

Pablo López Blanco

Consejero laboral de la Embajada de España en México
Experto en cooperación

El ordenamiento jurídico y administrativo de la cooperación española al desarrollo. Normas e instituciones

SUMARIO: I. BREVE INTRODUCCION. II. ANTECEDENTES NORMATIVOS. III. UNA COOPERACION SECTORIALIZADA. IV. ORDENACION DE LA COOPERACION AL DESARROLLO. 1. Reorganización de los órganos administrativos. 2. Fomento de la actuación de los agentes sociales. 3. Establecimiento de las bases de la política española de desarrollo. V. ESTRUCTURA Y CARACTERES DE LAS NORMAS. VI. LA LEY DE LA COOPERACION Y EL ESTATUTO DE LOS COOPERANTES. VII. EL TRASFONDO ECONOMICO DE LA COOPERACION. VIII. CONCLUSIONES.

I. BREVE INTRODUCCION

La fiebre sistematizadora que introdujo en el viejo continente el Código de Napoleón de 21 de marzo de 1804, hace ya bastantes decenios que ha dejado paso a una suerte de atomización normativa muy acorde con los tiempos apresurados que nos ha tocado vivir. Frente a la estabilidad relativa de las leyes civiles, penales o mercantiles, que cuentan por lustros e incluso por siglos, su plena vigencia, existe todo un sector del ordenamiento jurídico que CARL SCHMITT definió como nadie bajo la denominación de «legislación motorizada». Esta legislación, presa de un frenesí incontrolable, se caracteriza precisamente por su permanente inestabilidad. Las normas van siempre al socaire de una realidad volátil y son arrastradas de aquí para allá por un viento casuístico e indefinido. Estamos en presencia del ordenamiento puramente administrativo, voraz consumidor de la materia prima del BOE, cuyos rasgos ya fueron adivinados por MONTESQUIEU primero —«la Administración se ocupa siempre de asuntos perecederos»— y HAU-

RIOU después —«el dominio administrativo es el dominio de lo provisional, de lo revocable»—, con singular sagacidad y acierto.

Estas breves consideraciones quizá sean necesarias para situar en una primera reflexión el tema que nos ocupa.

Si hay algo que caracteriza de forma notable a la vertiente jurídica de la cooperación española al desarrollo es, precisamente, su pertenencia de pleno a un ordenamiento administrativo, cuyos rasgos son la improvisación y la provisionalidad, dicho sea esto sin el menor afán crítico.

Nos vamos a encontrar, por consiguiente, con un entramado de normas dispares, dispersas en el tiempo, de rango desigual, origen diferente y deudoras, ante todo de la oportunidad política. El mínimo afán sistematizador brillará por su ausencia y tan sólo un rastreo atento y perseverante nos va a permitir obtener una visión de conjunto ante una maraña de disposiciones dictadas sin orden ni concierto. Como sucede, por otro lado, en incontables ámbitos del quehacer administrativo. Pues la regulación de la cooperación al desarrollo no supone ninguna excepción, sino más bien la regla de un actuar tributario de los tiempos que corren.

Vaya por delante, como advertencia final, que los límites de este artículo lo sitúan dentro del ámbito jurídico positivo y, por consiguiente, no nos corresponde penetrar en el campo de la acción política.

Ahora, si bien la discrecionalidad política es, a la postre, como certeramente ha señalado HANS HUBER «el caballo de Troya dentro del Estado de Derecho», no es menos cierto el hecho de que, según nuestra Constitución, la Administración actúa siempre con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103).

Por consiguiente, estimamos que la acción administrativa encuentra su verdadero sentido y su expresión más genuina al plasmarse en una norma jurídica fruto directo o indirecto de la función legislativa.

Un estudio del ordenamiento jurídico en el que se ha movido y se desarrolla la cooperación española al desarrollo nos puede dar las claves precisas en las que se plasma la actuación del Gobierno en dicha materia. Todo ello sin perder de vista las leyes de presupuestos anuales del Estado, que dan siempre la medida del esfuerzo real que los poderes públicos están dispuestos a llevar a cabo para traducir en hechos su discurso político.

De ahí el interés que presenta, a nuestro juicio, el examen del marco normativo de nuestra cooperación. Mucho más allá del interés propiamente científico puede contribuir a situar en sus justos términos a un sector de la política exterior excesivamente proclive a ser considerado como campo abonado para la mera acción política.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Como primer antecedente normativo, al tiempo que institucional, de la cooperación española se suele citar el Decreto de 18 de abril de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Instituto de Cultura Hispánica. Efectivamente dicho Instituto, desde un punto de vista orgánico es el germen del actual Instituto de Cooperación Iberoamericana, quien, como veremos en su momento, no tiene ya personalidad jurídica propia.

Sin embargo, si tenemos en cuenta que las legislaciones y las prácticas en torno a la cooperación para el desarrollo surgen en la década de los años sesenta con la adopción de la Resolución 1.514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y, sobre todo, con la creación de organismos como la Agency for International Development (Estados Unidos 1961), la Autoridad para el Desarrollo Internacional (Suecia, 1962) o el Ministerio para el Desarrollo de Ultramar (Reino Unido, 1964), entonces mal podemos invocar como precedente a un Instituto consagrado «al mantenimiento de los vínculos espirituales entre todos los pueblos que componen la comunidad cultural de la Hispanidad» y que, por ende, según el artículo 3 del referido Decreto de 1947 «se coloca bajo el patrocinio de Nuestra Señora la Virgen María, especialmente en sus advocaciones de Guadalupe y Pilar».

Dejemos al Instituto de Cultura Hispánica como vestigio histórico perteneciente a otros tiempos y otorguemos el título de antecedente al Acuerdo de Cooperación Técnica de 14 de junio de 1966 (BOE de 26 de enero de 1968) firmado por los Gobiernos de España y de Túnez.

El artículo 1 del mencionado tratado contiene toda una declaración de principios en la línea de la moderna cooperación internacional al afirmar que «el Gobierno español y el Gobierno tunecino se comprometen a fomentar y facilitar la realización de programas de cooperación técnica entre ambos países, que supongan una participación de la industria y de la técnica española en los objetivos del desarrollo económico de Túnez».

Los programas de cooperación consistirán, según reza el resto del articulado en la selección y contratación por el Gobierno tunecino de expertos, profesores y técnicos españoles, en la formación y perfeccionamiento del personal de la Administración de la República tunecina por medio de becas y estancias en prácticas a cargo del Gobierno español y en la realización de proyectos bilaterales o multilaterales.

Quizá asombre el contemplar que ya hace veinticinco años estaban sentadas las bases teóricas convencionales de nuestra cooperación y, aunque ésta ha avanzado notablemente en este período, no se puede negar que en el intercambio de técnicos y expertos y en la realización

de programas y proyectos se encuentra el meollo de la cooperación española al desarrollo en su vertiente técnica. No obstante lo cual, existen grandes diferencias con la formulación más acabada del final de los años ochenta, léase el Tratado General de Cooperación y Amistad con la República Argentina, del que hablaremos más tarde.

Esta primigenia política convencional continuó en los años sesenta con la suscripción de Acuerdos y Convenios con Argentina (en materia de salud de 21 de abril de 1969), Bolivia (formación de mano de obra y cooperación social de 15 de febrero de 1966) y Chile (de Asistencia Técnica de 28 de abril de 1969) y ya masivamente en la década de los setenta y ochenta, en los que se completó nuestro esquema convencional.

Pero durante un largo período de tiempo —hasta el 27 de agosto de 1977— convivieron en nuestro ordenamiento dos sistemas que, como las líneas paralelas, no se llegaron a tocar jamás:

a) La cooperación o asistencia técnica con base en Tratados, Convenios y Acuerdos de distinta denominación y origen sectorial, cuya ejecución correspondía a órganos específicos de cada Departamento Ministerial, en especial Asuntos Exteriores, Trabajo, Sanidad y Agricultura.

b) La acción institucional a cargo de la actuación peculiar y distinta del Instituto de Cultura Hispánica reformado en 1973 (Decreto 1792/1973 por el que se modifica el de 18 de abril relativo al Instituto de Cultura Hispánica) muy de pasada y a efectos de protocolo (se dispone la existencia de un presidente del Instituto) pero que hasta 1977 continúa rigiéndose por su Reglamento de 1947, es decir, treinta años de cultura hispánica.

