

## ¿ORDENAR LA ACCIÓN EXTERIOR O DESVIRTUAR UNA COOPERACIÓN EXANGÜE?

### Sobre el futuro de la Cooperación al Desarrollo a la luz de la nueva Ley de Acción Exterior.

Javier A. González Vega

Catedrático de Derecho Internacional público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oviedo

En los últimos tiempos asistimos al intento por abordar una renovación de nuestra acción exterior. De un lado, se han acometido importantes desarrollos normativos en este ámbito: así, se ha aprobado recientemente una Ley sobre la Acción y el Servicio Exterior del Estado<sup>1</sup>, complementada con otros instrumentos con indudable incidencia en nuestra política exterior –como es el caso de la reforma de la Justicia universal o la Ley de tratados, aún en tramitación-. De otro, el Gobierno viene favoreciendo una reflexión sobre las prioridades y objetivos que deben guiar a la misma: en este caso, apoyando las sugerencias –supuestamente independientes– propiciadas desde diferentes instituciones de estudio de las cuestiones internacionales.

Dado que la cooperación al desarrollo constituye una de las vertientes de la acción exterior, es evidente que estas realizaciones y propuestas van a tener un impacto indudable sobre su futuro por lo que parece oportuno reparar en ellas, apuntando las previsibles líneas por las que podría discurrir aquella.

En cuanto a los nuevos instrumentos normativos, tal como se ha apuntado, el Parlamento español ha aprobado recientemente una Ley sobre la Acción Exterior del Estado a la que debe prestarse una especial atención toda vez que trata de establecer las pautas en torno a las cuales habrán de ajustarse en el futuro

las relaciones exteriores de nuestro país. Sin embargo –y ésta es la razón de que centremos nuestra mirada en ella– sus previsiones van mucho más allá del objetivo de articular la política exterior del Estado, pues abordan sus diferentes manifestaciones –incluida, naturalmente la cooperación al desarrollo– y están llamadas a incidir en el conjunto de actores implicados en la actividad exterior, tanto públicos (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, etc.) como privados (Empresas, ONGs, etc.).

Por otra parte, no olvidemos que la nueva Ley se alumbra en un parlamento controlado por la mayoría absoluta del Partido Popular y que se aprueba casi coetáneamente a la reciente reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que ha venido a reducir –aún más– la declinante jurisdicción universal –atada ya en corto en 2009 merced a una reforma aprobada entonces por un parlamento con una mayoría socialista: entonces el fautor de la reforma había sido Israel (afectado por un proceso penal en relación la muerte de civiles palestinos en la franja de Gaza), ahora lo es China, concernida por sendos procesos (Tibet y Falung Gong) cuya tramitación contemplaba indignada nuestra principal tene-dora de deuda<sup>2</sup>.

Por ello, no resulta difícil imaginar cuáles son las líneas centrales de este instrumento normativo que, no obstante, se ha visto sustancialmente mejorado en el curso de su tramitación parlamentaria: baste señalar en lo que aquí nos ocupa que las versiones iniciales –borrador y proyecto– sólo perseguían abordar una velada revisión –el mecanismo para ello eran una referencias puntuales en el artículo 22, desarrolladas in extenso en la Disposición final primera– de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo–

<sup>2</sup> Cfr. “China amenaza a España por el orden de arresto a su expresidente”, Diario *El País*, 12 de febrero de 2014, p. 9. La estrategia china ya venía desarrollándose en todos los frentes desde el inicio de la investigación ante nuestra Audiencia Nacional: no por casualidad el Profesor chino S. Yee, asociado del muy prestigioso *Institut de Droit International*, cuestionaba *urbi et orbe* la legalidad del procedimiento. Al respecto *vid.* La intervención del jurista en el Congreso anual de la estadounidense Sociedad Americana de Derecho Internacional (ASIL), en Yee, S., “A Call for a more rigorous assessment of universal jurisdiction”, *ASIL Proceedings 2013*, pp. 242-245. Sobre el particular, asimismo *vid.* Yee, S., “Universal Jurisdiction: Concept, Logic, and Reality”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 10, 2011, pp. 503-530.

