

ESPAÑA: ALGUNOS ASPECTOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

A) LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1. Se ha calificado a la *asistencia técnica* de «tarjeta de visita» de las *relaciones económicas internacionales*, pero pronto ha tomado un carácter independiente. En efecto, diversos países con un desarrollo técnico industrial o científico, suficiente en algunas áreas, se han visto solicitados por otros (en algunos casos ex colonias), para prestar su cooperación en áreas específicas, en ensayo de lograr un desarrollo tecnológico políticamente autónomo.

Por otra parte, y en búsqueda de esa autonomía, las Organizaciones Internacionales, que a solicitud de las ex colonias habían comenzado ya a canalizar los fondos de Ayuda al Desarrollo, han cursado a los países miembros solicitudes de cooperación técnica hacia proyectos conjuntos. Estos proyectos son financiados en común por todos los miembros de la organización internacional (o incluso y a veces, solamente por los beneficiarios) y son adscritos para su realización a las industrias nacionales de los países oferentes que resulten funcionalmente más competitivas en el momento de la adjudicación.

La asistencia técnica se ha venido a configurar como prólogo y consecuencia lógica de la exportación de equipo. Los últimos estudios económicos de las Naciones Unidas —singularmente de la UNCTAD— señalan cómo hoy se asiste al fenómeno de la superación de los flujos meramente monetarios de asistencia pública —políticamente «comprometidos» o «vinculados» (*Tied loans*)— y a su sustitución progresiva por aperturas de líneas de crédito para compra de bienes de equipo o para asistencia técnica, a veces *in situ*, a veces en las modalidades de formación de *stagiaires* en los países desarrollados. Hasta el punto de que los países han dejado ya prácticamente de ofrecer volúmenes importantes de ayuda en fondos a través de canales de financiación pública a los países en desarrollo y los han sustituido por canales de capitalización privada: Estos abren líneas de crédito a los países en función de la estabilidad de sus inversiones y de la seguridad de repa-

triación de algunos de sus beneficios —por un lado— y de la capacidad técnica de absorción de esa ayuda, por otro; pero estas condiciones dependen, naturalmente, de la política internacional que se despliegue.

El sector público, hoy, en la segunda década para el desarrollo, se ha convertido en pionero y garante de la cooperación internacional y la asistencia técnica en llave de la cooperación económica: Una buena técnica es la mejor garantía para vender equipo y para firmar acuerdos que institucionalicen relaciones esporádicas.

Por otra parte, la institucionalización de la cooperación tecnológica es la mejor garantía de diversificación de mercados y multilateralización de contactos, basados sólo en connotaciones técnicas, por tanto favorables a dadores y receptores.

2. *España* ha sido también afectada por este nuevo enfoque de las relaciones diplomáticas y económicas internacionales.

Dos fases se distinguen en su dinámica:

2.1 La predominantemente *receptora* (1953-1966). Los datos oficiales de esta época son escasos y heterogéneos; según situación provisional y directa del autor, podrá establecerse:

a) España recibió entre 1961 y 1964 de las Naciones Unidas (Programa Ordinario y Ampliado) 300.000 dólares. En cauce multilateral, a través del CAD y de la OCDE, unos 1.300.000 dólares entre 1960 y 1966 para un centenar de proyectos.

En forma bilateral, los USA proporcionaron entre 1954 y 1962 8 millones de dólares más 200 millones de pesetas (fondo contrapartida). Otros 7 millones de dólares complementarios procedieron de terceros países en el período (Alemania, Francia, Italia e Inglaterra).

b) España, por su parte, ha proporcionado entre 1945 y 1966 becas de estudio (hasta un número de 1.100 estudiantes) con gastos medios aproximados anuales de 500.000 pesetas (vid. *L'Assistance Technique et le Developpement Economique de l'Espagne*, OCDE, París, 1968, y *La Cooperación Técnica Española ante las Jornadas Hispano Andinas*, OID, Madrid, 1973).

Durante esta época, España instrumentó jurídicamente la institucionalización de la asistencia técnica a través de diversos Acuerdos de Cooperación con los países oferentes: Estados Unidos, Alemania, Francia, Inglaterra e Italia fueron los principales. Asimismo y en algunos convenios de Cooperación económica, se esbozó un esquema de «cooperación técnica», aunque contemplada singularmente la posibilidad de girar créditos a la exportación y financiación de bienes de equipo.