Estas dos líneas paralelas comienzan a confluir, y de hecho se tocan, a partir del Real Decreto 2305/1977, de 27 de agosto, por el que se cambia el nombre del Instituto de Cultura Hispánica por el de Centro Iberoamericano de Cooperación, y se establece su estructura orgánica.

La breve exposición de motivos establece dos objetivos primordiales. En primer lugar modernizar el Instituto de Cultura Hispánica y en segundo articular una cooperación tecnológica e industrial y llevar a cabo una cooperación de estudio e investigación en las áreas económica, comercio y financiación con los países iberoamericanos.

Se pasa así de la defensa, estudio y difusión de la cultura hispánica a la elaboración de un Reglamento, aprobado por el Real Decreto 110/1978, de 13 de enero, que establece los fines específicos del Centro y lo estructura en un Consejo de Dirección, presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores, Presidente, Director General y Secretario General.

Aparte de la mencionada estructura, el Centro cuenta con unos Consejos Asesores de Cooperación Cultural, Científica y Social y de Cooperación Económica, Financiera y Tecnológica, integrados por altos cargos de la Administración y personalidades relevantes no sólo españolas, sino también iberoamericanas.

Las difíciles circunstancias presupuestarias del año 1978, dieron al traste con el proyectado Instituto de Altos Estudios Iberoamericanos, que, no obstante, renacerá años más tarde con la denominación de Centro de Altos Estudios Hispánicos. Pero ni entonces ni después gozó el órgano administrativo de demasiada fortuna, pasando su efímera actividad sin pena ni gloria.

Corta fue la vida del Centro Iberoamericano, poco más de dos años, ya que el 11 de octubre de 1979, por Real Decreto 2411, se transforma en el, de todos conocido, Instituto de Cooperación Iberoamericana.

El Instituto de Cooperación Iberoamericana aparece como una institución plenamente constitucional, inspirada en los artículos 11 y 56 de nuestra Carta Magna que, al reconocer la existencia de particulares vinculaciones entre España y los pueblos iberoamericanos, propugna la necesidad de localizar un ámbito específico de comunicación con dichos países.

Queda consagrado, por otra parte, el término «iberoamericano», introducido en 1977, y que sustituyó al de Hispanoamérica de forma definitiva. Desde entonces, puede decirse que se ha impuesto en la terminología oficial, aunque el debate continúa abierto en niveles académicos y populares.

La finalidad del Instituto no es otra que «el fomento y coordinación de la cooperación española con Iberoamérica, en los terrenos cultural, económico y científico-técnico». Se habla ya de una manera clara y sin ambages de «cooperación» y se da el primer paso en lo que luego va a ser el objetivo fundamental de la Secretaría de Estado, que nacerá en 1985: la coordinación de los Departamentos Ministeriales y Organismos públicos, que desarrollan programas y proyectos de cooperación con países iberoamericanos.

Por vez primera, desde un punto de vista normativo, se intenta dotar de unidad de acción a los numerosos órganos administrativos que, con rango diferente, venían operando desde 1965, preferentemente en Iberoamérica, y que conformaban lo que podríamos definir como «cooperación sectorializada» y que merece, cuanto menos, un párrafo aparte.

III. UNA COOPERACION SECTORIALIZADA

Característica principal de la cooperación española hasta 1985 y cuyos efectos perviven aún en la actualidad, ha sido y en cierto modo es, su marcado carácter sectorial.

Quiere esto decir que desde cada ministerio u organismo público se ha planificado, programado, negociado y ejecutado sus proyectos de cooperación, muchas veces con presupuesto propio y otras con fondos ajenos.

Proveedora de estos fondos ha sido, principalmente, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, creada en 1970 por medio del Decreto 379, de 20 de febrero.

Sus funciones eran principalmente dos:

a) Asistir al Ministro en la elaboración y propuesta de la política exterior del Estado en materia de cooperación y asistencia técnica internacional, de acuerdo con las líneas formuladas por las Direcciones Generales de Política Exterior y en colaboración con los Ministros competentes, y

b) Mantener las relaciones con los Estados en materia de cooperación y asistencia técnica y coordinar la participación de España en las Organizaciones, Organismos y Conferencias Internacionales de carácter cooperativo, técnico y científico, sin perjuicio de las funciones que tengan legalmente atribuidos otros ministerios.

En lo que se refiere a la elaboración y propuesta de una política exterior de cooperación del Estado, nunca tuvo plasmación normativa en la época que comentamos, aunque es de justicia destacar los anteproyectos de ley elaborados desde la Dirección de Cooperación Técnica Internacional, el primero por indicaciones de Marcelino Oreja y durante el ministerio de Pérez Llorca, de 1979 a 1982, que preveía la creación de un Fondo de Cooperación para el Desarrollo y de una Comisión Interministerial de Cooperación y Ayuda al Desarrollo como órgano coordinador, y el segundo, de mucho más interés, denominado «Ley de Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria», sugerido en 1983, proponía la puesta en marcha de la Agencia Española para el Desarrollo, regida por un Consejo de Administración, con presencia de parlamentarios, funcionarios y vocales designados por ONG y a cuyo frente existiría un Administrador General, nombrado por el Consejo de Ministros. Sea como fuere, lo cierto es que dichos proyectos no prosperaron, y aunque la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional jugó un importante papel en la coordinación multilateral, el Ministerio de Asuntos Exteriores carecía de la necesaria normativa legal que respaldase la imprescindible unidad de acción que debe presidir nuestra política exterior.

Bastará dar un breve repaso a la situación de entonces para obtener una completa visión de cuál era la realidad sectorial de la cooperación española. Ello sin perjuicio de que se pueda contemplar, siempre desde la perspectiva normativa en la que nos movemos, la coope-

ración como un proceso de maduración y aprendizaje que ha avanzado desde lo particular a lo general y que paulatinamente se ha ido dotando de órganos de coordinación y aglutinación de competencias.

Se considera al Ministerio de Trabajo como el pionero de la cooperación técnica con Iberoamérica. En 1965 se exportó el programa de promoción obrera con cierto éxito y trabajo; alentado por los resultados, se constituyó en el interlocutor más acreditado de los países receptores a los que gestionaba proyectos en materias de todo tipo: agricultura, pesca, educación, etc.

Incluso llegó a dictar una Orden Ministerial de 27 de febrero de 1971 (*BOE* de 12 de marzo de 1971), sobre normas de reclutamiento, situación y actuación de los expertos enviados por el Ministerio de Trabajo a Misiones de Asistencia Técnica Internacional, que, por increíble que parezca, y con ligeras modificaciones introducidas en 1985 para adecuarla a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, continúa siendo el único texto de derecho positivo existente publicado en el *BOE* y que regula el tema del personal al servicio de la cooperación al desarrollo. Sirva de recordatorio para cuando más adelante abordemos lo referente al Estatuto de los Cooperantes.

De cualquier modo el Ministerio de Trabajo realizó una intensa labor no sólo en la mayor parte de Iberoamérica, sino también en Cabo Verde, Camerún, Guinea Ecuatorial y Mozambique.

La cooperación sociolaboral se sustentaba en tres premisas:

a) Existencia de una infraestructura propia tanto en el organigrama del departamento —primero la Subdirección General de Asuntos Sociales Internacionales, luego la Oficina de Relaciones Sociales Internacionales—, como en los propios países de actuación con Misiones Técnicas de carácter permanente, a cuyo frente se encontraba un jefe de misión que dirigía un equipo de técnicos y expertos.

b) Un presupuesto específico que figuraba en las partidas presupuestarias del Ministerio, lo que hacía innecesario el recurso a la financiación de Asuntos Exteriores y dotaba a la cooperación sociolaboral de autonomía propia.

c) Una cobertura jurídica basada en una serie de Acuerdos Complementarios de Cooperación Técnica en materia sociolaboral suscritos con prácticamente todos los países iberoamericanos y algunos de Africa, en el período que va desde 1984 a 1987. Todo ello permitió al Ministerio de Trabajo llevar a cabo numerosos programas que irán desde la formación profesional, en un principio, a la orientación y gestión ocupacionales, pasando por la seguridad e higiene en el trabajo y la seguridad social, materia esta última de gran capacidad de penetración y aprovechamiento a la vez que imprescindible en el desarrollo social de los pueblos.

