

# ESTATUTO DEL COOPERANTE

## Prólogo

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional establece en su artículo 38.2 que se regulará el Estatuto del Cooperante y, en la Disposición Final Segunda, le da el mandato al Gobierno para que promueva cuantas acciones y reformas legislativas sean precisas, de modo que en el plazo de un año se apruebe el Estatuto del Cooperante. El 19 de febrero de 2002, el Congreso de los Diputados aprobó una moción, consecuencia de una interpelación urgente, en la que se instaba al Gobierno a presentar en el plazo más breve posible un Proyecto de Ley regulador del Estatuto del Cooperante.

Desde la Coordinadora de ONG de España, hemos creído oportuno aportar una serie de propuestas para que sean tenidas en cuenta a la hora de redactar dicho Proyecto de Ley. Queremos hacer hincapié en la extrema necesidad de que se contemplen en esta regulación las problemáticas específicas de las que somos testigos a diario todas las personas que nos dedicamos a la cooperación internacional y a la acción humanitaria.

## Introducción

Las organizaciones que integramos la Coordinadora de ONG para el desarrollo consideramos de especial importancia la elaboración del Estatuto del Cooperante, el cual debe reconocer el estatus de cooperante, y regular de manera efectiva la relación jurídico-laboral de quienes se dedican a la cooperación al desarrollo y a la acción humanitaria, dentro del marco actual de desarrollo de la Ley de 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional.

Es remarcable el reconocimiento, la consideración, la atención y el respeto que la sociedad civil otorga a los y las cooperantes. El personal cooperante compromete y expone la totalidad de su persona en su trabajo cotidiano, convirtiéndose en muchos casos, en el "emisario de solidaridad", en el lado humano de la cooperación, en la figura que pone cara a la solidaridad y en el encargado de proyectar la imagen solidaria de España en el exterior. Los cooperantes, como responsables últimos -y con frecuencia principales- del modo en que se lleva a cabo la cooperación, tienen en sus manos una parte fundamental del éxito o fracaso de ésta.

El Estatuto del Cooperante, reconociendo las especificidades propias de las y los cooperantes internacionales, deberá contener, entre otros aspectos, aquellas medidas que permitan, por un lado, la creación de un **marco de estabilidad, seguridad, no discriminación y garantías en el ámbito de la protección social, laboral y fiscal**; y, por otro, la creación de **medidas de fomento** que favorezcan la incorporación de profesionales a esta actividad.

Como punto de partida, es necesario que se reconozca la situación especial en la que se encuentran quienes se dedican a esta labor: las difíciles condiciones de trabajo y de vida, el choque cultural, los peligros que han de afrontar, la inseguridad, el riesgo de accidentes y enfermedades, la carencia de infraestructuras médicas, las consecuencias violentas de la guerra y otros desastres (tanto naturales como provocados por el ser humano), la falta de comunicación con la familia, etc.

Esta situación de vulnerabilidad no sólo se manifiesta durante la permanencia en el "terreno", sino también en el momento del retorno. Es decir, al finalizar las misiones, estos trabajadores han de reinsertarse social y laboralmente en su país. Ello conlleva una serie de dificultades provocadas por el cambio de hábitos y costumbres y, en especial, por la sensación de desarraigo con la que se encuentran a la vuelta, así como los efectos que en su vida profesional y familiar provoca el alejamiento de su entorno durante largos periodos de tiempo.

Consideramos que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad y protección del personal de las organizaciones de solidaridad internacional, que desarrollan su trabajo en el marco de la cooperación para el desarrollo y de la acción humanitaria.

Por ello, juzgamos absolutamente necesario que el Estatuto del Cooperante contemple medidas de **protección social**, de **reinserción social y profesional**, y un **régimen fiscal justo**, así como otro tipo de medidas que favorezcan la incorporación de quienes deseen dedicarse a esta actividad, dirigidas tanto a la empresa privada como a las Administraciones públicas (régimen especial de excedencias, comisiones de servicio, etc.).

A continuación se exponen aquellos aspectos y medidas que las organizaciones consideramos necesarias, y que se deben tener en cuenta a la hora de abordar el futuro Estatuto del Cooperante.

# ESTATUTO DEL COOPERANTE

Consideramos tales medidas justas y plenamente legitimadas y que no pretenden sino dar la cobertura jurídica imprescindible para quienes se dedican profesionalmente a la cooperación internacional para el desarrollo.

En primer lugar, y como punto de partida, es necesario dar una definición tanto de la figura del cooperante como de las entidades que pueden otorgar dicho estatus:

## a) Definición de cooperante.

1. "Son cooperantes las personas físicas mayores de edad que, a una adecuada y acreditada formación o titulación académica oficial, unen una probada experiencia profesional y tienen encomendada la ejecución de un determinado proyecto o programa en el exterior, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo y de la acción humanitaria. Se entenderá que tiene encomendada la ejecución de un programa o proyecto quien participe en el mismo en cualquiera de sus fases o actividades (identificación, formulación, seguimiento, asistencia técnica, evaluación u otras)."

