
REFLEXIONES EN TORNO A LAS IMPLICACIONES Y RETOS DE LA LEY DE COOPERACIÓN

MANUEL MONTOBBIO*

RESUMEN

España ha pasado, en pocos años, de país receptor de ayuda al desarrollo, a importante donante. Este proceso ha cristalizado en la Ley de Cooperación Internacional, recientemente aprobada. El artículo analiza sus implicaciones y sus retos, partiendo de los inicios, con la integración en los distintos Bancos Regionales de Desarrollo y la participación en foros y organismos internacionales, hasta la creación de los instrumentos para la planificación y la gestión de la ayuda, como son la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, la Agencia Española de Cooperación Internacional o la Oficina de Planificación y Evaluación. La Ley puede ser la culminación del proceso, pero aún queda mucho camino por recorrer.

Érase una vez un país que se hizo cooperante... Érase una vez que en ese país, tras haber recorrido su camino de infancia y juventud como cooperante, se aprobó una Ley de cooperación largamente anhelada y esperada, que abría el espacio y la oportunidad para el salto hacia la plena madurez y desarrollo potencial de su cooperación...

¿Cuáles son la trascendencia histórica, las implicaciones y los retos que plantea la recientemente aprobada *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*? Las reflexiones que a continuación se exponen pretenden responder a tal pregunta. Reflexiones nacidas del conocimiento y los datos de la realidad de la cooperación española en su evolución histórica, pero también de la propia experiencia como diplomático que ha vivido desde 1987 —unas

* Diplomático y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona.

veces desde el desempeño directo de responsabilidades profesionales en el ámbito de la cooperación, otras desde el seguimiento fruto del interés personal— las vicisitudes y avatares de ésta por llegar a ser, como dijera María Zambrano de España, “algo que todavía no lo es del todo”. Respuesta que exige a mi juicio plantear como punto de partida la doble consideración de la propia naturaleza de la cooperación al desarrollo y de sus orígenes históricos en España y del camino seguido por la Cooperación Española hasta su configuración actual para abordar a continuación el análisis en clave de pasado y de futuro de la Ley.

I. Introducción. El punto de partida

a) De la cooperación al desarrollo

La expresión “cooperación al desarrollo” da fe, en su propia formulación conceptual, del doble énfasis, no exento de una íntima y tácita tensión, en ella presente. Por un lado, el desarrollo como objetivo, como problema al que dar respuesta, base de la relación norte-Sur como eje estructurador de las relaciones internacionales contemporáneas. Por otro, la cooperación como política pública de los Estados del norte, conformada por los procesos, interrelaciones e influencias que inciden en la formulación y configuración de toda política pública. Cooperación, si bien dotada de una autonomía relativa determinada por el desarrollo como objetivo propio, a su vez instrumental de otras políticas del Estado, fundamentalmente la política exterior, y también en relación con la política económica y comercial.

Política de cooperación al desarrollo susceptible de diferentes concreciones alternativas, cuya definición implica la de los siguientes aspectos que determinan su configuración: sus motivaciones, principios, objetivos y prioridades; su grado de autonomía relativa; sus instrumentos y modalidades; los mecanismos institucionales para su diseño y ejecución; su relación y coordinación con las políticas de cooperación de otros actores internacionales, en el caso de España particularmente la Unión Europea.

Como en cualquier otra política pública, a nivel del sistema político en su conjunto, tres actores darán lugar en su interrelación a la concreción del modelo en uno u otro sentido (y antes a la existencia y grado de prioridad de la propia política): la sociedad, el Legislativo y el Ejecutivo, articulada la primera como opinión pública que influye y reacciona en y ante las decisiones del segundo y el tercero.