2.2 Una vez conseguido un nivel de desarrollo, se ha comenzado a *exportar tecnología*. Para ello se ha abierto un triple sistema:

a) *Convenios «Básicos» de Cooperación Técnica*: Enunciaciones básicas de principios o «*Convenios Cadre*». Son éstos ya radicalmente diferentes de los antiguos convenios de «Cooperación Económica y Técnica».

b) *Acuerdos «Complementarios» de Cooperación en materias concretas*: Fijan la cooperación y los modos y formas de recepción en un proyecto conjunto.

c) *Convenios de Cooperación Social*: Firmados singularmente con países iberoamericanos, posibilitan programas de migración cualificada de jóvenes españoles titulados que acuden a desarrollar planes diversos durante períodos mínimos de dos años. En ocasiones estos convenios (alentados por el Ministerio de Trabajo y gestionados a través del IEE) se desarrollan en Acuerdos Técnicos Complementarios.

3. La Cooperación Técnica Internacional se desarrolla asimismo a través de un *área especial*: La cooperación marítima, terrestre y aérea, que tiene caracteres propios y diversos de lo dicho: regulan escalas técnicas o límites marítimos y su entramado es muy complejo desde el punto de vista científico. Sin duda alguna conlleva interesantes consecuencias desde el punto de vista económico, e infraestructural general, para la posibilidad de realizar cualquier otro plan de cooperación.

En este sentido también se mueven los proyectos de tipo multilateral, en base a la actividad conjunta Europea (Acciones COST, por ejemplo, en las que participa España) o supranacional general (España, por ejemplo, participa en ESRO, CINECA, OIEA...).

En la partida presupuestaria 12.04/252, perteneciente al Presupuesto del Estado administrado por Exteriores en España, se viene recogiendo desde 1973 un renglón especial para la cooperación técnica de España, renglón que, sin embargo, no puede ser considerado como exclusivo, pues otros organismos oficiales del Estado español cooperan con parte de sus presupuestos en forma diversa, y lo mismo habría que decir de la parte que se induce a partir de la mera participación de cuota española por ser miembro de determinadas organizaciones de cooperación. Que el autor sepa, no existe hoy una evaluación global y puesta al día de lo que esta cifra supone en el caso de España, y por tanto sólo la cantidad presupuestada *ad hoc* puede ser mencionada, aunque con todas las reservas del caso: 25, 50, 75 millones de pesetas han sido las cifras recogidas en estos últimos tres años.

La mencionada partida es diversa de la que se dedica a actividades «culturales», y es uno de los puntos de común discusión entre los entendidos si son asimilables a la «cooperación (técnica)» estas actividades (culturales).

La Dirección General de Cooperación Técnica Internacional financia con su Plan de Asistencia Técnica estudios de factibilidad e intercambio de expertos. Diversos entes estatales o paraestatales colaboran en la gestión del plan, que por ser financiado por el sector público se desarrolla dentro de los canales oficiales, normalmente. Muy concretamente, son «Agencias» cualificadas del PAT en España: el CSIC, la ENAP, y el INIA, IRYDA, ICONA, Sanidad, IEE, IEO...

Las prestaciones españolas sólo se otorgan previa petición con «en-doso» diplomático y «aceptación» igualmente estatal.

A continuación se pasa a examinar la estructura jurídica e institucional de los Convenios y Acuerdos Españoles, antes de exponer en dos cuadros el ámbito convencional y práctico de la cooperación hoy vigente.

B) LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS BÁSICOS

Los Convenios se ajustan normalmente a un texto-tipo; prácticamente todos los países presentan similares cláusulas y la experiencia señala que esta homologación facilita la negociación.

Los Convenios Básicos Españoles pertenecen, como se ha dicho antes, a uno de los tres tipos de instrumentación (básicos, complementarios, sociales): En ellos se especifica el texto en la siguiente forma:

1. *Enunciación* de las Altas Partes: En muchas ocasiones la enumeración prescinde del nombre de los plenipotenciarios, indicando simplemente el «acuerdo» entre los «gobiernos». Es esta una característica de estos convenios, cuya eficacia depende de la rapidez en la ejecución, pero cuya negociación se halla pendiente de autorizaciones presupuestarias internas de cada Estado, por lo que puede demorarse hasta el momento en que, aprovechando la existencia de una oportunidad para incluirlos en los créditos futuros de un plan económico en gestación, puede convertirse la firma de los mismos.

Con esta cláusula queda especificado el contenido intergubernamental y oficial del Convenio.