2. "La probada experiencia profesional que en cada caso se exija para el desarrollo del programa o proyecto de cooperación será aquélla que sea relevante para las funciones a desempeñar y que determine la entidad responsable del proyecto."

## b) Definición de Entidad Otorgante del estatus de cooperante

. "Serán consideradas como Entidades Otorgantes del estatus de cooperante, las definidas en el artículo 32 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, debidamente inscritas en el registro abierto en la Agencia Española de Cooperación Internacional, según se dispone en el artículo 33 de la misma Ley".

## Contratación

### a) Tipo de contratación

Entendemos que la figura del cooperante debe responder a una persona que se contrate en España a través de una Organización No Gubernamental española, independientemente de su nacionalidad, y que presta servicios por cuenta ajena en otro país.

Implica una actividad continuada, día a día, por lo que entendemos que es una relación laboral, ya que no se limita a actos concretos, como sería la prestación de un servicio por parte de un o una profesional.

Es el contrato de trabajo lo que distingue la figura del cooperante de otras como el voluntario o voluntaria, contrato que, además, otorga un estatus distinto al de cualquier otro trabajador o trabajadora.

Así pues, se descarta abrir la vía al arrendamiento civil de obra o servicio, debido a la complejidad inherente a la figura del cooperante y a la relación particular que se produce entre empleador y empleado.\*

(\* **Redacción alternativa de ISCOD:** Entendemos que la figura del Cooperante debe responder a una persona que se contrate en España para la ejecución de un proyecto, independientemente de su nacionalidad y que presta servicios en otro país. En la mayoría de los casos su trabajo implica una actividad continuada día a día, por lo que entendemos que se establece una relación laboral, ya que no se limita a actos concretos. En la actualidad nos encontramos que ninguna de las figuras de contratación existentes se ajusta a las necesidades de su trabajo.)

**Proponemos:** Regulación del contrato del personal cooperante como contrato laboral específico con unas características propias.

### b) Especificidades en la contratación laboral

# ESTATUTO DEL COOPERANTE

Los problemas a los que nos enfrentamos las ONG a la hora de contratar personal para misiones en el extranjero son múltiples y complejos.

La no adaptación de la especificidad de este trabajo a ninguna de las modalidades contractuales existentes hoy en día en el ordenamiento español provoca una gran precariedad e inseguridad en el personal desplazado y, a su vez, un difícil cumplimiento de la legalidad administrativa vigente por parte de las ONG. Éstas, en la mayoría de los casos, no encuentran respuestas por parte de la Administración para dar soluciones a las problemáticas particulares que se plantean a diario con las contrataciones del personal cooperante.

Los problemas más habituales son:

**1) Inexistencia de centro de trabajo en el extranjero.** Entre otros problemas, esto provoca que no se reconozca a los y las cooperantes, a efectos fiscales y de Seguridad Social, como personal desplazado, con el gravamen que esto implica para el trabajador o trabajadora.

**Proponemos:** Establecer la presunción iuris et de iure de que, en todo caso, existe centro de trabajo en el extranjero, a efectos de aplicar los beneficios fiscales o de otro tipo que otorgue dicha premisa.

**2) Dificultad de definición de un horario y un tiempo de trabajo.** Ésta es una de las características esenciales de la labor del personal cooperante. La complejidad de los contextos y la imprevisibilidad de la carga de trabajo, entre otras causas, provoca que ni el cooperante ni la ONG puedan efectuar un cálculo del tiempo de trabajo, lo que se resuelve la mayoría de las veces por la buena fe y la comprensión entre ambas partes.

**Proponemos:** Una mayor flexibilidad en el cómputo del tiempo de trabajo y del horario, teniendo en cuenta las especiales características de ciertas actividades que llevan a cabo las y los cooperantes (emergencias, evaluaciones de proyectos...).

**3) Dificultad de definir una fecha de finalización de contrato.** Esto se debe básicamente a las mismas causas que enunciábamos en el anterior caso.

**Proponemos:** Que se aumente el plazo para la extinción del contrato y, en su caso, la formalización de uno nuevo que recoja la nueva actividad, dado el grado de mayor flexibilidad que existe en las figuras contractuales y teniendo en cuenta que es muy difícil prever cuándo puede finalizar un proyecto, siendo casi imposible hacerlo en emergencias.

