



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XIV LEGISLATURA

Núm. 427

15 de diciembre de 2022

Pág. 8

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.
(621/000068)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 105
Núm. exp. 121/000105)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador José Manuel Marín Gascón (GPMX), la Senadora Yolanda Merelo Palomares (GPMX) y la Senadora María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Palacio del Senado, 7 de diciembre de 2022.—**José Manuel Marín Gascón, Yolanda Merelo Palomares y María José Rodríguez de Millán Parro.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

**De don José Manuel Marín Gascón (GPMX), de doña Yolanda Merelo Palomares (GPMX)
y de doña María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX)**

El Senador José Manuel Marín Gascón (GPMX), la Senadora Yolanda Merelo Palomares (GPMX) y la Senadora María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

PREVIO. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global debería tener como finalidad la adecuación de la política de cooperación española al siglo XXI y sustituir la norma predecesora, la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo* («Ley 23/1998»).

El nuevo contexto internacional se caracteriza por la incertidumbre, la inmediatez, y la interdependencia fruto de la globalización. A ello se suma la creciente participación de actores no estatales en el panorama internacional y que, en muchas ocasiones, poseen una mayor capacidad de acción que los propios Estados. La mezcla de estos factores ha generado gran abundancia de posibilidades en cuanto a actuaciones en el ámbito de la cooperación internacional, configurando una situación política de creciente complejidad.

En dicho escenario, el Ejecutivo considera necesario tramitar esta nueva ley e incluir en la misma una serie de conceptos que se encuentran compilados en la Agenda 2030 y sus diecisiete Objetivos de

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 427

15 de diciembre de 2022

Pág. 9

Desarrollo Sostenible («ODS»). Así, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, responsable de la iniciativa, señala en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo («MAIN») los siguientes objetivos que se pretenden¹:

- «Adecuar el sistema al marco político y jurídico de la cooperación para el desarrollo sostenible y, en particular, a la Agenda 2030, de modo que sea capaz de responder mejor a los retos globales.
- Promover una mayor integración de nuestra visión y nuestra cooperación en la política y el sistema de cooperación de la Unión Europea.
- Promover un marco para la gestión eficaz e integral de la Ayuda Oficial al Desarrollo y otros flujos de financiación del desarrollo sostenible.
- Promover una mayor centralidad del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible y dotar al sistema de cooperación de los instrumentos necesarios para generar alianzas multiactor y multinivel.
- Superar las deficiencias y debilidades institucionales y de gobernanza, estableciendo una estructura más robusta y una actuación más coordinada, estratégica y eficaz de todos los actores de la cooperación.
- Dotar al sistema y, en especial, a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en lo sucesivo, AECID) de un marco regulatorio adaptado y de las capacidades y los recursos necesarios para responder a los compromisos de la Agenda 2030.
- Fortalecer y modernizar la cooperación financiera y los demás instrumentos de financiación para el desarrollo sostenible.

(...).

PRIMERO. LA SUBORDINACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL A UNA PRESUNTA AGENDA GLOBALISTA.

El presente proyecto de Ley rompe con la soberanía del Estado español al subordinarse a lo establecido por una suerte de gobierno mundial que ningún español ha votado. Así, una de las ideas centrales es la transición de la soberanía nacional hacia «la construcción de una gobernanza democrática global»². En este caso, se puede concluir que se pretende someter la soberanía nacional a una «gobernanza global», indefinida en sus términos, sus órganos y su alcance. Un gobierno que no rinde cuentas y que no se somete a ningún proceso democrático en España.

Asimismo, la utilización de conceptos como el de «ciudadanía global», son evidencias de la voluntad que subyace en esta iniciativa de diluir los valores propios de la sociedad española en favor de instituciones supranacionales donde predominan intereses ajenos a los de España.

La soberanía nacional no es discutible. La Constitución de 1978 («CE») establece, en el apartado segundo del artículo primero, que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Por tanto, es el pueblo español el único depositario en el que reside dicha soberanía. Cualquier actuación que no respete este principio, carece de legitimidad. Entendemos, por tanto, que no es posible jurídicamente, ni deseable políticamente, la transferencia de la soberanía española a ningún tipo de «gobernanza global».

SEGUNDO. IDEOLOGIZACIÓN EXCESIVA EN EL PROYECTO DE LEY.

