

**M MANUAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO  
ACCIÓN HUMANITARIA, SEGURIDAD Y CULTURA DE PAZ  
EQUIPO DE INNOVACIÓN DOCENTE ISPAD-3. GRUO PAI HUM-888. GRUO SEJ-058**

# **MANUAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

**ACCIÓN HUMANITARIA, SEGURIDAD Y CULTURA DE PAZ**

**Esther Puertas Cristóbal  
José Joaquín Fernández Alles**

**2011**





© Esther Puertas Cristóbal, José Joaquín Fernández Alles  
Noviembre 2011.  
*Todos los derechos reservados*

ISBN: 978-9954-1-1294-6

# **MANUAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

**ACCIÓN HUMANITARIA, SEGURIDAD Y CULTURA DE PAZ**

**Esther Puertas Cristóbal  
José Joaquín Fernández Alles**

# ÍNDICE

ÍNDICE	5
PRESENTACIÓN	7
<b>CAPÍTULO I. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO</b>	<b>13</b>
1. INTRODUCCIÓN	15
2. ORIGEN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	16
3. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	17
4. GLOBALIZACIÓN Y POBREZA	18
5. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO. ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	21
6. LA AYUDA MULTILATERAL	23
7. PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	24
8. ACTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	26
9. EL COOPERANTE Y EL VOLUNTARIO	33

10. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	35
11. ALGUNOS CONCEPTOS CLAVES EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO	39
<b>CAPÍTULO II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO CONTENIDO DEL ESTADO SOCIAL, DEMOCRÁTICO Y DE DERECHO</b>	45
1. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	47
2. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	51
<b>CAÍTULO III. MARCO LEGISLATIVO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO</b>	61
1. BREVE REFERENCIA AL DERECHO INTERNACIONAL Y AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	63
2. LEGISLACIÓN DEL ESTADO: LA LEY 23/1998, DE 7 DE JULIO.	64
3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: LEY ANDALUZA 14/2003 DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	73
4. POLÍTICAS Y TÉCNICAS DE COOPERACIÓN	92

<b>CAPÍTULO IV. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>99</b>
1. COMPETENCIAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA	101
2. OBJETIVOS: LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LOS TRATADOS	102
3. INSTRUMENTOS, PROCEDIMIENTOS, FINANCIACIÓN	108
4. LA AYUDA HUMANITARIA	110
5. LA UE Y LA COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO DE ÁFRICA-CARIBE-PACÍFICO, ASIA Y LATINOAMÉRICA (PVD-ACP-ALA)	112
<b>CAPÍTULO V. LA CULTURA DE PAZ Y LAS OPERACIONES DE PAZ</b>	<b>127</b>
1. MANTENIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ. RÉGIMEN GENERAL DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS FUERZAS ARMADAS	129
2. TIPOLOGÍA DE LAS OPERACIONES	135
3. CONDICIONES DE LAS MISIONES EN EL EXTERIOR	136
4. PARTICIPACIÓN DE OTROS CUERPOS	136
5. CONTROL DE LAS OPERACIONES DE PAZ	137



6. LA MOTIVACIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ Y RECONSTRUCCIÓN	144
7. ACCIONES OPERATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA	152
8. CONSIDERACIONES DE LEGE FERENDA SOBRE LAS OPERACIONES DE PAZ	155
<b>CONTENIDOS PARA REFORZAMIENTO DE COMPETENCIAS</b>	
<b>LINGÜÍSTICAS</b>	157
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	159
<b>ENLACES DE INTERÉS</b>	163

## PRESENTACIÓN

El Equipo de Innovación Educativa Universitaria ISPAD-3, compuesto por los profesores Esther Puertas Cristóbal, Mercedes Díaz Rodríguez y José Joaquín Fernández Alles (responsable) nace en el Curso 2010/2011 con la finalidad de dirigir la planificación del proceso de enseñanza aprendizajes de las asignaturas que los mencionados docentes imparten en el Máster de Innovación e Investigación en Cuidados de Salud y en el Máster en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos, incluida la metodología, las modalidades de enseñanza, las tutorías educativas y la evaluación del aprendizaje.

Esta planificación incluye como actividades innovadoras conjuntas de los tres autores la elaboración de los materiales docentes teóricos y prácticos para los referidos Másteres Oficiales, la coordinación docente entre las asignaturas, la eliminación de duplicidades de contenidos similares o idénticos y el reforzamiento transversal de las competencias generales y específicas más vinculadas a la seguridad, la paz y el desarrollo aplicado a la docencia.

Así planteado el trabajo, con la presente publicación, titulada Manual de Cooperación al Desarrollo. Acción Humanitaria, Seguridad y Cultura de Paz, se ha sistematizado el conjunto de materiales que utilizan los autores para impartir los contenidos relativos a la asignatura de “Cooperación al desarrollo y gestión de postconflictos. Situaciones de emergencia y ayuda humanitaria”, del Máster en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos, y de las si-

guintes asignaturas del Itinerario *Agentes de Salud Comunitaria en Contextos en Desarrollo*: “Globalización y Desarrollo” y “Agentes, Instrumentos, Estrategias y Marco de la Cooperación al Desarrollo y de la Acción Humanitaria”, del Máster de Innovación e Investigación en Cuidados de Salud.

Se ha logrado con ello una generación de materiales y una innovación docente aplicada al conocimiento de los contenidos sobre seguridad, paz y desarrollo, el seguimiento específico del aprendizaje de estos contenidos por parte de los alumnos de los dos Másteres descritos a través de un Plan Tutorial específico y evaluación de necesidades formativas para su incorporación en sucesivos cursos, el reforzamiento de las competencias generales y específicas vinculadas a la seguridad, la paz y el desarrollo, incluidas las competencias lingüísticas en lengua inglesa (con referencias a legislación comunitaria en inglés como material de enseñanza) y la aplicación investigadora de los contenidos docentes innovados, principalmente en los trabajos de fin de máster (TFM) dirigidos en el Curso 2010/2011.

**CAPÍTULO I**  
**LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

## 1. INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo cada vez más complejo, con problemas globales de origen multicausal, que nos afectan a todos, pero que presenta unos efectos más negativos sobre algunos países; países con economías poco equitativas donde la brecha de la desigualdad se incrementa (los ricos son cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres).

Bajo este panorama, hay que dar un paso cualitativo, y además de la solidaridad como respuesta, es importante que las sociedades reconozcan, se responsabilicen y se comprometan con los bienes de interés general como suyos propios (los Derechos Humanos, la Paz, el Medio Ambiente...). En este sentido, a nivel de Gobiernos, es fundamental pasar de la política bilateral de ayuda al desarrollo (donde priman los intereses económicos y geopolíticos) a la política multilateral de consenso.

Las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales de carácter multilateral han asumido una agenda global para los próximos años donde la reducción de la pobreza se convierte en el principal Objetivo de Desarrollo del Milenio, aunque los informes no son nada halagüeños respecto a las expectativas y plazos fijados.

En las próximas páginas se estudiará la evolución de la política de Cooperación Española al Desarrollo, entendiendo que ésta ha sabido adaptarse a los nuevos tiempos, adquiriendo compromisos internacionales que suponen un desafío para los próximos años. Así mismo se intentará dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué implica el desarrollo?
- ¿Cuál es el origen de la Cooperación al Desarrollo?
- ¿Quiénes son los Agentes de la Cooperación al Desarrollo?
- ¿En qué se diferencia la cooperación bilateral de la cooperación multilateral?

- ¿Cuál son los efectos de la Globalización?
- ¿Cuál es el principal reto de la Cooperación al Desarrollo para este milenio?
- ¿Cuáles son los principios de la Acción Humanitaria?
- ¿Qué caracteriza al Enfoque del Desarrollo Humano?
- ¿Cuáles son los instrumentos de la Cooperación Española al Desarrollo?
- ¿En qué principios se fundamenta la Cooperación Española al Desarrollo?
- ¿Cuál es la finalidad de la Cooperación Universitaria al Desarrollo?

## 2. ORIGEN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En los apartados siguientes analizamos algunas de las cuestiones más básicas para comprender la evolución del concepto de desarrollo, así como de las políticas y estrategias aisladas de los donantes hacia un compromiso global e inclusivo, donde los receptores se convierten en protagonistas de sus procesos de desarrollo.

¿Qué entendemos por desarrollo?

*El Desarrollo implica un proceso de cambio global, económico, social, cultural y político que logre objetivos como:*

- El **bienestar** de toda la población.
- La consecución de la **igualdad oportunidades** sociales, políticas y económicas.
- La cobertura de las necesidades del presente sin comprometer a las generaciones futuras, es decir el **desarrollo sostenible**.
- La participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, es decir la **democracia y gobernabilidad**.
- El **respeto a los Derechos Humanos** y a las Libertades Públicas.

El protagonismo absoluto de los ciudadanos implicados, destinatarios de la cooperación, en la definición de su propio concepto de “bueno” y, por tanto, en

la decisión de intervenir para “mejorar” su situación, es decir, la **autonomía y soberanía en su propio**.

### **3. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

El concepto de cooperación para el desarrollo no tiene una única definición válida para todo tiempo y lugar. El término ha evolucionado, impregnándose en cada momento de los valores imperantes de la sociedad y del tipo de relación entre los países desarrollados (países del norte o también denominados países ricos) frente a los países en vías de desarrollo (países del sur o también llamados países empobrecidos).

La cooperación al desarrollo nació después de la II Guerra Mundial, con el Plan Marshall, a través del cual, EEUU (en el marco de su rivalidad militar, política y económica con el bloque soviético en plena Guerra Fría) despliega recursos a países terceros con el objetivo de atraerlos a su esfera de influencia.

Las políticas oficiales de cooperación estuvieron marcadas desde un principio por la ‘voluntariedad y generosidad’ de los países donantes. Desde los años 60, los países europeos trazaron sus primeras políticas de cooperación, sobre las que influyeron sus relaciones con las antiguas colonias y la proyección de futuro respecto a las mismas (ya que el despegue económico de éstas resultaba difícil en un contexto de ausencia de recursos e infraestructuras básicas). A partir de la idea de donación, que implicaba una posición de inferioridad por parte de los países receptores de las ayudas, (quienes sin el derecho a reclamar no eran partícipes de su propio desarrollo), se perpetúa la expresión de **condicionalidad en la ayuda**.

Es importante conocer por un lado, los principales agentes de la Cooperación al Desarrollo, entre los que se encuentran: los donantes públicos y privados, las Organizaciones Internacionales, los Gobiernos, las contrapartes locales, las ONGD, los medios de comunicación, las Universidades,...; y distinguir por otro lado entre **cooperación bilateral** (que es aquella en la que los gobier-

nos donantes canalizan sus fondos al desarrollo directamente hacia los receptores) y la **cooperación multilateral** (que es aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos a las organizaciones internacionales de carácter multilateral para que éstas los utilicen en la financiación de sus propios programas de desarrollo).

A finales del siglo XX surge la necesidad de revisar los objetivos, estrategias y retos de la Cooperación al Desarrollo que ya no respondían a su idea original por:

- La desaparición del bloque socialista (tras la caída del Muro de Berlín en 1989).
- El sentimiento por parte de los donantes de 'fatiga de la cooperación' tras muchos años dedicados a la causa con resultados insuficientes.
- La quiebra del pensamiento del desarrollo basado en liberalizar al máximo el mercado sin la intervención de financiación pública.
- El fenómeno incipiente de la globalización, que está acrecentando la brecha de la desigualdad social y económica.

#### **4. GLOBALIZACIÓN Y POBREZA**

En un mundo interdependiente marcado por la pobreza y la globalización desigualitaria, el desarrollo no es posible; por lo que Organizaciones Internacionales, Gobiernos y Sociedad Civil de países del norte y del sur, están obligados a entenderse y a actuar.

##### Un mundo desigual. La Declaración del Milenio

La desigualdad no ha dejado de crecer en los últimos treinta años. Un 16% de la población controla un 80% de la riqueza mundial, mientras 1.200 millones de personas viven en situación de extrema pobreza con menos de un dólar al día.



La globalización entendida como un proceso de integración de las distintas economías nacionales, ha posibilitado el intercambio internacional de bienes y servicios, factores productivos, tecnologías y conocimiento. Sin embargo, la proyección de oportunidades para todos que se deriva del propio concepto de globalización ('aldea global') no se ha traducido en un reparto equitativo para la población mundial: algunas economías emergentes ('el triángulo asiático') han reducido en medida sus niveles de pobreza extrema; sin embargo, muchos países que partían de un bajo **Índice de Desarrollo Humano** (como aquellos localizado en el África Sudsahariana) no han superado los umbrales de la **pobreza extrema**.

Bajo este contexto de globalización, la pobreza no es un problema que afecte solamente a los países que la sufren, sino a la Comunidad Internacional en su conjunto, de la misma manera que el bienestar de los países del norte está estrechamente relacionado con los procesos de desarrollo de los países del sur. Por ello, es esencial la colaboración y el compromiso mutuo entre donantes y receptores en un **mundo global e interdependiente**.

En los últimos años, se ha alcanzado un consenso a nivel internacional sobre cómo reducir la pobreza en el mundo. Un compromiso que comparten los principales **Agentes de la Cooperación al Desarrollo**: las organizaciones del sistema de *Naciones Unidas*, la *Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico* (OCDE) y las instituciones de Bretton Woods –el *Banco Mundial* (BM) y el *Fondo Monetario Internacional* (FMI)-, *Bancos Regionales de Desarrollo* (Banco Interamericano de Desarrollo- BID-, Banco Africano de Desarrollo- BAfD- y Banco Asiático de Desarrollo- BAsD-), *Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo* (BERD), *Banco Europeo de Inversiones* (BEI) y la *Unión Europea*, pero también un gran número de países tanto del norte como del sur. Este consenso está basado en la **Declaración del Milenio**, fruto de la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000, que sintetiza los diferentes compromisos adoptados en las sucesivas Cumbres Mundiales que las Naciones Unidas (NNUU) celebraron en la década de los 90': 8 objetivos y 18 metas para promover el desarrollo y reducir la pobreza, que los dirigentes mundiales se han

marcado para el 2015, y que constituyen una agenda común para la cohesión global:

- **Objetivo 1:** Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- **Objetivo 2:** Lograr la enseñanza primaria universal
- **Objetivo 3:** Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- **Objetivo 4:** Reducir la mortalidad infantil
- **Objetivo 5:** Mejorar la salud materna
- **Objetivo 6:** Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- **Objetivo 7:** Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- **Objetivo 8:** Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Es un hecho que la globalización económica está agudizando la pobreza y la exclusión, generando niveles de desigualdad desconocidos que requieren respuestas solidarias como una equitativa redistribución de la renta y un compromiso de garantía sobre los bienes de interés global: la paz, la equidad de género, la diversidad cultural, los Derechos Humanos y la sostenibilidad ambiental. La globalización ha llevado los efectos de la crisis económica mundial (originada en los países desarrollados en los últimos tiempos), a los países del sur, que padecen la dificultad de acceder a la financiación, la subida de los precios del petróleo y el encarecimiento de los alimentos básicos. Además esta crisis amenaza la capacidad de los países en desarrollo para combatir la pobreza y padecer las políticas proteccionistas y de cierres de mercado de los países desarrollados.

Por tanto, se hace necesaria una globalización más inclusiva para sobrellevar los problemas globales de la Comunidad Internacional.

## **5. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO. ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

En este marco de referencia que se ha analizado anteriormente, se citan algunos compromisos que la sociedad en su conjunto debe adoptar, para hacer frente a la pobreza, las desigualdades sociales y económicas, y a la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población que tienen un mayor impacto en algunas zonas del Planeta. La Cooperación Española al Desarrollo, en esta última década, ha realizado un esfuerzo considerable para estar a la altura de las circunstancias, demostrando con cada Plan Director una mayor coherencia y corresponsabilidad con los grandes problemas mundiales, aunque todavía queda mucho por hacer...

En los últimos treinta años, España se ha incorporado a las principales Organizaciones Internacionales de Integración (UE, OTAN, OCM, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE,..) y ha pasado de ser receptor de ayuda oficial al desarrollo (AOD) a la condición de donante.

La política española de Cooperación al Desarrollo forma parte de la política exterior y responde a sus mismas directrices a través del Enfoque del Desarrollo Humano que se caracteriza por:

- Enfoque basado en las capacidades humanas, donde el ser humano es el centro.
- Enfoque basado en derechos, donde el desarrollo es el pleno ejercicio de todos los Derechos Humanos.
- Enfoque basado en la sostenibilidad, donde el desarrollo sostenible garantiza los derechos presentes y futuros.
- Enfoque basado en la participación y el empoderamiento, donde el desarrollo permite establecer unas relaciones de poder diferentes.
- Enfoque basado en el género, donde la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres es necesario para alcanzar el desarrollo.

- Enfoque basado en el proceso, donde el desarrollo es considerado como proceso de aprendizaje.
- Enfoque basado en la eficacia en el desarrollo, más allá de eficacia de la ayuda.
- Enfoque basado en el desarrollo endógeno y apoyo a políticas públicas.
- Enfoque basado en una asociación de las partes (donantes y receptores) para el desarrollo.
- Enfoque basado en una política integral para el desarrollo internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas.

El eje vertebrador de la política española de la cooperación internacional al desarrollo es la lucha contra la pobreza (tal como se extrae de la propia Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LICD), de 7 de julio de 1998, en su artículo siete), prioridad también de la Comunidad Internacional como se ha comentado anteriormente.

Esta Ley que es el marco de referencia de la cooperación española, fue aprobada con el acuerdo de todos los grupos políticos, y establece los principios, objetivos, prioridades, modalidades e instrumentos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

Aunque sus orígenes son anteriores a la Ley, puede decirse que la política española de cooperación empezó a definirse a partir de 1984, cuando se puso en marcha el Plan de Cooperación Integral con Centroamérica (El origen y la evolución de la política de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha estado determinada por las relaciones históricas, comerciales y geoestratégicas con América Latina), la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

A partir de ese momento se produce un incremento de los recursos destinados a la cooperación y una notable proliferación de agentes públicos y privados que participan en su gestión.

## 6. LA AYUDA MULTILATERAL

Una parte importante de la ayuda que España dirige a los países en desarrollo se canaliza a través de instituciones de carácter multilateral:

- **Instituciones Financieras Internacionales** (IFI: Banco Mundial, Bancos Regionales de Desarrollo, Unión Europea,..) que además de conceder préstamos, prestan asistencia técnica y contribuyen al intercambio de conocimientos para proyectos en los países en desarrollo miembros de cada institución. Los recursos de las IFI proceden fundamentalmente de las cuotas de sus miembros y de la financiación que obtienen en los mercados internacionales. El Ministerio de Economía y Hacienda, que ostenta la representación ante estas instituciones, articula y defiende la política española en las mismas.
- **Organismos Internacionales No Financieros y el Sistema de Naciones Unidas (NNUU)**. El marco preferente de la política multilateral de desarrollo para España, dado su carácter universal, la amplitud de su mandato y su autoridad moral son las Naciones Unidas. La Secretaría de NNUU y sus más de 24 Agencias especializadas desempeñan un papel importante en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), corresponde a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores en estrecha coordinación con la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (SECI) impulsar el papel de España en el seno de Naciones Unidas

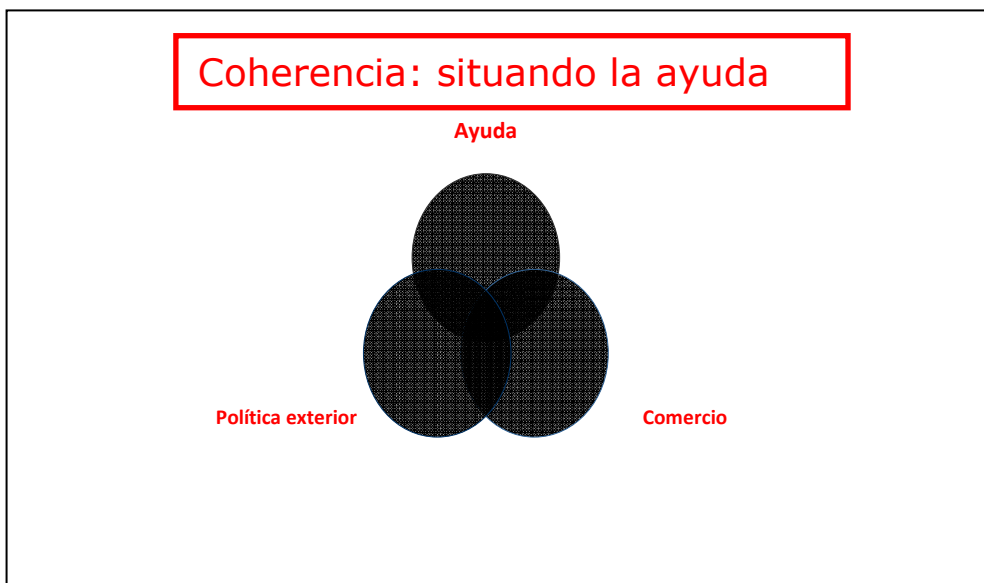


Fuente: Francisco Rey Marcos, IECAH 2007

## 7. PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Algunos de los principios que deben regir la política de cooperación al desarrollo son los siguientes:

- *El principio de **multilateralidad** en el de desarrollo:* para la cooperación española, tres de los agentes multilaterales de la cooperación de los que ya se han hablado tienen una especial relevancia: las Instituciones Financieras Internacionales de desarrollo, el sistema de Naciones Unidas (encargada de velar por el cumplimiento de los ODM), y la Unión Europea (que ha firmado en 2005 un documento de referencia clave para los Estados miembros; el *Consenso Europeo sobre Desarrollo*).
- *El principio de **colaboración y coordinación** entre actores de la cooperación.*
- *El principio de **calidad y coherencia** en la ayuda.*



Fuente: Francisco Rey Marcos, IECAH 2008

- *El principio de **eficacia en la ayuda***: este principio se recoge en la *Declaración de París*, firmada en 2005 por más de 90 países (entre donantes y socios, organismos y fondos multilaterales e instituciones financieras). Esta declaración sentó los principios básicos para una mayor eficacia de la ayuda:
  - **La apropiación democrática y local**: según la cual los países socios ejercen el liderazgo sobre sus estrategias de desarrollo, reduciéndose el protagonismo de los donantes.
  - **El alineamiento**: por el cual los donantes basan su apoyo en las políticas de los países socios.
  - **La armonización**: por la que las acciones de los donantes son más coordinadas, transparentes y eficaces; lo que implica la simplificación de procedimientos comunes y la división del trabajo.
  - **La rendición mutua de cuentas y la gestión de resultados**: lo que conlleva a aunar sinergias, al aprendizaje mutuo, y a la implicación de la sociedad en su conjunto, especialmente de los grupos más excluidos del desarrollo.

## 8. ACTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Los agentes o actores de la Cooperación Española Internacional al Desarrollo son los siguientes:

### **Las Cortes Generales**

El Congreso de los Diputados es el encargado de establecer cada cuatro años, a iniciativa del Gobierno, las líneas directrices de la política española de Cooperación para el Desarrollo, que se plasmarán en el Plan Director tras su aprobación. Asimismo el Congreso ejerce su función de control del Gobierno a través del debate de los Planes Anuales de Cooperación Internacional, y a través de la formulación de preguntas parlamentarias cuando proceda.

### **El Gobierno y la Administración General del Estado**

La Administración General del Estado desembolsa alrededor del 85% de la Ayuda Oficial al Desarrollo Española, fundamentalmente a través de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Economía y Hacienda, e Industria, Turismo y Comercio (entre los tres representan más de las tres cuartas partes de la AOD total, pero también hay otros Ministerios que llevan a cabo actuaciones de cooperación).

Al **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** (MAEC) le corresponde la dirección de la política exterior y de cooperación internacional y la coordinación con otras Instituciones de la Administración. Dentro del Ministerio, la **Secretaría de Estado de Cooperación Internacional** (SECI) ejerce las competencias atribuidas al Ministro en la dirección, formulación, ejecución y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo.

Adscrita al MAEC, a través de la SECI, se encuentra la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo** (AECID), que es un organismo autónomo responsable de la gestión de la política española de cooperación. Además de sus servicios centrales, la AECID dispone en el extranjero de



Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), centros culturales y centros de formación.

### **Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales**

La descentralización del Estado español se refleja también en la cooperación internacional para el desarrollo, donde los recursos destinados en los últimos años por las Comunidades Autónomas (que constituyen un importante financiador de proyectos de otros agentes de la cooperación, especialmente de las ONGD) y las Entidades Locales (que siendo la administración más cercana a la ciudadanía se convierten en actores privilegiados para promover la educación para el desarrollo) merecen una mención especial, especialmente a través de la cooperación descentralizada.

### **Las Organizaciones no Gubernamentales**

Las ONGD poseen un liderazgo indiscutible en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo, al trabajar directamente con las poblaciones del Sur, ser un canal de sensibilización y participación social. Las ONGD se financian prácticamente con aportaciones públicas, pero está en ellas el mantener los valores más importantes que las identifican: su autonomía y dependencia, tal y como queda reflejado en el Código de Conducta que han adoptado.

### **La Universidad**

La Universidad como institución dotada de recursos técnicos y humanos altamente cualificados de todos los ámbitos de conocimiento, y como motor de la educación y sensibilización de las generaciones futuras, constituye un ámbito privilegiado para la Cooperación al Desarrollo.

Durante los últimos años, la cooperación universitaria al desarrollo ha ido ampliando sus ámbitos de actuación con un mayor protagonismo y consenso, reflejado en el Código de Conducta de las Universidades Españolas en materia de Cooperación al Desarrollo aprobado con el Consejo de Rectores de las Uni-

versidades españolas (CRUE) en 2005. Sin embargo, su creciente proyección al exterior ha traído consigo, el solapamiento de distintas actividades de carácter internacional desarrolladas en un gran número de países con diferentes contrapartes, siendo necesario delimitar el ámbito de cada una de ellas.

Los ejes prioritarios de la cooperación universitaria deberán ser los siguientes:

- **El fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios del sur**, mediante la transferencia de conocimientos y tecnologías, infraestructuras y equipamientos; y el fortalecimiento de las estructuras propias de Cooperación al Desarrollo de las Universidades españolas.
  
- **La Docencia e Investigación que incidan en acciones hacia el desarrollo social y económico de los pueblos**. Las Universidades españolas promoverán la inclusión de la disciplina de cooperación al desarrollo o de materias afines en los planes de estudio de grado y de postgrado; y fomentarán la cooperación y el intercambio docente e investigador en distintos programas con las Universidades del sur.
  
- **La formación, sensibilización, y voluntariado**. Las Universidades deben potenciar las capacidades y los recursos humanos de sus contrapartes (mediante la concesión de becas, el apoyo a la realización de cursos de postgrados, seminarios y congresos específicos, entre otros, evitando la fuga de cerebros), sensibilizar a la Comunidad Universitaria en materia de Educación para el Desarrollo.
  
- **Asesoramiento y apoyo técnico a programas de desarrollo de otros agentes sociales**; y diseño, gestión y evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo propios.
  
- **Trabajo en red con los distintos agentes de la cooperación al desarrollo**. La creación de redes entre Universidades también contribuye al aprovechamiento de los recursos materiales y humanos de las ins-

tituciones, compartir las lecciones aprendidas y fortalecer los proyectos o programas conjuntos.

### **Las organizaciones empresariales**

El objetivo de la cooperación empresarial al desarrollo es fomentar el desarrollo del sector privado en sentido amplio, como generador de empleo y riqueza, con el fin de promover un crecimiento económico sostenible y una justa redistribución de la riqueza.

### **Los sindicatos**

Los sindicatos desempeñan un papel importante como agentes de cambio en los países del sur; sus actuaciones contribuyen a la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho, y a la reducción de la pobreza. Muchos sindicatos han constituido sus propias ONGD, y a través de las mismas han apoyado diversas iniciativas en el campo de la economía social como alternativa al desempleo.

La Ley 23/1998 distingue entre los órganos rectores y los órganos consultivos y de coordinación. Los primeros son el Congreso de los Diputados, el Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores, otros Ministerios y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica), mientras que los órganos consultivos y de coordinación son el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y Comisión Interterritorial de Cooperación.

#### **8.1. Órganos rectores.**

a) Cortes Generales.- Entre los órganos rectores, y en cumplimiento de las competencias determinadas en el Título III de la Constitución, al Congreso de los Diputados corresponde establecer cada cuatro años, a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. A tal efecto, el Gobierno

remitirá al Congreso de los Diputados, posteriormente a su aprobación, el Plan Director plurianual para su debate y dictamen.

