

Javier Jiménez Ugarte

Director General del Instituto
de Cooperación Iberoamericana

El Marco legal de la Cooperación Española para el Desarrollo

SUMARIO: I. LEY DE COOPERACION. II. ESTATUTO DEL COOPERANTE. III. ACUERDOS EJECUTIVOS Y DECLARACIONES DE INTENCIONES. 1. Convenios con Ministerios y otros Organismos públicos. 2. Convenios con Comunidades Autónomas. 3. Convenios con Ayuntamientos. 4. Convenios con Universidades. 5. Convenios con otras instituciones. 6. Convenios de Restauraciones y Escuelas-Taller.

Bajo este título tan amplio quisiera realizar un estudio de las principales interrogantes que, desde un punto de vista normativo, vienen a la mente del estudioso cuando se habla de la cooperación internacional.

Todos nos referimos, en un primer momento, a la existencia o a la necesidad de una «Ley de Cooperación» que regule debidamente todo lo que cae dentro de este concepto, tan en boga en la actualidad. Además, es muy frecuente escuchar interrogantes sobre la delimitación de lo que conocemos como el «Estatuto del Cooperante».

Una segunda cuestión sería de la revisar los principales textos legales en vigor referentes a la cooperación. Dentro de este capítulo, sería necesario hacer referencia también a los Tratados Internacionales con su propio valor normativo, debidamente recogido en nuestra Constitución.

Por último, y aunque sea dentro de una interpretación amplia del término legal, deberíamos intentar explicar de qué manera las instituciones responsables de la cooperación han ido tejiendo una red de distintos tipos de instrumentos jurídicos, que cabría englobar dentro del

concepto de «Convenios Marco», «Declaraciones de Intenciones», «Acuerdos Ejecutivos» o «Memoranda».

I. LEY DE COOPERACION

España no tiene una Ley de Cooperación, y, sin embargo, son numerosísimas las declaraciones políticas en favor de este tipo de norma por parte de los distintos partidos políticos tras la transición democrática.

Sin duda, el principal esfuerzo que se hizo en este campo tuvo lugar en torno a los años 1983-1984. Se elaboró entonces por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y concretamente por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, un anteproyecto de ley que, tras distintos estudios previos, fue presentado formalmente ante la Comisión de Subsecretarios.

Constaba el anteproyecto de doce breves artículos y dos disposiciones finales. Además se adjuntaban las correspondientes «memoria explicativa» y «memoria económica».

En la primera se destacaban tres grandes factores capaces de impulsar la cooperación española en el campo internacional. En primer lugar, la crisis económica mundial y la necesidad de hacer frente a la misma en los países menos desarrollados a través de una auténtica participación solidaria que superase planteamientos exclusivamente asistenciales ya trasnochados.

La segunda idea motriz era la de lograr, a través de la ley, una participación más activa de toda la sociedad en el esfuerzo de cooperación, ampliando así la mera gestión gubernamental. Por último, se consideraba imprescindible reorganizar los medios materiales y las estructuras administrativas sobre las que venía apoyándose la cooperación española.

En la memoria se recogían también los problemas básicos de la Cooperación internacional española entre los que se hablaba de «insuficiente coordinación, falta de recursos, dispersión de la información, ambigüedad de las directrices políticas, falta de arraigo social, desconexión con los sectores económicos privados, inexistencia de una regulación *ad hoc* del personal de la cooperación, etc.».

Las soluciones que proponía la ley se inspiraban todas en el criterio político de que la cooperación internacional era un área clave de las relaciones internacionales, por lo que, como éstas, caía dentro de la competencia exclusiva del Estado, prevista en el artículo 149 de la Constitución. Por otro lado, la dirección del Gobierno sobre esa política exterior, recogida en el artículo 97 de la Constitución, se debe instrumentar a través del Ministerio de Asuntos Exteriores que res-

ponde de la aplicación efectiva del principio de la unidad de acción en el exterior, plenamente coherente con la responsabilidad funcional de los distintos departamentos en materias de su competencia relacionadas con la cooperación.

También se preveía ya entonces la descentralización de la ejecución de los programas y actividades de la Cooperación internacional, a través del sector privado, y muy especialmente de las Organizaciones No Gubernamentales. Esta descentralización se recomendó que se aplicase también a las Comunidades Autónomas y entidades locales.