**4) Figura contractual incompleta.** Actualmente, la figura contractual que más se ajusta a esta actividad es la del contrato para obra o servicio determinado. Sin embargo, hay circunstancias en las que tampoco sirve esta modalidad de contrato de trabajo. Por ejemplo, la necesidad de desplazar a un o una cooperante a un país o zona limítrofe ante una situación de emergencia, porque estaríamos cambiando el objeto del contrato.

**Proponemos:** Que se permita, por un periodo de tiempo determinado y ante una situación de emergencia, el desplazamiento y cambio de actividad del personal cooperante. Consideramos que deberían establecerse las necesarias cautelas para evitar dejar al cooperante en precario o en situación de indefensión, a través de la exigencia de que concurren, al menos, dos requisitos: la temporalidad de esta situación (establecimiento de un plazo máximo para la realización de las nuevas actividades encomendadas) y la existencia de una situación de emergencia declarada como tal.

**5) Problemas administrativos a la hora de conseguir la residencia y el permiso de trabajo en un país extranjero.**

**Proponemos:** Que las Embajadas y Oficinas Técnicas de Cooperación en el extranjero se comprometan y sean realmente efectivas a la hora de negociar y gestionar este tipo de permisos, y que se tenga en cuenta esta problemática a la hora de firmar acuerdos bilaterales de cooperación, así como en las comisiones mixtas de la AECI con los países receptores de cooperación.

**6) Las pólizas de seguros privados no cubren específicamente las necesidades de los y las cooperantes, con lo que las ONG se ven obligadas a contratar pólizas específicas sumamente onerosas.**

**Proponemos:** Que el Ministerio de Asuntos Exteriores promueva un concurso de compañías de seguros para la contratación de una póliza, de cuyas condiciones y precio de contratación se beneficiarían todo el

# ESTATUTO DEL COOPERANTE

personal expatriado de las ONG con unos mínimos a cubrir (reembolso de gastos médicos ordinarios, repatriación en caso de urgencia, etc...), similar a la que ya tiene la AECI para sus funcionarios.

## Función Pública

En cuanto al personal dependiente de las Administraciones públicas, nuestras demandas se centran en dos puntos:

### a) Acceso a proyectos de cooperación

Facilitar la incorporación del funcionariado público y personal laboral, adscrito a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, a proyectos de cooperación y de acción humanitaria. En la actualidad, la posibilidad de esta incorporación se recoge en la Ley 30/84, como servicios especiales de las y los funcionarios, quedando su autorización a la discrecionalidad de la Administración.

**Proponemos:** La modificación del artículo 29 de la Ley 30/84, ampliando la situación de servicios especiales para programas y proyectos de cooperación internacional, agilizando su tramitación en los casos en que la urgencia de la incorporación así lo requiera, y recomendando una actuación similar a las Comunidades Autónomas.

### b) Cómputo de experiencia

Consideramos que la experiencia y actividades desarrolladas en proyectos de cooperación internacional para acceso, promociones y traslados dentro de la función pública debe ser tenida en cuenta. Este cómputo ya se recoge en multitud de legislaciones autonómicas, sobre todo en el sector de la salud.

**Proponemos:** Que se recoja en el Estatuto del Cooperante el derecho a que la actividad realizada en proyectos de cooperación se compute en los baremos de acceso a la función pública, traslados y promociones del personal funcionario y personal laboral en el ámbito que corresponda.

## Seguridad Social

Los problemas más habituales a los que nos enfrentamos las ONG en relación a temas vinculados a la Seguridad Social son los siguientes:

### a) Inexistencia de centro de trabajo en el exterior

Esto causa problemas a la hora de poder calificar al personal cooperante como desplazado.

**Proponemos:** La presunción ya enunciada en el apartado b) 1 de contratación.

### b) Inexistencia de convenios de Seguridad Social en el extranjero

Esto genera, entre otras, las siguientes problemáticas:

1) Los gastos médicos (que no cubren los seguros privados) tienen que ser asumidos por el trabajador o trabajadora o, en su defecto, por la ONG contratante.

2) Las y los cooperantes cotizan en la Seguridad Social como cualquier trabajador o trabajadora en España, pero no pueden disfrutar de la medicina preventiva (análisis médicos, revisiones periódicas, etc).

**Proponemos:** Articular mecanismos para reembolsar los gastos médicos en el extranjero que no estén satisfechos por los seguros de viajes privados, así como para agilizar los procedimientos administrativos para la tramitación de las bajas laborales por enfermedad profesional común o accidente laboral.

### c) Retorno

# ESTATUTO DEL COOPERANTE

La problemática del retorno del personal expatriado, una vez finalizada su estancia en el extranjero, se destaca tanto por la desvinculación laboral como social que padece. La estancia en contextos bélicos o de crisis humanitarias bajo condiciones de estrés y el desarraigo propio de la estancia prolongada en países extranjeros provocan que la reinserción sea, cuanto menos, dificultosa.