Asimismo, el Congreso de los Diputados debate anualmente, a propuesta e iniciativa del Gobierno, la política española de cooperación internacional para el desarrollo, y a tal efecto, el Gobierno remite a la Cámara, posteriormente a su aprobación, el Plan Anual para su debate y dictamen.

La Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados, debe ser informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidos en el Plan Director y el Plan Anual, recibiendo cuenta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados que refleje el Documento de Seguimiento del Plan Anual del ejercicio precedente.

b) El Gobierno.- Se trata del órgano que define y dirige la política española de cooperación internacional para el desarrollo. A propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, el Gobierno aprueba el Plan Director y el Plan Anual.

c) El Ministro de Asuntos Exteriores.- Es el responsable de la ejecución de la política exterior del Estado, es también el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior.

d) Otros Ministerios.- Como es el caso de los Ministerios de Educación y Ciencia, de Sanidad, o de Defensa, gestionan materias de cooperación internacional para el desarrollo, siendo responsables de la ejecución de los programas, proyectos y acciones dentro del ámbito de sus competencias, que serán coordinadas con observancia del principio de la unidad de acción del Estado en el exterior.

e) La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.- Es el órgano del Ministerio de Asuntos Exteriores que, por delegación de su titular, coordina la política de cooperación para el desarrollo, asegura la participación española en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo y define la posición de España en la formulación de la política comunitaria de desarrollo. Como órgano superior del Ministerio de Asuntos Exteriores, 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. Y previo dictamen del Consejo de Cooperación al Desarrollo y de la Comisión Interterritorial de Cooperación, formula la propuesta del Plan Director y del Plan Anual, así como la definición de las prioridades territoriales y sectoriales. También tiene como misión evaluar 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. La evaluación tiene en cuenta la pertinencia de los objetivos y su grado de consecución, así como la eficiencia y eficacia alcanzadas, el impacto logrado y la viabilidad comprobada en los programas y proyectos ya finalizados.

## 8.2. Órganos ejecutivos

a) AECID.- Regulada por el *Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. BOE 283 de 26 de noviembre de 2007, la AECID es el organismo técnico responsable de la dirección, ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación. La denominada Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), fue creada en 1998 con el nombre de AECl como ente adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), encargado de administrar proyectos o colaborar con otras entidades internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, en distintos ámbitos: catástrofes naturales, guerras, programas educativos y sanitarios; y a través de las oficinas técnicas de cooperación (OTC), los centros culturales y los centros de formación.

En su condición de Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, está presidido por el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, siendo el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo aunque sin perjuicio de las competencias asignadas a otros Departamentos ministeriales.

b) Las Oficinas Técnicas de Cooperación.- Son 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 la cooperación en su demarcación; y colaboran con los programas y proyectos impulsados por las demás Administraciones públicas.

### **8.3. Órganos de coordinación y consultivos**

a) El Consejo de Cooperación al Desarrollo.- Se trata del órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo. En el Consejo de Cooperación al Desarrollo, además de la Administración, participan los agentes sociales, expertos, organizaciones no gubernamentales especializadas e instituciones y organismos de carácter privado presentes en el campo de la ayuda al desarrollo. Entre las funciones que le atribuye la Ley 23/1998 destaca la de informar la propuesta del Plan Director del Plan Anual y conocer los resultados del Documento de Seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación, así como la de someter a informe previo del Consejo los anteproyectos de ley y cualesquiera otras disposiciones generales de la Administración del Estado que regulen materias concernientes a la cooperación para el desarrollo. De estos informes se da conocimiento a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.

b) La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.- Se trata del órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desa-

rollo, con el fin de promover los siguientes objetivos: a) La coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las Administraciones públicas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo; b) El mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo impulsados por las distintas Administraciones públicas, plenamente autónomas a esos efectos, en el marco de sus respectivas competencias; c) La participación de las Administraciones públicas en la formación del Plan Director y del Plan Anual, así como en la definición de sus prioridades.

c) La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.- Se trata del órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo, quien somete a la aprobación del Gobierno, a través del Ministro de Asuntos Exteriores, las propuestas del Plan Director y Plan Anual y conocerá los resultados del Documento de Seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación.

## 9. EL COOPERANTE Y EL VOLUNTARIO

La Ley 23/1998 dedica una sección al voluntariado al servicio de la cooperación para el desarrollo, otra sección específica para los cooperantes y la regulación de su Estatuto y finalmente otra sección para el fomento de la participación social en la cooperación para el desarrollo.

Se trata de ámbitos diferenciados que deben ser objeto de conceptualización. Artículo 37. El voluntariado al servicio de la cooperación para el desarrollo.

**a) Cooperantes.-** Son los sujetos que, con una adecuada formación o titulación académica oficial y una probada experiencia profesional, tienen encomendada la ejecución de un determinado proyecto o programa en el marco de la cooperación para el desarrollo. A pesar de su importancia, las condiciones legales del personal laboral de las ONGD, normalmente expatriado, han evolucionado muy lentamente: ya no es una ocupación transitoria para jóvenes inexpertos cargados de ideales y romanticismo, tampoco puede identificarse con el

voluntariado, sino un profesional sometido a circunstancias inadmisibles: carestía de vida, condiciones de inseguridad en los países de destino, condiciones sanitarias muy comprometidas por seguros médicos ineficaces o inadecuados y una carga de trabajo impide a menudo reciclarse y profundizar en nuevas cuestiones.

El Estatuto del Cooperante se regula en el *Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes*. BOE 114 de 13 de mayo de 2006 y en la *Orden AEC/163/2007, de 25 de enero, por la que se desarrolla el Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los Cooperantes*. BOE 29 de 2 febrero de 2007. En estas normas se regulan los derechos laborales y de contratación, el régimen de seguridad social, la fiscalidad, la atención sanitaria y el registro público de quienes desempeñan trabajos de cooperación en el extranjero y, en su caso, la reinserción profesional cuando regresa a España. También se ha solicitado por diversos colectivos que los voluntarios tengan el estatuto del cooperante, excluidos los derechos laborales.

**b) Voluntarios.-** Se trata de los sujetos que participan en la gestión o ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo a cargo de entidades públicas o privadas españolas, sin ánimo de lucro; siéndoles de aplicación supletoria la ley estatal y las leyes autonómicas de voluntariado. Los voluntarios de cooperación para el desarrollo tiene el derecho de ser informados, por la organización a la que estén vinculados, de los objetivos de su actuación, el marco en que se produce, sus derechos y deberes contractuales y legales en el extranjero, su derecho a la acreditación oportuna, así como su obligación de respetar las leyes del país de destino. También tienen derecho a las exenciones fiscales, inmunidades y privilegios que se establecen en los acuerdos internacionales sobre la materia, suscritos por España. Por el contrario, su régimen jurídico les obliga a estar vinculados a la organización en la que presten sus servicios por medio de un contrato no laboral que contemple como mínimo: 1) Los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades básicas en el país de destino; b) Un seguro de asistencia en favor del voluntario que en todo caso cubra los riesgos de enfermedad y accidente durante el per-



íodo de su estancia en el extranjero y gastos de repatriación; y 3) Un período de formación, si fuera necesario.

**c) Acción administrativa de fomento.**- Dentro del ámbito de sus respectivas competencias y con cargo a sus presupuestos ordinarios, las Administraciones Públicas pueden promover por sí mismas o en colaboración con los denominados por la ley como “agentes sociales”, el fomento del voluntariado y la participación de la sociedad española en las iniciativas a favor de los países en desarrollo, así como la conciencia de la solidaridad y cooperación activa con los mismos por vía de campañas de divulgación, servicios de información, programas formativos y demás medios que se estimen apropiados para tal fin.

## **10. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

### **10.1. El Plan Director**

El Plan Director es el elemento básico de planificación cuatrienal que determina las directrices básicas de la cooperación española al desarrollo (señalando objetivos y prioridades, y avanzando los recursos presupuestarios indicativos para ese periodo). El Plan Director se integra en un ciclo de planificación que se completa con la elaboración de los Documentos Estrategia País (DEP) y los Planes Anuales de la Cooperación Internacional (PACI).

La Declaración del Milenio y otros acuerdos derivados de las Cumbres de Naciones Unidas ratificadas por España son los principales referentes del Plan Director. Al tiempo, todas las intervenciones de la Cooperación Española deberán estar orientadas y contribuir a la lucha contra la pobreza y a la promoción y defensa de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente, la equidad de género y el respeto a la diversidad cultural.

El nuevo Plan Director 2009-2012, incluye el proyecto de otra Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo que recoja el complejo contexto internacional (derivado del compromiso de los ODM, de la Declaración de París, o de la Agenda de Accra), el nuevo escenario español de la cooperación (don-

de han aparecido nuevos actores, se ha incrementado la AOD y hay una apuesta más clara por la cooperación multilateral).

El Plan Director recoge las prioridades geográficas de la cooperación española (establecidas previamente por la LICD en su artículo 6: “*los países iberoamericanos, los países árabes del norte de África y de oriente medio, así como aquellos otros con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural*”). A partir de ese compromiso genérico, el Plan Director debe ordenar el destino preferente de la AOD española en función de criterios como nivel de pobreza/desarrollo de los países, situación de países en conflicto y/o rehabilitación, las áreas geográficas de preferencia de la política exterior y el grado de compromiso del receptor con los objetivos de desarrollo.

En el Plan Director 2005-2008 se establecían 4 categorías de áreas geográficas y países de actuación:

- **Países prioritarios:** son aquellos países en los que se ha concentrado el mayor volumen de recursos de la cooperación española en los últimos tiempos.
- **Países con atención especial:** son aquellos países que se encuentran en circunstancias especiales o de mayor vulnerabilidad (por la necesidad de contribuir a la construcción de la paz; garantizar el respeto a los Derechos Humanos y del sistema democrático, y dar respuesta a crisis económicas agudas o a los efectos de desastres naturales).
- **Países preferentes:** son aquellos no incluidos entre los prioritarios, en los que existan sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social.
- **Países menos adelantados (PMA):** es la Meta 13 de los ODM (“*atender a las necesidades especiales de los Países Menos Adelantados*”). La mayoría de éstos se encuentran en África Subsahariana, por lo que la cooperación con esta región va a crecer y a asumir un mayor protagonismo en la Cooperación Española.

El Plan Director 2009-2012 aborda las prioridades geográficas desde el principio de eficacia de la ayuda, estableciendo 4 grupos:

- **Asociación amplia de países:** esta categoría incluye Países Menos Adelantados, Países de Bajo Ingreso o Países de Renta Media Baja en los que el programa de la Cooperación Española tiene oportunidades de establecer una asociación a largo plazo eficaz. Prácticamente todos estos países quedaban recogidos en el anterior Plan Director como Países Prioritarios de la cooperación española:  
Latinoamérica: Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador y República Dominicana.  
Magreb, Oriente Medio y Oriente Próximo: Marruecos, Mauritania, Argelia, Territorios Palestinos y Población Saharaui.  
África Sudsahariana: Etiopía, Mali, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger.  
Asia y Pacífico: Filipinas y Vietnam.
- **Asociación focalizada de países:** La asociación con estos países tiene el objetivo de prevenir situaciones de crisis derivadas tanto por los efectos de los fenómenos naturales adversos, por conflictos o situaciones de post conflicto, así como por situaciones de Estado frágiles o fallidos. Prácticamente todos estos países quedaban recogidos en el anterior Plan Director como Países Prioritarios de la cooperación española:  
Latinoamérica: Colombia.  
Oriente Medio: Irak y Líbano.  
África Sudsahariana: Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo, y Guinea Conkry.  
Asia y Pacífico: Timor Oriental, Afganistán, Camboya y Bangladesh.
- **Asociación con países de renta media:** esta categoría incluye países de renta media con mayor grado de desarrollo, en los que la pre-

sencia de la cooperación española y el potencial del país como socio de desarrollo, permiten el establecimiento de estrategias de asociación concretas.

Latinoamérica: Costa Rica, Brasil, México. Venezuela, Panamá, Argentina, Uruguay y Cuba.

Magreb, Oriente Medio y Oriente Próximo: Siria, Túnez, Egipto y Jordania.

África Sudsahariana: Namibia.

## **10.2. Programas, proyectos, asistencia técnica y nuevos instrumentos**

El Plan Director 2009-2012 adelanta que los nuevos instrumentos de la cooperación mayoritariamente empleados por la Comunidad Internacional son: el “enfoque sectorial”, el apoyo presupuestario y los fondos globales; instrumentos que se complementan o alternan con los instrumentos tradicionales como los proyectos o la asistencia técnica.

### **a) La Ayuda Alimentaria y de Emergencias**

El Plan Director 2009-2012 establece que la ayuda alimentaria sólo se justifica en los casos en los que se dirige a los sectores más pobres de la población, además de considerarse imprescindible en los casos de emergencia. Asimismo expresa que la ayuda alimentaria mal utilizada puede provocar tanto distorsiones en los precios en los mercados internos e internacionales como alteración de las dietas locales, generando además dependencia e incrementando el desempleo en el sector agrícola.

### **b) El diálogo y la financiación pública de las ONGD, y acciones encaminadas a la educación para el desarrollo**

El Plan Director 2009-2012 define que la financiación pública de las ONGD estará vinculada a la aplicación del principio de coherencia con los objetivos y prioridades de la política española de cooperación internacional.

### **c) Los microcréditos**

El objetivo último de este instrumento de apoyo a las pequeñas y medianas empresas es la lucha contra la pobreza.

### **d) Actuaciones en materia de Deuda Externa y el Fondo de Ayuda al Desarrollo**

El Plan Director 2009-2012 regula que los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, constituyen un instrumento a través del cual España ofrece a los Gobiernos, Instituciones o empresas de países en desarrollo condiciones de financiación concesionales, que se vinculan, parcialmente, a la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas españolas.

## **11. ALGUNOS CONCEPTOS CLAVES EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

### **Agencias especializadas de Naciones Unidas**

Es un conjunto de organizaciones autónomas especializadas creadas bajo el auspicio de Naciones Unidas, que conforman uno de los principales elementos del sistema internacional de cooperación multilateral para el desarrollo. Sin embargo, sus competencias no se ven acompañadas de los recursos materiales y la capacidad operativa necesarias (HEGOA). Entre las principales agencias destacan: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Organización Mundial del Comercio (OMC); Organización Mundial de la Salud (OMS); Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW); Organización Meteorológica Mundial (OMM), entre otras.

## **Código de Conducta de las Universidades en materia de Cooperación al Desarrollo**

Se trata de un documento elaborado y aprobado en mayo de 2006 por el Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CEURI-CRUE), al que se están adhiriendo las distintas universidades españolas. Está constituido por 31 artículos, y representa la voluntad de las universidades para compartir un marco de referencia sobre los objetivos, métodos de trabajo y el concepto mismo de la Cooperación Universitaria al Desarrollo, entendida como la contribución de la comunidad universitaria en la transformación social de las sociedades más desfavorecidas en favor de un desarrollo humano sostenible.

## **Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja, de la Media Luna Roja y de las ONGs**

El Código nació en 1995 con la finalidad garantizar normas elevadas de conducta y preservar la independencia y la eficacia en las acciones de socorro en casos de desastre. Se trata de un código voluntario, cuya aplicación se basa en la determinación de todas las organizaciones que lo suscriban de respetar las normas que en él se estipulan.

## **Cooperación Universitaria al Desarrollo**

La Cooperación Universitaria al Desarrollo, definida como tal, aparece recogida en la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo (ESCUDE); documento aprobado en la reunión del plenario del CEURI, celebrada en marzo de 2000, y aprobada por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas en septiembre de 2000. La Cooperación Universitaria al Desarrollo, en sentido estricto, sería la cooperación de las Universidades en los procesos de consolidación democrática, desarrollo social y económico sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, etc.

## **Declaración de París**

El documento fruto de la Declaración de París, fue adoptado por unos 90 países y 27 instituciones de desarrollo que participaron en el Foro de Alto Nivel en París entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 2005. El Foro fue acogido por el Gobierno de Francia y patrocinado por el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y el Banco Mundial.

La Declaración contiene unos 50 compromisos para mejorar la calidad de la ayuda, que se supervisarán mediante 12 indicadores cuantitativos. Los participantes acordaron establecer objetivos para 2010 que implican la acción de los donantes y países asociados. El objetivo principal se estructura en torno a la reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se le considera como una iniciativa por establecer principios con el objeto de redefinir las relaciones entre donantes y países receptores de ayuda.

## **Declaración del Milenio**

Aprobada en la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, con la participación de 191 países, incluyendo a 147 jefes de Estado y de gobierno. Se establecieron los siguientes objetivos llamados Objetivos del Milenio: erradicar la pobreza; aumentar el desarrollo; disminuir enfermedades; reducir la injusticia, la desigualdad, el terrorismo y la delincuencia y proteger el medio ambiente. Proporcionan un marco para que todo el sistema de la ONU trabaje coherentemente y en conjunto hacia un fin común. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ayudará a asegurar que los ODM permanezcan en el centro de estos esfuerzos. Además se instó a fortalecer a la ONU para que tenga un mejor desempeño en este nuevo siglo y se hizo especial énfasis en las operaciones de mantenimiento de la paz.

## **Desarrollo**

El concepto de desarrollo no puede definirse de manera atemporal, sino que se llena de contenido históricamente. Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo, que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas. En definitiva, el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que se presenta como meta para el colectivo humano. (HEGOA).

## **Globalización**

Fenómeno de repercusión automática, instantánea y de alcance mundial que se da en el ámbito de las actividades sociales, económicas y financieras, y que es causado principalmente por la acción combinada de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y de los medios de comunicación de masas.

Expansión de los mercados de capitales, bienes, servicios, mano de obra e información más allá de las fronteras nacionales.

Proceso político, económico, social y ecológico que está teniendo lugar actualmente a nivel planetario, por el cual cada vez existe una mayor interrelación económica entre unos lugares y otros, por alejados que estén, bajo el control de las grandes empresas capitalistas.

## **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**

En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los 191 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015 a través de una serie de objetivos combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Estos objetivos y metas, se denominan ahora Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Son ocho: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud



materna; la lucha contra el sida, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad ambiental y por último el octavo objetivo que es fundamental para que se cumplan todos, fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

**Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008:** La Ley Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de 7 de julio de 1998, establece en su artículo 8.2 que “El Plan Director, elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación”. El objetivo final del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 es la erradicación de la pobreza, entendida como carencia de oportunidades y la consecución de un desarrollo humano sostenible entendido como derecho individual y colectivo.

**CAPÍTULO II**  
**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**  
**COMO CONTENIDO DEL ESTADO SOCIAL,**  
**DEMOCRÁTICO Y DE DERECHO**



## 1. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La Constitución de 1978, en su Preámbulo, dispone que “la Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: (...) colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. También el Título II se refiere a las funciones internacionales del Rey, especialmente con las naciones de su comunidad histórica<sup>1</sup>. Aunque se ha escrito que la cooperación internacional es un proceso simbiótico, en el que cada uno de los Estados cooperantes, tanto donantes como receptores, acuerdan cooperar para resolver un determinado problema y al hacerlo generan beneficios mutuos, lo cierto es que, en primera instancia, la cooperación que desarrolla España es de carácter “contribuyente”, dirigida por tanto a ayudar a otros Estados, y no “receptora”, como ocurría hasta 1981 y como es el caso actual de los Estados que reciben ayuda, cuyas normas constitucionales y legales prevén y regulan la canalización de los fondos de otros Estados.

Si bien la Constitución de 1978 no ha establecido una atribución de competencia expresa de la cooperación internacional al desarrollo, su innegable relación con las relaciones internacionales (art. 149. 1. 3º CE), que es competencia exclusiva del Estado, y la política exterior (art. 97 CE), que corresponde al Gobierno de la Nación, hacen de esta materia un ámbito de la acción del Estado. Se trata, pues, de uno de esos supuestos del artículo 149.1 CE, en los que la

---

<sup>1</sup>Véanse CHUECA SANCHO, Ángel: “Ius migrandi y el derecho humano al desarrollo”, *Revista de Filosofía*. Nº. 8, 2007, pp. 191-207; MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel. (coord.): *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, CIP/Icaria, Barcelona, 1995, pp. 23 y ss; PESCADOR HERNÁNDEZ, Silvia: “Idas y venidas de la cooperación internacional para el desarrollo”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 19, invierno 2007, pp. 199-202; MONTOBBIO, Manuel: Reflexiones en torno a las implicaciones y retos de la Ley de Cooperación, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 3, otoño/invierno 1999/2000, pp. 77-82; FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín: “La Constitución Española y el Estado Social y Democrático de Derecho. Ley Estatal de Cooperación y Ley Autonómica 14/2003 de cooperación internacional para el desarrollo”, *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar*, Nº. 3, 2005, pp. 393-443.

reserva estatal comprende íntegramente una materia, abarcando todas las funciones públicas con ella relacionada: normativa (legal y reglamentaria), ejecutiva, de inspección y de coordinación.

Son casos que excluyen, en principio, toda intervención autonómica, como ocurre también, por ejemplo, con la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, etc. Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha ido estableciendo en cada caso y materia por materia, el alcance de esa exclusividad, y así, por ejemplo ha dicho que la materia "relaciones internacionales" no puede interpretarse en el sentido que quede íntegramente reservada al Estado cualquier actividad que tenga alguna proyección fuera de las fronteras de España, sino sólo aquellas que son protagonizadas por sujetos internacionales y sometidos al Derecho internacional (STC 165/94). Es por ello que la legislación autonómica andaluza, como también su Estatuto de Autonomía en los artículo 245 a 247, ha asumido competencias en materia de cooperación al desarrollo, siempre gestionada en coordinación y cooperación con el Estado.

De esta manera, según el artículo 246 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), la cooperación interregional y transfronteriza está presidida por el mandato a la Junta de Andalucía que promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación. Y, como habilitación de las actuaciones de cooperación de los entes locales andaluces con el Norte de África, según el artículo 247, sobre coordinación de la acción exterior en materia de cooperación, la Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda.

Además, en el marco de la gestión de los propios intereses algunos entes locales, especialmente los de carácter fronterizo, han establecido políticas de cooperación al desarrollo cuando concurren intereses comunes que lo justifi-

can. Se trata de una de las denominadas “competencias impropias” cuya financiación se deriva, como en el caso de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y la región autónoma de Tánger-Tetuán, de la aplicación de fondos europeos, en particular la Política Europea de Vecindad. La Ley 23/1998 contempla en el artículo 20 la cooperación para el desarrollo como competencia de los Entidades locales, que se inspira en los principios objetivos y prioridades de la Ley. Pues bien, la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos. Con tal fin se garantiza la presencia e intervención de las Entidades locales o de aquellas instancias de coordinación supramunicipal en quien éstos expresamente deleguen, en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

Por otra parte, existe una conexión directa entre la cooperación al desarrollo y las nuevas realidades vinculadas a la inmigración y las relaciones intergubernamentales, sometiendo a debate y redefiniendo el objeto y el concepto de la cooperación al desarrollo. En primer lugar, el concepto de ciudadano como titular de los derechos y deberes fundamentales y de las libertades públicas deja paso de forma progresiva al concepto de persona como titular de las posiciones jurídicas fundamentales. El Tribunal Constitucional, en su STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007<sup>2</sup> declara la inconstitucionalidad de los artículos 7.1, 8, 9.3, 11.1 y 22.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, con la consecuencia de exigir al legislador, la regulación de las condiciones de ejercicio de los derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. En la misma línea, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de

---

<sup>2</sup>STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. *BOE* núm. 295. Suplemento. Págs. 59-83.

marzo), en su artículo 12, establece que los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en su Título I son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía.

En segundo lugar, crecen las relaciones financieras y laborales entre inmigración y cooperación a través de técnicas como la inmigración circular, que tan eficazmente expusieron en el II Congreso los representantes colombianos y valencianos de Tierra Una<sup>3</sup>, o como la transferencia de las remesas de inmigrantes desde España al extranjero se incrementaron este año 2007 el 25,38% y pueden alcanzar la cifra de 8.000 millones, los envíos al exterior en un solo mes superaron, por vez primera, los 726 millones de euros y, a nivel mundial, las remesas que los emigrantes de países en desarrollo envían a sus familias sumaron más de 300.000 millones de dólares el año 2006, superando en 2007 toda la ayuda de gobiernos y organismos internacionales, proceso especialmente visible en Estados como México, Filipinas o India.

En tercer lugar, como hemos explicado, los entes territoriales están asumiendo crecientes competencias de cooperación al desarrollo con carácter exclusivo en algunos ámbitos y en no pocas ocasiones duplicando descoordinadamente sus esfuerzos con los del Estado. Según el artículo 245.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Comunidad Autónoma desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África.

En cuarto lugar, conceptos acuñados en el seno del Derecho de la Unión Europea vinculados a la seguridad (FRONTEX) y a la Política de Vecindad, forman parte ya del nuevo concepto de cooperación al desarrollo en el marco de los procesos de integración, destacando otros hechos relevantes en la zona

---

<sup>3</sup>Cfr. Véanse los trabajos “El Circuito del Codesarrollo. Migración Circular”, “El codesarrollo circular, por agricultores solidarios: un proceso en construcción” y otros sobre la experiencia de la Asociación Tierra Una, defendidos por AMADO, Sonia; ESCRIVÁ PEREIRA, Teresa; PÉREZ, Plinio, en el II Congreso Internacional de Cooperación al Desarrollo. Movimientos Migratorios y codesarrollo. Universidad de Alicante (2007).

fronteriza del Estrecho de Gibraltar, donde se produce el mayor diferencial mundial de renta entre Norte y Sur, como son los cambios experimentados en el Norte de Marruecos, cuya región Tánger-Tetuán está modernizando a pasos agigantados sus estructuras portuarias, ferroviarias y viarias y empleando grandes inversiones que inciden en las relaciones migratorias y de cooperación; o como la incidencia del hecho religioso, cada vez está más presente en las políticas de cooperación y migratorias.

## **2. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

### **2.1. Antecedentes, fundamentos constitucionales y Derecho comparado**

La cooperación para el desarrollo como competencia propia de los Estados surge tras la Segunda Guerra Mundial, en el marco de los planes de reconstrucción, organización política, y desarrollo económico que se articulan principalmente por Estados Unidos de América y Europa, quienes asumen esta política al desarrollar, casi siempre con la contrapartida de atraerlos a su esfera de influencia política y económica. En la década de los sesenta del siglo XX, en el contexto del Estado del Bienestar su extensión a objetivos internacionales, estas políticas se multiplican y aparecen los Bancos Regionales de Desarrollo.

En la última década, la cooperación española al desarrollo ha experimentado un desarrollo extraordinario en lo que al incremento de los recursos destinados a este fin se refiere y al impulso por parte de todas las Administraciones públicas, Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, entre la sociedad civil de los valores de la cooperación y solidaridad internacional a través de programas y proyectos de sensibilización y concienciación de los ciudadanos en relación con los problemas globales y particulares relacionados con la cooperación al desarrollo, incluyendo el objetivo fijado por Naciones Unidas de destinar el 1 por 100 del PIB a los países en vías de desarrollo, frente al 0.7% del total del PIB acordado en la 34 sesión de la Asamblea General (1980).



El concepto de cooperación internacional, como parte de la política exterior del Estado, está vinculado por sí mismo al concepto de “ayuda”, y, más concretamente, a la “ayuda al desarrollo”, completando, en el contexto de la globalización, los fines de la diplomacia y la política con los valores de solidaridad, hermandad y bien común internacional. Con la cooperación internacional se trata de resolver, con eficacia y coherencia, los problemas específicos de desarrollo desde el reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva como protagonista y destinatario último de la política del Estado, y de promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales, la paz y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para hombres y mujeres, así como la no discriminación por sexo, raza, religión y cultura.

El concepto de cooperación internacional del siglo XXI ha evolucionado desde los años cincuenta de siglo XX, cuando se trataba de un instrumento el fomento del crecimiento económico, la capacidad productiva y la inversión, hasta la actualidad, con objetivos globales motivados por la necesidad de eliminar causas de conflictos y reducir la pobreza, junto a intereses nacionales siempre presentes. Fue a partir de los años ochenta, cuando los distintos Estados impulsaron proyectos de ayuda internacional, con el objetivo de reducir la brecha entre el mundo en desarrollo y el mundo no desarrollado. En la década de los noventa, el debate se ha extendido a los temas globales, tales como la pobreza extrema, la equidad de género, la protección al medio ambiente, la atención a los grupos vulnerables y la ampliación del acceso de la población a las oportunidades de desarrollo, con la celebración de grandes conferencias de carácter multilateral, como las celebradas en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Se trata de impulsar el desarrollo económico y social, promover la democracia y las libertades, así como fortalecer los recursos humanos y materiales para que los países más desfavorecidos puedan alcanzar un crecimiento económico con un reparto más equitativo, propiciando una mejora en el nivel de vida, unas condiciones de seguridad y la paz, y un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales; en síntesis, un marco de estabi-

lidad y seguridad que garantice la paz internacional, ausente siempre pero muy comprometida tras el 11 de septiembre de 2001. Junto a estas políticas a medio plazo, encontramos las políticas a corto plazo, esencialmente, la ayuda humanitaria, y la atención de situaciones de emergencia.