b) Del alumbramiento de la cooperación al desarrollo en España

Hasta no hace tanto, hablar de desarrollo como objetivo de las políticas públicas del Estado español era referirse al propio. Lo cual no significa que en sus relaciones internacionales el Estado no se planteara la cooperación como instrumento, como demuestra la existencia de una Dirección General de Cooperación Técnica Internacional en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Instrumento sin embargo planteado no tanto para la promoción del desarrollo del Sur como para la transferencia mutua de tecnologías y conocimientos con otros actores internacionales, en beneficio del propio desarrollo, así como del fortalecimiento de las relaciones con dichos actores, en cuyo marco se daban también acciones o proyectos de cooperación al desarrollo en algunos casos, sin responder sin embargo a una verdadera política en este ámbito. Y es que, hasta principios de los ochenta, España era considerada y se consideraba como país receptor de cooperación. Los institutos o entidades adscritos al MAE que después se integrarían en la AECI, como el Instituto de Cultura Hispánica, reconvertido en Instituto de Cooperación Iberoamericana, y el Instituto Hispano Árabe de Cultura, constituían instrumentos para dotar de contenido y fortalecer las relaciones con zonas del mundo prioritarias y con las que se deseaba mantener una especial relación, que se planteaban sin embargo como objetivo no tanto el desarrollo como la presencia y relación cultural. Sólo en Guinea Ecuatorial se lleva a cabo, a partir de la caída de Macías, una completa política de cooperación al desarrollo, de la que el establecimiento en el MAE de la Oficina para la Cooperación con Guinea Ecuatorial constituyó el reflejo institucional. La transición política, fundamentalmente interior, plantea el reto y la posibilidad y da lugar a la transición exterior, de la que la construcción progresiva de una política española de cooperación al desarrollo acabará formando parte consustancial.

¿Cómo se pasa de ese antes al después del ahora? ¿Cuál es el acta de nacimiento de la Cooperación Española? Si bien, como señala la propia exposición de motivos de la Ley, algunos contemplan la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 1976, las actividades ya desarrolladas en este ámbito por el MAE, el ingreso en los diferentes Bancos Regionales de Desarrollo y la participación en los diferentes foros y organismos internacionales dedicados a la cooperación al desarrollo, o el Informe sobre la Cooperación Internacional en España elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado y la subsiguiente moción sobre ésta aprobada por el pleno de dicha cámara en 1984 como momentos germinales de la Cooperación Española, cabe considerar ésta el Real Decreto 1485/1985 por el que se estableció la estructura orgánica básica del MAE y se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación

Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)¹. Creación reflejo de la voluntad política del Gobierno de hacer de la cooperación internacional una verdadera política pública e instrumento fundamental de la política exterior, coincidente en el tiempo con la inminente adhesión a la entonces Comunidad Europea, y consecuente participación y dedicación de fondos públicos españoles a la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo.

II. El camino

a) Juventud y primeras experiencias

Primero el continente y después... La SECIPI nace como personaje en busca de autor, marioneta tras su propia vida. Es hija, como se ha apuntado, de un acto de voluntad política gubernamental. Ni más, ni menos. No lo es, *a sensu contrario*, de una evolución y maduración de la opinión pública que hace ineludible la respuesta gubernamental de creación de una nueva política pública, ni de una experiencia gubernamental y administrativa previa en la misma de la que sea consecuencia natural e inevitable la creación de la Secretaría de Estado.

El reto de ésta, de su titular y su equipo, será entonces en su fase inicial no tanto gestionar una política ya existente, sino concebirla e ir la creando progresivamente a partir de lo existente y de la legitimación y carta de naturaleza para ello que supone la propia existencia de la SECIPI. Camino en el que se dan varios pasos y en varios frentes:

- El intento de dar una coherencia global y articular en función del objetivo del establecimiento de una política española de cooperación internacional, y de cooperación al desarrollo en particular, a la acción de las

1. Si bien la decisión política fundamental con la creación de la SECIPI radica en la creación de una política de cooperación internacional, no cabe ignorar el PI (para Iberoamérica) que junto con el CI (para la Cooperación Internacional) conviven en la SECIPI, entre los que no puede dejarse de señalar, al menos potencialmente, una cierta competencia o tensión interna. "Y para Iberoamérica" que responde a la voluntad política del Gobierno de presencia de alto nivel en América Latina, dotándose, junto al ministro de Asuntos Exteriores, de un Secretario de Estado para Iberoamérica, al tiempo expresión de la prioridad política otorgada a ésta (sólo equiparable a la Unión Europea, que cuenta asimismo con un secretario de Estado dedicado a ella) e instrumento de presencia política y relación con la misma. Sin embargo, la importancia política y la proyección informativa y de opinión pública de Iberoamérica, así como la agenda ya definida de las relaciones con ésta, el reto de política exterior de construir una relación renovada y llena de contenido con ella, con el necesario referente del quinto centenario, frente al carácter más técnico y la agenda por construir de la cooperación internacional puede suponer para el secretario de Estado la tentación o la tendencia a priorizar el PI frente al CI, o a dedicarse al primero en detrimento del segundo.