2. *Contenido.*

2.1 El Convenio especifica la *voluntad* de las partes en colaborar oficial y mutuamente a través de la mutua comunicación para la ges-

tión de proyectos comunes. Se especifica que esta colaboración futura se realizará en la forma y modo que se especifique en los Acuerdos Complementarios correspondientes, que ordinariamente recogerán un proyecto concreto cada uno.

2.2 *Modalidades* de la Cooperación. Los casos de intercambio de expertos son los más frecuentes, pues o son enviados para hacer un estudio de factibilidad o para asesorar a los expertos locales, o bien acuden para recibir *in situ*, durante unas estancias, formación profesional y técnica adecuada.

Normalmente, cada gobierno contribuye con una parte de los gastos: uno paga los gastos de los viajes, mantiene los puestos profesionales y las pagas de los expertos enviados, y el otro, las estancias y una contribución para el dinero de bolsillo. Se hace así porque la cooperación técnica no debe entenderse como «ayuda». Es un intercambio de tecnología del que ambas partes se aprovechan: el receptor, usando de los conocimientos importados; el dador, posibilitando la futura exportación de máquina-herramienta o acreditando el *software* de su país.

2.3 El *status* de los expertos es especificado en forma detallada. España suele seguir el criterio de conceder privilegios aduaneros personales y fiscales semejantes a los diplomáticos estipulados en el Acuerdo de Viena, o mejor dicho, a los que gozan los expertos de Naciones Unidas enviados en misión a un país.

Aunque no se estipula en el Convenio, España, normalmente, provee de una «Credencial» al experto enviado, que especifica el carácter oficial de su misión y la procedencia administrativa de la misma, y asimismo otorga los documentos acreditativos al experto recibido, que le permiten importar vehículos y otros bienes de uso privado y gozar de la exención de impuestos, aparte de ser titular de cuentas en pesetas convertibles.

Otros países especifican en ocasiones obligaciones accesorias de los gobiernos: Proveerles de alojamientos, concederles determinados bienes de consumo, automóviles, etc. Pero estos casos son más propios de «Ayuda», en la que los países que la reciben tienen niveles de subdesarrollo excesivos, y donde a veces existe fuerte intervención estatal en la Economía del país, por lo que se hace necesario especificar las facultades de que gozarán las partes.

3. *Límites*: Siendo el Convenio básico sólo un convenio cuadro, que los Gobiernos firman, proyectado al futuro, como decisión gubernamental.

mental, intercalada implícitamente en un plan presupuestario, normalmente este propósito estará subordinado, en el momento de la ejecución de un proyecto concreto, a la existencia de fondos que justificará un posterior acuerdo complementario; España, por ello, intercala un artículo en el que esta situación queda especificada: Sólo en función de la posterior habilitación de créditos dentro del presupuesto ordinario del Ministerio gestor se materializará la ejecución de un proyecto concreto (Acuerdo Complementario). De esta manera se especifica jurídicamente una doble, pero diversa, obligación que atañe a cada parte:

- la del Ministerio de Asuntos Exteriores, en expresar su buena voluntad política para un entendimiento en la cooperación técnica;
- la de los Ministerios técnicos interesados, gestores, obligados y responsables, caso de Acuerdo Complementario, ante el cumplimiento concreto y ligados normalmente por la autorización global de gastos que le concede el Ministerio de Hacienda para realizar proyectos dentro de sus presupuestos (ordinarios).

En esta «responsabilidad» no entran, sin embargo, dos elementos constitucionales clave: ni el legislativo, a quien compete el autorizar el gasto presupuestario; ni el Ministerio de Hacienda, quien hipotéticamente, caso de no haber presupuesto ordinario, debería arbitrar fondos extraordinarios. Sólo queda latente la obligación implícita de los Ministerios de Asuntos Exteriores, interesados en desarrollar en su día (en la debida forma) el Convenio Básico, es decir:

- 1) «Desarrollarlo» en Acuerdos para Proyectos Concretos.
- 2) «Dentro de las posibilidades legales» del país.

4. Cláusulas de vigencia.

4.1 La Vigencia se especifica en dos *momentos* diferentes:

- a) Vigencia provisional: en el momento de la firma.
- b) Vigencia definitiva, a partir de la última de las comunicaciones que se dirijan en su día las partes, señalando el mutuo cumplimiento de los requisitos constitucionales internos necesarios para la vigencia del Convenio.