En cuanto a sus fundamentos constitucionales, la Constitución de 1978, en su Preámbulo, dispone, como vimos, que “la Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: (...) colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. También el Título II se refiere a las funciones internacionales del Rey, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, lo cual ha dado como resultado las Cumbres Iberoamericanas.

En relación con el Derecho comparado, esto es, de comparación de las legislaciones sobre cooperación al desarrollo con los que España tiene “relaciones de cooperación”, aunque se ha escrito que la cooperación internacional es un proceso simbiótico, en el que cada uno de los Estados cooperantes, tanto donantes como receptores, acuerdan cooperar para resolver un determinado problema y al hacerlo generan beneficios mutuos, lo cierto es que, en primera instancia, la cooperación que desarrolla España es de carácter “contribuyente”, dirigida por tanto a ayudar a otros Estados, y no “receptora”, como ocurría hasta 1981 y como es el caso actual de los Estados que reciben ayuda, cuyas normas constitucionales y legales prevén y regulan la canalización de los fondos de otros Estados. Así, por ejemplo, en el Decreto 28177/1999 del Gobierno de Costa Rica (Alcance 83, La Gaceta No. 211 Diario Oficial Año CXXI La Uruca, San José Costa Rica, 1 de Noviembre 1999), se dispone que “es obligación del Estado hacer el mejor uso posible de la cooperación internacional que el país recibe, para lo cual los esfuerzos, tanto nacionales como internacionales, deben estar coordinados para así obtener óptimos beneficios”, “procurar que la Cooperación Internacional que reciba u otorgue el país, tenga coherencia con su política exterior y con el Plan Nacional de Desarrollo”, “Promocionar y divulgar la oferta de Cooperación Internacional disponible, tanto dentro del Sector Público como dentro del Sector Privado”, “Facilitar medidas de conocimiento y

entendimiento entre las fuentes de Cooperación Internacional y las instituciones nacionales beneficiarias o posiblemente beneficiarias”. Una regulación como la que se describe no es posible en el ordenamiento jurídico español, cuya normativa sólo contempla la cooperación de España hacia otros Estados, no al revés.

## **2.2. Distribución de competencias sobre cooperación internacional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Posibilidades de cooperación según la jurisprudencia constitucional**

Aunque la Constitución de 1978 no ha establecido una atribución de competencia expresa de la cooperación internacional al desarrollo, su innegable relación con las relaciones internacionales (art. 149. 1. 3º CE), que es competencia exclusiva del Estado, y la política exterior (art. 97 CE), que corresponde al Gobierno de la Nación, hacen de esta materia un ámbito de la acción del Estado. Se trata, pues, de uno de esos supuestos del artículo 149.1 CE, en los que la reserva estatal comprende íntegramente una materia, abarcando todas las funciones públicas con ella relacionada: normativa (legal y reglamentaria), ejecutiva, de inspección y de coordinación.

Son casos que excluyen, en principio, toda intervención autonómica, como ocurre también, por ejemplo, con la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, etc. Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha ido estableciendo en cada caso y materia por materia, el alcance de esa exclusividad, y así, por ejemplo ha dicho que la materia "relaciones internacionales" no puede interpretarse en el sentido que quede íntegramente reservada al Estado cualquier actividad que tenga alguna proyección fuera de las fronteras de España, sino sólo aquellas que son protagonizadas por sujetos internacionales y sometidos al Derecho internacional (STC 165/94). Es por ello que la legislación autonómica andaluza, no así su Estatuto de Autonomía, ha asumido competencias en materia de cooperación al desarrollo, siempre gestionada en coordinación y cooperación con el Estado.

### **2.3. La cooperación internacional de España en el Derecho Constitucional Europeo**

La cooperación internacional al desarrollo es considerada uno de los contenidos y principios de la política exterior de la Unión Europea, cuyo Derecho Primario distingue la cooperación al desarrollo, la cooperación internacional y la ayuda humanitaria.

a) Cooperación al desarrollo.- El Título III del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sobre Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, comienza su Capítulo I *Cooperación para el desarrollo*, en un artículo 208.1, que dispone: “La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo. Según el párrafo 2, la Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes. Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda de la Unión. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes.

b) Cooperación económica, financiera y técnica con terceros.- Según el artículo 212 del TFUE, sin perjuicio de las demás disposiciones de los Trata-

dos, y en particular las de los artículos 208 a 211, la Unión llevará a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica, entre ellas acciones de ayuda en particular en el ámbito financiero, con terceros países distintos de los países en desarrollo. Estas acciones serán coherentes con la política de desarrollo de la Unión y se llevarán a cabo conforme a los principios y objetivos de su acción exterior. Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente y en el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas.

d) Ayuda humanitaria.- En virtud del artículo 214 del TFUE, Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones. Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. Las acciones de ayuda humanitaria se llevarán a cabo conforme a los principios del Derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas que determinen el marco en el que se realizarán las acciones de ayuda humanitaria de la Unión. A fin de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión, se creará un Cuerpo Voluntario Europeo de ayuda humanitaria. El Parlamento Europeo y el Consejo fijarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, su estatuto y sus normas de funcionamiento. Además, la Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación entre las acciones de la Unión y las de los Estados miembros, con objeto de aumentar la eficacia y la complementariedad de los mecanismos de la Unión y de los mecanismos nacionales de ayuda humanitaria. Finalmente, la Unión velará por que sus ac-

ciones de ayuda humanitaria estén coordinadas y sean coherentes con las de las organizaciones y organismos internacionales, en particular los que forman parte del sistema de las Naciones Unidas.

Establecida esta incardinación de la cooperación al desarrollo en el contexto de la política exterior y fijados estos tres contenidos, la política de la Unión Europea en este ámbito ha de contribuir al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Se trata de un contenido del denominado Derecho Constitucional Europeo, según el concepto de Peter Häberle, y ha sido considerado elemento de la acción exterior europea por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En tal sentido, el Capítulo IV del Título V del abandonado Tratado Constitucional de la Unión Europea dedicaba tres secciones a la cooperación al desarrollo en términos similares al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, distinguiendo los supuestos de cooperación al desarrollo, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria. No olvidemos asimismo que la coherencia de la política de cooperación al desarrollo debe ir inescindiblemente unida al respeto de los derechos humanos en los Estados receptores. Con frecuencia, se mezclan las relaciones internacionales del Estado con la cooperación al desarrollo, a la que se transforma en un mero instrumento de la política exterior del Estado. Hemos de recordar a este respecto que la Unión Europea ha vinculado su acción de integración y cooperación a la condición política: respeto de los derechos humanos y consolidación democrática. Se trata de algo esencial en la cooperación al desarrollo porque la historia ha demostrado que rara vez existe subdesarrollo en los Estados que reconocen y garantizan los derechos fundamentales: libertad de prensa, libertad religiosa, derecho a la vida, etc. En este sentido, una mayor exigencia con los Estados receptores, en el contexto de la Política de Vecindad, nos parece el corolario imprescindible de la cooperación al desarrollo.

#### **2.4. La posible actuación de los entes locales. El caso de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar.**

En el marco de la gestión de los propios intereses algunos entes locales, especialmente los de carácter fronterizo, han establecido políticas de cooperación al desarrollo cuando concurren intereses comunes que lo justifican. Se trata de una de las denominadas “competencias impropias” cuya financiación se deriva, como en el caso de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y la región autónoma de Tánger-Tetuán, de la aplicación de fondos europeos. La Ley 23/1998 contempla en el artículo 20 la cooperación para el desarrollo, como competencia de las Entidades locales, que se inspira en los principios objetivos y prioridades de la Ley. Pues bien, la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos. Con tal fin se garantiza la presencia e intervención de las Entidades locales o de aquellas instancias de coordinación supramunicipal en quien éstos expresamente deleguen, en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

#### **5. Las necesarias relaciones intergubernamentales en materia de cooperación internacional**

Como reclaman los Objetivos del Milenio, el Consenso Europeo sobre Cooperación al Desarrollo y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea la coordinación de las políticas de cooperación al desarrollo es fundamental. La compartición material y la concurrencia funcional en materia de cooperación al desarrollo, consecuencia de la asunción de funciones de cooperación por las Comunidades Autónomas, exige el establecimiento de un marco de relaciones basado en la cooperación y la coordinación, preferentemente articulado en convenios, que con las garantías de la sede parlamentaria, asegure la eficacia y el control de los fondos destinados a la cooperación, la protección de coope-

rantes y voluntarios y el respeto escrupuloso de los derechos humanos. Es necesario, pues, que las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal, autonómico y andaluz) redunden en una sola política de cooperación al desarrollo, resultado del consenso de los partidos mayoritarios, y mantenida en el tiempo con intendencia de los cambios políticos de gobierno.



**CAPÍTULO III**  
**MARCO LEGISLATIVO DE LA**  
**COOPERACIÓN AL DESARROLLO**



## 1. BREVE REFERENCIA AL DERECHO INTERNACIONAL Y AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Además de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (A/RES/55/2. Asamblea General Distr. General 13 de septiembre de 2000. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General. Declaración del Milenio), debemos saber que gran parte de la cooperación con los Estados de la Europa del Estado y del Mediterráneo se canalizan a través de los programas de la Unión Europea, que tiene competencias específicas, implícitas y subsidiarias en este ámbito de la cooperación. Esta asunción de competencias comunitarias de cooperación, obliga a que la gestión estatal y autonómica haya de respetar los principios de coherencia y complementariedad previstos en la normativa de aplicación de la Unión Europea. Se trata de una competencia comunitaria regulada en las siguientes normas: Reglamento (CE) 1658/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo. DOUE de 30 de julio de 1998; Reglamento (CE) 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada. DOUE de 30 de julio de 1998, Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. DOUE de 27 de diciembre de 2006; Reglamento (CE) 1257/96 Del Consejo de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (DO L 163 de 2.7.1996, p. 1). Modificado por Reglamento (CE) 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de septiembre de 2003 (L 284 1 31.10.2003). Versión consolidada contiene referencias a la unidad de cuenta europea y/o al ecu que deben entenderse como referencias al euro — Reglamento (CEE) 3308/80 del Consejo (DO L 345 de 20.12.1980, p. 1) y Reglamento (CE) 1103/97 del Consejo (DO L 162 de 19.6.1997); Reglamento (CE) 3245/81 del Consejo de 26 de octubre de 1981 por el que se crea una Agencia Europea de Cooperación; Reglamento (CE) 617/2007 del Consejo de 14 de mayo de 2007 sobre la aplicación del décimo Fondo Europeo de Desarrollo con arreglo al Acuerdo de Asociación ACP-CE; Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las

disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. DOUE L 310 de 9 de noviembre de 2006; y Reglamento (CE) 951/2007 de la Comisión de 9 de agosto de 2007 por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. DOUE L 210/25 de 10 de agosto de 2007. Por último debemos tener en cuenta el consenso europeo sobre desarrollo: Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo. Diario Oficial C 46 de 24 de febrero de 2006.

## **2. LEGISLACIÓN DEL ESTADO: LA LEY 23/1998, DE 7 DE JULIO.**

En el momento de su aprobación hace casi once años, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el desarrollo, cubrió una laguna legal en la materia de cooperación, toda vez que antes de ésta no existía norma alguna de rango legal sobre la materia, solo decretos de configuración de organismos o informes o ponencias de las Cámaras o de Comités extraparlamentarios. La Ley 23/1998, de 7 julio (*BOE* nº 162, de 8 de julio de 1998) se fundamenta en los tratados internacionales suscritos por España, en derecho natural y en la declaración citada anteriormente y contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, de que la Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra, en síntesis, en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan.

A partir de que España dejó de ser considerada en 1981 como país receptor de ayuda internacional, la política de cooperación internacional al desarrollo se articuló primeramente en la participación de pleno derecho en los distintos Bancos Regionales de Desarrollo (Banco Interamericano, Banco Africano y

Banco Asiático), y en los organismos de carácter económico y financiero dedicados a la cooperación para el desarrollo, en particular los Fondos y Programas de la Unión Europea. En esa evolución hemos de destacar:

a) La aprobación del Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, del Fondo de Ayuda al Desarrollo, que ha constituido unos de los instrumentos de la mayor importancia dentro de la cooperación bilateral de España con países menos desarrollados.

b) La formación y consolidación de un acervo doctrinal y parlamentario sobre cooperación al desarrollo, desde el Informe sobre la Cooperación Internacional en España, elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, como la subsiguiente Moción sobre Cooperación Internacional de España para el Desarrollo, aprobada por el Pleno de dicha Cámara en 1984.

c) El Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se estableció la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, y se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, de la que pasaron a depender todos aquellos Centros directivos y Organismos autónomos encargados de las relaciones culturales y económicas y de la cooperación científica y técnica.

d) El Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero, que creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, como órgano de apoyo a la coordinación de la Administración del Estado en la materia.

e) El Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, de creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, en el que se concentraron las competencias relativas a la cooperación bilateral con los países en vías de desarrollo, hasta entonces fragmentariamente atribuidas a diversos órganos. Esta misma norma creó la Oficina de Planificación y Evaluación, unidad dependiente directamente del Secretario de Estado, encargada de la planificación y evaluación de nuestro programa de ayuda al desarrollo, en particular de la elaboración y supervisión

de los Planes Anuales de Cooperación Internacional. Se trataba de reconducir la dispersión de competencias que caracterizaba a nuestra cooperación para el desarrollo en los primeros diez años de vigencia constitucional.

f) El ingreso de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en diciembre de 1991, que constituye un hito en la consolidación de la cooperación española para el desarrollo, en cuanto nos obliga a adaptarla y a coordinarla con la de los principales donantes del mundo, miembros del Comité.

g) El Informe sobre los Objetivos y Líneas Generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en noviembre de 1992, donde marca las pautas de la nueva política española de cooperación y ayuda al desarrollo, señala la necesidad de aprobar un conjunto normativo adecuado al futuro modelo de cooperación y adopta una serie de medidas de organización administrativa que ayudasen a mejorar la coordinación interna de la Administración del Estado en este ámbito de actuación.

h) El Real Decreto 2492/1994, de 23 de diciembre, que refundió los tres Institutos con rango de Dirección General en los dos actuales, el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo.

i) El Informe de la Ponencia del Senado sobre el estudio de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo, de noviembre de 1994, con la recomendación de que se procediera a elaborar la legislación que supliera el vacío normativo existente y que abordase los principales problemas de la cooperación española para el desarrollo.

j) El Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional vigésimo novena de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, creó el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de participación de los diversos agentes sociales implicados en esta materia.

k) El Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo, de reestructuración la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Tras esta evolución legislativa, la vigente Ley pretende organizar la cooperación en torno a seis ejes fundamentales, identificados con los seis capítulos en que se integra su articulado. Su capítulo I, dedicado a la política española de cooperación para el desarrollo, regula el régimen jurídico, definiéndose en el artículo 1 el objeto de la Ley y su ámbito de aplicación, y en la sección 2.0 los principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación para el desarrollo.

El capítulo II se refiere a la planificación, y los instrumentos y modalidades de la cooperación pública española, en particular, la cooperación técnica y la económico-financiera, bien bilateral, bien multilateral.

El capítulo III regula la atribución de competencias de los órganos operativos en la definición, formulación y ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo, con una sección 1.0 sobre los órganos rectores (Congreso de los Diputados, Gobierno, Ministro de Asuntos Exteriores, otros Ministerios y Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica), y en una sección 3.0, sobre los órganos consultivos y de coordinación (Consejo de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y Comisión Interterritorial de Cooperación).

El capítulo IV regula los recursos materiales asignados a la ejecución de la política española de cooperación, distinguiéndose entre los canalizados multilateral y bilateralmente.

En el ámbito de personal, el capítulo V se dedica al personal al servicio de la Administración del Estado en el ámbito de la cooperación oficial para el desarrollo, distinguiéndose entre personal en territorio nacional y el destacado en el exterior.

Sobre la base de estos tipos de cooperación, la Ley 23/1998 asume los siguientes objetivos en su artículo 3:

a) Fomentar con recursos humanos y materiales el desarrollo de los países más desfavorecidos para que puedan alcanzar un crecimiento económico con un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo, favoreciendo las condiciones para el logro de un desarrollo autosostenido a partir de las propias capacidades de los beneficiarios, propiciando una mejora en el nivel de vida de las poblaciones beneficiarias, en general, y de sus capas más necesitadas, en particular, y promoviendo mayores garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres.

b) Contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional.

c) Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria.

d) Favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

e) Impulsar las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo, desde la coherencia con los principios y demás objetivos de la cooperación.

Por último, en cuanto a su tipología, en el texto de la Ley 23/1998, el artículo 14 contempla como “modalidades” la clasificación bilateral/multilateral:

a) Bilateral.- Se trata de la cooperación directa con el país receptor o bien las instrumentadas a través de organizaciones de desarrollo desprovistas de carácter oficial. Esta cooperación bilateral para el desarrollo se financia según las siguientes modalidades: a) Recursos gestionados por el Ministerio de Asun-



tos Exteriores, vinculados a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social básico de las poblaciones beneficiarias: 1) Dotaciones presupuestarias dirigidas a la concesión de microcréditos y de créditos rotatorios destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico; 2) Donaciones; 3) Los instrumentos previstos en los apartados a), c) y d) del artículo 9 de la Ley 23/1998; b) Recursos gestionados por el Ministerio de Economía y Hacienda, con cargo a los cuales se instrumentarán créditos concesionales en los términos internacionales vigentes en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial. En el caso de créditos destinados a programas y proyectos de desarrollo social básico y que estén específicamente destinados a mejorar las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la población, los recursos se administran conjuntamente por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Economía y Hacienda. Estos recursos se aplican a programas y proyectos con mecanismos que facilitan su adecuada coordinación con los programas de ayuda no reembolsable, prestando especial atención a los países pobres altamente endeudados.

b) Multilateral.- Se trata de la cooperación a través de transacciones de cualquier tipo o las contribuciones realizadas a organizaciones internacionales cuyas actividades se dirijan total o parcialmente a la promoción del bienestar económico y social de las poblaciones de los países en vías de desarrollo. A su vez, el carácter multilateral de dichas organizaciones se determina a través de la aplicación de los siguientes criterios: a) Que se trate de una Agencia, institución u organización cuyos miembros son Gobiernos. b) Que sea un fondo gestionado de forma autónoma por uno de los órganos multilaterales. Sentado lo cual, la Ley 23/1998 precisa que España participa en la cooperación multilateral para el desarrollo a través de las siguientes modalidades: a) Contribuciones a organizaciones internacionales de carácter financiero y no financiero; b) Aportaciones españolas a los programas de cooperación de la Unión Europea; y c) Otros programas que se ejecuten en colaboración o en régimen de cofinanciación con Organismos internacionales.

Sobre la base de estos tipos de cooperación, la Ley 23/1998 asume los siguientes objetivos en su artículo 3, como contenido de una competencia que ha de compartir con las Comunidades Autónomas, según veremos más abajo: a) Fomentar con recursos humanos y materiales el desarrollo de los países más desfavorecidos para que puedan alcanzar un crecimiento económico con un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo, favoreciendo las condiciones para el logro de un desarrollo autosostenido a partir de las propias capacidades de los beneficiarios, propiciando una mejora en el nivel de vida de las poblaciones beneficiarias, en general, y de sus capas más necesitadas, en particular, y promoviendo mayores garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres; b) Contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional; c) Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria; d) Favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; y e) Impulsar las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo, desde la coherencia con los principios y demás objetivos de la cooperación. Objetivos que se incardinan en las políticas autonómicas de cooperación al desarrollo configurando un conjunto competencial compartido donde destacan la experiencia de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia, Madrid y Cataluña.

En este nuevo contexto debe ser entendida la cooperación internacional, concebida como el conjunto de acciones a través de las cuales se intenta coordinar políticas o aunar esfuerzos para alcanzar objetivos comunes, así como prevenir o solucionar problemas en el plano internacional. La cooperación internacional presenta las siguientes modalidades: a) Económica, entendida como asistencia global al desarrollo y que abarca los principales planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social mediante el apoyo sostenido proveniente de fuentes gubernamentales y no gubernamentales; b) Técnica, concebida como asistencia proporcionada para programas y proyectos de desarrollo, por medio de capacitación, formación profesional, expertos y donacio-

nes de equipo y representa hoy en día el más alto índice de asistencia directa a los países; c) Financiera, a través de recursos monetarios, crédito, líneas de préstamo para determinados objetivos o condonación de deudas.

Asimismo, la cooperación internacional admite también una clasificación de acuerdo a los niveles implicados: a) Vertical, de los Estados desarrollados a los Estados en vías de desarrollo, con el fundamento de la cooperación Norte/Sur; y b) Horizontal, con el fundamento de la cooperación Sur/Sur, entre Estados que tienen equivalentes niveles de desarrollo. Por los sujetos que intervienen puede ser: a) Bilateral, entre dos Estados; b) Multilateral, de las organizaciones o instituciones internacionales, principalmente Naciones Unidas y sus organismos especializados (ONU, UNESCO, FAO, UIT, OIT, etc.) o de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's); y c) Triangular, que une una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un Estado de desarrollo medio otorgante de Cooperación Horizontal, para concurrir conjuntamente con acciones a favor de un tercer Estado en desarrollo (beneficiario).

En el texto de la Ley 23/1998, el artículo 14 contempla como “modalidades” la clasificación bilateral/multilateral:

a) Bilateral.- Se trata de la cooperación directa con el país receptor o bien las instrumentadas a través de organizaciones de desarrollo desprovistas de carácter oficial. Esta cooperación bilateral para el desarrollo se financia según las siguientes modalidades: a) Recursos gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, vinculados a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social básico de las poblaciones beneficiarias: 1) Dotaciones presupuestarias dirigidas a la concesión de microcréditos y de créditos rotatorios destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico; 2) Donaciones; 3) Los instrumentos previstos en los apartados a), c) y d) del artículo 9 de la Ley 23/1998; b) Recursos gestionados por el Ministerio de Economía y Hacienda, con cargo a los cuales se instrumentarán créditos concesionales en los términos internacionales vigentes en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial. En el caso de créditos destinados a programas y proyectos de desarrollo social básico

co y que estén específicamente destinados a mejorar las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la población, los recursos se administran conjuntamente por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Economía y Hacienda. Estos recursos se aplican a programas y proyectos con mecanismos que facilitan su adecuada coordinación con los programas de ayuda no reembolsable, prestando especial atención a los países pobres altamente endeudados.

b) Multilateral.- Se trata de la cooperación a través de transacciones de cualquier tipo o las contribuciones realizadas a organizaciones internacionales cuyas actividades se dirijan total o parcialmente a la promoción del bienestar económico y social de las poblaciones de los países en vías de desarrollo. A su vez, el carácter multilateral de dichas organizaciones se determina a través de la aplicación de los siguientes criterios: a) Que se trate de una Agencia, institución u organización cuyos miembros son Gobiernos. b) Que sea un fondo gestionado de forma autónoma por uno de los órganos multilaterales. Sentado lo cual, la Ley 23/1998 precisa que España participa en la cooperación multilateral para el desarrollo a través de las siguientes modalidades: a) Contribuciones a organizaciones internacionales de carácter financiero y no financiero; b) Aportaciones españolas a los programas de cooperación de la Unión Europea; y c) Otros programas que se ejecuten en colaboración o en régimen de cofinanciación con Organismos internacionales.

En el ámbito financiero, la Disposición Adicional 1ª incluye la posibilidad del establecimiento de programas presupuestarios plurianuales, un régimen fiscal de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y los incentivos del régimen contemplado en el título II de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales, en relación con la participación privada en Actividades de Interés General, siempre que dichas organizaciones revisitan la forma jurídica y cumplan con los requisitos exigidos por esa norma. En relación con el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto sobre el Valor Añadido se introducen dos preceptos específicos que dan entrada a la aplicación de determinadas exenciones a las actividades de cooperación para el desarrollo. Por lo que respecta a

las aportaciones efectuadas por personas físicas y jurídicas a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, la Ley contempla la posibilidad de aplicar los incentivos previstos en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, siempre que esas aportaciones cumplan con las condiciones exigidas en dicha Ley y que se efectúen en favor de entidades incluidas en su ámbito de aplicación. Asimismo se prevé que las actividades cooperación al desarrollo puedan ser incluidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año entre las actividades y programas prioritarios de mecenazgo, a efectos de la aplicación de las aportaciones que se efectúen a los mismos a los mismos de incentivos fiscales incrementados.

### **3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: LEY ANDALUZA 14/2003 DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

Desde la década de los ochenta del siglo XX, la Junta de Andalucía gestiona una política de cooperación internacional para el desarrollo con diversos Estados a través de distintas consejerías. En el año 1986, la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía inició este proceso para la mejora de las condiciones de habitabilidad de familias y grupos sociales desfavorecidos mediante un programa de rehabilitación de viviendas en diferentes ciudades iberoamericanas.

En el año 1988, se firmó el primer convenio de colaboración entre el Estado y la Junta de Andalucía, concretamente entre la entonces Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Instituto de Cooperación Iberoamericana de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Se trataba de la primera técnica de coordinación las actividades de cooperación de la Administración de la Junta de Andalucía con la Administración General del Estado con el objetivo de conseguir una mayor eficacia de las intervenciones.

En 1989, la Junta de Andalucía y la AECID suscribieron un convenio marco de colaboración en el que se definieron las áreas geográficas y los sectores prioritarios para la cooperación que ejecutaban directamente las Consejerías,

organismos autónomos y empresas públicas de la Junta de Andalucía y se instrumentó una coordinación con la AECID que ha dado resultados muy satisfactorios. En el año 1997, y tras una vigencia de ocho años del anterior convenio, la Junta de Andalucía y la AECID actualizaron su marco de colaboración suscribiendo un nuevo convenio que se encuentra actualmente en vigor.

Pero sobre todo, fue a partir del año 1990 cuando la Junta de Andalucía, mediante la Consejería de la Presidencia, ejecutó de forma sistemática proyectos de desarrollo y de sensibilización por las asociaciones y organizaciones andaluzas no gubernamentales para el desarrollo —con diverso grado de profesionalización de sus miembros—, organizaciones sindicales, empresariales y de las universidades.

En síntesis, podemos afirmar que la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque nada disponga al respecto el Estatuto de Autonomía, ha asumido competencias en materia de cooperación para el desarrollo, pero se trata de competencias que deben coordinarse y gestionarse en cooperación con el Estado, para lo cual se garantiza la presencia e intervención de las Comunidades Autónomas en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, y se prevé la cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas, basada en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

La legislación andaluza se contiene en la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que se estructura en cinco capítulos. El capítulo primero se dedica al objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, principios rectores, así como sus objetivos, prioridades y criterios de base. La Ley parte del individuo como protagonista y destinatario último de la cooperación y se fundamenta en el principio de igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura o religión. Dicha igualdad preside esta política que pretende superar la tradicional relación existente entre el país

donante y el país receptor, promoviendo el principio de asociación y de corresponsabilidad en su definición, ejecución y resultados.

Asimismo, la Ley 14/2003 asume el principio siguiente: para que la cooperación sea eficaz y efectiva, es necesario que los proyectos se fundamenten en unos requisitos mínimos imprescindibles establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que se incorporan en la Ley como criterios para evaluar la pertinencia de los proyectos que se ejecuten.

El capítulo segundo se refiere a la planificación, incluyendo las modalidades y tipología de la cooperación, además de recoger un artículo dedicado a la evaluación de las acciones y proyectos de cooperación para el desarrollo. Se pretende evitar la ejecución de proyectos aislados que únicamente tengan por objeto la provisión de recursos, ya que ello conduce fácilmente a que el país destinatario de la ayuda se adapte a esa situación, generando, en consecuencia, una mayor dependencia externa.

Se busca el acuerdo con los destinatarios y la complementariedad con otras instituciones, organismos y entidades donantes, programas a medio plazo con un enfoque integrado, que permitan el establecimiento de los cauces apropiados para conseguir un desarrollo sostenible.