Por último, buscaba la ley hacer realidad, frente a las limitaciones técnicas impuestas por el régimen presupuestario plurianual, la existencia futura de una auténtica programación bianual en materia de cooperación, cuya viabilidad quería salvarse sobre estrictas pautas de seguimiento y control de los programas que fuesen siendo aplicados.

En el capítulo de reformas estructurales, la ley encomendaba al Gobierno, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, la creación de una Unidad especial de Cooperación y la supresión, o fusión, de los Organismos de la Administración del Estado que hasta entonces tenían asignadas competencias de Cooperación internacional.

En la «memoria económica», por un lado, se insistía en la necesidad de que España contribuya, en mayor medida, a la Cooperación con países en vías de desarrollo, y, por el otro, se insistía en que la aprobación de la ley no significaría incremento alguno del gasto público, ya que se mantendrían los mismos gastos de personal y ordinarios dentro de un esquema de mayor racionalización.

El anteproyecto de ley sufrió distintos embates dentro de la Comisión de Subsecretarios, y fue objeto de numerosas enmiendas. Así, por ejemplo, se añadió un párrafo para excluir directamente del ámbito de la ley la cooperación técnica en materia de defensa, y las actuaciones de naturaleza estrictamente económica.

También se pidieron mayores referencias a las Comunidades Autónomas. Se limaron asperezas en la manera de definir las competencias predominantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, atribuyendo, por ejemplo, el seguimiento de las acciones de cooperación al Ministerio directamente competente. Se discutió en profundidad, sin lograrse el necesario consenso, la posibilidad de presupuestar plurianualmente la cooperación. El tema del Estatuto de los Cooperantes dio lugar a diversas polémicas al discutirse su compatibilidad, como relación laboral, con el estatus del funcionario en servicios especiales. Tampoco se pudo cerrar la fórmula de vinculación entre la cooperación internacional y la prestación del servicio militar sustitutorio.

El anteproyecto de ley quedó pues «sobre la mesa» en varias ocasiones sin pasar a eventual aprobación del Consejo de Ministros. Fue un largo esfuerzo y es difícil, ahora, calibrar qué hubiese sucedido si aquel anteproyecto hubiese sido aprobado.

El Ministerio de Asuntos Exteriores volvió al ataque sobre este importante tema poco tiempo después, planteando similares soluciones a las que figuraban en el anteproyecto de ley, pero bajo el formato de *Real Decreto*. Faltó también el consenso político suficiente para que el Decreto fuese aprobado por el Gobierno, y ya en 1985 se abandonaron estos esfuerzos, recurriendo a *soluciones parciales* sobre las recomendaciones más urgentes que figuraban en los borradores.

Así, por ejemplo, aquel mismo año, por Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, se creó la «Secretaría de Estado de Cooperación Internacional», integrando en la misma a los distintos Organos del Ministerio de Asuntos Exteriores vinculados con la Cooperación Cultural, Técnica y Económica.

El 21 de febrero de 1986, por Real Decreto 451, se creó la «Comisión Interministerial de Cooperación Internacional», como Organo de apoyo en materia de Cooperación Internacional, al que se le encomendaron las tareas de coordinación que habían considerado imprescindibles los redactores del anteproyecto de ley. En el citado Real Decreto se regula el sistema de presentación y aprobación, por el Gobierno, del Plan Anual de Cooperación Internacional, y la elaboración de una memoria de seguimiento de los esfuerzos de nuestro país en este campo. También se fija la manera en que la Comisión Interministerial de Créditos FAD coordinará sus propuestas de dotación anual con la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

Años después, en 1988, por Real Decreto 1527, de 11 de noviembre, se procedió a la creación de la «Agencia Española de Cooperación Internacional» (AECI), Organismo Autónomo de la Administración del Estado, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Se habían tardado tres años en cumplir con aquella previsión de los borradores de ley sobre la necesidad de contar con un Organismo especial, dedicado a la Cooperación, que se inspiró en modelos ya existentes en Europa.

Las líneas directrices sobre la política de Cooperación al Desarrollo del Gobierno, fueron, por su parte, recogidas en un «Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987». También en este esfuerzo descriptivo del marco político y legal de la cooperación conviene mencionar la contestación del Gobierno, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, el 15 de abril de 1988, a las preguntas formuladas por el Senado sobre distintos aspectos de nuestra cooperación.