Con esta cuestión se suscitan dos tipos de problemas:

- a) Hasta que una ley no se *publica* no tiene valor jurídico interno. Pero resulta que el trámite es largo: Como los convenios suelen ser firmados al fin de «Visitas de Amistad», en ocasiones no ha ha-

bido tiempo de someterlos a Consejo de Ministros, que los ratifica *a posteriori*. Por otra parte, de deben ser publicados en el *Boletín Oficial del Estado* hasta tanto no se ha recibido confirmación de la otra parte de que ha hecho también válido el Acuerdo internamente, pues en otro caso se daría valor de ley unilateralmente a un compromiso internacional sin obtener la contrapartida jurídica debida.

Por ello se entiende que en el momento de cruzar las Notas verbales comunicando el cumplimiento de requisitos se hace nacer una obligación internacional, que vincula como tal a los Estados para que la incorporen al ordenamiento interno, pero que esto último se realiza *a posteriori*, una vez publicado en el respectivo «Boletín» legislativo.

Con ello se introducen desfases diversos y en alguna ocasión se ha visto aparecer Convenios de Cooperación en el *Boletín Oficial del Estado* cuando no sólo se habían ya realizado los proyectos, sino incluso cuando las relaciones diplomáticas estaban deterioradas. Paradoja que no era tal, pues significaba el cumplimiento total de la obligación internacional libremente adoptada por España. Posteriormente al *Boletín Oficial del Estado* aparece publicado el Instrumento en el *Boletín del Ministerio de Asuntos Exteriores*, que señala en una diligencia la fecha definitiva de vigor.

Una solución para este desfase, que entre otras cosas hace perder brillantez y propaganda externa a la Ayuda y resta información a los particulares, sería la publicación en el *Boletín* del Ministerio del texto del Convenio una vez cumplidos los requisitos legales internos (cruzadas las notas verbales) y la inscripción de la «Diligencia», mencionada solamente en el *Boletín* del Ministerio correspondiente al momento en que se publicara en el *Boletín Oficial del Estado* el texto completo.

4.2 El trámite del *Legislativo*.

Respecto a esta cuestión caben dos teorías en España:

a) Unos piensan que la Intervención de Cortes es obligatoria, toda vez que la exención fiscal, la cláusula de libre importación y la repatriación de divisas son materia reservada a ley (art. 10). Esta teoría se viene siguiendo en forma general.

b) Otros creen, sin embargo, que son materias simplemente reglamentarias aduaneras, toda vez que los expertos no son residentes ni emigrantes, sino que son ciudadanos extranjeros en tránsito, capaces de pagar en divisas y cuyos bienes son reexportables, por lo que gozan de desgravación fiscal.

La cuestión parece hoy sin dilucidar. Sería buena la formación de opinión jurisprudencial al respecto.

Es evidente que a través de esta sumisión del texto concordado, al gobierno, primero, y al Legislativo, después, el Ministerio de Asuntos Exteriores cumple su obligación internacional. ¿Deberá con su presupuesto subvenir al proyecto, caso de que el Ministerio gestor no pueda hacerlo? Esto es materia de competencia interna, que en la cláusula de autorización de firma o de ratificación, en su caso, por el Consejo de Ministros se especificará a efectos internos. Pero ya no será competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores (responsable político) el que se deba sufragar el gasto, sino que la obligación se habrá hecho global de la Administración del Estado a través del juego del principio de unidad de la Actuación de la Administración que rige nuestras leyes.

4.3 La *vigencia espacial*: cuestiones fiscales.

Naturalmente, el Convenio básico, que se inscribe dentro de las relaciones de los países, hace referencia a sus respectivos territorios.

Un problema importante suele nacer *ex post*, respecto a los expertos enviados cuando una vez en sus naciones respectivas llega la hora de *tributar los impuestos* sobre su renta personal.

En efecto, el experto suele ser reclutado en base a su calificación profesional y se le guarda su puesto de trabajo en la nación e incluso un pequeño salario simbólico en el país de origen. Al regreso, sus ingresos, canalizados a través de fuente oficial, son extraordinarios para el nivel usual que él hubiera percibido dentro de su categoría en el país propio, y si—como ocurre muy a menudo—el experto es soltero, la Contribución General sobre la Renta le repercutirá muy notablemente. Los expertos alegan que la diferencia del nivel de vida, en los países desarrollados, o el juego de la sobrevalorización de la divisa, en muchos de los países pobres (que suelen, como norma general, introducir un control de cambios muy divergente del cambio del mercado libre), ha justificado el plusvalor de sus sueldos, y que éstos son necesarios como «dieta de viaje». No está aún especificado convencionalmente el sistema por el cual se soluciona esta cuestión, y parece arbitrario el hecho de dividir, por parte de los funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores, el monto percibido por el experto en «dietas» certificadas y en retribución de renta real, toda vez que la retribución es mixta.