El capítulo tercero se dedica a regular los órganos competentes en la política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo. En tal sentido, además de las funciones del Consejo de Gobierno y del Parlamento de Andalucía, se establece el órgano consultivo y de participación (Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo) y el de coordinación interna de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de cooperación para el desarrollo (Comisión de Cooperación para el Desarrollo). El capítulo cuarto regula los medios materiales y humanos necesarios para la realización de la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía. Por último, el capítulo quinto aborda una mayor participación de la sociedad andaluza en la cooperación internacional para el desarrollo, promovien-

do la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades, organizaciones sindicales y empresariales y entidades locales andaluzas y la creación de un Registro de Agentes de la Cooperación, así como la posible concesión de ayudas para apoyar sus actividades. Asimismo, trata el voluntariado y la sensibilización de la sociedad andaluza en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

### **3.1. Objeto de la cooperación internacional andaluza al desarrollo**

El Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), por su vocación americanista y su condición fronteriza con África, ha asumido el objetivo del Preámbulo de la Constitución de 1978 de colaborar para el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. Se trata de la nueva y más amplia regulación estatutaria que, en materia de la cooperación al desarrollo, se contiene en la LO 2/2007, de 19 de marzo, una de las grandes novedades del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que dedica un Capítulo V a la cooperación al desarrollo, competencia fundamentada en el principio de solidaridad (art. 245), que se atribuye al pueblo andaluz, como sujeto que “participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza”, fines inherentes a la cooperación al desarrollo.

Con tal fin, según el Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos<sup>4</sup>, particularmente

---

<sup>4</sup> El inciso “y los valores democráticos” fue resultado de una enmienda al originario artículo 217 de la Propuesta de Estatuto, con la siguiente justificación: La inclusión de la denominada condición política de respeto a los valores democráticos es inherente a las más recientes aportaciones doctrinales de la teoría de la cooperación internacional, y discrimina positivamente los esfuerzos democratizadores de los Estados destinatarios de los fondos de cooperación internacional. Cfr. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. 127/000004 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Presentada por el Parlamento de Andalucía. *BOCG Congreso de los Dipu-*



en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África<sup>5</sup>. Según el párrafo 3, serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía.

Un precepto se dedica asimismo a la cooperación interregional y transfronteriza (art. 246): la Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación<sup>6</sup>.

---

*tados VIII Legislatura. Serie B: Propositiones de Ley 30 de Octubre de 2006. Núm. 246-7, pp. 249-298; y BOCG Senado. VIII legislatura Serie III B: Propositiones de Ley del Congreso de los Diputados. 29 de noviembre de 2006. Núm. 18 (c) (Cong. Diputados, Serie B, núm. 246 Núm. exp. 127/000004). Reforma de Estatutos de Autonomía. 605/000003 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Informe de la Ponencia, pp. 88-146. La redacción originaria de la Propuesta de Estatuto contenía la siguiente rúbrica, técnicamente inadecuada en términos de constitucionalidad y legalidad: Título IX. *Relaciones Externas de la Comunidad Autónoma*; y *Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Informe elevado por la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la Comisión de Desarrollo Estatutario 20.894. Núm. 372 Séptima Legislatura Andalucía, 7 de febrero de 2006. P. núm. 20.894 Andalucía, 7 de febrero de 2006, BOPA, núm. 372.*

<sup>5</sup>Sobre las líneas principales y debates acerca de la cooperación con África, véanse KABUNDA, M.: “El desarrollo en África: del estancamiento a la crisis permanente”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 16, primavera/verano 2005, pp. 9-14; y ROSAS, M. C., PRADO LALLANDE, J. P. : “Las estrategias internacionales de cooperación para el desarrollo de África: ¿Alguna novedad?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 16, primavera/verano 2005, pp. 31-41.

<sup>6</sup>La siguiente enmienda al articulado fue presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Vasco. Artículo 233 bis. *Andalucía como frontera sur de la Unión Europea*. Andalucía como territorio fronterizo europeo tendrá un régimen especial de cooperación con la Unión Europea...”. (...). Cfr. *BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES CONGRESO DE LOS Diputados VIII Legislatura. Serie B: Propositiones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado. 127/000004, p. 99. Según la LO 6/2006, en su Artículo 197. Cooperación Transfronteriza, Interregional y al Desarrollo, 1. La Generalitat debe promover la cooperación con las regiones europeas con las que comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y debe establecer las relaciones que correspondan. 2. La Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo. 3. La Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo.*

El Capítulo V sobre cooperación finaliza con el artículo 247, relativo a la coordinación de la acción exterior en materia de cooperación, según el cual la Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales<sup>7</sup>, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda.

Pues bien, debemos destacar, por una parte, la trascendencia que esta nueva regulación estatutaria presenta para la cooperación al desarrollo en la frontera sur europea y en las relaciones iberoamericanas, valorando su aplicación a un sector tan implicado, directa e indirectamente, en las relaciones de cooperación, como son los programas de educación a los menores en su país de origen, lo que, dependiendo del éxito o fracaso de las iniciativas, incidirá a en los menos inmigrantes y en su educación, asunto capital en la cooperación al desarrollo. Previamente, y como premisa necesaria, este artículo describirá, para un correcto entendimiento de este nuevo enfoque sobre , el nuevo marco estatutario de la cooperación al desarrollo y, en particular, la más avanzada concepción del nuevo Estatuto de Andalucía que, como norma institucional básica, no sólo se asume la dimensión institucional de las relaciones competenciales de la cooperación al desarrollo, sino también, y al mismo tiempo, la visión personalista de la gestión pública, que se dirige a las personas (artículo 12 del Estatuto de Andalucía) —no necesariamente a los ciudadanos, como exige el resto de los Estatuto de Autonomía—, esto es, a las personas con sus necesidades y sus derechos y obligaciones, lo que supone ser destinatarios de las ayudas sin necesidad de ser nacional y español e incluso, para determinadas prestaciones, sin necesidad de ser residente. Sin duda, estamos ante la más vanguardista y abierta de cuantas regulaciones se contienen en Europa sobre los destinatarios de las políticas públicas.

---

<sup>7</sup>Cfr. RUIZ SEISDEDOS, S.: “Los ayuntamientos y la cooperación para el desarrollo: el papel de los hermanamientos”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 18, primavera/verano 2006, pp. 149-151; TOMÁS CARPI, Juan Antonio; Colomer, Luis Fernando; e Irusta Aguirre, Lucía: *La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*. Madrid. AECID, 1997, pp. 32 y ss.

La cooperación andaluza al desarrollo comprende todas las actuaciones que desde la Administración de la Junta de Andalucía se ejecutan en países en vías de desarrollo para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en la Ley 14/2003:

a) Contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con especial incidencia en las capas más desfavorecidas, y a la formación y capacitación de sus recursos humanos para promover un desarrollo social y económico sostenible.

b) Contribuir a la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho, al fortalecimiento institucional y a la descentralización político-administrativa en los países destinatarios de la ayuda, como instrumento para la resolución de las necesidades de la población y, de esta forma, favorecer la redistribución de la riqueza, la justicia social y la paz, así como la extensión de la educación y la cultura a toda la población.

c) Fomentar un desarrollo respetuoso con el medio ambiente que propicie un uso racional y sostenible de los recursos naturales de los países destinatarios.

d) Fomentar la acción humanitaria.

e) Sensibilizar e informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales e impulsar y dar cauces a la participación y solidaridad social en las acciones de cooperación.

f) Contribuir a un mayor equilibrio y corresponsabilidad en las relaciones comerciales entre los pueblos.

Los recursos que se destinan para tales objetivos tendrán la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) siempre que cumplan los requisitos marcados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La Ley 14/2003 establece las siguientes prioridades:

a) Prioridades geográficas: Los países de Iberoamérica; los países árabes del Norte de África y de Oriente Medio; los países del África Subsahariana, siendo entre ellas, a su vez prioritarios los países con menor índice de desarrollo humano, de conformidad con lo previsto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

b) Prioridades sectoriales en los Estados receptores: los servicios sociales básicos: educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso al agua potable y seguridad alimentaria; el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones. El apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano; el respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas y minorías); la formación y la capacitación de recursos humanos; la dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva y el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos; la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales; la promoción de la cultura, del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos, que favorezcan su desarrollo endógeno; y el fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanístico y el transporte público.

c) Prioridades sectoriales en Andalucía: la educación y la sensibilización de la sociedad andaluza en materia de cooperación internacional para el desarrollo; la promoción de la educación para el desarrollo en los ámbitos educativos

de la Comunidad Autónoma Andaluza; el fomento de una mayor implicación, coordinación y complementariedad en las tareas de cooperación para el desarrollo de los diversos agentes de la cooperación andaluces; y el fomento de la investigación y la formación sobre la realidad de los países en vías de desarrollo y sobre la cooperación para el desarrollo.

Establecidas estas prioridades, la política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo toma en consideración los criterios de ayuda fijados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): el impacto económico y social, la viabilidad técnica y financiera, la eficacia del procedimiento de ejecución, el fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de los países destinatarios y la atención otorgada en la formulación del proyecto a la igualdad de género y el respeto por la protección y la salvaguardia del medio ambiente.

### **3.2. Técnicas de cooperación al desarrollo**

La política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo se articula mediante el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, los planes anuales y los programas operativos por países.

1) El Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo tiene una duración cuatrienal, contiene los objetivos y prioridades que deben regir esta política durante su periodo de vigencia y determina los recursos financieros indicativos para su ejecución.

2) Los planes anuales desarrollarán los objetivos, prioridades y recursos contenidos en el Plan Andaluz para el ejercicio correspondiente.

3) Los programas operativos desarrollarán los objetivos, prioridades y recursos establecidos por el Plan Andaluz para cada país que sea considerado área geográfica prioritaria de la cooperación de la Junta de Andalucía.

En cuanto a las modalidades de la política de la Junta de Andalucía, se articulan dos modalidades:

a) La cooperación bilateral, que podrá desarrollarse directamente por la Administración de la Junta de Andalucía e indirectamente mediante otras administraciones públicas y los demás agentes de la cooperación internacional para el desarrollo en Andalucía.

b) La cooperación multilateral, que se realizará mediante la participación conjunta en programas y aportación de fondos a organismos internacionales que tengan los mismos objetivos que los definidos en la presente Ley para la cooperación internacional al desarrollo.

Los instrumentos y articulación de la cooperación internacional para el desarrollo, son los siguientes:

a) Cooperación técnica en las prioridades sectoriales, especialmente mediante la formación de recursos humanos, transferencia de tecnología y asesoramiento técnico.

b) Cooperación económica en condiciones no reembolsables, mediante la concesión de ayudas a proyectos de acción humanitaria, rehabilitación y desarrollo.

c) Cooperación financiera mediante contribuciones oficiales a organismos internacionales de carácter financiero y económico relacionados con la cooperación internacional para el desarrollo y mediante líneas de créditos destinadas a programas y proyectos de desarrollo social básico y del tejido productivo.

d) Programas de educación para el desarrollo e iniciativas de sensibilización de la sociedad andaluza sobre la situación de pobreza y subdesarrollo que viven grandes sectores de la población mundial, así como sobre sus causas.

e) Programas de formación especializada e investigación en materia de cooperación para el desarrollo.

Se prevén asimismo unos controles de calidad de la política de cooperación, con el objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos. Con ese fin, con carácter anual se elaborará un informe de evaluación que contendrá un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y en los respectivos planes anuales y programas operativos, así como las conclusiones obtenidas de la evaluación de los proyectos ya finalizados.

### 3.3. Estructura orgánica

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, en la línea establecida por la Ley andaluza 14/2003, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dedica especial a las actividades de cooperación dirigidas a la erradicación de la pobreza<sup>8</sup>, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África, siendo objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía. En cumplimiento de estos objetivos, la Ley andaluza 14/2003 entiende por “cooperación internacional para el desarrollo” el conjunto de las actuaciones que desde la Administración de la Junta de Andalucía se ejecuten en países en vías de desarrollo, inspirado en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. Según el artículo 1 de la Ley, esta competencia constituye la expresión de la solidaridad del pueblo andaluz con los países en desarrollo y está presidida por los siguientes principios: a) La consideración y el reconocimiento del ser humano, en su dimensión individual y

---

<sup>8</sup>Cfr. IGLESIA-CARUNCHO, M.: “Lucha contra la pobreza y cooperación al desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 3, otoño/invierno 1999/2000, pp. 9-15.

colectiva, como protagonista y destinatario de la política de Cooperación internacional para el desarrollo; b) El respeto y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, especialmente, el derecho a la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura o religión; c) La promoción de un desarrollo humano integral, participativo, sostenible y respetuoso con la protección del medio ambiente; d) El fomento del diálogo, la paz y la convivencia y el respeto de los modelos de desarrollo social y económico de otros pueblos y de sus particularidades culturales; e) La concertación entre las partes y la corresponsabilidad en la definición, ejecución y determinación de las actividades de Cooperación; y f) El apoyo a las iniciativas dirigidas a la disminución de las desigualdades entre los pueblos.

El sistema institucional andaluz que cumple estos objetivos de cooperación al desarrollo está compuesto por el Consejo de Gobierno, quien aprueba el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y los respectivos planes anuales y programas operativos, la Consejería de la Presidencia, de quien depende la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, y sectorialmente las demás Consejerías, en particular, la Consejería de Gobernación, de Educación y de Igualdad y Bienestar Social. Este sistema se completa con un conjunto de órganos de evaluación, coordinación y participación, a los que dedicaremos un apartado posterior.

En relación con el Plan Andaluz de cooperación para el desarrollo, se trata de un instrumento de una duración cuatrienal, que contiene los objetivos y prioridades de esta política durante su período de vigencia así como los recursos financieros indicativos para su ejecución. Mientras que los planes anuales desarrollan los objetivos, prioridades y recursos contenidos en el Plan Andaluz para el ejercicio correspondiente, los programas operativos concretan los objetivos, prioridades y recursos establecidos por el Plan Andaluz para cada país que sea considerado área geográfica prioritaria de la cooperación de la Junta de Andalucía.

En el desarrollo de estos planes, a quien corresponde con efectividad la competencia de cooperación al desarrollo es a la Consejería de la Presidencia,



quien tiene atribuida la elaboración y seguimiento del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, de los planes anuales y de los programas operativos, la elaboración del Informe Anual de Evaluación de la Cooperación internacional para el desarrollo y la representación de la Administración de la Junta de Andalucía ante los países destinatarios de la ayuda y ante organismos de Cooperación internacional para el desarrollo y la colaboración y el apoyo a los agentes de la Cooperación andaluces. La Consejería de la Presidencia gestiona la cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional y bajo la coordinación de la Secretaría General de Acción Exterior (Decreto 347/2004, de 25 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia). Las funciones generales de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación internacional al desarrollo las concreta la Agencia en las siguientes actuaciones: a) Apoyar a la Secretaría General de Acción Exterior en la definición y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo, llevando a cabo las tareas de programación, ejecución, seguimiento y control de las actividades consiguientes; b) Fomentar la cooperación y la promoción de la cultura andaluza con los países en vías de desarrollo; c) Diseñar, coordinar y ejecutar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en el campo económico, así como los de carácter social, educativo, científico y técnico; d) Apoyar e incentivar las iniciativas públicas y privadas que contribuyan a la consecución de los fines de la Agencia.

A su vez, en el cumplimiento de sus fines, según el artículo 4 de la Ley 14/2003, las líneas de actuación de la política de la Junta de Andalucía en materia de Cooperación internacional para el desarrollo asumen dos tipos de prioridades —geográficas y sectoriales—, siendo Áreas geográficas prioritarias los países de Iberoamérica, los países Árabes del Norte de África y de Oriente Medio y los países del África Subsahariana, para cuya aplicación se han firmado los siguientes documentos: la Declaración de intenciones y programa de desarrollo trasfronterizo firmados entre la Junta de Andalucía y el Reino de Ma-

ruecos<sup>9</sup>; la Declaración de Intenciones para la cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Administración del Reino de Marruecos para el período 2003-2006; el Memorándum de entendimiento entre la Junta de Andalucía y la República de Chile en materia de desarrollo regional y local; la Declaración de Intenciones para la cooperación entre la Junta de Andalucía (España) y la República de Costa Rica, Declaración de Intenciones para la Cooperación entre la Junta de Andalucía y la República de Cuba, la Declaración de intenciones para la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Repúblicas de Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador ante la grave situación planteada por los daños ocasionados por el Huracán Match, y el Memorándum de entendimiento entre la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá y la Administración de la Junta de Andalucía.

Por su parte, son prioridades sectoriales en los países receptores de la Cooperación para el desarrollo los servicios sociales básicos: educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso al agua potable y seguridad alimentaria; el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones, y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano; el respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas y minorías); d) la formación y la capacitación de recursos humanos; e) la dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva y el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos; f) la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la conser-

---

<sup>9</sup>Cfr. GONZÁLEZ DEL MIÑO, P.: "Marruecos, migraciones y desarrollo. Análisis de un caso específico en el Mediterráneo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 19, invierno 2007, pp. 160-162; RAMÍREZ FERNÁNDEZ, Á.: "Marruecos, un espacio para el desarrollo: tres cuestiones sobre la cooperación", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 3, primavera/verano 2004, pp. 30-31.

vación y el uso sostenible de los recursos naturales; g) la promoción de la cultura, del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos, que favorezcan su desarrollo endógeno; h) el fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanístico y el transporte público. Son prioridades sectoriales en la Comunidad Autónoma Andaluza: a) la educación y la sensibilización de la sociedad andaluza en materia de Cooperación internacional para el desarrollo; b) la promoción de la educación para el desarrollo en los Ámbitos educativos de la Comunidad Autónoma Andaluza; c) el fomento de una mayor implicación, coordinación y complementariedad en las tareas de Cooperación para el desarrollo de los diversos agentes de la Cooperación andaluces; y d) el fomento de la investigación y la formación sobre la realidad de los países en vías de desarrollo y sobre la Cooperación para el desarrollo.

Para la gestión de estas políticas el sistema institucional andaluz se completa con la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, organismo que coordina y fomenta la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía. Se trata de una cooperación que se articula a través de la financiación de proyectos de cooperación para el desarrollo propiamente dichos, proyectos de sensibilización y cooperación para el desarrollo, y la acción humanitaria y de emergencia; acciones de cooperación internacional que a su vez son ejecutadas en los países en vías de desarrollo por los diferentes agentes de la cooperación de Andalucía, entre los cuales encontramos a las Consejerías, organismos autónomos y otras entidades públicas que conforman la Administración de la Junta de Andalucía, los entes locales, entre los que destacan la Diputación Provincial de Cádiz y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo<sup>10</sup> y, también, con una importancia menor en cuanto al volumen financiero de la cooperación ejecutada, las Universidades andaluzas, los sindicatos y asociaciones empresariales con sede en Andalucía.

---

<sup>10</sup>CASTELLÓN SILVO, A.: "El papel de las ONGD españolas en la cooperación para el desarrollo en Marruecos", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 3, primavera/verano 2004, pp. 95-96.

En síntesis, debemos recordar la siguiente estructura:

a) El **Consejo de Gobierno**, quien elabora, aprueba y remite al Parlamento andaluz, para su examen, el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, y también aprueba los respectivos planes anuales y programas operativos.

b) La **Consejería de la Presidencia**, competente en materia de Coordinación de la Cooperación Internacional para el desarrollo, a quien corresponde la dirección, la coordinación y la evaluación de la política de la Junta de Andalucía en esta materia, y asimismo:

1) La elaboración y seguimiento del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, de los planes anuales y de los programas operativos.

2) La elaboración del Informe Anual de Evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo.

3) La representación de la Administración de la Junta de Andalucía ante los países destinatarios de la ayuda y ante organismos de cooperación internacional para el desarrollo, sin perjuicio de la representación que corresponde al Presidente de la Junta de Andalucía.

4) La colaboración y el apoyo a los agentes de la cooperación andaluces.

c) El **Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo**, adscrito a la Consejería de la Presidencia creado por el Consejo de Gobierno el pasado 19 de julio de 2005, es el órgano colegiado consultivo y de participación de los distintos agentes de la cooperación internacional para el desarrollo que operen en Andalucía. Lo preside el consejero y estará compuesto por representantes de la Administración de la Junta de Andalucía, de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de universidades, de agentes sociales y económicos, de instituciones y entidades locales, de organizaciones directamente

relacionadas con la cooperación y de expertos en este ámbito. El Consejo Andaluz de Cooperación tiene las siguientes funciones:

1) Informar el proyecto del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, de los planes anuales y de los programas operativos y conocer los informes de seguimiento y evaluación de los mismos.

2) Informar las propuestas de disposiciones reglamentarias relacionadas con el desarrollo de la presente Ley.

3) Elaborar, por iniciativa propia, informes y recomendaciones sobre la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía.

4) Aquellas otras funciones que reglamentariamente se le asignen.

d) La **Comisión de Cooperación para el Desarrollo**, adscrita a la Consejería de la Presidencia, es el órgano colegiado de la Administración de la Junta de Andalucía para la coordinación de su política de cooperación internacional para el desarrollo, a quien corresponde las siguientes funciones:

1) Proponer los criterios y requisitos necesarios para la selección de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.

2) Identificar proyectos de cooperación internacional para el desarrollo y proponer su inclusión en los planes anuales.

3) Aprobar la propuesta del Plan Andaluz de Cooperación, de los planes anuales y de los programas operativos, elaborados por la Consejería competente en materia de Coordinación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

4) Aprobar el Informe Anual de Evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración de la Junta de And-

lucía que le someterá la Consejería competente en materia de Coordinación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

5) Aquellas otras funciones que reglamentariamente se le asignen.

e) **La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACI)**, órgano gestor de la cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía, depende orgánicamente de la Consejería de Presidencia y, dentro de ésta, su labor es coordinada por la Secretaría General de Acción Exterior. Según el artículo 12 del Decreto 347/2004 de estructura de la Consejería, a la Agencia le corresponden las funciones de coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional al desarrollo, y en particular:

1) Apoyar a la Secretaría General de Acción Exterior en la definición y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo, llevando a cabo las tareas de programación, ejecución, seguimiento y control de las actividades consiguientes.

2) Fomentar la cooperación y la promoción de la cultura andaluza con los países en vías de desarrollo.

3) Diseñar, coordinar y ejecutar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en el campo económico, así como los de carácter social, educativo, científico y técnico.

4) Apoyar e incentivar las iniciativas públicas y privadas que contribuyan a la consecución de los fines de la Agencia.

En su estructura la AACI cuenta con un director, una coordinadora general, una jefa de Servicio de Cooperación Euromediterránea y un jefe de Servicio de Cooperación Iberoamericana.

### **3.4. Los voluntarios, los cooperantes y los agentes de la cooperación internacional para el desarrollo en Andalucía.**

1) Los **agentes de la cooperación internacional para el desarrollo** en Andalucía son las entidades que reúnen las siguientes circunstancias:

a) Una organización con personalidad jurídica y capacidad legal para actuar de acuerdo con la normativa vigente en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

b) No tener ánimo de lucro.

c) Tener entre sus fines o como objeto expreso, según figure en sus estatutos o documento equivalente, la realización de actividades de cooperación internacional para el desarrollo.

d) Compartir, desde la pluralidad y la diversidad, los objetivos previstos en el capítulo I de la Ley.

Cumplidos estos requisitos, los agentes de cooperación internacional se constituyen en interlocutores de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de cooperación para el desarrollo, la cual se lleva a cabo a través de los órganos representativos de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, universidades, entidades locales, organizaciones sindicales y empresariales, así como de otras organizaciones representativas en el ámbito andaluz.

Los agentes deberán inscribirse en el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Andalucía, donde también se inscriben las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y demás entidades de la cooperación para el desarrollo de Andalucía. La inscripción en el Registro de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo de Andalucía es requisito imprescindible para recibir ayudas de la Administración de la Junta de Andalucía.

2) **Los voluntarios.**- Se entiende por acción voluntaria el conjunto de actividades desarrolladas por personas físicas que respeten los principios y objetivos de la Ley 14/2003, sea consecuencia de una decisión libremente adoptada, se realice de forma responsable y gratuita y se desarrolle en el marco de proyectos y programas de cooperación para el desarrollo a través de los agentes de la

cooperación para el desarrollo. Subsidiariamente se les aplica La Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado.

3) **El cooperante.**- En la gestión y ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo podrán participar cooperantes, definidas como las personas que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 38 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

#### **4. POLÍTICAS Y TÉCNICAS DE COOPERACIÓN**

La cooperación internacional debe considerarse como instrumento fundamental de la Política Exterior, competencia que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 93 a 96 CE) y al Gobierno, que la dirige (art. 97 CE). No en vano, la decisión de conceder ayuda a otro Estado es fundamentalmente una decisión política y como toda decisión política la cooperación internacional incide en las relaciones internacionales y en las relaciones de poder de los Estados implicados. Mediante la ayuda externa, los Estados donantes buscan promover sus intereses económicos, estratégicos, políticos y culturales, para lo cual otorgan asistencia económica a Estados no desarrollados como una forma, además de ayudar, también de promover su propio comercio exterior.

Según el artículo 2 de la Ley 23/1998, la política española de cooperación internacional para el desarrollo, inspirada en la Constitución, expresa la solidaridad del pueblo español con los países en desarrollo y, particularmente, con los pueblos más desfavorecidos de otras naciones y se basa en un amplio consenso político y social a escala nacional, de acuerdo con los siguientes principios:

a) El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo.

b) La defensa y promoción de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones



de igualdad para mujeres y hombres y, en general, la no discriminación por razón de sexo, raza, cultura o religión y el respeto a la diversidad.

c) La necesidad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género en todas las naciones, procurando la aplicación del principio de corresponsabilidad entre los Estados, en orden a asegurar y potenciar la eficacia y coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo en su objetivo de erradicar la pobreza en el mundo.

d) La promoción de un crecimiento económico duradero y sostenible de los países acompañada de medidas que promuevan una redistribución equitativa de la riqueza para favorecer la mejora de las condiciones de vida y el acceso a los servicios sanitarios, educativos y culturales, así como el bienestar de sus poblaciones.

e) El respeto a los compromisos adoptados en el seno de los Organismos internacionales.

Estos principios se aplican siguiendo una serie de prioridades establecidas en el artículo 5 de la Ley 2371998: a) Geográficas, orientadas a las regiones y países que serán objeto preferente de la cooperación española; y b) Sectoriales, dirigidas a determinados ámbitos de actuación preferente.

La definición de estas prioridades, que serán establecidas periódicamente en los sucesivos Planes Directores cuatrienales a que se refiere el artículo 8, responderá a los objetivos de la política exterior del Estado, tendrá en cuenta las consideraciones señaladas en el artículo anterior, y aplicará especial atención a la cooperación con los países de menor desarrollo económico y social, y dentro de éstos a los sectores más desfavorecidos.

1) Las prioridades geográficas se pueden articular en un marco bilateral o multilateral, considerándose áreas geográficas de actuación preferente a los países de Iberoamérica, los países árabes del norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga

especiales vínculos de carácter histórico o cultural. Respecto al marco multilateral, España ha de impulsar la coherencia de las políticas comunitarias, la progresiva construcción de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y contribuirá a su eficaz aplicación y ejecución, con especial atención a los países y áreas mencionadas en el apartado anterior. Asimismo, España debe participar activamente en los Organismos internacionales de Cooperación para el Desarrollo de los que sea miembro, tanto financieros como no financieros, y colaborará en la consecución de sus objetivos adoptando las medidas que resulten más adecuadas.

2) Las prioridades sectoriales implican que la política española de cooperación internacional para el desarrollo, en su objetivo de luchar contra la pobreza en todas sus manifestaciones, se orienta especialmente a las siguientes prioridades sectoriales:

a) Servicios sociales básicos, con especial incidencia en salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de recursos humanos.

b) Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras. Desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado.

c) Protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables y menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil, refugiados desplazados, retornados, indígenas, minorías).

d) Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.

e) Protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación racional y utilización renovable y sostenible de la biodiversidad.

f) Cultura, con especial incidencia en la defensa de los aspectos que definan la identidad cultural dirigida al desarrollo endógeno y los que favorezcan la promoción cultural y el libre acceso a equipamientos y servicios culturales de todos los sectores de la población potencialmente beneficiaria.

g) Desarrollo de la investigación científica y tecnológica y su aplicación a los proyectos de cooperación para el desarrollo.