<sup>1</sup> Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, BOE, núm. 74, 26 de marzo de 2014.

a través de la introducción del instrumento del Plan Director, en sustitución de los preexistentes Planes Anuales.

En cambio, el texto finalmente aprobado –si bien mantiene aquél objetivo<sup>3</sup>- confiere una relevancia indudable en el marco de la acción exterior a la cooperación internacional al desarrollo, cuyo entronque con nuestra venerable Constitución –cuyo Preámbulo impone el desarrollo de unas “relaciones de eficaz cooperación con todos los pueblos de la tierra”- reconoce<sup>4</sup>. E incluso este compromiso parece verse reforzado en sus disposiciones pues ya en el art. 2.d) enuncia como uno de los objetivos de la política exterior de España “la lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados”.

Sin embargo, esa previsión no se ve confortada en el dispositivo que dedica un único y magro artículo –el 24- a la acción exterior en materia de cooperación al desarrollo, estableciendo que:

“se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano sostenible y al pleno ejercicio de los derechos, mediante la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de Derecho, la reducción de las desigualdades, el fomento de los sistemas de cohesión social, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género; dando una respuesta de calidad a las crisis humanitarias.”

**Con todo, pese a su parquedad, son loables sin duda**

<sup>3</sup> Que además fortalece pues añade a esas reformas la propia reestructuración de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), no prevista inicialmente (vid. Disposición Final Primera, 3).

<sup>4</sup> En concreto, el párrafo relevante del Preámbulo de la Ley de acción Exterior reza así: “Para España, la aprobación de la Constitución... ha propiciado el establecimiento de nuevas dimensiones de la Acción Exterior, como lo es la cooperación internacional al desarrollo. Y todo ello con fundamento en el firme compromiso con los valores fundamentales que inspiran las relaciones dentro de la comunidad internacional, muy en especial, los valores de la dignidad humana, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la solidaridad, el fomento de la paz, el respeto del Derecho Internacional y el compromiso con el multilateralismo”

los objetivos aquí expuestos (aunque no deja de causar perplejidad la evocación de las exigencias de calidad en el contexto de la asistencia humanitaria, más propias de un estudio de mercado que de una Ley). De hecho, la apuesta por la “condicionalidad democrática” –la promoción de los procesos democráticos, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos- en la articulación de la ayuda española ya había sido avanzada por el actual Ministro de AAEE y Cooperación al presentar las líneas generales de la política de su Departamento al comienzo de la presente legislatura. Decía entonces el Sr. García Margallo que:

“La cooperación al desarrollo no se limita a aportar nuevos recursos económicos. Quizá habría que dejar de preguntarse por qué existen países pobres para preguntarse por qué hay naciones ricas, y la respuesta la encontraríamos en las prácticas de buen gobierno. Por eso, el ministerio prestará especial atención a lo que se ha venido a denominar gobernanza.”<sup>5</sup>

Por otra parte, este planteamiento acude al encuentro de lo que es una exigencia que viene inspirando desde hace muchos años la acción que en este ámbito desarrolla la Unión Europea, por lo que siquiera por razones de coherencia nuestro Estado debe conferir relevancia a estos principios<sup>6</sup>. Naturalmente, dicho lo anterior, conviene no olvidar los numerosos problemas que suscita en la práctica la implementación de esta “condicionalidad democrática” como revela la decepcionante trayectoria de la propia Unión Europea<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, año 2012, X Legislatura, núm. 42, Asuntos Exteriores, sesión núm. 2, 22 de febrero de 2012, p. 7.

<sup>6</sup> Aunque no sólo por esas razones pues como se ha advertido “el interés por afianzar un sistema de libertades en los países receptores de la ayuda no responde sólo a un criterio ideológico, sino también a un criterio técnico, pues se trata de la mejor fórmula conocida para procurar la correcta distribución de la asistencia y, de esta suerte, velar porque no se extravíe el dinero público salido del presupuesto español. Es decir, la “condicionalidad” es una medida saludable también para la propia democracia española...” (Roldán Barbero, J., *Las relaciones exteriores de España*, Dykinson, Madrid, 2001, p. 168, n. 566).