5. *El Marco institucional.*

5.1 A efectos de permanencia y continuidad, lo más interesante que ofrecen los Convenios básicos es la creación de una Comisión Mixta con reuniones anuales y alternativas en cada uno de los países. Se da así un paso para establecer una relación diplomática fructífera y una ocasión anual para, en base a cuestiones técnicas, abordar proyectos más amplios de contenido económico o institucional. En la Comisión se subsumen las subcomisiones de ejecución de los Acuerdos Complementarios que en su día se firman en ejecución de los Convenios Básicos, pero no está unificada con las Comisiones Mixtas Económica y Cultural, aunque se escoge normalmente una fecha común para realizar la reunión de todas ellas bajo unos mismos presidentes de delegación. La Comisión está integrada por funcionarios de los ministerios y organismos técnicos que pudieran ser competentes en la gestión de proyectos, y normalmente son presididas y coordinadas por dos funcionarios diplomáticos de diferente categoría que actúan, respectivamente, como presidente y secretario.

5.2 También se señala expresamente en los Convenios Básicos la estricta obligación de *endoso diplomático* de las peticiones y aceptaciones de prestación de cooperación, que fue mencionada en la introducción.

C) LA EJECUCIÓN DE LOS CONVENIOS BÁSICOS: LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN

1. *La ejecución jurídica.*

Normalmente, las obligaciones, es decir, los proyectos comunes del área de cooperación, se especifican en los Acuerdos de Cooperación. Los Acuerdos son documentos simples jurídicamente, pero con carácter formal de Tratado independiente. Su validez queda pendiente del Convenio Básico al que se alude expresamente.

En el Acuerdo se fija el proyecto concreto y los agentes ejecutor y receptor. Se especifica concretamente la forma y modo de la cooperación emprendida.

Naturalmente, la validez general del documento depende de la autorización por el Consejo de Ministros de tal gasto. La plenipotencia del firmante es garantía de ello.

Normalmente entran en vigor en la fecha de la firma.

2. La ejecución técnica.

2.1 Lógicamente, al ser compromiso del Estado el Acuerdo, su ejecución pasa a manos oficiales. Son las Agencias gubernativas las ejecutoras (en España: el IRYDA, el INIP, el ICONA, el Laboratorio de Puertos y Señales Marítimas, etc.).

El reclutamiento de expertos se lleva a cabo normalmente a través de los agentes ejecutores.

Hay casos, sin embargo, en los que el propio Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, por razones de celeridad y urgencia, selecciona los expertos a través del Sindicato correspondiente y del Servicio Nacional de Empleo, o a través del IEE, o bien a través de los oferentes de trabajo muy especializados, que el Ministerio recibe ocasionalmente y que son propuestos por los propios gobiernos, interesados en recibir por su valor individual a tales personas. Son estos sistemas extraordinarios y anormales, pues, como regla, los oferentes deben canalizar su oferta de trabajo a través de los órganos competentes, que son los seleccionadores autorizados y capacitados.

2.2 Pero siendo el principio económico que rige el Estado Español el de subsidiaridad respecto a la industria privada, el Gobierno canaliza en ocasiones, a través de Tecniberia (ente parasindical donde se reagrupan libremente empresas nacionales, normalmente de exportación de proyectos de ingeniería), muchas de las prestaciones.

El Consejo Rector de Tecniberia está presidido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, así como por una serie de cargos oficiales, y la susodicha Dirección otorga ayuda económica diversa al cuadro asociativo. Así se pueden introducir inversiones «pionero» en sectores punta de las economías de otros países que posibilitan quizás las exportaciones españolas en un futuro inmediato.

Para la gestión complementaria de los Acuerdos de Cooperación, el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene una *partida* propia, a la que nos hemos referido en otro lugar. Así, cuando razones de política exterior lo regeneren o lo hagan aconsejable, el mismo Ministerio puede establecer un plan de Cooperación con independencia de los Ministerios técnicos españoles, que pudieran no estar interesados o no poseer fondos suficientes. También a veces se recibe la financiación en forma compartida.