En este contexto, la política exterior española y, en particular, la cooperación internacional al desarrollo, se enmarcan en las denominadas cuestiones de Estados, que deben ser consensuadas por los partidos mayoritarios y que sólo son eficaces si se mantienen y perseveran en el tiempo. Los debates parlamentarios celebrados durante y con posterioridad a la tramitación legislativa de la actual ley estatal 23/1998 nos permiten una reflexión acerca de esta política de cooperación y de sus técnicas, especialmente de las principales empleadas en los últimos años: convocatoria extraordinaria de ayudas a organizaciones no gubernamentales (ONGs) convocada para hacer frente a la crisis humanitaria en Kosovo, así como previsiones acerca de la cooperación en los Balcanes, registro de ONGDs de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); valoración de la cumbre del microcrédito de Maputo, cumbres iberoamericanas; almacenamiento de alimentos; enseñanza universitaria española en Guinea Ecuatorial; código de conducta de las empresas españolas para que su actuación se base en principios éticos; misiones de la guardia civil para garantizar la seguridad; asistencia judicial, ayuda para democratización y fortalecimiento de la sociedad civil, etc (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999 VI. Legislatura Núm. 781. Sesión núm. 10, 19 de octubre de 1999).

Para lograr la citada coherencia de la política de cooperación, el artículo 8 de la Ley 23/1998 exige que la política española de cooperación internacional para el desarrollo se planifica a través de Planes Directores y Planes Anuales.

a) El Plan Director se concibe como elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, se formula

cuatrienalmente y contiene las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación.

b) Los Planes Anuales desarrollan con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director.

Con el fin de articular esa planificación, se regulan los siguientes instrumentos:

a) Cooperación técnica, que incluye cualquier modalidad de asistencia dirigida a la formación de recursos humanos del país receptor, mejorando sus niveles de instrucción, adiestramiento, cualificación y capacidades técnicas y productivas en los ámbitos institucional, administrativo, económico, sanitario, social, cultural, educativo, científico o tecnológico. Esta cooperación técnica se articula mediante programas y proyectos de refuerzo de formación y capacitación en todos los sectores y niveles, y mediante programas y proyectos de asesoramiento técnico con asistencia de expertos, agentes sociales, organizaciones no gubernamentales, empresas españolas, aportación de estudios o transferencia de tecnologías.

b) Cooperación económica, que se expresa a través de aportaciones destinadas a proyectos de inversión para el aumento del capital físico de los países beneficiarios y a proyectos de ayuda a los sectores económicos (agroalimentario, educativo, sanitario, infraestructuras, transporte y otros).

c) La cooperación financiera, que se manifiesta a través de contribuciones oficiales a organismos internacionales de carácter económico y financiero, acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral, donaciones, préstamos o ayudas instrumentadas para que los países receptores puedan afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus

balanzas de pagos, y los establecidos en términos concesionales de la financiación y ejecución bilateral, así como dotaciones a los ya existentes fondos de ayuda al equipamiento, gestionados directamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional con cargo a su propio presupuesto.

d) Ayuda humanitaria, tanto alimentaria como de emergencia, donde se incluye las operaciones de mantenimiento de la paz, instrumentada por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales, consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico. Esta ayuda la llevan a cabo las Administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos internacionales. La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, debiendo promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y respecto de las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo. Incluye asimismo este instrumento, la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos agrícolas a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria, como base de su proceso de desarrollo. En este ámbito, la cooperación española ha de promover el respeto al derecho humanitario y las medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales.

e) Educación para el desarrollo y sensibilización social, definidas como el conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones públicas, directamente o en colaboración con las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos, por vía de cam-

pañías de divulgación, servicios de información, programas formativos, apoyo a las iniciativas a favor de un comercio justo y consumo responsable respecto de los productos procedentes de los países en desarrollo.

**CAPÍTULO IV**  
**LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN**  
**AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA**





## 1. COMPETENCIAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Política de Cooperación al Desarrollo es uno de los tres componentes sobre los que se asienta la acción exterior de la Unión Europea, junto con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Comercial Común. Dado, además, que la UE entiende el desarrollo como un objetivo, no solo social y humano, sino también político y económico, muchos de los instrumentos puestos en marcha dentro del conjunto de sus relaciones exteriores tienen, como vamos a tener ocasión de ver, esta triple vertiente. Desde sus orígenes, el sistema comunitario europeo ha mostrado su compromiso con los pueblos más desfavorecidos; sin embargo, la edificación de la Política de Cooperación al Desarrollo, tal y como se concibe en la actualidad, es fruto de un proceso gradual, y que ha conocido en los últimos años un decidido impulso. Este proceso gradual ha llevado a la UE en su conjunto (es decir, a la Comisión más los Estados Miembros) a convertirse en la actualidad en el mayor donante de Ayuda Oficial al Desarrollo del mundo (46.087 millones de euros en 2007 - aproximadamente, 100 euros por habitante europeo-, lo que representa el 56'37% de toda la AOD mundial), ayuda de la que se benefician más de 160 países.

Por otra parte, la Unión Europea asumió en 2002 (Conferencia de Monterrey) el compromiso de aumentar su AOD hasta llegar al 0'39% de su PIB en el año 2006, al 0'56% en el año 2010, y al 0'7% en el año 2015 (únicamente para los 15 Estados Miembros en esa fecha; para los 12 nuevos Estados Miembros, el compromiso es llegar al 0'17% en el año 2010 y al 0'33% en el año 2015). Sin embargo, lo cierto es que por primera vez en la historia, en 2007, dicha cifra, que fue de 47.646 millones de Euros, ha sido inferior a la del año anterior - 2006-.

La Política de Cooperación para el Desarrollo de la UE es una política compartida entre los Estados Miembros y la Unión y compete a dos Direcciones Generales, responsables cada una de ellas de la programación de la ayuda en su respectiva área geográfica o temática:

a) La Dirección General de Desarrollo (DGDEV), dependiente del Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria. Se ocupa de países ACP, ayuda alimentaria y otras líneas presupuestarias.

b) La Dirección General de Relaciones Exteriores (DGRELEX), dependiente de la Comisaria de Relaciones Exteriores. Se ocupa de Mediterráneo/Vecindad, Latinoamérica, Balcanes occidentales, Asia en su conjunto y países europeos no candidatos a la adhesión.

Sin embargo, la ejecución de los programas aprobados por ambas Direcciones Generales es competencia de una única oficina, denominada "EuropeAid", que además es la responsable de todas las fases de los proyectos de ayuda puesto que, una vez aprobados estos últimos, elabora las pautas necesarias para su puesta en práctica.

## **2. OBJETIVOS: LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LOS TRATADOS**

El derogado Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 (desde el 1 de diciembre de 2009 rige el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE), constitutivo de la Comunidad Económica Europea, no contenía ninguna referencia expresa a la cooperación al desarrollo como una de las políticas comunitarias, limitándose a establecer una asociación de la CEE con los territorios no europeos "que mantienen relaciones especiales con Bélgica, Francia, Italia y Países Bajos", con objetivos claramente económicos y comerciales (arts. 131 y 132), y cuyas modalidades serían determinadas por un Convenio de aplicación. No obstante acciones que pueden considerarse como los primeros pasos hacia una política de cooperación al desarrollo. Así, su art. 1, señala que "los Estados miembros participarán... en las medidas adecuadas para la promoción del desarrollo social y económico de los países y territorios enumerados". A este fin, se creó un Fondo de Desarrollo para los países y territorios de Ultramar, administrado por la Comisión, y destinado a la financiación de proyectos sociales (hospitales, establecimientos de enseñanza o de investigación técnica, instituciones de orientación y promoción de actividades profesio-

nales de las poblaciones) o económicos (inversiones directamente vinculadas a la ejecución de programas que comprendan proyectos concretos de desarrollo) en estos últimos (arts. 2 y 3). Las razones de la no existencia, en esta primera etapa, de una política de cooperación al desarrollo son las siguientes: a) La CEE nacía con un claro fin económico y comercial, sin consideración a determinadas políticas que se han ido sumando al proyecto europeo conforme se avanzaba en este último; y b) La CEE nacía en un momento en el que cuatro de sus seis miembros fundadores mantenían o administraban territorios en ultramar desde una perspectiva puramente colonial (que aseguraba el aprovisionamiento de materias primas procedentes de dichos territorios), en la que no tenía cabida una política de estas características.

La primera reforma del Tratado de Roma se realizó mediante el Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo los días 17 y 28 de febrero de 1986. Sin embargo, dicha reforma tampoco acogió la formulación de una política europea de cooperación al desarrollo, y ello debido a la falta de consenso entre los Estados Miembros en los debates previos. No obstante, dicho documento, al referirse a la cooperación europea en materia de política exterior (art. 30) enumera una serie de principios generales sobre los que, posteriormente, se asentaría dicha política de cooperación: formulación y aplicación conjunta de políticas, realización de consultas entre Estados Miembros, convergencia de posturas de cara a la determinación de posiciones comunes, eficacia y, fundamentalmente, coherencia. No será, pues, hasta la segunda reforma del Tratado de Roma (Tratado de Maastricht) cuando la cooperación al desarrollo aparezca por primera vez formulada como tal en el Tratado. El Tratado de Maastricht introduce el Título XVII "Cooperación al desarrollo" (arts. 130 U a 130 Y), que contiene los objetivos que, a partir de su entrada en vigor (1.11.1993), persigue esta nueva política. Dichos objetivos son dos: a) objetivo político: desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los países en desarrollo (art. 130 U, 2); b) objetivo económico: favorecer el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, favorecer la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial, y luchar contra la pobreza en dichos países (art. 130 U, 1). El principio básico sobre el que se sustentan estos obje-

tivos en Maastricht es el de complementariedad, estableciéndose en consecuencia la necesidad de que la política de la Unión Europea en éste ámbito sea complementaria de las llevadas a cabo por cada uno de los Estados miembros (art. 130 U, 1).

La siguiente reforma fue la contenida en el Tratado de Amsterdam de 2.10.1997. En esta ocasión no se modificó el texto de los artículos ya citados, si bien su numeración cambió, pasando a ser los nuevos artículos 177 a 181 del Título XX, "Cooperación al desarrollo" (hay que recordar que, aparte de las modificaciones sustantivas introducidas, el Tratado de Ámsterdam se propuso simplificar la estructura del Tratado, lo que conllevó una reordenación parcial de sus artículos). A continuación, el Tratado de Niza, si bien tampoco modificó los artículos citados, añadió un nuevo título XXI, denominado "Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países", con un único artículo (181 A) que señala que "la Comunidad llevará a cabo, en el marco de sus competencias, acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países. Estas acciones serán complementarias de las que lleven a cabo los Estados Miembros y coherentes con la política de desarrollo de la Comunidad". Este precepto vuelve a mencionar dos de los principios en los que se asienta la política comunitaria de cooperación al desarrollo: complementariedad y coherencia.

La última reforma del Tratado de la Unión Europea ha sido la operada con la firma del Tratado de Lisboa el día 13 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El Tratado de Lisboa vuelve a reformar parcialmente las disposiciones del Tratado en lo que se refiere a la política de cooperación al desarrollo, con una reordenación de los artículos citados, creándose una Quinta Parte en la que se inserta el Título III, "Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria", con tres capítulos: Capítulo 1: cooperación para el desarrollo (artículos 208 a 211); Capítulo 2: cooperación económica, financiera y técnica (artículo 212); y c) Capítulo 3: ayuda humanitaria (artículo 214). Los capítulos 1 y 2 corresponden a los antiguos artículos 177 a 181 A, con las siguientes modificaciones: a) objetivo principal: además de los objetivos generales ya mencionados (introducidos en Maastricht), se introduce como objetivo principal

de esta política: la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo (art. 208. 1); b) reforzamiento mutuo: las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea y de los Estados miembros no solo deben ser eficaces, coherentes y complementarias, sino que deben reforzarse mutuamente (art. 208.1). Por su parte, el Capítulo 3 es totalmente nuevo, reflejo de la creciente importancia que la ayuda humanitaria tiene dentro la cooperación con los países en vías de desarrollo.

Por último, la Política de Cooperación al Desarrollo ha recibido un decidido impulso por parte de las instituciones comunitarias a partir del año 2004, cuando la Unión Europea apuesta decididamente por una sólida política de cooperación al desarrollo basada en los principios ya indicados. En los Consejos de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE's) celebrados en noviembre de 2004 y mayo de 2005 bajo las sucesivas Presidencias holandesa y luxemburguesa, se estableció el mandato de que la UE avanzase en esta dirección. Este impulso ha permitido la aprobación de distintos documentos cuya misión es cumplir con dicho mandato, entre los que destaca el Consenso Europeo sobre Desarrollo: La Declaración de Política de Desarrollo de la UE (DOUE C 46 de 24.2.2006). Este documento, denominado igualmente "Consenso Europeo sobre Desarrollo", fue aprobado por unanimidad en el CAGRE de noviembre de 2005, bajo Presidencia británica. Reviste la forma de Declaración Conjunta del Consejo, de la Comisión, del Parlamento Europeo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros. El Consenso Europeo de Desarrollo pretende ser un texto de naturaleza dogmática, en la medida en que no reviste naturaleza vinculante desde un punto de vista jurídico. Sin embargo, desde un punto de vista político, está llamado a establecer las pautas de la Política de Cooperación para el Desarrollo de la UE durante los próximos años. Este documento establece que el objetivo primordial de la política de cooperación para el desarrollo de la UE es la erradicación de la pobreza (objetivo que, como ya hemos visto, vuelve a recoger el Tratado de Lisboa), y en este sentido, desarrolla un concepto multidimensional de la pobreza en un párrafo que se reproduce en su integridad: 11. "La pobreza abarca todos los ámbitos en los que las personas de cualquier sexo sufren privaciones y son percibidas como carentes de capacidades en sociedades y contextos locales diversos. Las di-

mensiones esenciales de la pobreza incluyen capacidades económicas, humanas, políticas, socioculturales y de protección. La pobreza está vinculada a capacidades humanas tales como la seguridad de consumo y alimentaria, la salud, la educación, los derechos, la posibilidad de ser oído, la seguridad humana –en especial para los que viven en situación de pobreza–, la dignidad de la persona y el trabajo decente. Por consiguiente, la lucha contra la pobreza sólo dará sus frutos si se otorga idéntica importancia a la inversión en las personas (fundamentalmente en salud y educación, VIH/SIDA), en la protección de los recursos naturales (como los bosques, el agua, los recursos marinos, las tierras) para preservar los medios de vida rural y a la inversión en la creación de riqueza (incidiendo especialmente en aspectos como el espíritu empresarial, la creación de empleo, el acceso a créditos, los derechos de propiedad y las infraestructuras). El empoderamiento de la mujer es clave en todo desarrollo, y la igualdad de género debe ser una parte esencial de toda estrategia política.” Para llevar a cabo este objetivo, la Declaración contempla el establecimiento de una serie de objetivos, principios y líneas de actuación comunes de la UE en su conjunto: a) eficacia y calidad de la ayuda: además de brindar más ayuda, la UE se compromete a facilitar una ayuda más eficaz y de mayor calidad; b) estabilidad de la ayuda: recoge el compromiso de utilizar mecanismos de ayuda más previsibles y menos volátiles; c) coherencia de las políticas en favor del desarrollo: mediante el reforzamiento de los procedimientos, instrumentos y mecanismos en los que se articula la ayuda al desarrollo; d) concentración y flexibilidad: el principio de concentración orienta la programación de la UE por países y regiones, lo que implica seleccionar, en el marco del proceso de programación de la ayuda comunitaria, un número limitado de ámbitos de acción (en vez de dispersar los esfuerzos en sectores excesivamente numerosos); por su parte, el principio de flexibilidad de la programación está orientado a permitir respuestas rápidas en caso de necesidades imprevistas; y e) coordinación y complementariedad de la ayuda: recoge la posibilidad de una programación conjunta entre la Comisión y los Estados Miembros, mediante la puesta en marcha de mecanismos comunes de ejecución que incluyan análisis en común, misiones conjuntas, así como la utilización de sistemas de cofinanciación.

También merecen destacarse las Conclusiones del Consejo sobre Eficacia de la Ayuda. Este documento fue aprobado en el CAGRE de abril de 2006, bajo Presidencia austriaca, y supone un complemento al Consenso Europeo de Desarrollo, con los siguientes objetivos; a) reafirma el compromiso del Consejo con la Declaración de París (II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, febrero/marzo 2005), así como con los cuatro compromisos adicionales adquiridos por la UE en dicho Foro; b) enfatiza la necesidad de un continuo proceso de seguimiento de los proyectos de cooperación al desarrollo puestos en marcha; y c) recuerda la necesidad de evitar duplicaciones y así como de trabajar de un modo complementario, armonizando las modalidades de ayuda.

Por otra parte, deben ser reseñadas las Conclusiones del Consejo sobre Coherencia de Políticas fueron aprobadas en el CAGRE de abril de 2006 con la finalidad de asegurar que los objetivos del desarrollo estén presentes y se integren en todos los procesos de toma de decisiones en las políticas que la UE aplique y que sean susceptibles de tener un impacto sobre el desarrollo, a través de un Programa de Trabajo que menciona, entre otras, las siguientes prioridades de acción: a) revisar y mejorar el proceso de toma de decisiones, con el fin de asegurar la integración efectiva de las preocupaciones de desarrollo de la UE, con pleno respeto a las competencias y procedimientos ya existentes; y b) intercambiar información de forma sistemática, en el estadio más temprano posible (en particular al comienzo de cada Presidencia), acerca de actividades presentes y futuras, con el fin de llamar la atención sobre aquellos temas que puedan presentar una mayor relevancia en términos de coherencia.

Finalmente, debemos referirnos a las Conclusiones del Consejo sobre Complementariedad y División del Trabajo, aprobadas en el CAGRE celebrado en octubre de 2006 bajo Presidencia finlandesa. Este documento establece el mandato político de que los Estados Miembros y la Comisión avancen en complementariedad y división del trabajo en la política comunitaria de cooperación al desarrollo. En este sentido, en primer lugar, enuncia unos principios generales, en los que cabe destacar: a) La puesta en marcha de iniciativas debe estar basada en las prioridades y necesidades establecidas sobre el terreno, así como en un enfoque pragmático; b) La definición de las ventajas comparativas no

tiene que estar únicamente basada en el esfuerzo financiero de un donante en un país o sector concreto sino también en un conjunto amplio de factores, tales como la especialización geográfica o temática; c) Los Estados Miembros y la Comisión se comprometen a concentrar cada uno de ellos su participación únicamente en un número limitado de sectores, con el fin de no dispersar en exceso los recursos; d) Los Estados Miembros y la Comisión se comprometen a aplicar un marco de “programación conjunta”. Una de las principales dificultades que plantea la programación conjunta se identifica con el hecho frecuente de que los Estados Miembros que actúan en un mismo país receptor presentan distintos ciclos de programación, que es necesario adaptar entre sí. Estas Conclusiones contienen asimismo el mandato político de que los Estados Miembros y la Comisión avancen en complementariedad y división del trabajo en la política de cooperación al desarrollo. En respuesta a este mandato general, la Comisión presentó el 1 de marzo de 2007 una Comunicación que propone un “Código de Conducta de la UE sobre División del Trabajo en la Política de Desarrollo”, y en el que se contemplan un conjunto de principios operacionales que puedan fundamentar la dichos principios entre donantes. La meta de este Código de Conducta es reformar progresivamente el modo de funcionamiento de las cooperaciones bilaterales, para luchar contra un escenario de donantes en cada país muchas veces caótico y sin sentido. Demasiados donantes se concentran en los mismos países y en los mismos sectores, lo cual hace que en algunos países o sectores estén activos multitud de donantes, y en otros apenas ninguno. En los países o sectores donde se concentran un gran número de donantes existe una gran complejidad, aumentan los costes de transacción y se dificulta enormemente la labor del propio país receptor, que ha de trabajar con los distintos sistemas de ayuda (plazos, procedimientos, requisitos), y recibir un gran número de misiones de donantes. Además, este sistema dificulta la transparencia y facilita el uso irregular de los fondos de ayuda.

### **3. INSTRUMENTOS, PROCEDIMIENTOS, FINANCIACIÓN**

La aprobación del citado Consenso Europeo de Desarrollo supuso el inicio de un proceso de revisión completa de dichos instrumentos, operada sobre la base de los principios que inspiran el mencionado Consenso (eficacia, co-



herencia, complementariedad, etc). Como consecuencia de lo cual se estableció, para el periodo 2007/2013, un marco simplificado en el que se contempla la existencia de únicamente nueve instrumentos financieros, que reemplazan los hasta entonces existentes. Dichos instrumentos se agrupan, a su vez, en dos grandes categorías:

a) Instrumentos de apoyo a políticas específicas de ámbito geográfico o temático. Son los siguientes: Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación; Instrumento de Ayuda a la Preadhesión; Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados; Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos; e Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear. Son instrumentos de apoyo a situaciones de crisis: Instrumento de Estabilidad; Ayuda Humanitaria (que incorpora la ayuda alimentaria de emergencia); e Instrumentos de Ayuda macro-financiera.

b) Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), que se dirige al siguiente objeto: las actividades de la UE bajo programas geográficos con América Latina, Asia en su conjunto y República Sudafricana, así como el denominado Protocolo del Azúcar (firmado con 18 países ACP, contiene medidas destinadas a acompañar el proceso de ajuste ante las nuevas condiciones del mercado relacionadas con la reforma del régimen comunitario del sector del azúcar).

El presupuesto del ICD, para el periodo 2007-2013, es de 16.897 millones de euros, distribuidos de la siguiente manera:

1. Para las actividades geográficas, 11.301 millones de euros: América Latina, 2.690 Meuros (el 15,91% del total); Asia, 5.187 Meuros (30,69%); Asia Central, 719 Meuros (4,25%); Oriente Próximo, 481 Meuros (2'84 %); República Sudafricana, 980 Meuros (5,79%); Protocolo del Azúcar, 1.244 Meuros (7,36%).

2. Para los programas temáticos, 5.596 millones de euros: Recursos Humanos, 1.060 Meuros (el 6,27% del total); Medio Ambiente y Gestión Sostenible

de los Recursos Naturales, 804 Meuros (4,75 %); Seguridad Alimentaria, 1.709 Meuros (10'11 %); Agentes no estatales y autoridades locales, 1.639 Meuros (9,69%); Migración y Desarrollo, 384 Meuros (2,27 %). Existen cinco programas temáticos con todos los países en vías de desarrollo, incluidos los ACP: "Recursos Humanos", "Medio Ambiente y Gestión Sostenible de los Recursos Naturales, incluida la Energía", "Seguridad Alimentaria", "Agentes no estatales y entes locales" y "Migración y Asilo".

La gestión por parte de la Comisión de la ayuda comunitaria bajo estos programas geográficos y temáticos cubiertos por el ICD es controlada por un único comité, el Comité ICD, con siete grupos de trabajo, dos para sus programas geográficos (América Latina; y Asia en su conjunto, República Sudafricana y Protocolo del Azúcar), y cinco para cada uno de sus programas temáticos.

#### **4. LA AYUDA HUMANITARIA**

A principios de los años 90, la UE consideró que debía dotarse de una institución capaz de aunar esfuerzos con el fin de poder atender con mayor rapidez y eficacia situaciones de ayuda humanitaria no susceptibles de ser financiadas con los instrumentos de cooperación al desarrollo ya existentes. Surge así, en 1992, la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO). La principal misión de ECHO es la planificación, centralización, gestión y evaluación de la ayuda humanitaria prestada. Para ello, cuenta con tres instrumentos: ayuda humanitaria de urgencia, destinada a hacer frente a los problemas inmediatos de catástrofes naturales o producidas por el hombre. Se concede una cantidad en efectivo para el suministro de productos de primera necesidad o para la financiación de reparaciones esenciales tras un desastre; ayuda alimentaria a personas amenazadas o en situaciones de hambruna; y ayuda a refugiados o desplazados, cuyo objeto es fomentar la autosuficiencia entre la fase de urgencia (éxodo) y el reasentamiento definitivo (integración en un nuevo país o reintegración en el lugar de origen). La mayor parte de las acciones llevadas a cabo por ECHO son en colaboración con otros organismos, sobre todo con ACNUR.

Como en el caso de la cooperación al desarrollo, a mediados de 2006 comenzó, en el seno de la UE, un proceso de reflexión acerca del camino que debía seguir la ayuda humanitaria, así como del papel que debe jugar la propia UE al respecto. Este proceso culminó con la aprobación del denominado “Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria”, firmado el 18.12.2007 (DOUE C 25 de 30.1.2008) bajo Presidencia portuguesa. Como en el caso del Consenso Europeo sobre Desarrollo, este documento reviste la forma de Declaración Conjunta del Consejo, de la Comisión, del Parlamento Europeo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros. El Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria pretende ser el documento de base para la actuación de la UE en esta materia, y a este respecto recoge una serie de principios comunes: imparcialidad, neutralidad y no discriminación, equitatividad y adecuación a necesidades concretas, humanidad, definido como el intento de paliar el sufrimiento humano allí donde se produzca, con especial atención a las personas más vulnerables de la población, independencia, referido a la separación entre los objetivos humanitarios y los objetivos políticos, económicos, militares y otros, y que garantiza que el único propósito de la ayuda humanitaria es aliviar y prevenir el sufrimiento de las víctimas de catástrofes humanitarias, complementariedad con otros instrumentos que igualmente pueden emplearse en situaciones de crisis, como la protección civil o la ayuda consular, coordinación con otros socios internacionales, en especial las Naciones Unidas, la Cruz Roja y la Media Luna, y las organizaciones no gubernamentales (ONG’s), y respeto al Derecho Internacional.

Finalmente, el Tratado de Lisboa introduce por primera vez en el TUE una referencia expresa a la ayuda humanitaria (art. 214), reflejo de la creciente importancia que esta va adquiriendo. De acuerdo a este artículo, este instrumento se articula de la siguiente forma: a) Objeto: prestar, en casos concretos, asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de estas situaciones (apartado 1); y b) Principios: además de los propios de la ayuda al desarrollo (eficacia, coordinación, coherencia, complementariedad, etc.), se añaden otros específicos para este

instrumento (que ya se recogían en el Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria): imparcialidad, neutralidad y no discriminación (apartados 1, 2, 6 y 7).

RESUMEN DE LAS CANTIDADES PREVISTAS POR LA UE PARA COOPERACION AL DESARROLLO PARA EL PERIODO 2007-2013 (POR AREAS GEOGRÁFICAS)

Países ACP.....	22.682 millones de euros (X FED)
Balcanes occidentales.....	5.740'6 millones de euros (IPA)
Asia.....	5.187 millones de euros (ICD)
América Latina.....	2.690 millones de euros (ICD)
República Sudafricana.....	980 millones de euros (ICD)
Asia Central.....	719 millones de euros (ICD)
Oriente Próximo.....	481 millones de euros (ICD)
Mediterráneo/Vecindad.....	sin definir (IEVA)

**5. LA UE Y LA COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO DE ÁFRICA-CARIBE-PACÍFICO, ASIA Y LATINOAMÉRICA (PVD-ACP-ALA)**

La Unión Europea se ha involucrado de forma activa en todas aquellas acciones que, dentro de una estrategia global, se han puesto en marcha al objeto de conseguir una ayuda al desarrollo más eficaz. Así, en marzo de 2002 se celebró en Monterrey (México), bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la denominada Conferencia sobre Financiación al Desarrollo en la que, entre otras cosas, la Unión Europea asumió el compromiso de “dar pasos concretos en la coordinación de políticas y procedimientos de armonización de sus políticas de desarrollo”. En Monterrey se estableció que el seguimiento de lo allí acordado se efectuaría mediante la realización de Foros de Alto Nivel. El I Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda tuvo lugar en Roma en 2003. Sin embargo, mucho más relevante fue el II Foro, celebrado en París en febrero/marzo de 2005, y en el que aprobó la denominada “Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda”, que estableció una serie de compromisos para los firmantes, a los que la Unión Europea añadió otros cuatro adicionales: a) dirigir el 50% de

su AOD directamente a través de las instituciones del estado receptor; b) coordinar con otros donantes toda su formación de capacidades; c) reducir el número de misiones a la mitad, y d) no crear ninguna nueva unidad de gestión de proyectos. Por otra parte, el III Foro de Alto Nivel celebrado en septiembre de 2008 en Accra (Ghana) aprobó la denominada “Agenda de Acción de Accra” (AAA), que incluye: la ampliación de los programas de reducción de deuda a PVD no PMA, la previsibilidad plurianual y mayor transparencia, la utilización de los recursos nacionales como primera opción, debiendo los países que no los utilicen explicar las razones y los avances en la división del trabajo.