Pese a todo, y cuenta tenida del extraordinario nivel alcanzado por la cooperación sociolaboral, ésta hubo de pagar el precio de su sectorialización al desconocer el resto de los factores que hacen rentable la cooperación: directrices claras de tipo político y económico que señale fines y prioridades de actuación y existencia de un aparato organizativo que garantice la unidad de acción y la conexión entre la asistencia técnica y el trasfondo comercial, entre los entes públicos y privados.

El resto de los ministerios no corrió mejor suerte. Agricultura, por ejemplo, si bien es cierto que en estrecho contacto con Asuntos Exteriores que financiaba sus programas, puso en práctica una serie de proyectos de asistencia técnica, transferencia de tecnología y formación, basados en una denominada «ejecución descentralizada».

Esto suponía que no sólo el propio departamento, sino incluso en su seno cada organismo autónomo promovía y desarrollaba sus propios acuerdos complementarios de carácter internacional. Para ceñirnos a un breve período de tiempo, de 1980 a 1983, el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) ejecutó acuerdos con Brasil (24 septiembre de 1980 y 25 de agosto de 1982 en desarrollo agrario y regadíos), Bolivia (5 de noviembre de 1981 en regadíos), Costa Rica (3 de julio de 1980, regadíos), Ecuador (27 de abril de 1981, distritos de riego), República Dominicana (1 de julio de 1983, asentamientos campesinos) y Venezuela (13 de abril de 1981, desarrollo rural). Por su parte el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) impulsó acuerdos con Costa Rica (15 de diciembre de 1981) y Honduras (8 de diciembre de 1981) y por último el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA) hizo lo propio con Costa Rica el 15 de abril de 1983. Todo ello sin hablar de la cooperación multilateral basada en acuerdos con la OEA o el IICA de diverso alcance y condición.

El Ministerio de Sanidad basó su actuación en la convocatoria de plazas en países en vías de desarrollo, preferentemente africanos, para médicos y personal sanitario español. Para ello se apoyó en la promulgación, primero del Real Decreto 1226/1982, de 28 de mayo y posteriormente en la Orden de 30 de julio de 1982, que convocó 30 plazas de médicos y 15 de ATS para los países mencionados. Asimismo se llevaron a cabo algunas acciones puntuales en Camerún, Mozambique o Etiopía, en especial en colaboración con entidades no gubernamentales como Medicus Mundi.

Sería demasiado prolijo ir citando uno por uno los centros sectoriales de la cooperación española. No obstante, para hacernos una idea cabal de la magnitud de la cuestión, sí que conviene señalar que la Secretaría de Estado de Comercio intervenía decisivamente en los Fondos de Ayuda al Desarrollo, en las Instituciones Multilaterales de Desarrollo, como el BIRF, AIF y CFI (Banco Mundial) o el Fondo Afri-

cano de Desarrollo y, sobre todo, en el crédito a la exportación y las inversiones directas en el exterior. Estos flujos financieros, aunque no forman parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sin embargo se recogen en las estadísticas de la OCDE como recursos no concesionales puestos a disposición de los países subdesarrollados. Y hablando de estadística. Desde 1979 las correspondientes a la AOD española son elaboradas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), como organismo autónomo dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia, actuaba con completa autonomía para establecer sus presupuestos, firmar convenios de cooperación internacional y asignar recursos y medios materiales y personales, aunque por lo que se refiere a la financiación de los proyectos dependía, en cerca del 50 por 100, de fondos externos procedentes del Ministerio de Asuntos Exteriores, ICI y Educación y Ciencia. Por lo demás siempre ha actuado por cuenta propia.

Una labor callada y desconocida más allá del ámbito de su actuación ha sido la realizada por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, organismo autónomo estructurado por el Real Decreto 2092/1979, de 3 de agosto, que establece entre sus fines «colaborar con las instituciones internacionales de investigación y enseñanza relacionadas con los temas de obras públicas y promover en el extranjero el conocimiento y difusión de las técnicas y de las investigaciones españolas en el campo de las obras públicas y el urbanismo». En cumplimiento de este mandato el Centro llevó a cabo proyectos hidráulicos en Santa Elena (Ecuador) o en el río Nizco (República Dominicana) y diferentes cursos de Ingeniería de Presas, Geotecnia, mecánica de suelos y rocas, depuración de aguas, etc. Sin embargo, la dependencia presupuestaria de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y la carencia de unas directrices claras y objetivos a corto o medio plazo, hizo que la cooperación internacional del Centro de Estudios y Experimentación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo no pudiese alcanzar todos los fines que se había propuesto.

En materia pesquera la gestión de la cooperación técnica estaba encomendada a la Dirección General de Relaciones Pesqueras Internacionales, quien en cierto modo, era la encargada de supervisar y controlar la asistencia prestada a determinados países africanos por las grandes empresas pesqueras españolas como contraposición a las licencias de pesca obtenidas. Esta cooperación, cuyos buenos resultados quedaron bien patentes, resaltándose la seriedad española en el cumplimiento de lo pactado, se basaba, como no podía ser menos, más en un voluntarismo apoyado en el entusiasmo y la intuición que en un conocimiento técnico y en una planificación general previa.

Por último, la compartimentación de la cooperación española en el período que lleva hasta 1985, al que nos estamos refiriendo, alcanza su punto álgido en el caso del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, en el que cumplían funciones en el ámbito internacional las siguientes unidades directivas: Secretaría General Técnica, Dirección General de Transportes Terrestres, Dirección General de Marina Mercante, Dirección General de Aviación Civil, Dirección General de Promoción del Turismo, Dirección General de Correos y Telecomunicaciones, Gabinete de Ordenación de las Telecomunicaciones, Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones, Instituto Nacional de Meteorología y la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE). Ante esta avalancha de órganos administrativos que actuaban en la cooperación internacional, el propio Departamento se vio en serias dificultades para coordinar en su seno estas competencias por las razones en las que venimos abundando: inexistencia de normas procedimentales expresas y carencia de un plan integrado en el Ministerio, primero, y después, en la Administración.

Esta visión, quizá un poco extensa, pero completamente necesaria, nos permite expresar un diagnóstico más preciso de la cooperación española al desarrollo antes de 1985.

Estos eran los síntomas más notorios de su grave enfermedad:

1. Asignación de recursos extremadamente bajos. De 1979 a 1984, los recursos medios dedicados por España a la ayuda al desarrollo apenas alcanzaron el 0,09 por 100 del PNB, cifra muy lejana a la recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (el 0,7) y por debajo no sólo de los países con mejor cociente como Noruega (1,02 por 100), Países Bajos (1,02 por 100), Dinamarca (0,85 por 100), Suecia (0,80 por 100) y Francia (1,02 por 100), sino del resto de los países del Comité, el último de los cuales, Estados Unidos, alcanzó el 0,24 por 100 de su enorme PNB, con lo cual nuestro país no podía aspirar a la calificación oficial de país donante.
2. Ausencia de planificación, seguimiento y evaluación al carecerse de la experiencia, mecanismos y reglamentación para examinar los resultados de los programas y proyectos que se ejecutaban.
3. Dispersión administrativa, como se ha encargado de demostrar el examen realizado departamento por departamento.
4. Carencia de objetivos no sólo globales, sino también sectoriales.

Todo ello hacía imprescindible una actuación directa y eficaz en el campo de la cooperación al desarrollo que desterrase los defectos enunciados y la dotase de coherencia, eficacia y racionalidad.

IV. ORDENACION DE LA COOPERACION AL DESARROLLO

A lo largo de nuestra exposición intentamos ceñirnos, dentro de lo posible, al ámbito administrativo, aun teniendo en cuenta que desde un punto de vista amplio todos los actos de la Administración, incluso los denominados políticos deben estar sometidos al control judicial, según expone GARCÍA DE ENTERRÍA y corrobora W. JELLINEK al considerar como «el parágrafo regio del Estado del Derecho» al principio de la universalidad del control judicial.

Sea como fuere lo cierto es que a partir de 1985, vista la anárquica situación analizada, el Gobierno emprende una serie de acciones destinadas a solucionar los graves problemas que aquejaban a la cooperación española al desarrollo y que eran susceptibles de ser abordados por medio de la promulgación de normas administrativas.