2.3 La coordinación de todas las actividades administrativas españolas en materia de cooperación se logra a través de una «comisión in-

terministerial» *ad hoc* (CICAT), presidida y gestionada por Exteriores. (La Dirección General de Cooperación Técnica Internacional es gestora de los planes de cooperación.) En materia de Cooperación Espacial (CONIE) o marítima y aérea (CIPAI), son otras comisiones las encargadas, diferentes de la ya citada. Finalmente, el Plan de Desarrollo tiene comisiones, donde se estudia la adscripción de fondos para estas actividades, especialmente la de Investigación Científica y Técnica, con colaboración especial del CSIC.

D) LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN SOCIAL

1. Anteriormente a los Convenios Básicos y a sus Acuerdos Complementarios, el Ministerio de Trabajo venía ya protagonizando cooperación técnica, singularmente con Iberoamérica, a través de un entramado de convenios cuya estructura formal era similar a los Acuerdos Técnicos Complementarios mencionados. Sin embargo, la finalidad de dichos convenios es diversa: se intenta coadyuvar la emigración cualificada de jóvenes técnicos españoles a países receptores. Son enviados como animadores o instructores a centros de formación profesional o de educación permanente, dentro de obras de carácter social ya comenzadas, por la Iglesia o por la Autoridad civil, normalmente establecidas en zonas poco habitadas.

Los «cooperantes sociales» son reclutados por el IEE y enviados, por regla general, con contratos de dos años, renovables por otros dos como máximo, pues el criterio en este caso no es el del envío del técnico muy especializado, sino más bien el de un coadyuvante que debe adaptarse y quedarse, *in situ*, prestando sus servicios ya desligado de la misión oficial que le envió, o bien que debe volver, si no ha conseguido esta adaptación, a su país de origen.

Los cooperantes reciben una dotación por parte de España, y el país receptor les facilita medios de transporte y alojamientos. En ocasiones se envía en la misión de cooperación a matrimonios, entendiéndose más favorable su labor.

Los cooperantes quedan subordinados técnicamente a un jefe de Misión de Cooperación, nombrado al efecto por el Ministerio de Trabajo; en lo que hace referencia a la ejecución de la misión, reciben una «Carta de Misión», donde se especifica su trabajo, y orgánicamente, en lo que atañe a su relación general con las autoridades del país, se les especifica su vinculación a la representación diplomática española por la que se canaliza el contacto.

Ocasionalmente, en algún país se ha incluido en la lista diplomática al jefe de la Misión de Cooperación.

2. Otro tipo de Acuerdo, en esta rama de la Cooperación Social, es el de los Acuerdos Complementarios a los Convenios de Cooperación Social. Son programas de asistencia técnica mutua, para montar programas de formación profesional acelerada, para asesorar universidades laborales o bachilleratos, para entrenar instructores de promoción profesional obrera (PPO) y para llevar a cabo programas de información sobre la obra de promoción profesional en el Ejército (PPE). Estos programas se realizan tal como los ya descritos de Cooperación Científica y Técnica.

E) LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIAS

1. La *unidad de poder exterior* es un principio administrativo que es defendido con gran interés por todos los Ministerios de Asuntos Exteriores. El decreto español de 1973, regulador de la actividad administrativa en materia de Tratados internacionales, confirma este principio, estableciendo la competencia del Ministerio español en este ramo. Sin embargo, y pese a la claridad de formulación, en el caso de la cooperación técnica, se presentan de continuo problemas.

En efecto: ordinariamente, es indiscutible, desde el punto de vista administrativo, la competencia exclusiva en la negociación y firma (con el consiguiente otorgamiento de plenipotencia) de Exteriores. Pero el tema es más vidioso en el caso de acuerdos complementarios de carácter técnico, que van a ser financiados con cargo a presupuestos particulares de otros Ministerios, y en los que la práctica plantea si la actividad de Exteriores no será meramente «vetatoria».

Incluso más de una vez se produce el hecho de que al término de visitas oficiales de altas jerarquías de la nación se llegue a «Memorándums de entendimiento» en el momento de firmar un comunicado conjunto, que, al producirse «dentro del marco institucional vigente de las buenas relaciones y la cooperación entre los dos países», cobra un valor innegable de compromiso, cuando menos oficioso, de la actividad exterior del Estado, tanto más si llega ya a existir previamente un Convenio Básico. En estos casos, tanto el ejecutar lo firmado como el no hacerlo, supondrá ya inducir una actividad en Exteriores a partir de otro Departamento. Naturalmente que la «mera» declaración de «voluntad» de una persona no investida de la «plenipotencia» acreditativa de representar el Poder exterior no tiene valor

internacional, ni el acto formal tendrá valor jurídico alguno, mientras no sea sometido a Consejo de Ministros en la forma preceptuada por el decreto aludido, en cuyo caso la tramitación decisoria corresponde, en el plano de la política exterior, a Exteriores, y en el plano financiero, a Hacienda.