Conforme a esta estrategia global, la política de cooperación al desarrollo de la UE se guía en gran medida por criterios geográficos. Según estos criterios, se distinguen las siguientes áreas:

a) Países ACP (África, Caribe, Pacífico). Es, con diferencia, el área geográfica más prioritaria en lo que respecta a la cooperación al desarrollo, puesto que es la que recibe mayores recursos. El grupo de países ACP está formado, fundamental aunque no exclusivamente, por aquellos países que cuentan con un pasado colonial reciente respecto de un Estado Miembro de la UE. En la actualidad lo forman 77 países más Sudáfrica (y que cuentan con una población total de 730 millones de habitantes): a) África: Angola, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comores, Congo, Congo (República Democrática), Costa de Marfil, Djibuti, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial (miembro desde el Convenio de Lomé I, 1976), Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia (aunque, debido a su situación interna, no ha podido firmar hasta la fecha el Acuerdo de Cotonou), Sudan, Swazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe (47) -República Sudafricana es miembro del Grupo ACP pero la ayuda que recibe proviene del presupuesto comunitario (ICD) y no de los FED-. Además de la República Sudafricana, un total de 13 países africanos se consideran Países de Renta Media (PRM); el resto son Países Menos Adelantados (PMA); b) Caribe: Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica,

Granada, Guyana, Haití, Jaimaica, República Dominicana (miembro desde el Convenio de Lomé IV, 1991), San Kitts & Nevis, San Vicente & Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad & Tobago (15) –Cuba fue admitido como miembro desde el Convenio de Cotonou (2000) pero todavía no ha firmado el acuerdo-; entre ellos, hay 14 PRM's y 1 PMA; y c) Pacífico: Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Papúa-Nueva Guinea, Samoa Occidental, Timor Oriental, Tonga, Tuvalu y Vanuatu (15); entre ellos, hay 9 PRM's y 6 PMA's.

La primera referencia al futuro de las relaciones económicas de la Unión Europea con estos países, en concreto con los africanos, aparece en la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 que dio origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y en la que se mencionaba que una de las tareas esenciales de la organización europea recién creada sería el desarrollo del continente africano. Sobre esta base, el Tratado de Roma, en su ya citado artículo 131, establecía una asociación privilegiada con las colonias de cuatro de los entonces seis Estados Miembros. Este estatuto se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 1962.

La independencia de dichos territorios, ocurrida en los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Roma, llevó a ambas partes a la necesidad de elaborar un nuevo instrumento jurídico que regulase la nueva situación desde una triple perspectiva (política, económica y de cooperación al desarrollo). Dicho instrumento fue el Convenio de Yaoundé I, firmado en la capital camerunesa por representantes de los 6 países de la CEE y de 18 países africanos el 20 de diciembre de 1962. Yaoundé I entró en vigor el 1 de enero de 1963 y tuvo una vigencia de 7 años (hasta 1969). Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, Yaoundé I preveía la financiación por parte de la CEE de proyectos concretos de desarrollo económico y social en los estados africanos parte del mismo. Dichas ayudas, sin embargo, quedaron muy por debajo de las necesidades manifestadas por estos últimos. Antes de expirar la vigencia de Yaoundé I, se comenzaron a negociar los términos de una nueva relación. El resultado se plasmó en el Convenio de Yaoundé II, firmado igualmente en la capital camerunesa el 20 de julio de 1969, y en vigor desde el

1.1.1970 por un periodo de 6 años (hasta 1975). En lo que se refiere a la cooperación al desarrollo, lo más importante de Yaoundé II fue la ampliación de las ayudas financieras para el desarrollo económico y social de los países africanos firmantes.

Como en el caso de Yaoundé I, antes de expirar la vigencia de Yaoundé II se estableció la necesidad por ambas partes de negociar un nuevo instrumento que regulase las relaciones de ambos bloques. El inicio de las negociaciones coincidió con la entrada del Reino Unido en la CEE, el cual hizo valer sus compromisos con los países en vías de desarrollo de la Commonwealth, los cuales fueron incluidos en las negociaciones (con lo cual, el total de países ACP firmantes se elevó a 46). Por otra parte, en Lomé I es cuando se acuña oficialmente el término "Países ACP". El Convenio de Lomé I se firmó en la capital togolesa el 28 de febrero de 1975 y entró en vigor el 1.1.1976, con una vigencia de 5 años (hasta 1980). Lomé I consagró un nuevo modelo de relaciones entre la CEE y los ACP en lo que respecta a la cooperación al desarrollo: a) establece un considerable aumento (más del 200%) de los fondos destinados a cooperación financiera, técnica e industrial; y b) enumera una serie de principios entonces innovadores: aumento de las responsabilidades de los países ACP en la preparación y tramitación de los proyectos y en la tramitación de la ayuda, intensificación de la cooperación regional, desarrollo de empresas pequeñas y medianas, mayor atención a la cooperación industrial, etc.

Posteriormente, los países firmantes del Convenio de Lomé I consideraron que la experiencia había sido positiva, por lo que antes de su expiración se negoció un nuevo acuerdo, Lomé II, que entró en vigor el 1.1.1981 por un periodo de 5 años (hasta 1985). Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, lo más destacable fue el establecimiento de dos cuentas independientes, la primera para la financiación de proyectos de cooperación financiera y técnica, y la segunda para la financiación de proyectos de cooperación agrícola e industrial. A principios de los años 80, y a pesar de que el mecanismo de cooperación Europa/ACP parecía satisfacer a ambas partes, las críticas al respecto fueron en aumento, ya que dicho sistema no había sido capaz de mejorar el nivel de vida en estos últimos. Estas críticas fueron tenidas en cuenta en las

negociaciones del siguiente Convenio, Lomé III (en vigor desde el 1.1.1986 por un periodo de 5 años -hasta 1990-), en el cual se reconoce la magnitud y seriedad del problema, aportando las siguientes novedades respecto de sus antecesores: a) ampliación de ayudas para el desarrollo agrícola, que incluye medidas tales como la concesión de fondos para la creación de cooperativas agrícolas o para la adquisición de equipos; b) creación, por primera vez, de un fondo para refugiados; y c) apertura de un nuevo capítulo sobre cooperación social, cultural y turística. Además, por primera vez, el Convenio de Lomé III recoge, no solo los principios básicos en los que debe basarse la cooperación CEE/ACP (la igualdad entre las partes, y el respeto a la soberanía y a las opciones políticas de cada país, etc), sino también los objetivos de dicha cooperación (en agricultura, por ejemplo, la búsqueda de la autosuficiencia y la seguridad alimentarias). En Lomé III, igualmente, los negociadores se preocuparon por mejorar los métodos de identificación de proyectos y de la administración de las ayudas, de modo que cada país ACP estableciese su propia estrategia global del desarrollo, para después discutir con la CEE, de forma bilateral, la mejor manera de recibir los debidos apoyos. El Convenio de Lomé IV entró en vigor el 1 de enero de 1991 y, a diferencia de sus antecesores, se firmó por un periodo de 10 años (hasta el año 2000). En los tres primeros Convenios de Lomé, la cooperación al desarrollo prestada por la UE a los países ACP se había basado casi exclusivamente en criterios económicos; en este sentido, la principal novedad de Lomé IV es la introducción de criterios políticos referidos al buen gobierno y al respeto de los derechos humanos como condicionantes de las ayudas financieras, de manera tal que la violación de dichos principios podía dar lugar (tras un proceso de consultas) a la suspensión total o parcial, para el país en cuestión, de la recepción de ayudas por parte de la UE.

En 1996, la Comisión Europea publicó el denominado “Libro Verde sobre las relaciones de la UE con los países ACP”. En dicho documento se exponían las razones, tanto políticas como económicas, en las que se apoyaba la necesidad de redefinir dichas relaciones, sobre la base de las experiencias de los Convenios de Yaoundé y Lomé. Fruto de este análisis fueron las negociaciones que condujeron a la firma del Convenio de Cotonou (20 de junio de 2000). El Convenio de Cotonou tiene una vigencia de 25 años (hasta el 2025), con una cláu-



sula de revisión cada 5 años. El objetivo principal del Convenio de Cotonou sigue siendo el promover y acelerar el desarrollo económico, social y cultural de los países ACP, mediante la puesta en marcha (y aquí la novedad) de cinco pilares interdependientes: el fomento del diálogo político; el establecimiento de un nuevo marco de cooperación económica y comercial; la reforma de la cooperación financiera, reflejando los principios rectores de la política europea de cooperación al desarrollo: coherencia, complementariedad y división del trabajo, eficacia y calidad de la ayuda, flexibilidad, concentración, coordinación, racionalización de recursos, etc.; la puesta en marcha de nuevas estrategias de cooperación al desarrollo, de acuerdo con una estrategia global que incluye tres ámbitos de cooperación: desarrollo económico, desarrollo social y humano, e integración y cooperación regional; y la concesión a la sociedad civil, al sector privado y a otros agentes no estatales de un papel más protagonista en la puesta en marcha de acciones concretas de cooperación al desarrollo. Como consecuencia del desarrollo de estos pilares, la concesión de ayudas al desarrollo sobre la base del Convenio de Cotonou ya no se realiza de forma automática, sino tras la evaluación y la negociación de las necesidades concretas de cada país, de las que surgen las respectivas Estrategias de Apoyo Nacionales. En dicho documento se establece una orientación general para la utilización de la ayuda, un programa indicativo operativo, y un calendario para su ejecución. Por el contrario, no recoge el volumen de los recursos asignados, puesto que dicho volumen es susceptible de revisión y, en su caso, de adecuación a circunstancias eventualmente sobrevenidas. Una de las novedades más importantes que el Convenio de Cotonou establece es la posibilidad de firmar nuevos acuerdos complementarios. Surgen así los denominados Acuerdos de Partneriariado Económico (EPA's). Los EPA's se definen como acuerdos mixtos de comercio y cooperación: por un lado, llamados a mejorar las preferencias comerciales acordadas unilateralmente por la UE a los países ACP en Cotonou, y por otro lado, llamados a servir de instrumento de desarrollo de los países ACP. El proceso negociador se inició en septiembre de 2002, sobre una base regional, puesto que uno de los objetivos de dichos acuerdos es el apoyo a la integración y armonización regionales, tanto desde el punto de vista económico como desde el político. De esta forma, la UE identificó seis regiones: África Occidental, África Central, África Oriental, África del Sur, Caribe y Pacífico. La fecha

límite para cerrar dichos acuerdos era el 31 de diciembre de 2007, ya que en la misma expiraba, por ser incompatible con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el sistema de preferencias no recíprocas acordado por la UE a los países ACP en el Convenio de Cotonou. Sin embargo, antes de dicha fecha únicamente pudo concluirse un EPA completo (mercancías y servicios), el correspondiente al Caribe (aunque la firma no tuvo lugar hasta el 15 de octubre de 2008); con el resto de regiones únicamente se pudieron firmar acuerdos parciales, por lo que su negociación continúa a lo largo de 2008 y 2009. En todo caso, su redacción final deberá ser aprobada, no solo por los países firmantes, sino también por la propia OMC.

La complejidad de dichas negociaciones radica en que, a pesar del enfoque regional que la UE pretende dar a dichos acuerdos, lo cierto es que las negociaciones deben realizarse bilateralmente con cada uno de los países ACP, los cuales han mostrado, a lo largo de todo el proceso negociador, posturas muy distintas; de hecho, hay países que, por distintas razones, no están negociando, como Nigeria o algunos estados insulares del Pacífico (Tonga, Palau), lo que implica que sus relaciones comerciales con la UE pasan a regirse desde el 1.1.2008 por las normas generales de la OMC (ello no prejuzga la pertenencia de dichos países al Grupo ACP, ni la posibilidad, que continúan manteniendo, de acceder a los fondos UE de cooperación al desarrollo -fondos FED- previstos para dicho Grupo). A estas dificultades se une una creciente controversia, motivada por las reservas que determinadas ONG's han planteado a la negociación de dichos acuerdos, y que en muchos casos se ha traducido en una clara oposición a los mismos. A modo de ejemplo puede citarse el caso de la muy influyente organización OXFAM, que considera que los países ACP no deberían aceptar los EPA's puesto que, a su entender, su entrada en vigor dañará de forma irreversible sus perspectivas de desarrollo. En 2005 se procedió a la primera revisión del Convenio de Cotonou. Las principales novedades introducidas son las siguientes: respecto a la cooperación al desarrollo, inclusión de una referencia a los Objetivos del Milenio, así como a la promoción de la lucha contra las enfermedades ligadas a la pobreza; respecto a la cooperación financiera, introducción de criterios que hacen más flexible la concesión de ayudas y más simples los procedimientos de concesión. Igualmente, introduce

la posibilidad de co-financiación de proyectos, así como la posibilidad de coordinación con otros países donantes no miembros de la UE. Esta primera revisión terminó de ser ratificada por la totalidad de los Estados Miembros así como por todos los países ACP a finales del primer semestre de 2008, entrando finalmente en vigor el 1 de julio de dicho año. El instrumento mediante el cual la UE financia proyectos de cooperación al desarrollo en los países ACP es el denominado Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

La principal característica del FED es que no forma parte del presupuesto de la UE, sino que es un instrumento financiero independiente formado por aportaciones voluntarias de los Estados Miembros, que gestiona la Comisión Europea. Esta autonomía financiera del FED constituye una excepción en el sistema general de las finanzas de la UE y, por esta razón, confiere a éste instrumento un carácter único. Hay que señalar que los 12 nuevos Estados Miembros han empezado a aportar a dicho fondo a partir del 1 de enero de 2008. El primer FED fue aprobado por la entonces CEE en 1957, y sirvió para financiar los proyectos de cooperación al desarrollo hasta la entrada en vigor del Convenio de Yaoundé I. A partir de ese momento, a cada acuerdo de partenariado UE/ACP le ha acompañado un nuevo FED (salvo en los casos de Lomé IV -cuyos proyectos se financiaron con dos FED- y Cotonou -cuyos proyectos se financiarán con cargo a cinco FED's; hasta la fecha ya se han puesto en marcha los dos primeros-): Yaoundé I: II FED; Yaoundé II: III FED; Lomé I: IV FED; Lomé II: V FED; Lomé III: VI FED; Lomé IV: VII y VIII FED's; y Cotonou: IX y X FED's. La duración de todos los FED's es de 5 años, salvo el IX FED que tuvo una duración de 7 años.

El presupuesto de los FED ha ido en aumento con la aprobación de cada uno de ellos, llegándose a una cifra de 22.682 millones de euros, prevista para el X FED. Hasta Lomé IV, los fondos de los FED se transmitían a los países ACP a través de una serie de instrumentos específicos, cuyo número iba en aumento con cada nuevo FED. El Acuerdo de Cotonou introduce modificaciones importantes al respecto, lo que se ha traducido en una reducción y racionalización de los canales de desembolso de fondos, que son únicamente tres: para financiación de proyectos a largo plazo. Representa la partida más impor-

tante, y tiene como misión la financiación, en forma de donaciones o ayudas no reembolsables de proyectos sectoriales en los siguientes campos: salud, educación y formación, desarrollo rural, medio ambiente, y transportes e infraestructuras, y de proyectos horizontales, tales como derechos humanos y democracia, igualdad de sexos, seguridad alimentaria o lucha contra el consumo de estupefacientes; para financiación de proyectos de integración regional y cooperación económica, igualmente en forma de ayudas no reembolsables; y para promover la inversión, mediante el apoyo, a través de préstamos, de proyectos de desarrollo del sector privado en el país en cuestión.

Los proyectos financiados por el FED pueden ser presentados por numerosos actores: los propios gobiernos de los países ACP, organismos públicos o semi-públicos nacionales y/o regionales, colectividades locales de países ACP, instituciones financieras e intermediarios financieros, empresas de Estados Miembros susceptibles de poder invertir en países ACP, organismos mixtos constituidos conjuntamente por un Estados Miembro y un país ACP para poner en marcha en éste último determinados objetivos de cooperación al desarrollo, etc. En este sentido, una de las novedades del IX FED es la apertura del mismo a la sociedad civil, en concreto a ONG's, las cuales pueden presentar proyectos susceptibles de ser financiados con cargo al FED, con la condición de que esta posibilidad esté prevista en el programa bilateral suscrito con el país ACP en cuestión. En la práctica, el periodo de ejecución de un FED excede largamente a la duración nominal de cinco años prevista por cada uno de los Acuerdos de partenariado, y ello porque cada nuevo instrumento requiere la ratificación de la totalidad de los Estados Miembros, y este procedimiento es siempre largo (de hecho, como ya se ha indicado, la primera revisión del Acuerdo de Cotonou, y por tanto el X FED que le sirve de acompañamiento, ha entrado en vigor el 1.7.2008, lo que supone un retraso de dos años y medio). La consecuencia de ello es que en un mismo periodo de tiempo se asiste a la financiación de proyectos de cooperación al desarrollo con cargo a dos FED distintos. Finalmente, hay que señalar que España es el quinto contribuyente al FED. En el IX FED nuestro país aportó 806 millones de euros (lo que supuso el 5,84% del total), mientras que para el X FED España aportará 1.780 millones de euros (el 7'85% del total).

b) América Latina. A pesar de que las relaciones de la UE con América Latina se remontan a finales de los años 70 (cuando se firmaron los primeros acuerdos bilaterales, de carácter puramente comercial), y de que la adhesión de España y Portugal (1.1.1986) supuso indudablemente un factor de impulso a dichas relaciones, lo cierto es que la puesta en marcha de proyectos de cooperación al desarrollo en esta área geográfica no se inicia hasta 1992, con la aprobación del primer instrumento único de cooperación con América Latina (el Reglamento PVD/ALA 443), en el que se recogían acciones concretas de asistencia técnica y financiera. Desde el 1 de enero de 2007, el instrumento en el que se basa la cooperación al desarrollo de la UE en América Latina es el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), de acuerdo al cual está previsto un desembolso de 2.690 millones de euros en el periodo 2007/2013 (15'91 %). A pesar de lo elevado de esta cifra, lo cierto es no se trata de una región prioritaria para la UE, por lo que la cooperación al desarrollo en América Latina está muy por debajo de la importancia política, económica y social que tiene dicho área. El principal problema con el que se encuentra la Unión Europea en América Latina es la falta de un único interlocutor ya que, no solo son varios los grupos regionales existentes (América Central, Comunidad Andina de Naciones, Mercosur), sino que existen países que no forman parte de ninguno de estos (México, Cuba, Chile). Por ello, a finales de los años 90 se decidió institucionalizar el diálogo entre ambas regiones, y a tal fin se estableció un sistema de Cumbres bianuales, habiéndose realizado hasta la fecha un total de cinco (Río de Janeiro, 1999; Madrid, 2002; Guadalajara -México-, 2004; Viena, 2006; y Lima, 2008). Será en la Cumbre de Madrid de 2002 en la que queden definidas las prioridades de la cooperación al desarrollo de la UE en esta región, y que son: la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales, la consolidación de la democracia y la promoción de la paz y la cooperación económica, el desarrollo comercial y la ayuda a la integración regional. Por su parte, en la Cumbre de Lima de 2008 se adoptó una agenda de trabajo con dos grandes epígrafes: pobreza, igualdad y exclusión y desarrollo sostenible por un lado, y medio ambiente, cambio climático y energía por otro.

c) Asia. Las relaciones de la UE con Asia han vivido un desarrollo paralelo a las relaciones UE/América Latina: inicio del diálogo político/económico a finales de los años 70, impulso de la cooperación al desarrollo a partir de los años 90 (Reglamento PVD/ALA 443/1992) y, desde el 1 de enero de 2007, financiación de proyectos a través del ICD. También como en el caso de América Latina, la UE no dispone de un único interlocutor en Asia; pero además, éste último continente presenta una enorme diversidad, tanto desde el punto de vista político (conviven regímenes monárquicos o comunistas con la mayor democracia del mundo –India-) como desde el económico (con países que, como Japón o Singapur, figuran entre las mayores potencias económicas del planeta, junto a otros, como Bangladesh o Camboya, que pertenecen al grupo de Países Menos Adelantados). Esta circunstancia hizo que el marco global de las relaciones entre la UE y Asia no fuese definido sino hasta 1994, en un documento titulado “Hacia una nueva estrategia asiática”, y que fue actualizado en 2001 con el título “Un marco estratégico para reforzar las relaciones de partenariado UE/Asia”. Este último documento sirvió de base para la elaboración, en 2004, de la primera programación regional de cooperación al desarrollo para Asia, que queda articulada en torno a tres ejes: a) apoyo a la integración regional, mediante el diálogo, tanto con las dos principales organizaciones regionales (ASEAN - Sureste Asiático- y SAARC -subcontinente indio-), como en el marco de la ASEM (mecanismo informal puesto en marcha en 1996 entre la UE y la práctica totalidad de los países asiáticos); b) apoyo prioritario a proyectos dentro de las siguientes áreas: medio ambiente, energía y cambio climático; enseñanza superior; y sanidad humana y animal; y c) apoyo a poblaciones desplazadas por causa de conflictos. Además, se han puesto en marcha diversos instrumentos temáticos referidos a temas transversales, tales como la promoción de la democracia y de los derechos humanos, la igualdad de sexos, los derechos de los pueblos indígenas, la lucha contra el VHS/SIDA y, en caso necesario, la ayuda humanitaria en caso de catástrofes naturales.

Hasta el año 2007, los fondos para cooperación al desarrollo de la UE para Asia habían experimentado una muy modesta progresión. Esta situación cambia con la puesta en marcha del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) el 1.1.2007, a través del cual Asia recibirá, en el quinquenio 2007/2013,

5.187 millones de euros, que supone el 30'69 % del presupuesto total de dicho instrumento (el mayor porcentaje del mismo).

c) Mediterráneo y Europa del Este. El programa que cubre esta región nace de la fusión, a partir de 2007, de dos programas distintos:

1.- Política Global Mediterránea.- Como en los casos anteriores, las relaciones de la UE con el Mediterráneo se remontan a los años 70, cuando se firmaron diversos acuerdos bilaterales, bien de asociación con vistas a una futura unión aduanera (con Malta, Chipre y Turquía), bien de cooperación con el objetivo de crear una zona de libre comercio (con los países del norte de África, Israel y Yugoslavia). En 1990 pasa a denominarse Política Mediterránea Renovada, y a través de la misma se pretende dar un nuevo enfoque a la relación con los países de la zona tras los cambios políticos ocurridos en 1989. Ambas estrategias, sin embargo, mantenían un enfoque fundamentalmente comercial, sin entrar en el diálogo político, social o cultural. Este enfoque cambió radicalmente a partir de la celebración, en 1995 en Barcelona, de la Conferencia Euro-mediterránea, la cual establece una relación mucho más amplia, articulada en torno a tres bloques: asociación política y de seguridad, mediante el establecimiento de un área de paz y seguridad basada en principios democráticos; asociación económica y financiera, mediante el establecimiento de un área de prosperidad común articulada en torno a una zona de libre comercio (que deberá estar vigente en 2010); y c) asociación social, cultural y humana, mediante la promoción de intercambios entre las respectivas sociedades civiles. Para la puesta en marcha de este nuevo enfoque, se firmaron nuevos acuerdos bilaterales de asociación (con Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, Líbano y la Autoridad Palestina, así como con Libia y Siria), y se puso en marcha un instrumento financiero específico, denominado Programa MEDA, al que siguió, hasta el año 2006, un segundo instrumento (Programa MEDA II).

2.- Política Europea de Vecindad (PEV).- La Política Europea de Vecindad nació en 2004 con la misión de evitar la aparición de nuevas

líneas de división entre la UE ampliada a 27 miembros y sus vecinos inmediatos. Se estableció una relación privilegiada con dichos países con el fin de reforzar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad mediante la promoción de valores comunes tales como la democracia y el respeto a los derechos humanos, el imperio de la ley y los principios de la economía de mercado, poniéndose en marcha un instrumento financiero específico denominado Programa TACIS. Para llevar a cabo estos fines, se firmaron acuerdos bilaterales con aquellos países europeos que no podían ni siquiera acceder al estatuto de pre-candidatos a la adhesión: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania, así como con Bielorrusia (éste último pendiente de entrar en vigor). Desde el 1 enero de 2007, ambos programas se fusionan, desapareciendo en consecuencia los Programas MEDA y TACIS y creándose en su lugar un único instrumento financiero, denominado Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), independiente del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD). A pesar de la existencia de un único instrumento, lo cierto es que la cooperación al desarrollo de la UE no tiene las mismas prioridades en ambas áreas: a) en los países del norte de África y Oriente Medio, es prioritaria la cooperación en materia de justicia, flujos migratorios, desarrollo económico duradero e intercambios socio-culturales; y b) en los países del Este europeo, es prioritaria la cooperación en materia de transportes, energía y gestión duradera de recursos naturales, emigración y controles fronterizos, relaciones socio-culturales y tratamiento de municiones abandonadas y de campos minados. El elemento central del IEVA son los planes de acción bilaterales, aprobados por la UE y cada uno de los países en concreto; en cada uno de ellos se define el programa de reformas políticas y económicas que la UE financiará con cargo a este instrumento. A diferencia del resto de los instrumentos financieros de apoyo a políticas de cooperación al desarrollo, el monto total del IEVA para el periodo 2007/2013 no está a priori definido, ya que está dependiendo de las necesidades concretas de cada uno de los países beneficiarios, así como del progreso en las reformas iniciadas. No obstante, a modo de ejemplo, está previsto un desembolso de 1'8 millones de euros para los programas de cooperación transfronteriza. Quedan fuera de la Política



Europea de Vecindad y Desarrollo: Rusia, con la cual se ha establecido un partenariado estratégico específico; y los Balcanes occidentales, para los que existe un instrumento aparte (el Instrumento de Ayuda a la Pre-adhesión).

d) Balcanes occidentales. El primer programa de asistencia comunitaria a favor de los Balcanes occidentales fue el denominado Programa PHARE, aprobado en 1989, y que preveía acciones concretas en Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro y Serbia. Dicho Programa fue sustituido por el Programa CARDS, en vigor entre 2002 y 2006, y que contó con un presupuesto de 5.400 millones de euros, destinado al apoyo de las reformas políticas y económicas necesarias con vistas a una adhesión futura de estos países a la UE. Desde el 1 de enero de 2007, este programa ha sido a su vez sustituido por un instrumento específico, el Instrumento de Ayuda a la Pre-adhesión (IPA) -que, al igual que el IEVA, es independiente del ICD- en el que, además de los países mencionados, se ha incluido a Turquía. Este Instrumento tiene por objeto apoyar en los estados beneficiarios programas relativos: al fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas, del Estado de Derecho y de los derechos humanos (en especial los derechos de las minorías), a la reconciliación y la reconstrucción post-belícas, a la cooperación transfronteriza y al desarrollo regional y rural. A diferencia de otros programas, el IPA no tiene una previsión quinquenal sino trianual. Para el periodo 2007/2010, su importe total asciende a 5.740'6 millones de euros, cifra que será objeto de revisión para el periodo 2011/2013. Como en el caso de los Fondos FED, la aplicación del IPA está sometida a una cláusula de suspensión, aplicable a todo país beneficiario que no respete los principios democráticos, el Estado de Derecho o los derechos humanos y de las minorías, o no realice avances suficientes en el proceso de reformas o, en su caso, en los criterios de adhesión.

e) Asia Central. Una de las consecuencias de la desaparición de la URSS fue la necesidad por parte de la UE de definir sus relaciones con las 5 Repúblicas de Asia Central que en su día formaron parte de aquel país (Kazajstán, Kirguistán, Tadyikistán, Turkmenistán y Uzbekistán). Aunque no se trata de una región prioritaria para la UE, su importancia política y, sobre todo, su creciente

relevancia económica, han aconsejado el establecimiento de una relación preferente. Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, será en 2007 cuando se dote a esta zona geográfica de una partida presupuestaria propia. En concreto, para el periodo 2007/2013, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) ha previsto un desembolso en esta zona de 719 millones de euros (4,25%), habiendo la UE identificado los siguientes sectores como receptores de ayuda al desarrollo: infraestructuras, medio ambiente, control de fronteras, migración y lucha contra el crimen organizado y programas educativos y científicos.

**CAPÍTULO V**  
**LA CULTURA DE PAZ**  
**Y LAS OPERACIONES DE PAZ**



## **1. MANTENIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ. RÉGIMEN GENERAL DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS FUERZAS ARMADAS**

Las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución, tienen atribuida la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Asimismo, contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.

Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente. Asimismo, las Fuerzas Armadas pueden llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses.