II. ESTATUTO DEL COOPERANTE

Evidentemente, al no aprobarse la ley, tampoco se cumplió con lo que preveía en su artículo 7: «El Gobierno regulará el Estatuto del Personal de la Cooperación Internacional. Podrán ser acreditados como cooperantes internacionales los españoles que, siendo funcionarios de carrera, o bien contratados, o voluntarios, y careciendo de la calidad de personal diplomático, presten servicios en el extranjero en ejecución del Plan de Cooperación Internacional. La acreditación a que se refiere el párrafo anterior será otorgada por el Ministerio de Asuntos Exteriores a propuesta, en su caso, de las entidades públicas o privadas interesadas, mencionadas en el artículo 2, último párrafo.»

Los artículos 8 a 10 preveían también que: «los cooperantes internacionales que sean funcionarios públicos permanecerán en situación de servicios especiales, si su misión tiene una duración superior a seis meses; en caso contrario, permanecerán en situación de servicio activo».

Se añadía que: «el Ministerio de Asuntos Exteriores solicitará, de los Gobiernos de los países en los que presta servicio el personal de la Cooperación Internacional, que le sean reconocidos los derechos establecidos por los Tratados y Acuerdos internacionales en favor de los Cooperantes internacionales».

Como indiqué anteriormente, estos artículos originaron fuertes polémicas en la Comisión de Subsecretarios al discutirse su coherencia, o no, con la normativa sobre la Función Pública, la necesidad del previo dictamen de la Comisión Superior de Personal, o el riesgo de que los funcionarios cooperantes se viesen asimilados a personal contratado, etc.

Sigue siendo frecuente la pregunta sobre si se va a elaborar, o no, un Estatuto de los Cooperantes. La situación actual no es ideal. En efecto, los funcionarios que prestan servicios a la Agencia Española de Cooperación Internacional en tareas de cooperación en el exterior, se acogen a los servicios especiales para poder acceder a puestos laborales eventuales, ya que no existe una relación de puestos de trabajo para funcionarios en el campo de la Cooperación. Es cierto que ello los coloca en una situación insatisfactoria frente a los puestos de trabajo para funcionarios previstos en el Servicio Exterior del Estado. Pero tampoco se habría podido llevar adelante el importante esfuerzo realizado en la Cooperación con Iberoamérica si no fuese por esta fórmula de los contratos laborales eventuales, más ágil, menos costosa, y en modo alguno rígida. Además, ello ha permitido contar con magníficos cooperantes extraídos del sector privado que han permitido enriquecer la gestión de la cooperación española.

No quisiera hacer previsiones sobre el futuro, y no sabría decir si políticamente se impulsará la elaboración de un Estatuto legal para los Cooperantes. Existen nuevos borradores muy detallados y exhaustivos, preparados también cuidadosamente por los responsables de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la Cooperación internacional.

Mientras tanto, la AECI ha ido recogiendo en resoluciones internas, plenamente vinculantes, los derechos y obligaciones de los cooperantes en el campo laboral, y ha procurado avanzar en la integración de las Oficinas Técnicas de Cooperación dentro del Servicio Exterior del Estado, sometiéndolas, como a las demás Oficinas sectoriales de los distintos Departamentos, a la dependencia orgánica del Embajador de España.

Por otro lado, las normas en vigor en muchos países iberoamericanos, reconocen el Estatuto del Cooperante y conceden al mismo derechos y privilegios significativos, aunque siempre distintos de los previstos en el Derecho Internacional para el personal diplomático y consular.

Precisamente, la Agencia Española de Cooperación Internacional encomendó al Catedrático de Derecho Internacional Público ANTONIO FERNÁNDEZ TOMAS un estudio sobre la forma en que los tratados bilaterales de Cooperación para el Desarrollo, suscritos por España, habían reflejado un Estatuto especial para los Cooperantes. En sus conclusiones, FERNÁNDEZ TOMÁS, diferenció los siguientes distintos tipos de Convenios Generales de Cooperación:

— Por un lado, los Convenios que prevén una regulación específica del Estatuto del Cooperante, bien en el propio texto del Convenio, bien en un protocolo anejo o en un protocolo complementario.

— Por otro lado, los Convenios que se remiten al Estatuto de los Expertos en Organismos Internacionales, o al Estatuto de los Miembros de las Misiones Internacionales.