distintas dependencias del MAE que quedan enmarcadas en la Secretaría de Estado —las Direcciones Generales de Relaciones Económicas Internacionales, Relaciones Culturales y Cooperación Técnica Internacional, el ICI, el IHAC y la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial—, transformando en algunos casos su diseño original como instrumentos de presencia y acción cultural en instrumentos de cooperación al desarrollo, y promoviendo el paso de la atención puntual a proyectos a enfoques más globales y sistemáticos que contemplen el desarrollo como objetivo específico.

- La lucha por el aumento progresivo de los fondos presupuestarios asignados a la Secretaría de Estado, muestra real de la voluntad política de creación de una política de cooperación que encarna la creación de la SECIPI al tiempo que base para el efectivo desarrollo de ésta.
- La creación en 1986 de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) como instrumento de coordinación de la cooperación realizada por los diferentes ministerios del Gobierno.
- El acometimiento de un proceso de reflexión y conocimiento tendente al diseño del modelo deseado para la Cooperación Española, en sus planteamientos, objetivos, instrumentos y diseño institucional. Proceso que llevará a la aproximación y estudio de otras cooperaciones y la definición progresiva de las opciones, y el intento de su realización en varios ámbitos que se describen a continuación.
- La definición de los principios rectores, objetivos, fines, medios e instrumentos de la cooperación española al desarrollo en las *Líneas Directrices de la Política Española para la Cooperación al Desarrollo*, aprobadas por el Consejo de Ministros en diciembre de 1987.
- La definición progresiva de una visión y posición española de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo, realizada al hilo de la preparación de la presidencia comunitaria española del primer semestre de 1989, e impulsada durante ésta.
- La definición de un modelo institucional y su negociación con Hacienda y Administraciones Públicas, lo que dará lugar, a finales de 1988, a la reestructuración de la SECIPI, que se dota de un modelo institucional cuyas principales innovaciones son la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE). Modelo que supone un salto cualitativo al dotar a la cooperación española una estructura administrativa apropiada para el diseño y ejecución de una política de cooperación al desarrollo, sin embargo no coincidente totalmente con el planteamiento inicial que se hacía de éste desde Exteriores y la SECIPI, con diferencias que después explicarán en parte las dificultades encontradas en el rodaje del modelo.

- La creación y salto cualitativo en la dotación de una línea de subvenciones a ONG dedicadas a la cooperación al desarrollo, con efectos tanto como instrumento de cooperación como de sensibilización de la opinión pública española hacia la cooperación al desarrollo².
- En el ámbito bilateral, y especialmente hacia Iberoamérica, la suscripción progresiva de tratados de amistad y cooperación, de cuya relación se constituye ésta en componente esencial e instrumental.

De alguna manera, el Decreto de Reestructuración de la SECIPI y creación de la AECI (diciembre de 1988) puede considerarse como la culminación de esta etapa, y la carta de presentación en sociedad internacional y nacional de una joven *cooperación española* que tiene a priori todo lo que hay que tener para encarnar una verdadera política de cooperación al desarrollo.

b) En rodaje

Sin embargo, en su funcionamiento real la práctica no se corresponde necesariamente con la teoría, lo urgente se come a lo importante, el equilibrio entre lo político, lo administrativo y las demandas de la opinión pública pueden tener lugares distintos a los previstos.

Así, la reestructuración de la SECIPI lleva implícito un modelo institucional en el *policy making* de la política de cooperación española: la OPE realiza una planificación y diseño de ésta, que es aprobada y asumida políticamente por el secretario de Estado CIPI, quien encarga a la AECI su ejecución, a su vez evaluada por la OPE, en un proceso circular y retroalimentado en que se distingue claramente el diseño, planificación y evaluación de la política de su ejecución.