Aunque el Gobierno no sistematizó por objetivos fundamentales los preceptos citados, sí que podemos inferir, a grandes rasgos, las metas que perseguía:

1. REORGANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

Se aprovecha el Real Decreto 1485/1985, de 2 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores para crear la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con la que se pretende conseguir una «eficaz cooperación con todos los pueblos de la Tierra» tal y como refleja el preámbulo de nuestra Constitución y muy especialmente con los países del área iberoamericana, con los que España mantiene una tradición cultural común.

La Secretaría de Estado nace con dos competencias bien definidas:

a) La dirección, programación, control y evaluación de las actividades que en materia de cooperación internacional cultural, económica, científica y técnica desarrollen los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores, a cuyo efecto quedan adscritas la Dirección General de Relaciones Culturales, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, la Comisión Nacional de Cooperación con Guinea Ecuatorial, la Comisión para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América, el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto Hispano-Arabe de Cultura.

b) La coordinación de las actividades que en el área de la cooperación internacional tengan atribuidos otros órganos de la Administración, para lo cual se pone en marcha por el Real Decreto 451/1986,

de 21 de febrero, la Comisión Interministerial de cooperación internacional.

La Comisión Interministerial de la que forman parte los Ministerios de Asuntos Exteriores, Industria, Comercio y Turismo, Economía y Hacienda, Portavoz del Gobierno, Trabajo y Seguridad Social, Cultura y Educación y Ciencia, nace como «órgano de apoyo a la coordinación de la Administración en materia de cooperación internacional».

Dicha Comisión tiene dos objetivos primordiales:

- a) Instrumentar las competencias de coordinación de la Administración atribuidas a la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y
- b) Facilitar al Gobierno la elaboración de una política unitaria de cooperación internacional.

Para el logro de los objetivos apuntados la Comisión dispone de los siguientes instrumentos:

- a) El Plan Anual de Cooperación Internacional que se debe someter a la aprobación del Gobierno dentro del primer semestre de cada año natural.
- b) La propuesta de la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo de dotación global para el año siguiente y principios directrices de la misma, acompañada de una Memoria explicativa.
- c) La propuesta al Gobierno de los criterios básicos de la posición española en la política de cooperación de la CEE, del Fondo Europeo de Desarrollo y de la participación del Estado en los organismos internacionales de cooperación en general.

En la práctica las reuniones de la Comisión Interministerial son más bien escasas y poco efectivas, tratándose de un órgano de apoyo clave si se quiere salvaguardar el principio de la unidad de acción de nuestra política exterior. En cuanto al Plan Anual de Cooperación Internacional se viene elaborando anualmente, aunque hasta ahora no se ha conseguido presentarlo al Gobierno en la primera mitad del año, como lo demuestra el dato de que los Planes han sido aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 1986, 18 de diciembre de 1987, 23 de diciembre de 1988, 20 de octubre de 1989 y 25 de enero de 1991. Instrumento de gran utilidad, el Plan Anual contiene todos los componentes básicos tanto de la cooperación internacional como de la Ayuda Oficial al Desarrollo, subdivididos en aportaciones a la CE, créditos FAD, aportaciones a organismos internacionales financieros y no financieros y programas y proyectos. Sin embargo, adolece el Plan de mecanismos de evaluación y seguimiento de los diversos componentes enunciados por lo que, en muchas ocasiones, se queda en el terreno de las buenas intenciones.

Por último, la Comisión Interministerial establece la puesta en marcha de actuaciones de seguimiento y evaluación de los planes aprobados. Pese a ello la adopción de cuentas de resultados continúa siendo una de las grandes lagunas de nuestra cooperación al desarrollo.

El Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, reestructuró la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y refundió los organismos autónomos que tenía adscritos en una Agencia Española de Cooperación Internacional.

Aunque se procede a una nueva ubicación de los órganos directivos de la Secretaría de Estado, las competencias continúan siendo las mismas que las contempladas en el Real Decreto 1485/1985 ya citado.

La principal novedad aparece con la creación de la Agencia, organismo autónomo de la Administración del Estado dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y que engloba a los Institutos de Cooperación Iberoamericana e Hispano-Arabe de Cultura.

Siguiendo el precedente de otros países como Alemania con la GTZ, Iiz de Austria, la ACDI canadiense o la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional, pero con notables peculiaridades, la Agencia Española surge como el brazo ejecutivo de la política de cooperación española. Sus potencialidades de actuación y su autonomía le convierten, una vez superados sus titubeantes comienzos, en el órgano adecuado para el desarrollo, gestión y ejecución de los programas y proyectos contenidos en los planes correspondientes.

Finalmente la organización administrativa de la cooperación se completa con la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América (Real Decreto 488/1985, de 10 de abril) que, a pesar de sus fines temporales constituye un elemento impulsor de acciones de cooperación al desarrollo en los países iberoamericanos. Cuenta para ello con el auxilio de la Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas y Actuaciones Conmemorativas del V Centenario (art. 16 del mismo Real Decreto) y el Fondo del V Centenario, cuyo protocolo fue firmado el 18 de octubre de 1988 con el Banco Interamericano de Desarrollo.

2. FOMENTO DE LA ACTUACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES

Es de sobra conocido que la Administración no puede monopolizar la cooperación al desarrollo. Es más el propio CLAUDE CHEYSSON no tuvo reparos en afirmar que el balance de la ayuda oficial durante los últimos cuarenta años es decepcionante. Sin embargo, argumenta, los proyectos de las Organizaciones No Gubernamentales no nacen en los Ministerios, sino entre los mismos hombres y mujeres a quienes van destinados, por lo que suelen tener éxito donde otros proyectos con medios financieros superiores fracasan.

Sin perjuicio de lo exagerado de estas afirmaciones, lo cierto es que no es posible menoscabar el decisivo papel de las entidades no oficiales en la práctica de la ayuda al desarrollo.

Así pareció entenderlo el Gobierno al proceder a la regulación de las ayudas y subvenciones destinadas al fomento de las actividades, programas y proyectos de cooperación al desarrollo realizados por Organizaciones No Gubernamentales Españolas. Para ello se publican anualmente las Convocatorias (1987: Orden de 9 de junio, *BOE* de 10 de julio; 1988: Orden de 11 de enero, *BOE* de 10 de febrero; 1989: Orden de 11 de febrero, *BOE* de 2 de marzo; 1990: Orden de 1 de marzo, *BOE* de 12 de marzo; 1991: Orden de 11 de febrero, *BOE* de 15 de febrero, y 1992: Orden de 2 de marzo de 1992, *BOE* de 13 de marzo), que fijan criterios objetivos para la solicitud y concesión de las mencionadas ayudas.

Complementariamente el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regularon los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (*BOE* de 28 de julio de 1988), considera en su artículo 2 como dentro de los mencionados fines «los programas y proyectos que las Organizaciones No Gubernamentales realicen en el campo de la cooperación internacional al desarrollo en favor de las poblaciones más necesitadas de los países subdesarrollados».

Consiguientemente, en desarrollo de la mencionada norma, que acaba de ser modificada por el Real Decreto 223/1991, de 22 de febrero (*BOE* del 26), se han ido regulando los requisitos y el procedimiento para solicitar las ayudas para fines de interés social financiadas con cargo al IRPF. En 1989, por medio del Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero (*BOE* del 25) y la Orden Ministerial de 30 de mayo de 1989 (*BOE* de 13 de junio); en 1990, por la Orden de 1 de marzo (*BOE* de 12 de marzo); en 1991, Orden de 11 de febrero (*BOE* del 15 del mismo mes), y en 1992, Orden de 2 de marzo de 1992 (*BOE* del 13 de marzo).

A diferencia de las ayudas citadas en primer término que se conceden para la ejecución de proyectos generales con libre elección del sector y el área geográfica, los programas derivados del IRPF deben sujetarse a unas prioridades en cuanto a sectores y áreas fijadas anualmente por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, a las cuales ha de circunscribirse necesariamente la solicitud de las entidades peticionarias.

Aunque quedan por definir algunos aspectos fundamentales en el marco de las relaciones entre la Administración y las Organizaciones No Gubernamentales, como por ejemplo la creación de un Comité de Enlace o la realización de un Censo o Registro al efecto, y sobre todo es preciso implantar y mejorar un sistema de evaluación y seguimiento

de los programas subvencionados, lo cierto es que existen ya las bases que permiten el logro de una colaboración más estrecha.

3. ESTABLECIMIENTO DE LAS BASES DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DESARROLLO

Es práctica común entre los países desarrollados el que los gobiernos, de acuerdo a los objetivos de su política exterior, definan las bases por las que se ha de regir la política de cooperación al desarrollo.