El tema no es privativo de España, sino general de todos los países. Se hace notar este tema por dos razones: el autor estima que es éste un buen ejemplo de la actividad de la llamada «Diplomacia *ad hoc*» y lo que ello significa de profunda internacionalización de toda actividad dentro de la vida comunitaria internacional. Es decir, lo internacional ya no es «materia de Estado», sino requisito funcional del hacer diario de una racionalidad administrativa.

Por otra parte, es interesante hacer ver que la política interna se imbrica en la internacional, y también de esto es buen ejemplo lo dicho: un viaje al exterior de un ministro; la «buena idea» de un alto ejecutivo que visita un país amigo, al tiempo que le ayuda a reafirmar su posición en el interior, brinda la oportunidad al colega para hacer lo propio en el otro país, con lo que se anudan lazos con cierto significado el día de mañana. De nuevo, transfusión funcional de la vida internacional a la nacional, que inclina la báscula del equilibrio de poder interior de cada Estado, siquiera sea imperceptiblemente.

De ahí el espíritu de celo con el que todos los Ministerios de Exteriores tratan de guardar su monopolio de prerrogativas exteriores, y que suscita en no pocas ocasiones malentendidos a nivel personal de funcionarios no adscritos al Servicio Exterior.

2. *La plenipotencia*

Precisamente en este orden de cosas debe hallarse la explicación de lo que en opinión del autor es un contrasentido jurídico: la exigencia de plenipotencia para la firma de, digamos, Acuerdos Complementarios de Cooperación, o incluso Convenios Básicos, a los embajadores («plenipotenciarios») ya acreditados en la capital ante las Autoridades de la otra Alta Parte. Tanto más paradójico cuanto que los delegados acreditados ante los Organismos Internacionales, una vez verificada su plenipotencia, quedan habilitados para la adopción de resoluciones, eventualmente compulsivas y virtualmente ejecutivas.

Posiblemente, es ante los usos excesivamente fáciles y frecuentes de la firma de Instrumentos de Cooperación, referidos en cuanto validez a la convalidación interior *a posteriori*, ante lo que han reaccio-

nado muchos gobiernos solicitando la plenipotencia para el acto concreto internacional, a los que un día reconocieron como habilitados genéricamente para la relación diplomática entre los dos Estados, dando por buena cualquier declaración de voluntad por ellos formulada en nombre del representado.

3. *Instrumentos de Ratificación*

Finalmente, y conexo también con lo dicho, muchos países requieren al país interlocutor para que realice un segundo canje de instrumentos de «ratificación» de los Acuerdos Complementarios, es decir, en la formulación española, de «haber llevado a cabo los actos jurídicos internos, a través de los cuales el Instrumento firmado cobra valor». Sin embargo, el «Instrumento de Ratificación» sólo se produce en España, cuando la Ley de Cortes lo requiere, bastando la comunicación por Nota verbal de que los actos de referencia se produjeron y la posterior publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

4. *Los Organismo Internacionales*

El tema es totalmente diverso de lo dicho hasta aquí. Los Organismos internacionales de cooperación ofrecen un marco institucional para tres tipos de actividades:

1) La adopción de resoluciones dentro de la Diplomacia Parlamentaria. No entramos dentro de este capítulo por merecer tratamiento separado y diverso del expuesto. En base a ellas, la Secretaría establece «proyectos».

2) El reclutamiento de expertos para ejecución de los planes proyectados. Normalmente se comunica a los países miembros para que a través de sus servicios de reclutamiento procedan a remitir una oferta de candidatos. Los servicios de cooperación nacionales rotan los puestos entre las entidades públicas o parapúblicas susceptibles de cubrir los puestos. Pero la selección final es realizada por la Secretaría del Organismo.

3) Provisión y ejecución de proyectos, adquisiciones e inversiones. Esto se realiza por el mismo sistema antes descrito.

* * *

A continuación se incluye un cuadro que recoge las áreas de cooperación institucionalizadas en un Instrumento Internacional, y vigentes en España. La lista está cerrada a 31 de diciembre de 1974.