Veamos los factores que determinan el funcionamiento real del modelo en el triple plano administrativo, político y de la opinión pública:

- En el primero, si bien la SGCPCC se pone en marcha sin especiales dificultades, resulta determinante la plasmación real de la OPE y de la AECI:

2. A finales de los ochenta, con la introducción de un porcentaje del IRPF dedicado a otros fines de interés social (como alternativa voluntaria a la contribución del Estado a la Iglesia católica), el volumen de fondos dedicados a las subvenciones a ONGD aumenta sustancialmente —pasa en un año de unos quinientos a unos dos mil millones de pesetas, y a partir de ahí aumenta sostenidamente—, con las consecuencias en los ámbitos señalados, y en el propio crecimiento y consolidación de las ONGD.

- En sus primeros pasos, la OPE realiza unos primeros esfuerzos de planificación geográfica, sectorial y multilateral³, después no continuados; asume la elaboración directa del PACI, hasta entonces encargada a un consultor externo; y, sobre todo, víctima del fracaso del modelo institucional original en su previsión de una unidad administrativa específica para las subvenciones a ONG —entonces legalmente atribuidas a la SECIPI y no a la AECI—, le es adjudicada la gestión de éstas, lo que, dado el progresivo aumento de su volumen financiero, se convierte en un cáncer al que debe dedicar la mayor parte de sus recursos humanos, con el consiguiente coste de oportunidad en detrimento de su dedicación a la planificación y evaluación (esta última nunca acometida antes de la aprobación de la Ley). En este sentido, puede decirse que la decisión de atribuir la gestión de las subvenciones a ONG a la OPE⁴ acabó implicando de hecho una alteración sustancial del modelo diseñado. Igualmente, asume la secretaría y preparación de la CICI y otras cuestiones. Especialmente, la preparación del ingreso de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y, una vez éste tiene lugar en 1991, su seguimiento y la definición de la posición española en el mismo.
- Por su parte, la AECI acomete un difícil proceso de puesta en marcha y rodaje, en buena medida determinado por la opción de la modalidad de ésta: frente a la de crear *ex novo* una nueva Agencia de Cooperación, seleccionando al efecto a los profesionales más adecuados y determinando la dotación idónea de éstos, la de asumir la herencia de las instituciones preexistentes —no diseñadas, algunas menos que otras, en sus dimensiones y personal para la gestión de una política de cooperación, lo que implica un proceso de reconversión y adaptación para el desempeño efectivo de las nuevas funciones⁵—. Igualmente, por el progresivo aumento del presupuesto, que plantea como objetivo vital su gestión y gasto eficaz en tiempo útil, sin lo cual difícilmente podría continuar el

3. La definición de una estrategia española en la política comunitaria de cooperación al desarrollo y las relaciones Comunidad Europea-América Latina, el Plan Español de Cooperación con Centroamérica y el Plan de Cooperación Quinto Centenario pueden ser destacados entre los resultados de los esfuerzos acometidos en esta línea.

4. Antes éstas eran gestionadas directamente en el Gabinete del Secretario de Estado CIPI.

5. En términos de personal, la herencia del ICI es la más grande, seguramente en aquel momento excesiva para la dimensión del presupuesto a gestionar, lo que da un alto ratio de personal por cantidad de ayuda administrada. Por el contrario, el ICD (Instituto de Cooperación al Desarrollo), por ser fundamentalmente de nueva creación, superadas las dificultades iniciales logrará una dotación de personal más adecuada en preparación y ratio de recursos humanos por cantidad de ayuda administrada. La transición del IHAC al ICMA (Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe) plantea el reto de la adaptación del personal a nuevas funciones y contenidos.

crecimiento de éste y con ello de la importancia de la Cooperación Española.