En el caso de España aparece como uno de los ejes de su política exterior la necesidad de incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo, no sólo por imperativos de solidaridad con una política de paz y solidaridad en su vertiente norte-sur, sino también porque la diferencia de aportación en términos del PIB respecto a la OCDE (0,198 frente al 0,35 en 1991) es más que notable.

Por otra parte es de sobra conocido que América Latina constituye, junto con Europa, el espacio occidental de valores políticos y socioeconómicos en los que se mueve la acción exterior española.

Estas dos premisas inspiran directamente las denominadas Líneas Directrices de la Política Española para la Cooperación al Desarrollo, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1987.

En este breve documento se contienen los principios fundamentales por los que se rige la política de cooperación del Gobierno: objetivos básicos, recursos (situarse para 1992 en la media de la OCDE, inalcanzable a estas alturas) agentes (administración, ONG, empresas públicas y privadas, sindicatos) prioridad de las acciones bilaterales, distribución geográfica a nivel mundial (América Latina, Africa, Asia, Pacífico, Oriente Medio y Filipinas), sectores prioritarios (agricultura, sanidad, formación profesional, desarrollo institucional, infraestructura básica), financiación y cooperación comunitaria.

Sería superfluo insistir en que las líneas directrices, como parte de la política exterior de Gobierno, constituyen los principios informadores de la actuación de las administraciones públicas a las que vinculan a su cumplimiento, así como las ONG que realicen programas subvencionados por la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Es de sumo interés a la hora de conocer la gestión e implantación de las líneas directrices tener en cuenta la Moción del Senado sobre la cooperación internacional de España para el desarrollo aprobada por el Pleno de la Cámara Alta el 3 de octubre de 1984.

El Gobierno contestó a dicha moción varios años más tarde y la respuesta se publicó en el *Boletín Oficial del Senado* de 15 de abril de 1988.

La Moción plantea las cuestiones primordiales que deben ser abordadas por la cooperación española al desarrollo: fines, unidad de ac-

ción exterior del Estado, sectores (alimentación, agricultura, forestación, aguas, ganadería, pesca, hábitat e infraestructuras básicas), expansión comercial, industrial, cultural y política, erradicación del hambre y la malnutrición, renegociación de la deuda externa y de la carrera de armamentos, promoción de los valores de la libertad y la democracia, impulso del diálogo norte-sur, promulgación de una ley de la cooperación, planificación por áreas, formación de expertos y voluntarios, partidas específicas en los Presupuestos Generales del Estado, establecimiento de un fondo general para la cooperación y colaboración con las Organizaciones No Gubernamentales.

La Moción del Senado y la correspondiente respuesta del Gobierno complementan, en cierto modo, a las líneas directrices conformando ambas las bases de la política española de desarrollo.

4. ORDENACIÓN DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL EXTERIOR

La acción del Estado en el ámbito de la cooperación en tanto en cuanto se lleva a cabo en el territorio de otro Estado soberano, ha de enmarcarse en la esfera del Derecho Internacional. Tratados, Convenios y Acuerdos son los instrumentos que los sujetos de Derecho Internacional utilizan para la realización de programas de cooperación internacional, y son sus cláusulas, y nunca las normas de derecho interno, las que rigen las condiciones y requisitos de la ayuda al desarrollo.

Asimismo, cabe recordar que los actos de carácter internacional no se deben imputar a la Administración, sino al propio Estado, no estando sometidos al derecho administrativo sino, como hemos apuntado a la Constitución y al derecho internacional.

Anteriormente se ha hecho referencia, aunque de forma tangencial, a la política convencional llevada a cabo por el Gobierno en los años sesenta. Ahora debemos añadir que los Convenios Básicos de Cooperación Científica y Técnica, suscritos con la mayoría de los países con los que España mantiene relaciones diplomáticas, consisten por lo general en el intercambio de información técnica, la mutua concesión de becas, el envío de técnicos y especialistas, la entrega de material y equipos, etc.

Dichos Convenios, la mayoría en vigor, y que se extienden desde 1966 (Acuerdo con Túnez) hasta 1983 (Acuerdo con Panamá) se caracterizan por las siguientes notas:

1. Fomento de la cooperación por medio del intercambio de información, expertos, etc.
2. Utilización de Acuerdos Complementarios como cauce de Derecho Internacional para la ejecución de programas y proyectos.

3. Existencia de una Comisión Mixta que se reúne alternativamente en los dos países sin periodicidad fija.

La pretensión de realizar los programas y proyectos de cooperación internacional a través de la firma de Acuerdos Complementarios sectoriales ha provocado, en los últimos quince años, un auténtico aluvión de Acuerdos especiales en campos tan diversos como el aprovechamiento de recursos hidráulicos o conservación de la naturaleza.

El recurso formal a un instrumento de Derecho Internacional cada vez que se pretendía poner en marcha un proyecto o programa concreto de cooperación ha supuesto importantes desventajas.

En primer término la tramitación de los Acuerdos es lenta y prolija en tanto precisa la preceptiva aprobación parlamentaria, tratándose de un proceso que se dilata durante años. A continuación, el sistema ocasiona una evidente dispersión, puesto que han sido muchas las entidades públicas que por su cuenta y riesgo han negociado, e incluso firmado, este tipo de Acuerdos, obviando el procedimiento establecido. No es de extrañar que en la práctica muchos Acuerdos suscritos esperan ser ratificados, otros no se han publicado oficialmente y la mayoría carecen de ejecución.

Ante este estado de cosas, se estableció a partir de 1987 una nueva política convencional basada en dos premisas. Una, la conveniencia de firmar un único Acuerdo Complementario General, que haga innecesaria la continua suscripción de Acuerdos sectoriales. Y dos, la autorización a los órganos coordinadores de las dos partes a decidir los programas y proyectos que estimen oportunos. Así se soslayan los serios inconvenientes apuntados, siendo ya superflua la continua suscripción de Acuerdos sectoriales.

Como rasgos definitorios de los Acuerdos Complementarios Generales, podemos destacar:

a) Como su propio nombre indica se trata de un Acuerdo de tipo general, lo que posibilita la coordinación de todos los programas y proyectos de cooperación que ejecute España.

b) Quedan claramente delimitados los órganos coordinadores, en este caso la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, a los que se diferencia de las entidades meramente ejecutoras.

c) Se encomienda la coordinación de todos los expertos y cooperantes, sea cual fuere su origen administrativo, al Coordinador General de la Cooperación Española, responsable de la oficina técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

d) Por último, los Acuerdos prevén la puesta en marcha de una Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación, cuya misión es preparar y dar contenido técnico y económico a las Comisiones Mixtas, cuyo carácter político es más acusado.

En resumen, cuenta tenida de la profunda sectorialización de nuestra cooperación hasta 1985, los Acuerdos Complementarios suponen un importante esfuerzo de ordenación y racionalización que no sería prudente perder de vista.

El primero de estos Acuerdos se firmó en San Salvador el 9 de junio de 1987 y a continuación se ha hecho lo propio con Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, República Dominicana, Venezuela, etcétera, hasta completar la mayoría de los países con los que España mantiene relaciones de cooperación al desarrollo.

Al lado de estos Acuerdos, eminentemente de carácter técnico, el Gobierno está procediendo a la firma de una serie de Tratados Generales de Cooperación y Amistad, de gran calado político y que pretendan completar y unificar, en cierto modo, lo ya dispuesto en virtud de acuerdos específicos, en materia política, consular, de cooperación económica, cultural, científica y tecnológica o cualesquiera otros convenios que se firmen entre las partes.

Inició esta política el Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Argentina, hecho en Madrid el 3 de junio de 1988, publicado en el *BOE* de 28 de agosto de 1989, al que han seguido, en diferentes fases de su tramitación, Tratados con México, Venezuela y Chile.

Los Tratados constan de una parte general, en la que destaca la puesta en marcha de un sistema regular de consultas políticas a alto nivel con el fin de armonizar las posiciones de los Estados firmantes en el ámbito internacional y sendos Acuerdos económicos y Protocolos de Cooperación Científica, Tecnológica y Cultural.

Los Acuerdos Complementarios Generales aparecen así como instrumentos técnicos para la mejor aplicación de los Tratados Generales, allí donde éstos se firman, siempre en el campo de la cooperación científica y técnica, que en los países con recursos escasos se transforman lisa y llanamente en cooperación al desarrollo.