**Proponemos:** Crear medidas de reinserción laboral para el personal cooperante.

- Establecer una ayuda o subsidio especial para el cooperante.
- Ampliación, por parte del INEM, del plazo para la incorporación a nuevos puestos de trabajo, contemplando la problemática personal del cooperante.

## d) Salud del personal expatriado

El personal cooperante afronta una serie de riesgos para su salud física y mental, que se derivan del desempeño de su trabajo en condiciones climatológicas tropicales o distintas a las que está habituado. Éstas se ven agravadas, entre otras, por las siguientes causas, que configuran lo que podemos denominar el "síndrome del cooperante":

- 1) Las condiciones de inseguridad que caracterizan determinados contextos.
- 2) La polarización entre la intensidad del trabajo y los periodos de inactividad.
- 3) La tensión producida por las relaciones familiares y el regreso al hogar.
- 4) La inestabilidad financiera.
- 5) Los problemas generados en el ámbito relacional y comunicativo.
- 6) Los desafíos diarios que afectan a valores, ideales y creencias personales.

**Proponemos:** El establecimiento de medidas concretas de reinserción dirigidas al personal cooperante.

- La realización de una revisión obligatoria al retornado, tanto física como psicológica. Sugerimos que la revisión se lleve a cabo por especialistas en medicina tropical del ISHT (Instituto de Seguridad de Higiene y Trabajo) y/o de un centro homologado especializado en medicina tropical.

- La inclusión de las enfermedades, físicas y psíquicas, propias de los y las cooperantes dentro de la categoría de enfermedades profesionales, ampliando así el RD 1995/1975, con el siguiente listado:

- 1) Enfermedades tropicales endémicas o en situación de epidemia, tales como: paludismo, amebiasis, tripanosomiasis, dengue, fiebre papataci, fiebre recurrente, fiebre amarilla, peste, leishmaniasis, pian, tifus exantemático, toxoplasmosis, poliomeilitis, oncocerosis, ébola y otras que puedan ser incluidas en este apartado.

- 2) Enfermedades derivadas de la práctica médica y del trabajo propio del personal cooperante, tales como: tuberculosis, VIH/SIDA, meningitis, cólera, hepatitis, rabia... entre otras.

- 3) Lesiones derivadas de la actividad y de los contextos donde se encuentra el cooperante: accidentes de tráfico, heridas por armas blancas y ligeras, exposición a radiaciones ionizantes, heridas provocadas por minas, entre otros.

- 4) Alteraciones psíquicas y psicológicas derivadas de los contextos en los que el personal cooperante desarrolla su labor: estrés postraumático, trastornos de ansiedad, psicosis maniaco-depresiva, entre otras enfermedades psíquicas y psicológicas.

## Fiscalidad

A la hora de determinar la fiscalidad de la figura del cooperante, tenemos que partir de la siguiente premisa: el personal cooperante ha de tener un trato fiscal justo, pero no privilegiado. Teniendo en cuenta que el régimen fiscal actual para los cooperantes es el mismo que para los empleados de las grandes corporaciones multinacionales en el extranjero, consideramos que el trato fiscal que recibimos no es equitativo.

**Proponemos:**

## **ESTATUTO DEL COOPERANTE**

- Mejorar el trato fiscal dispensado a los y las cooperantes, equiparándolo al régimen de dietas y rendimientos de trabajo recibidos por un contribuyente en el extranjero, para un establecimiento permanente fuera de España.

- Incentivar que las ONG contraten y desplacen a cooperantes con residencia en España, con un coste fiscal similar al de cooperantes no residentes.

- Exención de los rendimientos percibidos por trabajos realizados en el extranjero. Para cooperantes que realicen trabajos en el extranjero para una ONG inscrita en el Registro de la Agencia Española de Cooperación Internacional, será de aplicación la exención prevista en el artículo 7 p) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sin que sea necesaria la constitución por parte de la ONG de un establecimiento permanente.

- Exención de las dietas y asignaciones para gastos de locomoción y gastos normales de manutención y estancia. Serán de aplicación a los y las cooperantes destinados por una ONG al extranjero, las exoneraciones previstas en el art. 8.A.2 a) b) y 8.A.3 b) 4º del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con el único requisito de que el destino en el extranjero implique el cambio de la residencia habitual del personal cooperante.

### **Voluntariado**

Si bien la figura del voluntario queda excluida del concepto de cooperante que introduce la Ley de Cooperación Internacional, entendemos que es un colectivo que realiza una importante tarea en el marco de la misma, y que debe beneficiarse de todos los derechos reconocidos (o que se reconozcan en el futuro) al personal cooperante, a excepción de los estrictamente laborales.