- En el plano político, la ya apuntada tensión entre una agenda PI definida y una agenda y política CI por definir y construir para el secretario de Estado, y la tentación natural de éste a contemplar la cooperación internacional como algo más técnico, delegable en el presidente de la AECI, para concentrarse en la agenda PI de mayor perfil político y proyección pública. Y sin embargo, en una situación de partida en que la creación del continente precede a la del contenido, la voluntad política del secretario de Estado se configura como insustituible para la creación de una verdadera política de cooperación. En concreto, para que el nuevo esquema funcione efectivamente, para que se incorpore realmente la planificación y la evaluación al *policy making* de la cooperación española, la existencia de la OPE, aún con el intento decidido por su parte de ejercer sus funciones, es condición necesaria pero no suficiente sin la voluntad política del secretario de Estado, y en algunos casos la de otros actores del Gobierno y de éste en su conjunto.
- En el plano de la opinión pública, se observa un doble fenómeno:
 - por un lado, una sensibilidad y atención crecientes hacia la problemática del desarrollo —al calor tanto del desarrollo y fortalecimiento de las ONGD como de la creciente atención de los medios de comunicación—, que culmina con la movilización que cristaliza en la campaña por el 0,7 %;
 - por otro, el salto cuantitativo no implica el cualitativo —la concienciación o toma de posiciones sobre las modalidades de la cooperación o el proceso de *policy making*—, por lo que desde el Estado el aumento presupuestario se configura como la vía principal de respuesta a las demandas de la sociedad.

Todo ello configura un punto de equilibrio entre lo político, lo administrativo y la opinión pública que permite y da lugar al crecimiento cuantitativo de la cooperación española al desarrollo, pero no el salto cualitativo planteado en el modelo, cuya configuración real dista de plasmar toda la potencialidad transformadora presente en su diseño. De hecho, lo real y fundamentalmente existente de la cooperación española resulta la gestión del Presupuesto atribuido a la misma, a través de la ejecución de unos proyectos no necesaria o sistemáticamente seleccionados respondiendo a las prioridades y planteamientos de una política previamente diseñada —geográfica o instrumental—, ni evaluados posteriormente a la luz de ésta. Lo que a su vez tiene su reflejo en la implementación o ejecución de la cooperación por parte de la Administración del Estado en el exterior, realizada fundamentalmente por las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). Asistimos en definitiva al protagonismo ejecutor

de la AECI por omisión de otros actores institucionalmente implicados a nivel central y en el exterior, que responde tal vez más a criterios conceptuales, de oportunidad o de conveniencia de política exterior o interior, que a una doctrina y visión españolas de la cooperación como instrumento de política exterior y de respuesta a las necesidades y retos del desarrollo.

c) ¿El salto hacia la madurez?

El cambio de Gobierno como consecuencia de los resultados de las elecciones generales de 1996, abre sin duda una nueva etapa en la historia y evolución de la política de cooperación española al desarrollo, que se traduce en importantes cambios institucionales y políticos.

Entre los primeros, procede destacar fundamentalmente dos:

- La asunción por parte del secretario de Estado CIPI de la Presidencia de la AECI —creándose como figura intermedia entre éste y los directores generales de la AECI la figura del secretario General de la AECI, con rango de subsecretario—, aunándose así en el plano político la responsabilidad del diseño de la política y la de su ejecución, con la consiguiente potencialidad superadora de disfunciones anteriores, al tiempo que reforzando la figura del secretario de Estado como instancia política definidora e impulsora de la cooperación a todos sus niveles.
- La creación en el exterior de la figura del consejero de Cooperación⁶ en las Embajadas en países objeto de la acción de la Cooperación Española, como instrumento de conexión entre el embajador y el coordinador general de Cooperación, jefe de la OTC, y con potencialidad de desarrollar un mayor diseño de la política española de cooperación en el país, reforzar su carácter de instrumento de la política exterior y su encuadramiento en la acción global del Estado instrumentada a través de la Embajada.

Entre los segundos, al tiempo que se observa una mayor implicación directa del secretario de Estado en el diseño y transformación de la política, que da lugar a avances sustantivos en su formulación, el gran salto cualitativo, de trascendencia histórica, es encarnado por el proceso de elaboración, debate y aprobación de la Ley de Cooperación, que supone, ya en su propia existencia, la configuración de un nuevo escenario para la política española de cooperación,

6. Anteriormente, ésta existía en algunos casos —como el del Consejero Regional de Cooperación para Centroamérica, con sede en San José de Costa Rica; o el Consejero de Cooperación en Rabat, o los Consejeros Culturales y de Cooperación en Brasilia y La Habana—, pero no como figura generalizada.

lleno de retos, desafíos y oportunidades. Muchas son las puertas abiertas por la Ley, pero sólo su desarrollo reglamentario y su aplicación real nos señalarán en el futuro el grado en que alcanzó su plena potencialidad.