Toda la iniciativa legislativa presenta una fuerte ideologización que, tras las enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados, se ha acentuado. Tanto es así que el propio título de ésta ya es indicativo de ello. La adición de los adjetivos «Sostenible» y «Global» en su propio su título, son una muestra del marcado sesgo del Proyecto y de sus objetivos. Esto, además, refuerza la idea de que el objeto de la ley excede claramente el ámbito nacional de competencias.

En este mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley que es objeto de este veto. El supremo órgano consultivo del Gobierno destacó la necesidad de «aligerar», en la parte dispositiva de la Ley, expresiones que careciesen de contenido prescriptivo³.

¹ Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, p.9.

² Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, p.3.

³ Dictamen del Consejo de Estado n.º 718/2022, p.34.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 427

15 de diciembre de 2022

Pág. 10

Por otro lado, y a la vista de los objetivos que se plantea el Ejecutivo en esta iniciativa, resulta evidente la voluntad de éste por introducir en la legislación nacional nociones ideológicas desconocidas por nuestro ordenamiento jurídico (Agenda 2030 y sus ODS). Por tanto, estaríamos la asunción por vía legislativa de conceptos que no tienen en cuenta los verdaderos intereses de nuestro país.

De este modo, el Proyecto de Ley se vincula a un conjunto de premisas o recomendaciones que en realidad no conllevan aparejada ninguna obligación jurídica⁴. La Organización de las Naciones Unidas («ONU») lo define en los siguientes términos:

«La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales (...)»⁵.

Por su parte, el Gobierno ratifica en sus propias comunicaciones oficiales este extremo, señalando expresamente lo siguiente: «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 no son jurídicamente obligatorios»⁶. Sin embargo, la redacción de esta Ley contradice la aseveración del Ejecutivo. Un ejemplo claro lo encontramos en el artículo 2.2 del Proyecto de Ley Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, donde se enuncian los principios básicos de la cooperación española para el desarrollo «sostenible». Entre éstos destacan los siguientes:

b) El reconocimiento de la interdependencia y la corresponsabilidad de todas las personas con el desarrollo sostenible y los derechos humanos, en las que se basan los conceptos de ciudadanía global y de bienes públicos globales.

d) La universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, incluyendo la no discriminación por razón de sexo, origen nacional o étnico, cultura, lengua, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, características sexuales, o de cualquier otra circunstancia personal o social, de manera que nadie quede atrás.

e) La igualdad de género, promovida desde un enfoque feminista, como un elemento imprescindible, transversal y distintivo de la cooperación española para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, intensificar los esfuerzos para cerrar las brechas de género, combatir todas las formas de violencia y discriminación y fomentar el empoderamiento de las mujeres, las niñas y las adolescentes, así como afianzar sus derechos sexuales y reproductivos desde la óptica de derechos humanos y de salud pública universal».

La inclusión de estos nuevos conceptos dentro de una Ley con afán de permanencia en el tiempo supone un obstáculo para que se convierta en una verdadera herramienta de futuro para la política exterior de nuestro país. De hecho, al incluir términos como «perspectiva interseccional» (artículo 4.2.c), «identidad de género» o «características sexuales» no hacen sino justificar su posterior derogación y, por supuesto, la presente propuesta de veto.

TERCERO. VACIADO DE CONTENIDOS.

La presente iniciativa es inconsistente en el sentido de querer desarrollar aspectos muy concretos y, sin embargo, dejar cuestiones fundamentales al albur de desarrollos normativos posteriores. Y, como se ha indicado, se profundiza en aspectos más ideológicos que, en teoría, no deberían tener cabida en una ley que pretenda ser de carácter técnico y consecuentemente servir a los distintos gobiernos que se sucedan en el tiempo.

Sin embargo, gran parte de los contenidos que la Ley debería desarrollar quedan remitidos a posteriores desarrollos legislativos que, aunque marquen un plazo de tiempo para su cumplimiento, la dejan vacía de contenido. Buen ejemplo de ello es el caso de la sustitución del Fondo Para la Promoción del Desarrollo

⁴ Ni la Agenda 2030 ni los Objetivos de Desarrollo Sostenible son actos jurídicos obligatorios.

⁵ «La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», Organización de las Naciones Unidas, 25.09.2015. Disponible [en línea]: La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible – Desarrollo Sostenible (un.org)

⁶ Página oficial del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Disponible [en línea]: AGENDA 2030 | Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (mitma.gob.es)

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 427

15 de diciembre de 2022

Pág. 11

(«FONPRODE») vigente desde el año 2011, por el Fondo Español de Desarrollo Sostenible («FEDES») como instrumento principal de la cooperación financiera.

