ja que veiem ben necessari intercalar comes, dins del text, que donin un respir al lector.

Les disposicions addicionals segona i tercera contenen dos projeccions de futur.

La disposició addicional segona condiona l’activitat del Govern a nou mesos vista, imposant la formulació definitiva del projecte de pla director per la seva presentació al Parlament. És, per tant, la concreció de l’obligació legal prevista en el si dels articles 13 i 23 de la llei futura, sobre la qual hem d’esperar que el termini sigui complit i serveixi per elaborar un bon pla, amb el dictamen d’aquest CES.

Pel que respecta a la disposició addicional tercera, cal dir que és una norma “etèria”, sense caires, ja que amb la presentació del primer pla director sembla que “s’ha d’avaluar (...) la viabilitat de creació d’una entitat de dret públic com a òrgan de gestió i execució de la política de cooperació (...) o, si

correspon, de l'estructura organitzativa que es consideri més adequada ...” per gestionar la dita política. Creiem, fent-ne una lectura atenta, que el que es vol dir és que el Govern de les Illes Balears assumeix l'obligació d'avaluar la necessitat de revisar, en el si del pla director, l'estructura organitzativa pròpia i veure d'instituir la formula orgànica millor, entre les quals, hi pot haver la d'un institut o organisme autònom. En certa manera la disposició no fa més que aplicar els criteris d'avaluació del núm. 2 de l'article 15 de l'avantprojecte –salvant les distàncies– a l'estructura administrativa. És a dir, veure si l'organització administrativa –l'actual i la futura– és eficaç, eficient, pertinent, té prou impacte i és viable per executar una bona política de cooperació. Creiem en tot cas que el compromís és de prou importància per a tothom com perquè sigui formulat de manera més clara.

Per acabar, quant a aquesta disposició addicional tercera, fa al·lusió als “òrgans consultius” dels articles 26 i 27 del seu text. Aquesta naturalesa consultiva no és admesa respecte de la comissió de l'article 26 que és definida “com a òrgan de coordinació tècnica”. Per això ens reitem de la necessitat de separar en seccions al òrgans del capítol III, revisant i qualificant clarament la seva funció orgànica.

Les disposicions addicionals quarta a vuitena formen el que podem denominar “corpus del foment” de la cooperació. Aquesta és una tasca de gran importància i, per això, considerem que s'hauria de revisar la part articulada de la llei per incorporar-hi un tractament més clar d'aquesta qüestió transversal. En efecte, pensem que l'acció de foment incideix sobre els cooperants voluntaris, respecte de la formació, a l'indirecta d'ajut i subvenció a tot tipus d'entitats, a les persones immigrades i a l'indirecta de participació en campanyes de solidaritat. Per això animam a la formulació d'un precepte expressament dedicat a la qüestió.

En la disposició addicional novena es descriu la possibilitat de l'acció de cooperació feta per empreses o entitats amb ànim de lucre, la qual cosa fa present un conducte a través del qual aquests tipus d'unitats econòmiques, puguin desplegar el seu vessant, dimensió o compromís social i ètic.

En les dues disposicions transitòries i l'única derogatòria es fan les previsions habituals. Pel que fa a les disposicions finals, entenem que hem expressat el nostre parer, respecte de la disposició final primera, quan hem analitzat els articles 40 i 41 i que les disposicions finals segona i tercera tenen el contingut habitual i, per tant, no es comenten.

V. Conclusions

Al llarg del Dictamen s'han donat les diverses opinions, recomanacions i conclusions d'aquest Consell sobre l'Avantprojecte de llei de cooperació al desenvolupament.

El secretari general

Pere Aguiló Crespí
Palma, 3 de setembre de 2004

Vist i Plau

El president

Francesc Obrador Moratinos