III. La Ley de Cooperación: definiciones y retos

Sobrepasa el planteamiento de estas páginas analizar el proceso de elaboración, debate —parlamentario y de opinión pública— y aprobación de la Ley, aunque no puede dejarse de señalar que éste ha redundado en la mejora y perfeccionamiento de su contenido. Igualmente, que si bien su aprobación, existencia y vigencia tiene ya en sí misma un gran valor político y simbólico, además de suponer una transformación cualitativa y en profundidad del marco y la realidad de la política española de cooperación, se trata en lo operativo de una Ley marco, cuyo desarrollo reglamentario va a resultar decisivo y determinante del modelo y funcionamiento real de la misma. Lo que nos lleva a recordar el “déjenme a mí los reglamentos” de Romanones, y en cualquier caso a resaltar que cualquier análisis que pueda realizarse de la Ley está sometido a la condición suspensiva de su desarrollo reglamentario y su plasmación real.

Marco definidor de los objetivos, instrumentos, principios y prioridades de la cooperación española, dos cuestiones resultan especialmente destacables por sus repercusiones en el *policy making* de nuestra cooperación: la contemplación de la planificación y de la evaluación como componentes esenciales en el desarrollo de la política (juridificándose así el ciclo planificación-ejecución-evaluación...); la afirmación del desarrollo como objetivo fundamental de la política, base conceptual de la autonomía relativa de ésta respecto a la política exterior⁷. Igualmente relevante resulta, en el plano institucional, la atribución al Ministerio de Asuntos Exteriores de la dirección y coordinación de la política de cooperación, lo que lo convierte de hecho en un verdadero Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

A efectos operativos, en el plano institucional y del *policy making*, la Ley introduce cambios cualitativos en una doble dirección:

7. Relativa en diferentes sentidos, en función de la propia concepción de los objetivos de la política exterior, en este caso la española, entre la realización del interés nacional, entendido como la mejora en el bienestar o la posición estratégica y capacidad de influencia como actor internacional, y la contribución a la construcción o evolución de la sociedad internacional hacia un modelo globalmente viable, con mejores posibilidades de realización de la condición humana, objetivo éste inherentemente relacionado con el desarrollo.

- El establecimiento de una verdadera planificación de la política en un horizonte temporal de medio plazo (cuatro años, coincidente con la duración de una legislatura), a través del Plan Director, reflejado en planes anuales sustancialmente distintos al actual PACI, lo que supone un cambio cualitativo respecto a lo realmente existente.
- Un cambio en el equilibrio institucional y de poder entre los actores que intervienen en el diseño y ejecución de la política:
 - Fortalecimiento del papel y del peso del Legislativo frente al Ejecutivo, y con ello de la opinión pública y de las ONGD, que encuentran en el primero una nueva vía y posibilidad de influir en la configuración de la política de cooperación, además del efecto de mayor debate público sobre ésta, favorecedor a medio plazo del mejor conocimiento de la opinión pública y del Legislativo sobre la política de cooperación, y con ello del tránsito progresivo del debate público cuantitativo al cualitativo.
 - Transformación de la relación entre cooperación del Gobierno central y cooperación descentralizada (Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos), fortaleciendo la capacidad de coordinación del primero a través del MAE respecto a las acciones de cooperación de la segunda al tiempo que la participación de los actores de ésta en la definición y formulación de la política de cooperación.
 - En el seno del Ejecutivo, fortalecimiento del papel director y coordinador del MAE frente a los restantes ministerios actores de cooperación, entre los que destaca el Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Comercio.
 - En el seno del MAE, fortalecimiento del papel de la SECIPI frente a la AECI.

En este último sentido resultan determinantes los artículos 19 y 25 de la Ley, reguladores, respectivamente, de las competencias y funciones de la SECIPI y de la AECI. Así, mientras la primera, además de asegurar la participación española en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo y definir la posición de España en la formulación de la política comunitaria de ayuda al desarrollo (a. 19.1), “asiste al titular del Departamento en la formulación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo y asume la programación, dirección, seguimiento y control de las actividades consiguientes” (a. 19.2), “formula la propuesta del Plan Director y del Plan Anual, así como la definición de las prioridades territoriales y sectoriales...” (a. 19.3), y “evaluará la política de cooperación para el desarrollo, los programas y proyectos financiados con fondos del Estado en curso de ejecución y los finalizados, desde su concepción y definición hasta sus resultados” (a. 19.4); la segunda

es “el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales” (a. 25).