Así, la Disposición final tercera del Proyecto de Ley habilita al Gobierno para dictar, «las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta ley. En el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, dictará cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la misma, en particular lo relativo a: los artículos 14 a 22 sobre el Fondo Español para el Desarrollo Sostenible, F.C.P.J. (FEDES, F.C.P.J.); la composición, organización y funciones de los órganos de coordinación y consulta del artículo 27; el estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; el estatuto de las personas cooperantes al que se refiere el artículo 43.2; y la normativa de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo».

Esto, pese a ser práctica habitual en la elaboración legislativa, deja mermada la capacidad de poder conocer el funcionamiento del FEDES.

Otro caso es el relativo al «deber de cuidado» (Art. 46 del Proyecto de Ley) que se establece para con los cooperantes. Este concepto no desarrolla de forma adecuada las acciones necesarias para garantizar la debida protección de los cooperantes en sus actividades; en especial, en aquellas que realicen en coordinación con los contingentes o fuerzas del Ministerio de Defensa, o de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado («FCSE»), que estén desplegadas en el marco de sus misiones en el exterior.

La falta de un proceso eficaz que permita localizar e identificar a los cooperantes pone en riesgo el deber de protección de éstos por parte de las Fuerzas Armadas o las FCSE. Sin dicho procedimiento no se puede realizar una adecuada programación y preparación de los mecanismos de rescate, defensa, seguridad, etc. derivados de ese nuevo concepto.

Además, como recogía el Anteproyecto de la Ley, y quedó claro en el análisis realizado por el Consejo de Estado, la propia declaración de que este criterio no afecta a los presupuestos generales del Estado convierte en papel mojado ese deber de cuidado, ya que no se asignan ni los recursos ni las capacidades necesarias para poder analizarlo, proyectarlo, planificarlo, ni por supuesto ejecutarlo. Por tanto, resulta absolutamente incomprensible que se pretenda crear un mecanismo de protección a los cooperantes que vaya más allá de la mera protección en los momentos de crisis o riesgo, sin tener una asignación presupuestaria para ello.

Otro aspecto relevante del Proyecto de Ley, que además contrasta con lo hasta ahora expuesto, es su exceso de ambición. En su ya citado dictamen, el Consejo de Estado afirma que la Ley, de carácter sectorial, «no tiene capacidad para condicionar de modo indefinido las leyes de Presupuestos Generales del Estado, que se aprueban con carácter anual y están únicamente sometidas como norma superior a lo dispuesto en los artículos 134 y 135 de la Constitución»⁷.

Y añade:

«Ante tal consideración, es preciso ponderar si, yendo más allá de los compromisos internacionales en su formulación actual, es necesario y prudente que la ley nacional prevea una obligación cuyo efectivo cumplimiento en los términos en que está expresada, no está garantizado que sea factible».

De nuevo el Consejo de Estado ratifica el vaciado real de la Ley proyectada respecto a su factibilidad⁸.

CUARTO. CONCLUSIONES.

En definitiva, esta iniciativa es un ejemplo palmario de cómo el globalismo trata de permear en la legislación nacional. La sustitución y derogación de Ley 23/1998 por ésta tiene como principal rasgo novedoso la subordinación de nuestra cooperación —y por ende de nuestra política exterior y nuestro ordenamiento jurídico— a la Agenda 2030, los ODS y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Todo ello se hace, además, otorgando a estas meras expresiones de voluntad política —cuyo contexto global de inspiración, elaboración y aplicación puede llevar a anteponerlas incluso por encima de la Constitución—, un carácter de ley que conllevaría obligaciones jurídicas de importantes efectos negativos para España y sus intereses.

⁷ *Ibidem.* p.41.

⁸ La aseveración realizada por el Consejo de Estado en su dictamen refrenda un informe previo del Ministerio de Hacienda y Función Pública referente al mismo extremo.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 427

15 de diciembre de 2022

Pág. 12

De hecho, la voluntad del Ejecutivo de introducir estas nociones ideológicas —cuyos principios básicos ya hemos mencionado—, resultan en un Proyecto de Ley que va en contra del bien común, y que se encuentra guiado simplemente por un espurio interés partidista.

Lejos de resolver algunos de los problemas de la cooperación española, al no solventarlos en el propio texto, los deja a expensas de futuros e hipotéticos desarrollos normativos. El resultado va a ser una ley vacía de contenido en lo que ella misma declara como fundamental.

Por los motivos expuestos, los Senadores de VOX formulan esta propuesta de veto al Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

cve: BOCG_D_14_427_3731