La dimensión social de las misiones de paz, asumida por el Estado en las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior, viene determinada por el cumplimiento de mandatos de Derecho Internacional, cuyos objetivos de paz y seguridad se dirigen al cumplimiento y la garantía de libertad, la justicia y el progreso de los pueblos en situaciones de guerras, de crisis humanitarias y de prevención y lucha contra la piratería. Se trata de una materia que compromete conceptos y fines que necesitan un amplio análisis crítico, de una correcta fundamentación más allá de planteamientos nominalistas y, sobre todo, de una adecuada comprensión jurídica y sociológica en el contexto de las exigencias un Estado democrático y de Derecho.

Si atendemos a la letra de la norma aplicable, según el artículo 15 de la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, relativo a las misiones, las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las

que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. Y conforme al artículo 16, sobre los tipos de operaciones, el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren la realización de diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En particular, las operaciones pueden consistir en la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos (artículo 16 b). También la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, apuesta por una defensa de la paz y erige como su objetivo la contribución a “un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional” (artículo 3 b). Y, como reconoce la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 8/2004, de 5 de noviembre, la presencia internacional de nuestro país ha crecido en las últimas décadas y se ha traducido en un notable incremento de la presencia de españoles que prestan sus servicios fuera del territorio nacional, en especial en operaciones de paz y seguridad internacionales, asistencia humanitaria o en otras misiones oficiales de representación o de servicio exterior del Estado que se ven expuestos a situaciones de peligro.

Este conjunto de operaciones de paz, aunque encuadradas generalmente en el concepto de acción humanitaria, representa una actividad del Estado gestionada por el Gobierno de la Nación que ha de legitimarse jurídicamente en el Derecho Internacional, regularse por ley estatal, valorarse en términos sociológicos y someterse a las garantías jurisdiccionales y de control parlamentario. ¿Se cumplen en España todos estos requerimientos inherentes al Estado de Derecho? Pues bien, el estudio del tratamiento jurídico y político sobre estas operaciones militares de paz en el exterior y su control por la sede parlamentaria, cuya regulación afecta a derechos y principios jurídicos universales, adolece en nuestro ordenamiento de una defectuosa conceptualización, de una falta de

armonización con la legislación comparada y de una insuficiente delimitación terminológica que resta seguridad jurídica y precisión material a efectos normativos, políticos e investigadores. Se precisa, pues, una teoría propia en esta materia que aporte conceptos, metodología y control democrático. Por poner ejemplos varios demostrativos, comprobamos, en primer lugar, que la definición de Naciones Unidas sobre las operaciones de mantenimiento de la paz no cuenta aún con una adhesión clara por parte del legislador; en segundo lugar, que doctrinalmente existe un debate abierto sobre el confuso carácter humanitario o militar de algunas misiones; o, en tercer lugar, que en la documentación parlamentaria sobre control de estas operaciones se siguen invocando por el Gobierno y las Cortes Generales expresiones ya superadas como “operación no ejecutiva”. Pero, sin duda, la muestra significativa de la falta de conceptualización jurídica sobre las misiones humanitarias en el exterior la encontramos en la legislación estatal aplicable, que no emplea con rigor diferenciador las expresiones “acción humanitaria” y “ayuda humanitaria”<sup>11</sup>. En efecto, la distinción entre *acción humanitaria* y *ayuda humanitaria*, aunque incluida en los Planes Directores (2005-2008) y (2009-2012), todavía no ha sido incorporada a la Ley

---

<sup>11</sup> En la tramitación parlamentaria, siguiendo la obsoleta terminología de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, sólo se emplea la expresión ayuda humanitaria. Véanse como ejemplos de esta falta de diferenciación conceptual en sede parlamentaria: Pregunta al Gobierno con respuesta escrita: Protección y apoyo a los barcos que quieran acceder a Gaza para la entrega de ayuda humanitaria. Publicidad sobre la ayuda humanitaria en Haití de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Acción de hostilidad militar del Gobierno israelí frente a la ayuda humanitaria internacional a la población civil en la Franja de Gaza. Ayuda humanitaria destinada a la Franja de Gaza. Comparecencia del Gobierno ante el Pleno. Solicitud de comparecencia, a petición propia, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de la Ministra de Defensa, ante el Pleno de la Cámara, para informar sobre las actuaciones del Gobierno en relación con el terremoto que ha afectado a la República de Haití y la participación de Unidades Militares Españolas y de un contingente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en misión de ayuda humanitaria en dicho país. Solicitud de ratificación por el Congreso de los Diputados del acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de enero de 2010 por el que se dispone la participación de unidades militares españolas en una misión de ayuda humanitaria en la República de Haití. Proposición no de Ley sobre la transparencia de la ayuda humanitaria y la eliminación de las comisiones bancarias de las cuentas que persigan tal fin. Proposición no de Ley sobre la transparencia de la ayuda humanitaria y la eliminación de las comisiones bancarias de las cuentas que persigan tal fin. Proposición no de Ley sobre medidas encaminadas a facilitar la canalización de la ayuda humanitaria en Cuba, que permitan a sus habitantes hacer frente en mejores condiciones a los graves destrozos ocasionados por los huracanes Ike y Gustav.

23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>12</sup>. Debe recordarse que por *acción humanitaria* se entiende el conjunto de actividades de protección y asistencia destinadas a favor de las víctimas civiles y militares de desastres, conflictos armados y de sus consecuencias directas, y orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos humanos; servicios humanitarios que están caracterizados por la diversidad de acciones y la unidad en la intención que persiguen tales acciones. La *acción humanitaria* como tal es más que la *ayuda humanitaria* (entendiendo por esta la usual distribución de bienes y de servicios en situaciones de crisis en cantidad y calidad adecuada) y, en todo caso, implica ayuda de emergencia, asistencia a refugiados y desplazados, garantía del acceso de la población civil a tales bienes -distribución y protección de los beneficiarios, testimonio (desde el *advocacy* hasta la denuncia, tratando de sensibilizar a la ciudadanía), prevención y preparación ante desastres, rehabilitación inmediata postdesastre. Además, supone la asunción de una serie valores y principios (humanidad, universalidad, imparcialidad, neutralidad,..) y no sólo el cumplimiento del fin referido al tipo de proyecto y a los beneficiarios, sino también el medio: el cómo se realiza<sup>13</sup>.

A la espera de la deseable reforma normativa que incluya un precepto con definiciones sobre las categorías aplicables en esta materia, debemos recordar,

---

<sup>12</sup>Según el artículo 12 de la Ley 23/1998, la ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico. Esta ayuda la llevan a cabo las Administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos internacionales. La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, debiendo promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y respecto de las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo. Incluye asimismo este instrumento, la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos agrícolas a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria, como base de su proceso de desarrollo.

<sup>13</sup>Véanse E. PUERTAS CRISTÓBAL, G. ASTORGA (2010): 26-28; y R. MARTÍNEZ ISIDORO (2009): 1-12.



como contenido del acervo conceptual de necesaria asunción por el legislador, que en el Derecho Internacional se ha asentado en los últimos años la noción de Operaciones de Paz, establecida en la Declaración sobre los Objetivos del Milenio<sup>14</sup>, que anteriormente se definían como operaciones de mantenimiento de la paz, y que son entendidas como acciones destinadas al despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las fuerzas implicadas, de una presencia internacional (normalmente de las Naciones Unidas o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, al objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones<sup>15</sup>.

Asimismo, a los efectos de una teoría completa sobre este objeto de investigación y análisis debemos atender a una serie de conceptos y tipologías. Por una parte, el concepto de Construcción de la Paz (CP, *peacebuilding*), que incluye tanto a la prevención de conflictos violentos como la gestión de las crisis, resolución de conflictos y la consolidación de la paz, siendo este último concepto el correspondiente a la etapa posterior a la firma de un acuerdo de paz o al fin de la violencia generalizada, con un esfuerzo global para evitar la reanudación de las hostilidades. En este contexto, la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española dirige sus objetivos a coordinarse eficazmente con todos aquellos que atesoran capacidades y experiencias sectoriales al servicio de la paz y la resolución pacífica de los conflictos.

Por otra parte, en cuanto a su tipología, según el Informe Brahimi, en sus Conclusiones del “Grupo de trabajo sobre operaciones de Paz” de la ONU (agosto de 2000)<sup>16</sup>, las *Operaciones de Paz de ONU* pueden ser de tres tipos:

---

<sup>14</sup>*Declaración del Milenio. Naciones Unidas. A/RES/55/2. Asamblea General Distr. General 13 de septiembre de 2000. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General. Declaración del Milenio. Apart. 6.*

<sup>15</sup>Véase BOUTROS-GHALI (1992): 12-15.

<sup>16</sup>El día 7 de marzo de 2000, el entonces Secretario General de la ONU, Sr. Kofi Annan, convocó a un grupo de alto nivel para que efectuara una profunda revisión de las actividades que realizan las Naciones Unidas, relacionadas con la seguridad y la paz. El grupo consultor fue presidido por el Sr. Lakhdar Brahimi, ex Ministro de Argelia e

a) Misiones de prevención de conflictos y establecimiento de la paz, que son iniciativas diplomáticas que intentan poner coto a los conflictos en curso, mediante instrumentos de la diplomacia y la mediación; b) Misiones de mantenimiento de la paz, para observar las cesaciones del fuego y la separación de las fuerzas después de la guerra entre estados; y c) Misiones de consolidación de la paz, como actividades realizadas al final de un conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra<sup>17</sup>. En el particular contexto de la Unión Europea donde se inserta España, las “misiones de Petersberg” de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que se crearon mediante la Declaración de Petersberg adoptada tras el Consejo de Ministros de la UEO de junio de 1992, responden a la siguiente tipología de misiones: misiones humanitarias o de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz<sup>18</sup>.

---

integrado por diez personalidades con experiencia en el mantenimiento y consolidación de la paz, así como en el desarrollo y la asistencia humanitaria. Informe Brahimi, del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la ONU. [www.un.org/ spanish/peace/operations report/docs/full\\_report.htm](http://www.un.org/spanish/peace/operations%20report/docs/full_report.htm)

<sup>17</sup>Según ha afirmado el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, “el concepto de misión de paz es un concepto vivo, en evolución. Las misiones de paz son cada vez más complejas y algunas de las últimas autorizadas por el Consejo de Seguridad han demostrado que no responden ya a la limitada noción con la que estas operaciones fueron concebidas hace ya 60 años. Términos como “operación híbrida”, “multidimensional”, “de mantenimiento, creación y consolidación de la paz”, se aplican cada vez con mayor frecuencia, sin que la comunidad internacional haya podido dar respuesta adecuada a los retos que estas situaciones complejas plantean”. Intervención del entonces Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España D. Miguel Ángel Moratinos Con Motivo Del Debate Organizado Por Reino Unido, En Su Calidad De Presidencia Del Consejo De Seguridad, Sobre “Estabilización Post- Conflicto: Paz Tras La Guerra. [http://www.spainun.org/pages/ viewfull.cfm?ElementID=2380](http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2380)

<sup>18</sup>Las operaciones de paz de las Naciones Unidas entrañan tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, y consolidación de la paz. Naciones Unidas A/55/305–S/2000/809. Asamblea General. Consejo de Seguridad. Distr. General. 21 de agosto de 2000. Asamblea General. Quincuagésimo quinto período de sesiones. **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**, pp. 2-4.

## 2. TIPOLOGÍA DE LAS OPERACIONES

El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En particular, las operaciones pueden consistir en:

- a. La vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses.
- b. La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos.
- c. El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento.
- d. La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses. A estos efectos, el Gobierno designará la Autoridad nacional responsable y las Fuerzas Armadas establecerán los procedimientos operativos pertinentes.

- e. La colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- f. La participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero, de conformidad con los criterios de coordinación y de asignación de responsabilidades que se establezcan.

### **3. CONDICIONES DE LAS MISIONES EN EL EXTERIOR**

Para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a. Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.
- b. Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.
- c. Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento.

### **4. PARTICIPACIÓN DE OTROS CUERPOS**

En el marco de la estructura de defensa debemos destacar asimismo la intervención de los siguientes cuerpos:

a) Guardia Civil.- La Guardia Civil es un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones que se le atribuyen por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden. El Gobierno, mediante Real Decreto, regula las misiones de carácter militar a que se refiere el artículo anterior, aplicando las condiciones y el régimen de consulta previsto en esta Ley a las misiones que se realicen en el exterior.

En tiempo de conflicto bélico y durante la vigencia del estado de sitio, las actuaciones de la Guardia Civil serán coordinadas por el Consejo de Defensa Nacional, dependiendo en tales supuestos directamente del Ministro de Defensa, en los términos que determine el Presidente del Gobierno.

b) Centro Nacional de Inteligencia.- El Centro Nacional de Inteligencia contribuirá a la obtención, evaluación e interpretación de la información necesaria para prevenir y evitar riesgos o amenazas que afecten a la independencia e integridad de España, a los intereses nacionales y a la estabilidad del Estado de Derecho y sus instituciones.

c) Cuerpo Nacional de Policía.- A los efectos de las misiones que estamos estudiando, el Cuerpo Nacional de Policía será coordinado por el Consejo de Defensa Nacional, dependiendo del Ministro del Interior con el alcance que determine el Presidente del Gobierno.

## **5. CONTROL DE LAS OPERACIONES DE PAZ**

Para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno ha de realizar una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados. En las misiones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales, requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa y autorización se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con dichos compromisos. Y,

cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa, el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado para la ratificación, en su caso. Además, el Gobierno informará periódicamente, en un plazo en ningún caso superior a un año, al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior.

Este régimen de control e información se explica por la relevancia social de las operaciones de paz, que queda acreditada sobre todo por su asunción como contenido constitucional del ejercicio de la soberanía del Estado. Precisamente, en materia de operaciones militares de paz en el exterior, la voluntad soberana de las Cortes Generales está contemplada por la Constitución de 1978 en su artículo 63.3, según el cual al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz. Por su parte, el artículo 97 establece: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado”, sin que el artículo 8 de la Constitución suponga que las Fuerzas Armadas tengan reconocida autonomía para sus misiones<sup>19</sup>.

Ahora bien, durante la vigencia de nuestro régimen constitucional (1978-2010), la experiencia derivada de misiones militares tan relevantes como las ejecutadas en la primera Guerra del Golfo, las guerras en la antigua Yugoslavia, Afganistán o Irak demostraron la falta de tradición española y de peso político de las comisiones parlamentarias en materia de defensa, la deficiente cultura constitucional y política en materia de seguridad y la necesidad de que regular legislativamente un sistema de control parlamentario de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior. Sin legislación sectorial durante veintisiete años, el control genérico sobre los acuerdos del Consejo de Ministros en materia de operaciones militares humanitarias en el exterior se limitaba a las comunicaciones y a las comparecencias voluntarias del Gobierno en la Comisión de Defensa o en el Pleno, y a las solicitadas por los Grupos Parlama-

---

<sup>19</sup>Véase F. LÓPEZ RAMÓN (2007): 11-18.

rios: proposiciones no de ley, debates, mociones, interpelaciones, preguntas escritas y orales, comparecencias y Comisiones de investigación<sup>20</sup>.

En la actualidad, bajo la inspiración del principio de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo propio del Estado limitado, que es también Estado social, democrático y de Derecho (art. 1 de la Constitución), la LO 5/2005 regula un régimen de consulta previa, autorización, ratificación e información que, salvadas algunas excepciones como Alemania<sup>21</sup>, se ajusta al modelo que se practica generalmente en los sistemas constitucionales resultantes de la transición democrática y no, paradójicamente, en los considerados de mayor madurez política<sup>22</sup>.

En particular, la LO 5/2005 consagra esta regulación en sustitución de lo dispuesto en la antigua LO 6/1980, de 1 de julio, sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, parcialmente modificada por la LO 1/1984, de 5 de enero, completando los tres tipos de control parlamentarios más seguidos en Derecho constitucional comparado: a) el *control-responsabilidad*, de manera que la consulta previa y la denegación de autorización puede considerarse una fase previa de una moción reprobatoria en política exterior e incluso de la moción de censura; b) el *control-inspección*, directamente a través de la consulta previa, la información y la verificación de las conduc-

---

<sup>20</sup>Por ejemplo, la Comunicación del Gobierno en la que solicita la celebración de un debate sobre el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2004, sobre participación del contingente militar español en operaciones internacionales. *BOCG*. Congreso de los Diputados nº 49 de 6 de julio de 2004, p. 11.

<sup>21</sup>En el trámite parlamentario, el Grupo Parlamentario Popular se refirió a la autorización parlamentaria como “un error de principio”: “Sólo hay dos países en la Unión Europea, concretamente Dinamarca y Alemania, donde por razones muy peculiares –en el caso de Alemania además perfectamente comprensibles por su evolución histórica– se exige esa autorización previa e incluso en Alemania hay amplias discusiones al respecto”. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. VIII Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley. 31 de marzo de 2005. Núm. 31.1. 131/000031.

<sup>22</sup>Véase J. XUCLÀ I COSTA, A. M. PLA I BOIX (2008): 7-46.

tas del Gobierno y, en particular, del Ministerio de Defensa; y c) el *control-autorización* de las misiones militares en el exterior<sup>23</sup>.

Al inicio de la norma citada, el artículo 2 de la LO 5/2005, establece como objetivo de la política de defensa el de “contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”. En virtud de su artículo 17, sobre autorización del Congreso de los Diputados, para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno realizará una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados<sup>24</sup>. Según el párrafo 2, en las misiones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales, requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa y autorización se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con dichos compromisos<sup>25</sup>. Se distingue, pues, entre las operaciones militares en el exterior que afecten directamente a la soberanía de España, que no necesitan autorización del Congreso de los Diputados al ubicarse en el ámbito de la función ejecutiva del Gobierno, y las que se ejecuten en cumplimiento de obligaciones internacionales, cuya autorización es preceptiva. En estos supues-

---

<sup>23</sup>BOCG. Congreso de los Diputados, Serie A, nº 31-1 de 31 de marzo de 2005. El artículo 16 del Proyecto de Ley, rubricado “*Consulta al Congreso de los Diputados*” decía “1. *Para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España, el Gobierno realizará una consulta previa para recabar el parecer del Congreso de los Diputados* 2. *En las misiones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales, requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con dichos compromisos* 3. *En los supuestos previstos en el apartado anterior, cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa, el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado*”. BOCG. Congreso de los Diputados, Serie A nº 31-1 de 31 de marzo de 2005 p. 6.

<sup>24</sup>Véase F. LÓPEZ RAMÓN (2007): 15-18. Sobre el concepto de acción humanitaria, véase E. PUERTAS CRISTÓBAL, G. ASTORGA (2010): 38-42 y 47.

<sup>25</sup>El artículo 17 del Proyecto, rubricado “*Seguimiento de las operaciones*” establecía: “El Gobierno informará periódicamente al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior”. BOCG. Congreso, Serie A nº 31-1 de 31 de marzo de 2005 p. 6. BOCG. Congreso de los Diputados, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p. 17-97. BOCG. Congreso de los Diputados, Serie A nº 31-6 de 10 de junio de 2005, p. 102.



tos, cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa, el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado para la ratificación, en su caso<sup>26</sup>.

Estas previsiones se encuadran en el marco superior del Título III sobre Misiones de las Fuerzas Armadas y su control parlamentario<sup>27</sup>, concretamente en su Capítulo I referente a las misiones en sí<sup>27</sup>. Conforme a su artículo 18, sobre el seguimiento de las operaciones, el Gobierno informará periódicamente, en un plazo en ningún caso superior a un año, al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior<sup>28</sup>.

Pues bien, como procedimiento que refuerza el principio de equilibrio de poderes y, al mismo tiempo, consolida el carácter asimétrico y desigual de nuestro parlamentarismo bicameral al atribuir al Congreso de los Diputados las principales funciones de las Cortes Generales<sup>29</sup>, cuatro reflexiones preliminares merece el régimen español de autorización, ratificación e información parlamentarias de las operaciones de paz y reconstrucción de las Fuerzas Armadas

---

<sup>26</sup>En el inicio de la tramitación parlamentaria de la LO 5/2005, este precepto disponía una regulación diferente. 28 de junio de 2005. Serie A. Núm. 31-7. Congreso 7 de julio de 2005. Serie A. Núm. 31-8. Como referente de Derecho comparado se cita el artículo 66b in fine de la suiza *Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire* de 3 de febrero de 1995 (RO 1995 4093).

<sup>27</sup>El proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional solamente recogía en su artículo 16 (actual 17) una muy somera y abstracta referencia a “*realizar una consulta previa para recabar el parecer del Congreso de los Diputados*”. Asimismo, en su artículo 17 (actual 18) se limitaba a señalar que el Gobierno informaría “*periódicamente al Congreso de los Diputados*” sin mayor abundamiento en ningún plazo ni capacidad real de intervención política en la política militar exterior.

<sup>28</sup>BOCG, Senado, Serie II, de 27 de octubre de 2005 Núm. 31. Congreso 31 de marzo de 2005. Serie A. Núm. 31-1.

<sup>29</sup>La enmienda de supresión al artículo 17 del proyecto, del Grupo Parlamentario Popular, razonó en contra de la preferencia del Congreso de los Diputados: “Las Cortes Generales, tal como establece el artículo 66 de la Constitución, están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Ambas Cámaras tienen entre sus funciones la de controlar la acción del Gobierno, por lo que no es admisible que se prive al Senado de recibir, información del Gobierno sobre el desarrollo de las misiones de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior”. BOCG. Congreso de los Diputados, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, pp. 91-92.

en el exterior<sup>30</sup>. En primer lugar, se trata de un ámbito delimitado materialmente de una forma ciertamente amplia, del que se excluyen, conforme a dos criterios sujetos a discrecionalidad política que calificará el propio Gobierno en primera instancia, aquellas operaciones que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional. En segundo lugar, y con independencia de lo que se debatió con otro tenor durante la tramitación de la LO 5/2005 en sede parlamentaria<sup>31</sup>, resulta dudoso que existan operaciones de paz y reconstrucción que no estén relacionadas directa o indirectamente con el interés nacional. En tercer lugar, esa delimitación material no implica que las operaciones excluidas queden fuera del régimen de control parlamentario, que siempre debe cumplimentarse al ser una función general de las Cortes Generales, ya sea a través de las técnicas generales (preguntas, interpelaciones, mociones, autorizaciones de tratados...), ya sea en el marco del artículo 17, cuyo contenido ha previsto estrictamente un procedimiento de autorización, ratificación e información en los casos de las operaciones de paz y reconstrucción. Y, en cuarto lugar, en la práctica, toda vez que desde la entrada en vigor de la Ley han sido ocho las operaciones de paz y reconstrucción que han debido ser autorizadas conforme a este procedimiento, podemos afirmar que el trámite del artículo 17 se ha convertido, por su utilización reiterada, en el régimen común o general de control de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior.

En cuanto a la competencia orgánica del procedimiento de autorización y ratificación, la solicitud se atribuye al Consejo de Ministros, si bien se contempla una delegación de funciones en la Ministra de Defensa o, en un caso, en el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para la realización de los trámites de consulta previa y de solicitud de autorización necesarios. Por su parte, respecto al procedimiento sobre la consulta previa, autorización o ratificación, corresponde a la Mesa de la Cámara del Congreso la tramitación de la solicitud de autorización para las Operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior, que a su vez compete al Gobierno de la Nación, a diferencia de otros referentes comparados en los que la aprobación parlamentaria previa se delega a una

---

<sup>30</sup>Véase A. GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO (2002): 99-114.

<sup>31</sup> Véase E. ARANDA ÁLVAREZ (2007): 23-48.

Comisión parlamentaria especial, con posible merma del grado de publicidad de los debates, trámites y acuerdos<sup>32</sup>.

En relación con la competencia decisoria, al no existir completa previsión reglamentaria sobre la deliberación del asunto ni articulación procesal, su competencia decisoria se ha atribuido casuísticamente bien a la Comisión de Defensa, bien a la Mesa en virtud del artículo 31.1.4º y 5º del Reglamento del Congreso. Ante esta ausencia de previsión reglamentaria, la deliberación se atribuye al Pleno del Congreso y la decisión se aprueba por mayoría simple, si bien en el trámite parlamentario de la LO 5/2005 se previeron mayorías cualificadas siguiendo precedentes comparados<sup>33</sup>. Todo lo cual permanece a la espera de la necesaria reforma del Reglamento o de las pertinentes resoluciones interpretativas en esta materia que regulen una tipificación competencial de la Comisión competente para ejercer los instrumentos de información, consulta previa, autorización y ratificación: el Pleno, la Comisión de Defensa, la Comisión de Asuntos Exteriores o una Comisión Mixta.

El objeto del acuerdo del Consejo de Ministros se refiere a la solicitud de información, consulta previa, autorización o ratificación del Congreso de los Diputados para participar en una Misión internacional o de la Unión Europea<sup>34</sup>, lo que en el caso del contenido de la información debería regularse con carácter

---

<sup>32</sup>Véase P. Bowers, *Parliament and the use of force*, International Affairs and Defence Section, House of Commons, 2003. Vid. *Armed Forces Bill (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict)*, presented by Mr. Niel Gerrard. House of Commons, enero de 2005.

<sup>33</sup>La enmienda núm. 85, de modificación del artículo 16.1, frente al siguiente tenor “El Gobierno realizará una consulta previa para recabar el parecer del Congreso de los Diputados”, defendió el siguiente texto: “El Gobierno requerirá la aprobación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Este quórum será de 2/3 partes siempre que implique la participación en una acción militar ofensiva”. *BOCG*. Congreso de los Diputados nº 31, 5 de 18 de mayo de 2005, pp. 39 y 40.

<sup>34</sup>El contingente español se compone de un total de 38 efectivos, incluyendo el personal desplegado en los siguientes elementos: Jefatura de la Misión; Célula de apoyo en Bruselas; Cuartel General de la Misión en Kampala (Uganda); Base de adiestramiento en Bihanga (Uganda) y otros lugares cercanos que se pudieran necesitar. A este personal se podrá añadir con carácter restrictivo y temporal aquel que en función del desarrollo de la misión se precise.

reglado. Por lo general, la solicitud incluye el acuerdo de delegación del Consejo de Ministros en la Ministra de Defensa para la realización de los trámites de consulta previa y de solicitud de autorización necesarios<sup>35</sup>. Además, existe una partida presupuestaria propia para los gastos derivados de la participación española en estas misiones con cargo a la rúbrica presupuestaria “Participación de las FAS en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”<sup>36</sup>.

Por último, en cuanto a las garantías y los principios de eficacia jurídica, se prevé la publicidad que de estas autorizaciones, que se realiza en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

## **6. LA MOTIVACIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ Y RECONSTRUCCIÓN**

Sentado el marco jurídico de control y la dimensión social de las misiones de paz, el régimen de autorizaciones, ratificaciones e información sobre las operaciones militares permite identificar el conjunto de normas y argumentos que, en cumplimiento del principio constitucional de motivación, justifican y legitiman la participación, el envío y el despliegue de unidades, efectivos y contingentes en el exterior. En este punto, debemos recordar que los fundamentos de las operaciones de paz y reconstrucción de las políticas de seguridad y defensa, incorporados al Preámbulo de la Constitución de 1978, cuyo contenido proclama la colaboración en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra, han propiciado unas políticas de relaciones exteriores, de defensa y de cooperación al desarrollo. En virtud de estas relaciones, los Gobiernos cooperan orgánica y funcionalmente a través de un organigrama institucional de carácter internacional que excede de las fronteras nacionales, lo que incluye los despliegues de Fuerzas Armadas.

---

<sup>35</sup>[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D\\_375.PDF#page=23](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_375.PDF#page=23), PP. 23 Y 24. Congreso 16 de abril de 2010. Serie D. Núm. 375. BOCG.

<sup>36</sup>Participación de las FAS en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, aplicación 14.03.122M.228 del Ministerio de Defensa. Madrid, 9 de abril de 2010.

Pues bien, siguiendo las prescripciones establecidos en la propia LO 5/2005, la motivación jurídica incorporada a la solicitudes del Consejo de Ministros se basa en fundamentos de Derecho Internacional Público, en particular, de las resoluciones de Naciones Unidas, tal como exige el artículo 19 de la citada Ley Orgánica: “Para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, se deberán cumplir las siguientes condiciones: a) Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias; b) Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones; y c) Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución. En el ámbito de la Unión Europea, el artículo 21.2 c) del Tratado de la Unión Europea, dentro sus *Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común*, dispone que la Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores.