¿Cuáles son los órganos que introducen estos meros instrumentos de Derecho Internacional para la mejor coordinación de las acciones que se emprendan para su ejecución por las partes?

Por lo que respecta a los Tratados Generales de Cooperación y Amistad, y con las salvedades inherentes a cada caso concreto, podríamos distinguir:

a) Comisión de Alto Nivel, presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores, para el seguimiento y ejecución del Tratado y que se reunirá de manera alternativa con periodicidad anual.

b) Comisión Ejecutiva para la aplicación del Acuerdo Económico, que celebrará contactos periódicos para garantizar un seguimiento efectivo del Tratado y asegurar la resolución positiva de los compromisos adquiridos.

c) Comité Económico-Financiero que determinará, de común acuerdo, los criterios para la elegibilidad de los proyectos, así como los sectores prioritarios y financiación.

d) Comisión de Programación, Seguimiento y Evaluación para la aplicación del Protocolo de Cooperación Científica y Tecnológica que se reunirá, al menos, dos veces al año e informará a la Comisión de Alto Nivel.

Debe tenerse en cuenta que se trata de órganos convencionales, nunca administrativos, y que sus competencias se circunscriben exclusivamente al ámbito del Tratado, estando, por tanto, su vigencia ligada a la del propio Convenio.

Diferente es el supuesto del órgano creado por los Acuerdos y Convenios Generales de Cooperación, el Coordinador General de la Cooperación Española.

Ninguna otra norma de Derecho Interno publicada en el *BOE* se refiere a este órgano a quien se encomienda el garantizar la coordinación de todos los expertos y cooperantes españoles bajo unas directrices únicas. En la práctica el mencionado Coordinador dirige una Oficina Técnica situada en los países receptores de cooperación española y administra un importante presupuesto bajo la dependencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

A tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo (*BOE* del día 18), las Oficinas Técnicas en tanto en cuanto no han sido consideradas como Misiones Diplomáticas, ni obviamente Consulares, deben definirse, según el artículo 26, como instituciones o servicios de la Administración del Estado en el exterior, sin carácter representativo para el desarrollo de sus actividades sectoriales.

Sin embargo, si bien puede decirse que el avance organizativo de nuestra cooperación por vía convencional —Tratados Generales y Acuerdos Complementarios globales— ha sido ciertamente notable, abriendo una vía de actuación firme para los próximos lustros, en lo concerniente a la configuración administrativa de la cooperación española en el exterior, está todo, prácticamente, por hacer.

Las Oficinas Técnicas deben dotarse de un reglamento de funcionamiento en el que figuren sus fines y competencias, que si se opta por encuadrarlas en el capítulo V del Real Decreto 632/1987, debe ser promulgado por el propio Consejo de Ministros (art. 26). En dicha norma debe regularse, asimismo, la figura del Coordinador General como Jefe de la Oficina Técnica. Todo ello, claro está, si se elige esta solución, pues todavía cabe considerar a las Oficinas como agregadurías sectoriales y, por consiguiente, Misiones Diplomáticas.

En el Derecho comparado existen, como se suele decir, soluciones «para todos los gustos», pero lo que sí aparece como absolutamente inaplazable es una regulación jurídica de las Oficinas Técnicas y de per-

sonal a su servicio, que llevan ya muchos años en una especie de «limbo» que lastra decisivamente su eficacia y efectividad. La indefinición normativa en cuanto al «estatus jurídico», aparte de ser impropia del actuar administrativo, es una fuente permanente de conflictos de todo tipo.

Las líneas directrices de la política española para la Cooperación al Desarrollo deberían reformarse en el sentido de incluir un nuevo apartado sobre la organización de nuestros servicios en el exterior. Es preciso delimitar el marco de actuación, decidir el régimen jurídico tanto de los servicios como del personal, y formular de manera clara y concisa sus funciones, sin olvidar la dotación presupuestaria que haga posible su existencia. El ordenamiento jurídico español, una vez impulsado el ordenamiento jurídico internacional por medio de los Tratados Generales y Acuerdos Complementarios, carece de las normas que regulen y organicen las Oficinas Técnicas de Cooperación, laguna que debe colmarse sin demora, so pena de prolongar por más tiempo una situación de por sí, insostenible.

Como conclusión a este apartado podemos decir que en los últimos años se han sentado las bases para una mejor organización de la cooperación española por medio de la creación de los órganos adecuados —Secretaría de Estado, Agencia y Comisión Interministerial— siempre susceptibles de reformas que hagan más efectivo su funcionamiento; el fomento de la actuación de los agentes sociales, en especial las ONG a las que a través de los fondos de la asignación tributaria del IRPF se han dedicado importantes recursos, en 1987, 1.345.679.778 millones de pesetas; en 1988, 1.184.583.494 millones de pesetas, y en 1989, 1.504.838.675; el establecimiento de las bases de la política española de cooperación al desarrollo, que parcialmente pueden revisarse, y por último, a través de una ordenación de la acción administrativa en el exterior, bien encauzada en el ordenamiento jurídico internacional y palpablemente insuficiente en nuestro ordenamiento jurídico.

V. ESTRUCTURA Y CARACTERES DE LAS NORMAS JURIDICAS

Se puede considerar, abundando en la tesis de GARCÍA DE ENTERRÍA, que el ordenamiento jurídico es más bien un conjunto de principios estructurales que no siempre están formulados como tales antes que un simple agregado de normas casuísticas.

La legislación sobre cooperación internacional, al estar conformado por normas de origen y rango diferente, pudiera inducir a creer que carecen de una mínima estructura. En efecto, cabe sacar la impre-

sión a primera vista de que se entremezclan los Reales Decretos, Ordenes Ministeriales e incluso Acuerdos del Consejo de Ministros sin orden ni concierto, tal y como quedó apuntado en las primeras líneas de este trabajo. La realidad es bien distinta en tanto en cuanto es posible arriesgarnos a ofrecer una sistematización de las normas de la cooperación internacional en los siguientes apartados:

Organización administrativa de la cooperación

1. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

a) Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores.

b) Orden de 12 de mayo de 1986 que desarrolla el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, sobre estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores.

2. Agencia Española de Cooperación Internacional.

a) Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma.

3. V Centenario del Descubrimiento de América.

a) Real Decreto 486/1985, de 10 de abril, por el que se crea el Alto Patronato para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América.

b) Real Decreto 488/1985, de 10 de abril, por el que se modifica y refunde la normativa aplicable a la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América.

4. Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

a) Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero, por el que se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

Bases de la política del desarrollo

1. Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987, sobre las Líneas Directrices de la Política de Cooperación al Desarrollo.

2. Respuesta a la Moción del Senado sobre la cooperación internacional de España para el desarrollo.

Ayuda al desarrollo

1. Fondo de Ayuda al Desarrollo.

a) Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, de Ordenación económica, medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior.

b) Real Decreto 509/1977, de 25 de febrero, por el que se establecen las normas rectoras de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo.

c) Real Decreto 2399/1977, de 19 de septiembre, por el que se modifica el 509/1977, de 25 de febrero, sobre composición y normativa de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo.

2. Ayuda de Emergencia.

a) Orden de 2 de abril de 1983 por la que se constituye el Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero.

3. Ayuda Alimentaria.

a) Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 13 de marzo de 1986.

Organizaciones No Gubernamentales

1. Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

2. Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero, por el que se establecen los requisitos y procedimiento para solicitar ayudas para fines de interés social, derivadas de asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3. Orden de 11 de febrero de 1991 por la que se convocan, para 1991, las ayudas y subvenciones destinadas al fomento de las actividades, programas y proyectos de cooperación al desarrollo que realicen las Organizaciones No Gubernamentales.

Evidentemente se trata de una opción de ordenación realizada entre otras muchas posibilidades y que corresponde a la compilación «Legislativa Básica de Cooperación Internacional» (Ediciones de Cultura Hispánica, 1989).

Sin embargo, dicha sistematización está perfectamente justificada.