Lo que tiene consecuencias y plantea retos tanto a nivel de los servicios centrales en Madrid como en el exterior. En Madrid, pues la Ley obliga a la SECIPI a ejercer efectivamente funciones de planificación y evaluación, de diseño de políticas, en un nivel cualitativamente distinto al hasta ahora efectivamente desempeñado. Lo que plantea a su vez la cuestión de la adecuación de los medios de que dispone (una OPE con cuatro funcionarios, y el apoyo del Gabinete del Secretario de Estado) a las responsabilidades y tareas encomendadas, cuyo análisis lleva necesariamente a la conclusión de la insuficiencia de éstos.

En el exterior, nos encontramos con unas unidades de la AECI en el exterior, las Oficinas Técnicas de Cooperación —definidas en el a. 26 de la Ley como “unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas que, bajo la dirección de su jefe de Misión y la dependencia funcional de la Agencia Española de Cooperación Internacional, aseguran la coordinación y, en su caso, la ejecución de los recursos de cooperación en su demarcación”—, de perfil eminentemente técnico, que tradicionalmente se han encargado de la ejecución de proyectos, de la política de cooperación, y a las que la Ley asigna el ejercicio de las competencias de la AECI en el exterior. Lo que a sensu contrario plantea la cuestión del ejercicio de las competencias de la SECIPI en el exterior. Dado que la Embajada constituye la unidad del MAE en el exterior, cabe inferir que a ésta y a los funcionarios del MAE en ella corresponde tal responsabilidad y ejercicio. La figura del consejero de cooperación —o encargado de los asuntos de cooperación— de la Embajada —creada por el actual secretario de Estado CIPI, y formalizada a través de nombramientos como tales a funcionarios diplomáticos— adquiere su pleno sentido como instrumento para garantizar y canalizar dicho ejercicio, siempre bajo la dirección del jefe de misión.

Del análisis de la Ley mirando hacia el pasado no puede dejarse de contemplar ésta como el instrumento capaz de llevar a la política española de cooperación al desarrollo a su plena madurez, paso decisivo en su conformación y evolución histórica. Mirando hacia el futuro no pueden dejarse tampoco de señalar los diferentes retos —políticos y técnicos— que afronta en su camino del papel a la realidad. Camino cuyo recorrido determinará que el paso histórico que supone la Ley se dé efectivamente en toda su potencialidad. Camino no exento de dificultades, de necesidades de concertación, de aportación no sólo de medios humanos y técnicos, como ya se ha referido, sino también de

voluntad política, de imaginación y creatividad, de sentido del Estado y de la coherencia y unidad de sus políticas públicas, de acción y movilización pero también de reflexión —desde la Administración, la Academia, la sociedad civil, los partidos políticos...— sobre la España que queremos, el desarrollo que queremos... en definitiva el mundo que queremos. Reto de construirlo, de poner en pie el edificio cuyos planos nos define la Ley, empezando por sus cimientos, primeros pasos que consolidarían el punto de no retorno en ese camino del papel a la realidad: los mecanismos institucionales, el Plan Director y el desarrollo y aprobación de los reglamentos. Reto de hacerlo consolidando un salto cualitativo en el punto de equilibrio en la interacción entre Ejecutivo, Legislativo y sociedad (civil organizada y opinión pública), transformando círculos viciosos en virtuosos. Pues en definitiva de esas tres instancias y su interacción, de los distintos actores a su vez en el seno de ellas, de todos, depende que en un futuro, espero que no muy lejano, contemplemos —contemple quien se aventure entonces a acometer el ejercicio de memoria y reflexión intentado en estas líneas—, al volver machadianamente la vista atrás como senda que no se ha de volver a pisar, una inacabada Sagrada Familia, una torcida torre de Pisa, unos planos testimonio de un pudo ser que no fue, o el edificio acabado, sólido y funcional de una cooperación española machadianamente a la altura de las circunstancias.

Madrid, octubre 1999