<sup>7</sup> La absoluta ineficacia de este mecanismo quedó puesta claramente de manifiesto con el estallido inesperado de las revueltas denominadas “Primavera árabe”. Al respecto vid. Blanc Altemir, A., *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Tecnos, Madrid, 2012, pp. 99-100.

Un elemento muy relevante se sitúa en el art. 11 que establece que:

“1. Las actividades que las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan realizar en el exterior en el marco de las competencias que les sean atribuidas por la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las leyes, respetarán los principios que se establecen en esta ley y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno.

2. Asimismo, dichas actividades de las Comunidades y Ciudades Autónomas se adecuarán a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior, elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley y establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, cuando definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España.

Las entidades que integran la Administración Local estarán sujetas a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas.”

Las implicaciones de esta disposición concebida con miras a embridar la actividad exterior desplegada por los diferentes actores públicos, puede suponer en la práctica un severo recorte a la cooperación descentralizada desarrollada hasta ahora por Comunidades Autónomas y Corporaciones locales; máxime si se tiene presente la severa disciplina en materia presupuestaria y financiera que en los últimos años viene imponiéndose a estas entidades públicas. Es cierto no obstante que el impacto de esta dinámica centralizadora se ha visto atenuado en la propia Ley, pues la ya mencionada reforma de la Ley de Cooperación operada por la Disposición Final Primera de la Ley merced a la introducción del instrumento del Plan Director ofrece una caracterización del mismo como herramienta vinculante para la sola “Administración General del Estado” en

lugar de referirlo al conjunto de la cooperación española, como planteaban las versiones iniciales del texto.

Para concluir este somero repaso a la Ley de Acción Exterior, conviene reparar en una pieza clave de su engranaje: la futura Estrategia de Acción Exterior, cuya adopción corresponde al Gobierno y a la que se concibe como

“la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior, y recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior a las que dota de coherencia interna.” (art. 35.1).

De nuevo en ella emerge un afán centralizador como revelan las previsiones en cuanto a su formulación al disponer que

“el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recabará e integrará, en su caso, las propuestas de actuación exterior de los órganos constitucionales, de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de las Entidades Locales. La no integración de las propuestas de los órganos y entes mencionados en el párrafo anterior deberá ser motivada y fundarse en la adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno.” (art. 35.3)

A tenor de lo anterior, parece evidente que la Acción Exterior de nuestro Estado –y de sus Administraciones, dado el afán centralizador previamente descrito- vendrá determinada por este nuevo documento de inminente aparición: la Ley (Disposición Adicional 1ª) ha previsto que en un plazo de 6 meses desde su entrada en vigor –ergo, a finales del próximo mes de septiembre- el Ministro de AAEE presente al Consejo de Ministros una propuesta en tal sentido. Así las cosas ¿es factible conocer cuáles serán las líneas sobre las que se sustentará la futura Estrategia de Acción Exterior?

En este orden, conviene llamar la atención sobre el informe Hacia una renovación estratégica de la política exterior española<sup>8</sup>, dado que -como en él se reconoce- se trata del borrador de la futura propuesta que el Ministerio de AAEE y Cooperación presentará al Consejo de Ministros<sup>9</sup>.

En él también se resalta la importancia que en la proyección exterior de nuestro país cobra nuestro sistema de cooperación internacional para el desarrollo del cual se afirma que posee “una ambición de protagonismo internacional y probada capacidad de actuación”<sup>10</sup>.

fundaciones de grandes empresas privadas- y las actividades de sostenibilidad que llevan a cabo muchas empresas en los países donde operan<sup>11</sup> o que en el mismo informe se apunten conceptos (p.e. “cooperación triangular”) a través de los cuales se trata -en aras de una supuesta eficiencia<sup>12</sup>- de encubrir los severos recortes producidos en la ayuda y las modificaciones en cuanto a sus destinatarios<sup>13</sup>. Naturalmente, insertos en esta dinámica “revisiónista”, los “estudios” propiciados desde la misma institución sugieren que las disfunciones de nuestra cooperación al desarrollo resultan en buena medida deudoras del significativo incremento de la ayuda desarrollado en periodos precedentes<sup>14</sup>.