— Por último, los Convenios Generales de Cooperación que no tenían previsión alguna de tratamiento especial en favor de los cooperantes.

Pienso, por todo ello, que la regulación interna de los derechos de los cooperantes por parte de la Agencia, la protección de los mismos dentro del Servicio Exterior del Estado y la serie de Convenios internacionales suscritos por España que reconocen derechos específicos, permiten afirmar que no existe una situación del vacío legal en lo que se refiere a los cooperantes involucrados en cooperación intergubernamental. La situación, ciertamente, es muy distinta en el caso de los cooperantes que actúan a través de otras instituciones públicas no estatales, o a través de las Organizaciones No Gubernamentales, donde se da una mayor indefensión.

III. ACUERDOS EJECUTIVOS Y DECLARACIONES DE INTENCIONES

Pasamos así al tercer conjunto de disposiciones, en este caso de menor carácter normativo, referentes a la Cooperación Internacional.

Recientemente se ha elaborado un breve estudio de las mismas en el Instituto de Cooperación Iberoamericana. El ICI solo, hasta la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y luego directamente la Agencia, han ido siempre bajo la tutela de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, suscribiendo múltiples acuerdos con diversas instituciones interesadas en la cooperación.

Cabría subdividir estos instrumentos en los siguientes grupos:

1. *Convenios con Ministerios y otros Organismos públicos*

Se han suscrito, por ejemplo, Convenios de Cooperación con los Ministerios de Industria y Energía, de Asuntos Sociales, de Justicia, de Sanidad y Consumo, de Trabajo y Seguridad Social, de Agricultura, Pesca y Alimentación, con el Consejo Superior de Deportes, con el Centro de Gestión Catastral, con el Consejo General del Poder Judicial, con la Secretaría General de Promoción Industrial y Tecnológica, etcétera.

2. *Convenios con Comunidades Autónomas*

Hay ya Convenios de colaboración, debidamente homologados por el Ministerio para las Administraciones Públicas, con la Comunidad Autónoma de Madrid, con la Generalidad Valenciana, el Principado de Asturias y la Junta de Andalucía. Se negocia en la actualidad otro con el Gobierno Autónomo de Galicia. En otras ocasiones se han suscrito acuerdos con determinados organismos de las propias Comunidades Autónomas, así, por ejemplo, con Iniciativas Regionales Madrileñas, S. A., o con la Agencia de Medio Ambiente de Andalucía.

Anualmente muchos de estos Convenios Marco se plasmarán en sus correspondientes «Planes Operativos» en los que se recogen los distintos proyectos de actuación.

3. *Convenios con Ayuntamientos*

Mencionaré los firmados con el Ayuntamiento de Barcelona o el Cabildo Insular de Gran Canaria.

4. *Convenios con Universidades*

Es un campo enormemente rico, por lo que seleccionaré sólo algunos, como los suscritos con la Universidad Autónoma, la Universidad Complutense, la de Alcalá de Henares, la Politécnica, la UNED, la de Barcelona, la de Cádiz, la de Valladolid, etc.

5. *Convenios con otras instituciones*

La lista es aún más amplia ya que va desde la Agencia EFE, el Centro Español de Estudios de América Latina, la CEOE, la Coordinadora de ONG, la FEMP, ENDESA, RENFE, Cruz Roja Española, el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, a Fundaciones como la Bosch y Gimpera, Ortega y Gasset, Fundación para el Desarrollo del Cooperativismo y Economía Social, etc.

6. *Convenios de Restauraciones y Escuelas-Taller*

Ha sido necesario suscribirlos con instituciones municipales iberoamericanas, dentro del ambicioso programa de Restauración del Patrimonio Histórico Iberoamericano, que viene financiando la Agencia Española de Cooperación Internacional con el Ministerio de Cultura, la Comisión Nacional para el V Centenario y la Dirección General de Relaciones Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Pienso que esta lectura rápida de los principales interlocutores de la Agencia Española de Cooperación Internacional en esta tarea de definición de marcos de actuación conjunta en la cooperación, ha permitido presentar una tercera dimensión dentro del título de este artículo «Marco legal de la Cooperación Española para el Desarrollo», que hará comprender mejor la realidad actual y las ilimitadas posibilidades de actuación futura.