La organización administrativa de la cooperación, que se inicia el 28 de agosto de 1985 con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, ha sido culminada

con una reestructuración que conllevó la puesta en marcha de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Organismo Autónomo de la Administración del Estado, que nos sitúa en un modelo descentralizado de ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo, que guarda ciertas similitudes con el experimentado con éxito por la mayoría de los países desarrollados. Con ello, queda completado, de momento, este decisivo capítulo organizativo, en el que se integra también la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, que garantiza la necesaria unidad de acción de todos los Departamentos Ministeriales que realizan acciones de cooperación al desarrollo.

Existen otros aspectos importantes de la cooperación internacional española que han sido ya regulados convenientemente; así, por ejemplo, la concesión de créditos con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo, la Ayuda de Emergencia al Extranjero o la convocatoria de subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales españolas. Es verdad que todavía faltan algunas materias relevantes, especialmente en lo referente al régimen jurídico de los voluntarios, expertos y cooperantes cuyo Estatuto, en todo caso, deberá inspirarse en la normativa comunitaria.

Evidentemente, los principios rectores de nuestra cooperación, o por decirlo en otros términos, las bases de la política de desarrollo del Gobierno, al no ser objeto de regulación legal, se encuentran plasmados en un Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987 que es de fundamental conocimiento si queremos saber la filosofía, objetivos, fines, medios e instrumentos de nuestra cooperación. Asimismo, la respuesta del Gobierno a la Moción del Senado sobre la cooperación internacional de España para el desarrollo, permite obtener una visión general de cuáles han sido los pasos dados por la Administración, desde octubre de 1984, para abordar cuestiones de tanta trascendencia como el aumento de recursos, la estructura organizativa, formación de personal especializado, adopción de nuevas tecnologías, delimitación de los campos de actuación, etc. Líneas directrices, contenido de la ayuda al desarrollo y estructura orgánica aparecen así como los pilares en los que se sustenta la cooperación española; pilares todos ellos que se cimentan en una normativa propia y adecuada que, aunque dispersa en el tiempo, posee una evidente coherencia interna. Coherencia que facilita sobremanera su sistematización en los cuatro grandes apartados referidos.

Al lado de esta estructura, cuyas razones hemos expuesto brevemente, nos interesa precisar ahora algunos caracteres del ordenamiento jurídico de la cooperación española.

En primer lugar cabe decir que dichos caracteres vienen determinados por los propios del ordenamiento administrativo con las pecu-

liaridades de rigor. Así, en lo que se refiere a su estructura jerarquizada según dispone el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es evidente que los Reales Decretos de organización y ayuda al desarrollo han de estar por encima de las Ordenes Ministeriales, y estimamos que también de los Acuerdos del Consejo de Ministros que no adopten la forma de reglamentos. Por lo demás el ordenamiento jurídico de la cooperación, puramente administrativo, participa de los caracteres que de éste se predicen: circunstancialidad, fugacidad, detallismo absorbente, interpretación extensiva de toda competencia administrativa, esquematismo, etc. Todo ello, sin embargo, viene atemperado, a nuestro juicio, por un elemento que la cooperación no comparte con el resto del Derecho administrativo: los tratados internacionales.

Ya hemos visto que el ordenamiento jurídico de la cooperación se nutre de tres ordenamientos diferentes: el español, de neta configuración administrativa; el internacional, a través de convenios, acuerdos y tratados, y el de cada uno de los Estados donde se ejerce la actividad exterior.

Por lo que a nosotros nos interesa, parece claro a tenor del artículo 96 de la Constitución que «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno».

Los tratados, pues, según se desprende del artículo 94 de la Constitución y del procedimiento seguido por su ratificación y publicación en el *BOE*, deben ser tenidos como leyes. La intervención necesaria de las Cortes, la sanción real y la publicación establecen que las normas de un Tratado válidamente celebrado poseen fuerza legal.

Queda conformado el ordenamiento de la cooperación por dos fuentes fundamentales: los Tratados que equivalen a las leyes y las normas que se enmarcan en el propio Derecho administrativo. Es obvio que debería existir una mayor armonía entre lo dispuesto en los Tratados y el resto del ordenamiento interno. Nos referimos una vez más a la necesidad de regular suficientemente aquellos aspectos que en los convenios tan sólo se citan de pasada: Coordinador General de la Cooperación, expertos técnicos y cooperantes.

VI. LA LEY DE LA COOPERACION Y EL ESTATUTO DE LOS COOPERANTES

Las conclusiones definitivas del Informe sobre el Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de abril de 1987, señalan que la reforma del sistema de cooperación internacional iniciada por medio de la crea-

ción de una Secretaría de Estado y de una Comisión Interministerial, debe ser completada en dos extremos:

a) Haciendo una investigación exhaustiva de los créditos que los diversos departamentos dedican a programas de cooperación internacional, lo que en buena parte, y si obviamos lo concerniente a la evaluación y seguimiento, se está logrando con los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

b) Potenciar en la medida precisa las unidades en el exterior que han de llevar a cabo los programas concretos de cooperación internacional, incluida la potenciación de personal (cooperantes).

Indudablemente este segundo aspecto no ha sido aún abordado con el suficiente rigor. En lo que se refiere a la estructura exterior, ya hemos visto que es necesario definir el marco jurídico y a continuación optar por el régimen laboral o administrativo. La elección de este último conlleva la publicación del correspondiente catálogo de puestos de trabajo, como sucede con el resto del servicio exterior. Al mismo tiempo no se puede aplazar por más tiempo la cuestión del Estatuto de los cooperantes, que merece párrafo aparte.

Con carácter previo conviene regular el tema del rango jurídico que deben ostentar las normas de la cooperación al desarrollo. Vaya por delante que todos los países europeos cuentan con una Ley de Cooperación al Desarrollo, siendo la última de que tenemos noticia la italiana, de 26 de febrero de 1987.

La Moción del Senado de 25 de septiembre de 1984 habla de una ley de la cooperación inspirada en los principios generales de cooperación internacional para el desarrollo y los principios de la proyección exterior de España.

En la práctica, la solución adoptada ha consistido en ir regulando aspectos concretos de la cooperación —estructura, organización, principios básicos, participación social, fondos para el desarrollo, ayuda de emergencia— por medio de normas reglamentarias que pudiesen, en su día, desembocar en una ley de la cooperación con vocación de permanencia y estabilidad. Esta ley, se pensaba, sería fruto de una dilatada experiencia operativa y no de una mera concepción técnica o de la adopción mimética de otros sistemas de Derecho comparado.

La postura puede que haya sido válida en una primera etapa de asentamiento. Sin embargo, la experiencia también ha demostrado que los reglamentos se pueden derogar por otros reglamentos y que normas sectoriales han frenado los intentos de coordinación general. Por otra parte, es de todo punto indudable que el rango de las líneas directrices —Acuerdo del Consejo de Ministros— es a todas luces insuficiente. En tanto que inspiradoras de la actuación de un decisivo sector de nuestra política exterior y, por consiguiente, de los tratados in-

ternacionales de cooperación que, como sabemos, tienen fuerza legal, parece razonable que formen parte de una ley propiamente dicha.

Pese a todo, donde la inexistencia de una ley se ha hecho sentir mayormente, hasta el extremo de hacer fracasar los intentos de regulación emprendidos, ha sido, sin duda, en lo que respecta al Estatuto de los Cooperantes.

Los expertos, cooperantes y voluntarios conforman lo que se puede denominar el personal ejecutor de los programas y proyectos de cooperación al desarrollo. En principio, para entendernos terminológicamente, los cooperantes constituirían el género, dividiéndose en expertos, que son aquéllos que a una adecuada formación unen una probada experiencia profesional y se les encomienda la dirección o ejecución de un determinado proyecto de cooperación, recibiendo a cambio una retribución adecuada, y voluntarios, quienes, según la definición del Consejo de las Comunidades Europeas, son las personas enviadas a los países en desarrollo a través de Organizaciones No Gubernamentales, en condiciones de remuneración parecidas a las locales, con el fin de contribuir al desarrollo estructural, económico y social de dichos países.

Al régimen jurídico que debe regular las condiciones de trabajo de expertos y voluntarios se le ha venido en llamar en nuestro país el Estatuto de los Cooperantes.

El objeto del Estatuto no era otro que definir su ámbito de aplicación, establecer el concepto de expertos y voluntarios, señalando el alcance jurídico de la relación contractual, los derechos, deberes o incompatibilidades, así como el contenido mínimo de los contratos y la delimitación de las competencias de la administración en la materia.

A la vez era preciso tener en cuenta la recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas de 13 de junio de 1985 a los países miembros relativa a la protección social de los voluntarios para el desarrollo.