A su vez, en las Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa, el artículo 42 dispone que la Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Según el

artículo 43.1, estas misiones en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Sentada esta fundamentación, pasamos a describir la fundamentación empleada en cada uno de los casos analizados:

a) En el Acuerdo del Consejo de Ministros sobre la solicitud de autorización del Congreso de los Diputados para participar en la Misión de la Unión Europea de Adiestramiento de Fuerzas de Seguridad Somalíes en Uganda (EUTM-Somalia), se invocó la situación de conflicto interno que “vive Somalia desde hace más de dieciocho años” por su influencia directa en el fenómeno de la piratería que ha surgido en sus aguas, y por ser motivo de preocupación para la comunidad internacional. La fundamentación jurídica internacional y comunitaria es la siguientes: a) Internacional.- La Resolución 1872, de 26 de mayo de 2009, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a través de su Consejo de Seguridad, por la que reconocía que la situación de inestabilidad en Somalia, que agravaba el problema de la piratería y el robo a mano armada frente a sus costas, destacaba la necesidad de una respuesta amplia de la comunidad internacional para combatir la piratería y sus causas subyacentes, e instaba a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales e internacionales a que ofreciesen asistencia técnica para el adiestramiento y equipamiento de las fuerzas de seguridad somalíes; b) Comunitaria.- En el seno del Consejo de la Unión Europea dicho Consejo, el 15 de febrero de 2010 se aprobó la Decisión 2010/96/CFSP, destinada a contribuir al adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad de Somalia. En su cumplimiento, la Unión Europea ha ejecutado una misión de entrenamiento de carácter militar (European Union Training Mission, EUTM-Somalia), en coordinación con el Gobierno Federal de Transición somalí, la Unión Africana y, en particular, con su Misión para Somalia (AMISOM), las Naciones Unidas y los Estados Unidos.

b) En el Acuerdo por el que se decidió solicitar la autorización del Congreso de los Diputados para el despliegue de efectivos adicionales dentro de la misión ISAF-Afganistán, la presencia de España en Afganistán fue amparada por varias Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, desde la Resolución 1386, de 20 de diciembre de 2001, por la que el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), hasta la última la de Resolución 1890, de 8 de octubre de 2009, por la que se prorroga la misión hasta el 13 de octubre de 2010. Se alega que estando la seguridad común ligada a la estabilidad y seguridad de Afganistán y del resto de la región, continúa siendo prioritario el compromiso de la Alianza y de sus estados miembros para mantener el apoyo a este país y evitar así que se convierta en base terrorista o refugio del extremismo violento. En la Cumbre de Estrasburgo-Khel de abril de 2009 o en la Reunión Informal de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada en Bratislava en octubre de 2009, además de estas justificaciones, los aliados defendieron la estrategia de Afganización, o transferencia de responsabilidad a los afganos para que sean ellos los que se hagan cargo de su país, empezando por su propia seguridad.

c) En el Acuerdo que solicitó autorización para el despliegue de efectivos adicionales de las Fuerzas Armadas Españolas, dentro de la Misión ISAF-Afganistán, la presencia de las Fuerzas Armadas españolas en Afganistán, en el marco de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) fue fundamentada en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, citándose la Resolución 1833 (2008), de 22 de septiembre. Junto a la justificación a priori se establece una justificación a posteriori sobre la base de la misión ya celebrada: “En enero de 2002 llegaron a territorio afgano los primeros efectivos españoles de ISAF. Desde entonces, y en función de la configuración de la misión, nuestro contingente ha ido evolucionando y adaptándose, en ubicación y en tipo de actividades (...)”. Como reconoce el propio Acuerdo del Consejo de Ministros, el planteamiento y los propósitos fundamentales siguen siendo el apoyo a la seguridad, al desarrollo político e institucional y a las labores de reconstrucción y cooperación al desarrollo en Afganistán. Sigue siendo prioritario el compromiso de la Alianza para mantener el apoyo a un Afganistán

respetuoso del Estado de Derecho e institucionalmente viable, que no se convierta en base terrorista ni refugio del extremismo violento, y se invoca el compromiso adoptado por España en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl del 4 de abril de 2009. En síntesis, el Gobierno considera, por último, que un incremento del contingente español actualmente desplegado en Afganistán responde al compromiso adquirido por España, como miembro responsable de la Comunidad Internacional, con aquel país y el proceso de afganización, con sus aliados de la OTAN y con la Organización de las Naciones Unidas, garante último de la legalidad internacional. Está, además, en línea con los planteamientos de otros aliados.

d) En el Acuerdo por el que se decide solicitar la autorización del Congreso de los Diputados para el envío y participación de efectivos adicionales de las Fuerzas Armadas Españolas y de la Guardia Civil, dentro de la Misión ISAF-Afganistán, presentado en el Congreso el 12 de febrero de 2010, la fundamentación jurídica se concretó en las mismas Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, siendo la última la 1833 de 22 de septiembre de 2008, en la que se prorrogaba la misión hasta el 13 de octubre de 2009, así como en el “Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Afganistán para el Patrocinio de una Unidad del Ejército Nacional Afgano”, 24 de julio de 2008, por el que España patrocina —financia, equipa y entrena— una unidad del Ejército Nacional Afgano y financia la construcción de un acuartelamiento en Qala i Naw para uno de sus batallones. Junto a los fundamentos jurídicos sustentados en los acuerdos anteriores, en esta ocasión se indica que las naciones que contribuyen con tropas a la misión ISAF de la OTAN acordaron, con fecha 15 de junio de 2006, relevarse periódicamente en la responsabilidad de aportar efectivos para cubrir determinadas necesidades específicas.

e) El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de enero de 2010 por el que se dispone la participación de unidades militares españolas en una misión de ayuda humanitaria en la República de Haití establece una serie de fundamentos jurídicos aplicable a un relato de hechos descrito de la siguiente forma: el 12 de enero, un terremoto de 7,3 grados de magnitud en la escala de Richter asoló el sureste de la República de Haití, afectando principalmente a su capital Puerto



Príncipe, causando una enorme devastación en la ciudad y una crisis humanitaria de extraordinarias dimensiones, aún por evaluar en su totalidad. A continuación se describe cómo la comunidad internacional se ha movilizó y ha puesto en marcha diversos mecanismos para aportar ayuda de emergencia, financiera y asistencia humanitaria, canalizadas a través de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales o de carácter internacional que están actuando en la zona con diversas estructuras. Los títulos jurídicos internacionales están vinculados a la iniciativa, el 17 de enero de 2010, del Secretario General de Naciones Unidas, quien propuso que la Unión Europea organizase una misión especial en Haití, bajo el amparo de la ONU, para llevar a cabo labores humanitarias y de reconstrucción urgente en Puerto Príncipe. Por su parte, el Comité Político y de Seguridad de la UE, en su reunión del 18 de enero, expuso la posibilidad de constituir un mecanismo ad hoc, sin estructuras de mando y control, que permita la coordinación y actuación con eficacia, manteniendo la autonomía de cada país en su contribución y la visibilidad de la Unión Europea en la zona.

En virtud de estas fundamentaciones, el Acuerdo del Consejo de Ministros afirma que la participación de un contingente militar español es conforme con la Carta de Naciones Unidas, tiene una finalidad eminentemente humanitaria, se realiza como respuesta a la solicitud de ayuda y apoyo efectuada por el Gobierno de Haití, y se ajusta, por tanto a las condiciones que deben cumplir las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior, que figuran en la LO 5/2005.

f) En la solicitud de autorización del Congreso de los Diputados para la participación de un contingente español en la “Operación Atalanta” de la Unión Europea para luchar contra la piratería en aguas de Somalia, ante el rápido deterioro durante el año 2008 de la seguridad en los espacios marítimos, se fundamentó en las Resoluciones 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) y 1851 (2008). En particular, la Resolución 1814, dedicada a la difícil situación general en el área, exhorta a los Estados y organizaciones regionales a que tomen medidas, bajo el Capítulo VII de la Carta, a fin de proteger la navegación para el transporte y el suministro de asistencia humanitaria a ese país. En la Resolución 1816, el Consejo de Seguridad, teniendo en cuenta la

falta de capacidad del Gobierno Federal de Transición de Somalia para interceptar a los piratas o patrullar y asegurar las rutas marítimas internacionales frente a las costas o aguas territoriales de este país, insta a los Estados miembros a actuar contra la piratería y el robo a mano armada, bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En la Resolución 1838, se exhorta a los Estados a desplegar buques de guerra y aeronaves militares para, de acuerdo con la legalidad internacional, emplear todos los medios necesarios para reprimir los actos de piratería; en la Resolución 1846 amplía hasta diciembre de 2009 las autorizaciones relativas a la entrada en aguas territoriales de Somalia contempladas en la Resolución 1816; y en la Resolución 1851 establece medidas de coordinación y acciones que permiten intensificar las actividades que los Estados y organizaciones regionales llevan a cabo contra la piratería en colaboración con el Gobierno Federal de Transición de Somalia, para asegurar el tráfico marítimo internacional y los transportes efectuados por el Programa Mundial de Alimentos. Por otra parte, el Consejo de la Unión Europea aprobó la Acción Común 2008/851/CSFP de 10 de noviembre de 2008, decidiendo la realización de una operación militar denominada “Atalanta”, para contribuir a la disuasión, prevención y lucha contra los actos de piratería y robo a mano armada que tienen lugar frente a las costas de Somalia. En la citada Acción Común, se expresa la decisión del Consejo de la Unión Europea de conducir, durante un período de 12 meses, una operación militar en apoyo de las Resoluciones 1814, 1816 y 1838 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como las necesarias medidas de control político, dirección estratégica, dirección militar, mando y control, de coordinación, administrativas y financieras. Asimismo, el Consejo de la Unión Europea aprobó su Decisión 918/2008, de 8 de diciembre de 2008, autorizando con esa fecha el lanzamiento de la Operación Atalanta.

g) En la solicitud de autorización del Congreso de los Diputados para la participación de un contingente español en la operación de la Unión Europea en Chad y República Centroafricana (EUFOR CHAD- RCA)<sup>37</sup>, se alegó como fundamento la Resolución 1778 (2007), de 25 de septiembre, del Consejo de Se-

---

<sup>37</sup>BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 23, de 30 de mayo de 2008.

guridad de Naciones Unidas, en la que se establecía una presencia multidimensional en el Chad y República Centroafricana destinada a ayudar a crear las condiciones de seguridad necesaria para el regreso voluntario, seguro y sostenible de los refugiados y desplazados. Esta presencia multidimensional incluye una misión en el Chad y República Centroafricana, que ha recibido el nombre de MINURCAT, autorizándose a la Unión Europea a desplegar una operación dirigida a apoyar a MINURCAT, al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y por un período de un año para adoptar todas las medidas que considere necesarias para realizar las siguientes tareas: Contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro, en particular los refugiados y desplazados; facilitar la prestación de ayuda humanitaria y la libre circulación del personal de asistencia humanitaria contribuyendo a mejorar la seguridad en la zona de operaciones; contribuir a la protección del personal, los locales, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizando su seguridad y libertad de circulación, así como del personal asociado. Con la finalidad de responder al llamamiento efectuado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 15 de octubre de 2007, el Consejo de la Unión Europea aprobó la Acción Común 2007/6671CSFP decidiendo la realización de una operación militar en el Chad y la República Centroafricana, denominada EUFOR Chad-RCA. En la citada Acción Común, se expresa la decisión del Consejo de conducir una operación militar de acuerdo con el mandato de la Resolución 1778 (2007) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como las necesarias medidas de control político, dirección estratégica, dirección militar, mando y control, de coordinación, administrativas y financieras. Por último, se cita la Decisión 101/2008, de 28 de enero, autorizando con esa fecha el lanzamiento de la operación EUFOR Chad- RCA.

h) Finalmente, en la solicitud de autorización del Congreso de los Diputados para la participación de una unidad naval española en la fuerza marítima de UNIFIL (Líbano), integrada en EUROMARFOR, a participación de España en UNIFIL se fundamenta en las siguientes resoluciones: Resolución 1701 (2006) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ampliaba y mejoraba el Mandato asignado por las Resoluciones 425 (1978) y 426 (1978); que fue prorrogada por la Resolución 1773 (2007) en sus mismos términos hasta el 31 de

agosto de 2008. La Fuerza Marítima de UNIFIL<sup>38</sup> se constituyó en agosto de 2006 y fue mandada inicialmente por Italia y, posteriormente, por Alemania. Ante la necesidad de relevar a Alemania, el Secretariado de las Eurofuerzas, en nombre de las naciones que las componen (Francia, Italia, Portugal y España) comunicó en diciembre de 2007 al Secretario General Adjunto y Director del Departamento de Operaciones de Paz de la ONU que EUROMARFOR estaría en condiciones de liderar la Fuerza Marítima de UNIFIL a partir del 1 de marzo de 2008, por un período inicial de seis meses, prorrogables a otros seis.

## 7. ACCIONES OPERATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Según el artículo 28 del TUE cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones necesarias, que fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración. Si se produjera un cambio de circunstancias con clara incidencia sobre un asunto objeto de tal decisión, el Consejo revisará los principios y objetivos de dicha decisión y adoptará las decisiones necesarias.

Estas decisiones sobre acciones operativas son vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción y cuando exista cualquier plan para adoptar una posición nacional o emprender una acción nacional en aplicación de una de las decisiones citadas, el Estado miembro de que se trate proporcionará información en un plazo que permita, en caso necesario, una concertación previa en el seno del Consejo. La obligación de información previa no se aplicará a las medidas que constituyan una mera transposición al ámbito nacional de las decisiones del Consejo.

---

<sup>38</sup>EUROMARFOR es una fuerza marítima, pre-estructurada y de carácter no permanente que sólo se activa cuando las circunstancias lo requieren, previo acuerdo de sus países miembros. El mando es rotatorio y de carácter bianual. *BOCG*. Congreso de los Diputados Núm. D-23 de 30 de mayo de 2008, p. 19 Solicitud de la autorización. *BOCG*. Congreso de los Diputados Núm. D-24 de 02 de junio de 2008, p. 6, DS. Congreso de los Diputados Núm. 31 de 29 de mayo de 2008, p. 2.

Asimismo, en caso de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de revisión de una de las mencionadas decisiones del Consejo, los Estados miembros podrán adoptar con carácter de urgencia las medidas necesarias, teniendo en cuenta los objetivos generales de dicha decisión. El Estado miembro de que se trate informará al Consejo inmediatamente de tales medidas. En caso de que un Estado miembro tenga dificultades importantes para aplicar la decisión, solicitará al Consejo que delibere al respecto y busque las soluciones adecuadas. Estas soluciones no podrán ser contrarias a los objetivos de la decisión ni mermar su eficacia.

El régimen de iniciativa y acuerdo de estas decisiones, que no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, es el siguiente:

a) Iniciativa.- Cualquier Estado miembro, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, o el Alto Representante con el apoyo de la Comisión, podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común y presentar, respectivamente, iniciativas o propuestas al Consejo. En los casos que requieran una decisión rápida, el Alto Representante convocará, de oficio o a petición de un Estado miembro, una reunión extraordinaria del Consejo, en un plazo de cuarenta y ocho horas o, en caso de necesidad absoluta, en un plazo más breve.

b) Acuerdos.- El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo, salvo en los casos en que el presente capítulo disponga otra cosa. Se excluye la adopción de actos legislativos. En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su absten-

ción de tal declaración representara al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión.

Como excepción, el Consejo adoptará por mayoría cualificada:

- una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión;
- una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante;
- cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión;
- la designación de un representante especial.

Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para éste. De no hallarse dicha solución, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad. El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos a los citados.

## **8. CONSIDERACIONES DE LEGE FERENDA SOBRE LAS OPERACIONES DE PAZ**

Como contenido del Estado social en su dimensión internacional, y en cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea, España participa activamente en la aplicación de los acuerdos de paz, en la gestión de las tareas de reconstrucción post-conflicto, en las operaciones de ayuda humanitaria y en la lucha contra la piratería en el marco de la denominada Estrategia de la Cooperación para la Construcción de la Paz. No obstante, debe avanzarse en la comprensión democrática y constitucional de esta relevante actividad del Estado que tanto compromete los derechos humanos, las relaciones internacionales y la convivencia pacífica. Al respecto, debemos finalizar realizando tres breves reflexiones conclusivas.

En primer lugar, se trata de una competencia del Estado que el Gobierno dirige y organiza a través de las Fuerzas Armadas bajo el control parlamentario residenciado en el Congreso de los Diputados, sede del ejercicio de la soberanía del pueblo. En ejecución de esta función de control, la fundamentación jurídica de las solicitudes de autorización y ratificación ha sido verificada por el Congreso de los Diputados en ocho ocasiones, como cámara que gestiona, bien a priori (autorización), bien a posteriori (ratificación), la comprobación de las justificaciones que ofrecen las normas jurídico-internacionales y el Derecho de la Unión Europea. Se ha dado cumplimiento formal, de esta manera, a la publicidad parlamentaria de la tramitación de las operaciones, como principio exigido por la LO 5/2005. En el caso de la reconstrucción post-conflicto, esta actividad internacional del Estado incluye aspectos tan vinculados al Estado Constitucional como la consolidación institucional fundada en principios democráticos, la participación política o la reforma de la Administración de justicia.

En segundo lugar, parece conveniente una reforma legislativa que, a partir del acervo de definiciones ya consolidadas en el Derecho de Naciones Unidas y del ordenamiento de la Unión Europea, actualice los conceptos y clasificaciones sobre las operaciones de paz que actualmente se regulan de forma fragmentaria y obsoleta por la legislación y las normas reglamentarias españolas

(construcción de la paz, operación de paz, acción humanitaria). Hemos advertido, en este sentido, que la definición de Naciones Unidas sobre las operaciones de mantenimiento de la paz no cuenta aún con una adhesión clara por parte del legislador, que doctrinalmente existe un debate abierto sobre el confuso carácter humanitario o militar de algunas misiones, que en algunas normas o en la misma documentación parlamentaria sobre control de estas operaciones se siguen invocando por el Gobierno y las Cortes Generales expresiones ya superadas, o incluso desconociendo la diferencia entre las expresiones “acción humanitaria” y “ayuda humanitaria”.

En tercer lugar, y como síntesis de lo expuesto, podemos afirmar que, tanto por el principio de motivación que inspira esta competencia gubernamental, como por su ejecución en la sede parlamentaria a través del régimen de información, control previo, autorizaciones y ratificaciones, la LO 5/2005 ha permitido abrir una nueva etapa en la constitucionalización de la política de defensa y exterior de España. Una fase que, sin embargo, debe progresar hacia un más adecuado tratamiento metodológico de esta materia, una mejor delimitación conceptual de su objeto y un óptimo cumplimiento de las exigencias de nuestro sistema constitucional a través de las técnicas de auditoría, calidad, buena administración, publicidad y participación.



## CONTENIDOS PARA REFORZAMIENTO DE COMPETENCIAS LINGÜÍSTICAS

REGULATION (EC) No 1905/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation

[http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal\\_bases/documents/dci\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/documents/dci_en.pdf)

REGULATION (EC) No 1638/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument

[http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal\\_bases/documents/enpi\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/documents/enpi_en.pdf)

## BIBLIOGRAFÍA

Arditi, N., Europa y América Latina. Un vínculo de cooperación para el desarrollo. Madrid, ILPES-CIDEAL, 1994.

Arenal, C.; Nájera Ibáñez, A., La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España. Madrid, CEDEAL, 1992.

---, La política exterior de España hacia Iberoamérica. Madrid, Editorial Complutense, 1994.

Ashoff, G., La cooperación para el desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina: experiencias y perspectivas. Madrid, IRELA, 1989.

Attinà, F., El Sistema Político Global. Introducción a las Relaciones Internacionales. Barcelona, Paidós, 2001.

Comisión Europea, Rapport annuel 2004 sur la politique de developpement et l'aide exterieure de la Communaute Europeenne. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2004.

Congreso de los Diputados (1998): Ley 23/1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Congreso de los Diputados (2001): Plan Director de la Cooperación Española 2001-2005

Congreso de los Diputados (2005): Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008

Consejo de Ministros (2009): Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

Cumbre del Milenio (2000): Declaración del Milenio, Nueva York, Septiembre del 2000.

Fundación de Cooperación para el Desarrollo, La cooperación al desarrollo. Informe 1995. Madrid, 1996.

Granda, G.; Maté, V. y Moreno, M., La Cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea. Madrid, CIDEAL, 1988.

Martínez González-Tablas, A. (coord.), Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español. Barcelona, CIP/Icaria, 1995.

Programa De Cooperación Internacional "Mujeres Y Desarrollo". Madrid, Instituto de La Mujer, 2004.

Pérez de Armiño, K. (dir.) (2003): Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Universidad del País Vasco. Barcelona: ICARIA

Recio Crespo, M.A., Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Madrid, AECl, 1996.

Tomás Carpi, J.A.; Colomer, L.F. e Irusta Aguirre, L., La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales. Madrid. AECl, 1997.

SOS Racismo, Informe Anual 2005 sobre el racismo en el Estado español. Barcelona, Icaria, 2005.

VV.AA., Política comunitaria de cooperación para el desarrollo. Madrid, AECl, 1992.

---, Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Madrid, AECl, 1996.

## LEGISLACIÓN

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. BOE de 29 de marzo de 1978

Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE 20 de marzo de 2007

Ley Orgánica 10/1982, de 10 de Agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE 16 de agosto de 1982

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE 20 de julio de 2006

Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para las Illes Balears (BOE de 01 de marzo de 1983). Modificada por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE de 01 de marzo de 2007).

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. BOE 01 de diciembre de 2007

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007

Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2007

Declaración del Milenio. Naciones Unidas. A/RES/55/2. Asamblea General Distr. General 13 de septiembre de 2000. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General. Declaración del Milenio.

El consenso europeo sobre desarrollo. Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo. Diario Oficial C 46 de 24 de febrero de 2006.

Reglamento (CE) 1658/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo. DOUE de 30 de julio de 1998.

Reglamento (CE) 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada. DOUE de 30 de julio de 1998.

Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. DOUE de 27 de diciembre de 2006.

Reglamento (CE) 1257/96 Del Consejo de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (DO L 163 de 2.7.1996, p. 1). Modificado por Reglamento (CE) 1882/2003 del

Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de septiembre de 2003 (L 284 1 31.10.2003). Versión consolidada contiene referencias a la unidad de cuenta europea y/o al ecu que deben entenderse como referencias al euro — Reglamento (CEE) 3308/80 del Consejo (DO L 345 de 20.12.1980, p. 1) y Reglamento (CE) 1103/97 del Consejo (DO L 162 de 19.6.1997, p. 1).

Reglamento (CE) 3245/81 del Consejo de 26 de octubre de 1981 por el que se crea una Agencia Europea de Cooperación.

Reglamento (CE) 617/2007 del Consejo de 14 de mayo de 2007 sobre la aplicación del décimo Fondo Europeo de Desarrollo con arreglo al Acuerdo de Asociación ACP-CE

Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. DOUE L 310 de 9 de noviembre de 2006.

Reglamento (CE) 951/2007 de la Comisión de 9 de agosto de 2007 por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. DOUE L 210/25 de 10 de agosto de 2007.

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE 162 de 8 de julio de 1998.

Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE 283 de 26 de noviembre de 2007.

Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. BOE 286 de 27 de noviembre de 2004.

Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes. BOE 114 de 13 de mayo de 2006.

Orden AEC/163/2007, de 25 de enero, por la que se desarrolla el Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los Cooperantes. BOE 29 de 2 febrero de 2007.

Ley 6/1996, de 15 de enero, de Voluntariado. BOE 15 de 17 de enero de 1996.

Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa. BOE 293 de 8 de diciembre de 2006.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE 276 de 18 de noviembre de 2003.

Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE 176 de 25 de julio de 2006.

Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. BOE 13 de 15 de enero de 2000.

Real Decreto 259/1998, de 20 de febrero, por el que se establecen las normas especiales sobre ayudas y subvenciones de Cooperación Internacional. BOE 45 de 21 de febrero de 1998.

Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOJA 251 de 31 de diciembre de 2003. BOE 14 de 16 de enero de 2004.

Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado. BOE de 7 de agosto de 2001.

Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo. BOE 33 de 7 de febrero de 2000.

Decreto de 22 de enero de 2002, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo. BOA de 6 de febrero de 2002.

Ley del Principado de Asturias 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo. BOE 162 de 8 de julio de 2006. BOPA 114 de 19 de mayo 2006.

Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado. BOPA 266 de 16 de noviembre de 2001. BOE 10 de 11 enero 2002. BOPA 273 de 23 de noviembre de 2007.

Decreto 270/2007, de 14 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento y forma de acceso al Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo del Principado de Asturias. BOPA 273 de 23 de noviembre de 2007.

Ley de la Comunidad Autónoma de de Baleares 9/2005, de 21 de junio, de cooperación para el desarrollo. BOIB 99 de 30 de junio de 2005 y BOE de 28 de julio de 2005.

Ley 3/1998, de 18 de mayo, del Voluntariado de las Islas Baleares. BOIA 70 de 28 de mayo de 1998 y BOE 136 de 8 de junio de 1998.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo. BOE 110 de 8 de mayo de 2007. BOC 74 de 17 de abril de 2007.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 5/2007, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 7/1997, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas. BOE de 8 de Mayo de 2007.

Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo. Boletín Oficial de Castilla y León 202 de 19 de Octubre 2006. Suplemento. BOE 278 de 21 de noviembre de 2006.

Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 21/2002, de 14 de noviembre, de medidas fiscales de apoyo a la familia y a determinados sectores económicos y de gestión tributaria. BOE de 17 de diciembre de 2002.

Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. DOCM 28 de 28 de febrero de 2003 y BOE 129 de 30 de mayo de 2003.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo. DOGC 3551 de 10 de enero de 2002. BOE 34 de 8 de febrero de 2002.

Decreto 109/2003, de 15 de abril, por el que se regula el Registro de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo previsto en la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo. DOGC 3870 de 24 de abril de 2003.

Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. BOE de 11 de abril de 2003.

Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura. BOE 142 de 12 de junio de 2008.

Decreto 36/2005, de 9 de febrero, por el que se regula el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Extremadura. DOE 18 de 15 de febrero de 2005.

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo. BOE de 19 de julio de 2003.

Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia. BOE 16 de 18 de enero de 2001.

Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo. BOE de 21 de noviembre de 2006.

Ley 13/1999 de 29 de abril, de Cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid 112 de 13 de mayo de 1999.

Ley 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. BORM 18 de 22 de enero de 2008 y BOE 177 de 23 de julio de 2008.

Ley de la Comunidad Autónoma de Navarra 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo. BOE de 16 de mayo de 2001. BOE 117 de 16 de mayo de 2001. BON 34 de 16 de marzo de 2001.

Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Valenciana. DOGV 5.450 de 14 de febrero de 2007. BOE 71 de 23 de marzo de 2007.

Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado. BOE 167 de 13 de julio de 2001.

Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. BOPV 48 de 8 de marzo de 2007.

Actas de la I Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo: la UE espera alcanzar un acuerdo de cooperación concreta con los países de África occidental, central y septentrional. Rabat 10-11 de julio de 2006.

Compromisos de la cooperación española con África, de 10 de julio de 2006.

Declaración final de la Conferencia ministerial euromediterránea de Barcelona de los días 27 y 28 de noviembre de 1995 y su programa de trabajo.

## ENLACES DE INTERÉS

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID):  
[www.aecid.es](http://www.aecid.es)

Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales (CEURI) de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE):  
[www.uc3m.es/uc3m/ceuri](http://www.uc3m.es/uc3m/ceuri)

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): [www.unicef.es](http://www.unicef.es)

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH):  
[www.iecah.org](http://www.iecah.org)

Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco (HEGOA): [www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)

Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA): [www.iepala.es](http://www.iepala.es)

Organización Mundial del Comercio (OCM): [www.wto.org](http://www.wto.org)

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): [www.unesco.org/es](http://www.unesco.org/es)

Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO):  
[www.fao.org](http://www.fao.org)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):  
[www.undp.org/spanish](http://www.undp.org/spanish)









EQUIPO DE INNOVACIÓN DOCENTE UNIVERSITARIA

# EIEU ISPAD-3

MÁSTER DE INNOVACIÓN E INVESTIGACIÓN  
EN CUIDADOS DE SALUD

MÁSTER EN CULTURA DE PAZ, CONFLICTOS,  
EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS



**M MANUAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO  
ACCIÓN HUMANITARIA, SEGURIDAD Y CULTURA DE PAZ  
EQUIPO DE INNOVACIÓN DOCENTE ISPAD-3. GRUO PAI HUM-888. GRUO SEJ-058**