Pese a lo anterior, no es casual que el documento -elaborado por el Real Instituto Elcano, un think tank financiado por las multinacionales españolas- propicie una mistificación de la cooperación al desarrollo abonando una revisión conceptual que se postula desde las instituciones al servicio del poder. De ahí, que sugiera que la cooperación al desarrollo se nutre “de la movilización de fondos privados -por ejemplo, 8 Real Instituto Elcano, *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, (Informe Elcano núm. 15), (I. Molina, coord.), Madrid, 2014. 9 *Ibid.*, p. 23. Además, de su relevancia es prueba el hecho de que a su presentación hayan concurrido el actual Ministro de AAEE y Cooperación y dos de sus antecesores en el cargo, los Sres. Oreja y Solana (Cfr. Diario *El País*, 24 de febrero de 2014, p. 20). 10 Real Instituto Elcano, *Hacia una renovación estratégica de la política exterior...*, cit., p. 43.

En todo caso, todos estos intentos no pueden ocultar un dato indudable cómo es la sostenida reducción de la contribución española en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En efecto, si ceñimos nuestra 11 *Ibid.*, pp. 100-101. Naturalmente, no estamos rechazando la necesaria implicación -y la potenciación, en su caso- de esa contribución de las empresas al esfuerzo de la cooperación, suficientemente alardeada a través de la demasiado bien vendida Responsabilidad Social Corporativa. 12 El concepto de eficiencia es hipostasiado por la Ley de Acción Exterior al configurarlo como uno de los principios rectores de nuestra acción exterior y caracterizarlo por “la utilización eficiente, la racionalización y la austeridad en el empleo de los recursos públicos.” (art. 3.2.d). 13 Real Instituto Elcano, *Hacia una renovación estratégica de la política exterior...*, cit., p. 89. 14 Olivie, L., “¿Qué se puede aprender de la cooperación al desarrollo para el diseño de un sistema de acción exterior?”, Real Instituto Elcano, *Estrategia Exterior Española*, 16/2014, 20 de mayo de 2014, p. 6.

observación a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) resulta evidente esta evolución en el periodo comprendido entre 2008 y 2014 (vid. gráfico). Peor aún es el hecho de que el porcentaje de la Renta Nacional Bruta destinado a la misma nos sitúe en un pelotón de cola en el que compartimos tan dudoso honor con países como Eslovaquia, R. Checa o Grecia o que las previsiones de cara al futuro sitúen la aportación de nuestro Estado en niveles semejantes a los existentes a finales de la década de los 80 del pasado siglo, cuando nuestro Estado apenas había abandonado su condición de receptor de ayuda y carecía aún de un marco normativo e institucional específico en la materia<sup>15</sup>.

En suma, si -tal como se había observado<sup>16</sup>- la política de cooperación internacional al desarrollo es la que ha experimentado un giro más acusado con la entrada en funciones del Gobierno del Partido Popular, aunando severas reducciones de la ayuda con un sesgo utilitarista y economicista, esta involución contraría abiertamente las finalidades inherentes a una política de cooperación digna de tal nombre, y parece recrudecerse con los nuevos instrumentos y con las ideas que alientan la pretendida reflexión en torno a la futura Estrategia de acción exterior.

---

15 Cfr. Agudo, A., "España a la cola mundial en ayuda al desarrollo", *Diario El País*, 9 de abril de 2014, p. 33.

16 Manzano, C. "Política exterior y de seguridad española en 2012: entre lo pragmático y lo involuntario", *Anuario Internacional CIDOB* 2013, p. 220.