Hasta el presente se han elaborado numerosos anteproyectos de Estatuto, el primero de los cuales data de 1983. Uno tras otro, impulsados desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y a pesar de que algún anteproyecto llegó a ser aprobado por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, han ido quedándose en el largo y tortuoso camino de la tramitación administrativa.

Las causas de este fracaso podemos encontrarlas en los siguientes hechos:

— Indefinición normativa en cuanto al rango legal del Estatuto (Real Decreto, Acuerdo del Consejo de Ministros, eran las propuestas).

— Incapacidad de regular suficientemente los aspectos fundamentales del régimen jurídico de los cooperantes —contrato, situación la-

boral, reinserción, excedencias, seguridad social, desempleo, asistencia sanitaria, prestaciones, situaciones administrativas— debido a que el rango reglamentario decidido impedía modificar normas superiores como el Estatuto de los Trabajadores o la Ley de la Función Pública.

— Imposibilidad de ajustarse a la recomendación de la CEE de 13 de junio de 1985, que para su acomodación a nuestro Derecho exige la reforma de normas con rango legal.

Todo ello hace que para cumplir la promesa del partido en el Gobierno, en su programa electoral de 1989, de publicar un Estatuto de los Cooperantes, haya de plantearse, como requisito previo, el del rango normativo y una vez solventado este extremo estudiar y definir su contenido siempre en la línea de las recomendaciones comunitarias.

Como han hecho otros países, valga como muestra la Ley Federal sobre Cooperantes al Desarrollo alemana de 18 de julio de 1969; parece aconsejable que sea una ley y no un reglamento, la encargada de regular cuestiones tales como la relación laboral —introduciendo un contrato *sui generis* de cooperación al desarrollo— la protección social o la reinserción sociolaboral, una vez terminada la misión o el proyecto.

En nuestro ordenamiento jurídico vigente tanto el Estatuto de los Trabajadores como la Ley de la Función Pública (aunque ésta sí hace una breve referencia) no contemplan las peculiaridades de la relación especial, que no es ni propiamente laboral, ni administrativa, de los voluntarios con las organizaciones en las que desarrollan sus actividades y programas. Y no sólo eso, en asuntos tales como excedencias, licencias, vacaciones o previsión social, la relación laboral, que ha sido la empleada hasta el momento, supone una seria dificultad para regular un vínculo que no se establece a cambio de la retribución de unos servicios prestados sino más bien, como en el caso de los voluntarios, en la benevolencia.

De ahí que, a nuestro juicio, no se pueda aplicar sin más ni más el Derecho laboral o administrativo vigentes en el caso de los voluntarios para el desarrollo, cuya relación de servicio no se basa en el lucro sino en la solidaridad. Así lo han comprendido el resto de los países desarrollados y así se desprende de la tan citada Recomendación de la CEE de 13 de junio de 1985. Para su aplicación, lo repetimos una vez más, habría que modificar el Estatuto de los Trabajadores y la Ley de la Función Pública.

Si bien no se considera urgente la elaboración de una Ley General de la Cooperación, sí lo es en cambio que vea la luz cuanto antes la Ley del Estatuto de los Cooperantes, destinada sobre todo a regular la situación de los voluntarios que son enviados por las Organizaciones No Gubernamentales al Tercer Mundo, y que hoy en día no disponen de una protección social parangonable con el resto de los países donantes. La ocasión puede utilizarse además para crear un Servi-

cio Nacional del Voluntariado, que encauce las expectativas de incorporación de numerosos colectivos juveniles a la cooperación al desarrollo, uno de los grandes retos, sin duda, de los gestores de la política del Gobierno en la materia.

Todas estas cuestiones merecen, desde luego, un detallado análisis. Parece claro, no obstante, que hay que tener presente las siguientes notas:

— La cooperación al desarrollo necesita dotarse de normas con rango de ley que introduzcan en nuestro ordenamiento jurídico con pleno derecho una materia que carece de antecedentes normativos y que es necesario regular *ex novo*.

— Sería aconsejable que, debido a los imperativos lógicos de nuestro ordenamiento, el régimen jurídico de los cooperantes y muy en especial el de los voluntarios, posea carácter legal. De otra forma no se podría regular una relación de voluntariado que ni es laboral ni administrativa.

— Las opciones son dos: o bien una Ley de Ordenación de la Cooperación al Desarrollo, en la que un título se dedique a los cooperantes, o bien leyes específicas para cada caso concreto: líneas directrices, voluntarios, etc.

La conclusión es obvia: la cooperación española dispone de una notable organización administrativa, bien estructurada, aunque carece de medidas que impulsen la participación social, sobre todo de las capas juveniles, en los programas de cooperación al desarrollo. Los intentos del Instituto de la Juventud son loables mas insuficientes. Ante la inexistencia de una «cultura de cooperación» con respaldo de la sociedad, se corre el riesgo de «burocratizar» en exceso la ayuda al desarrollo. No conviene olvidar que para organizar administrativamente cualquier competencia pública bastan buenos reglamentos.

Sin embargo, cuando se trata de encauzar y promover la participación de amplios sectores sociales en un campo de connotaciones tan especiales como la cooperación al desarrollo, se hacen imprescindibles las leyes.

VII. EL TRASFONDO ECONOMICO DE LA COOPERACION

Cuatro son los niveles en los que se desenvuelve toda política de cooperación al desarrollo:

- la ayuda bilateral directa de un país a otro,
- la cooperación multilateral y, en especial, a través de las Comunidades Europeas,

- la promoción de las actividades de las ONG y
- el fomento de la cooperación en el campo de la economía privada.

No vamos a entrar aquí, por exceder los límites de este trabajo, en la cooperación comunitaria que se rige por sus propias normas, ni en la multilateral, en la que España participa tanto a través de organismos financieros —BIRD, CFI, BID, BAD, etc.— como no financieros, pero sí merece la pena detenernos brevemente en lo referente al papel de la empresa privada en la cooperación al desarrollo.

Es curioso observar que la única norma con rango de ley que integra el ordenamiento jurídico de la cooperación española, sea el Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, de ordenación económica, medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior.

En su artículo séptimo se crea un Fondo de Ayuda Oficial al desarrollo, destinado a la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado español a otros Estados e instituciones públicas extranjeras, así como a instituciones financieras intergubernamentales.

Evidentemente se trata de una medida de fomento a la exportación de empresas españolas que se reglamentó mediante dos Reales Decretos en 1977, los números 509 y 2399. Este dato ha permitido al Fondo funcionar más como un instrumento de fomento financiero a la exportación que como un cauce para promover la ayuda al desarrollo a través de la iniciativa empresarial.

Aparte de la tarea de reconducir al Fondo de Ayuda al Desarrollo a los fines para los que fue creado, deben integrarse en nuestro ordenamiento jurídico una serie de normas de tipo financiero destinadas a fomentar la presencia de las empresas privadas en la ayuda a los países del Tercer Mundo.

A título de ejemplo convendría elevar el rango normativo y consiguientemente ampliar el campo de acción de la Compañía Española de Financiación al Desarrollo, que creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 1988, tiene como objetivo el incentivar la presencia de nuestro sector privado en los países en vías de desarrollo, tanto para fomentar su producción como para facilitar la penetración de tecnología española.

Asimismo, habría que regular un sistema de concesión de préstamos a empresas españolas que deseen establecerse en el Tercer Mundo, con preferencia en Iberoamérica, créditos para la introducción de nuevas tecnologías y ayudas económicas a la formación de empresas mixtas.

Esta regulación se hace más acuciante si cabe a raíz de la firma de los Tratados Generales de Cooperación y Amistad con Argentina, Chi-

le, México y Venezuela que dedican elevados fondos a la cooperación empresarial y a la iniciativa privada.

Por último, desde la propia Agencia Española de Cooperación Internacional, cuya vocación comercial se desprende del artículo 5 del Real Decreto 1527/1988, se podría poner en marcha un «servicio de orientación para la inversión de empresas españolas en el Tercer Mundo» que brindase la información y el asesoramiento necesarios a aquellas empresas interesadas en participar en los programas de cooperación promovidos tanto por la Administración española como por las Comunidades Europeas.

En todo caso, el incremento de las relaciones entre la Agencia y la Empresa privada ha de producir un beneficio y aprovechamiento mutuos.