Es difícil abarcar tiempo más reciente por los problemas de vigencias ya descritos, y confesamos la posibilidad de error respecto a la vigencia definitiva (incorporación a la legislación interna) de alguno de los indicados.

También se incluyen las áreas de cooperación efectivamente desarrolladas, según estimación directa del autor. Para interpretar este capítulo, parecería oportuno tener en cuenta estos tres puntos:

a) La correspondencia del área está o debe estar en relación con la Balanza de Pagos del país y del sector considerado, o reafirmando, o introduciendo una inversión pionera. Alguna vez puede contar un criterio político, pero, evidentemente, será coyuntural.

b) Para que una inversión sea realmente efectiva, debe ser cuantiosa, pero, dada la escasez de fondos normalmente utilizables por el sector público en el área de la cooperación, y el carácter subsidiario con el que actúa en los países de Economía de Mercado, forzosamente es un tanto atomizada. Por ello sería un criterio incierto de interpretación cualquier intento de evaluación a través de los fondos distribuidos en cada sector y país. En todo caso, no es posible realizarlo, pues no hay datos oficiales.

c) El problema final de la evaluación económica de las prestaciones de cooperación es de todo punto confuso y discutible. Como se sabe, es ésta materia de especial estudio de las Organizaciones Internacionales, pues es usual la inclusión de gastos de tipo interno y administrativo, en las cifras de ayuda técnica, lo cual tampoco es enteramente incorrecto. También en este capítulo incluyen muchos países la cooperación militar. Por otra parte, diversas partidas de las que se benefician los *stagiaires*, o los becarios, son difíciles de evaluar (seguros sociales, facilidades de vida) e incluso inmensurables (acceso a un nivel de infraestructura de capital humano).

SERVANDO DE LA TORRE

Profesor ayudante de Economía Política.
Universidad de Madrid

Guatemala	TA							FP	CO
Guinea									
Guinea Ecuat.	B TA TM	CR CP CC			X	NE NA		FP PP	
Honduras						NE		T	CS CO
Hungría	TA TM				X				
India			EN						
Irak					X	NE		T	
Irlanda				IM					
Islandia	TA								
Italia	B TA TM				V				
Japón									
Jordania									
Libano								T	
Liberia									
Libia	B			S					
Luxemburgo	TA								
Malta	B								
Marruecos	B TA	TT CR CP CC			X	NE		PS T	
Mauritania	B TA TM							PS	
Nicaragua	B							PS	FP PP CO
Nigeria	TA								
Noruega	TA							PS	
Países Bajos	TA	TT							
Pakistán	B								
Panamá	TA					NA			CO
Paraguay	B							T FP PP	CO
Perú	B TA		EN		X			T	CO

SIGLAS UTILIZADAS

B = Convenio Básico.	V = Acuerdo Veterinario.
TA = Acuerdo Aéreo.	P = Acuerdo Patentes.
TM = Acuerdo Marítimo.	X = Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica.
TT = Acuerdo de Transportes Terrestres.	NC = Acuerdo Ingeniería Civil.
CR = Acuerdo Radio.	NE = Acuerdo Técnicas Especiales.
CP = Acuerdo Postal.	NA = Acuerdo Construcción Aérea.
CC = Acuerdo Telecomunicaciones.	NN = Acuerdo Construcción Naval.
EG = Acuerdo Gas, Minas y Petróleo.	NF = Acuerdo Agro-Forestal.
EN = Acuerdo Energía Nuclear.	PS = Acuerdo Formación Profesional Marítimo-Pesquera.
EH = Acuerdo Hidroeléctrico.	T = Acuerdo Turismo.
IC = Acuerdo Investigación Espacial (Cohetes).	FP = Acuerdo Centros Formación Profesional.
IA = Acuerdo Astronómico.	PP = Acuerdo FOMO-PPO.
IM = Acuerdo Meteorología.	CS = Acuerdo sobre Condiciones Sociales.
S = Acuerdo Sanitario.	CO = Acuerdo de Cooperación Social.

AREAS DE COOPERACION

	11	12	13	14	15	16	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	31	32	33	34	41	42	43	51	52	53	54	55	61	62	00	99		
Alemania											24																							
Argelia									22							29	31							52						61	00		99	
Argentina													26				31	32					43											
Bolivia			13	14																			42						61		00			
Brasil			13			20					24						31	33					42	43	51							00	99	
Chile		12									24			28			31						42							62	00			
Colombia		12		15	16	20																		51		54	55					00		
Corea																								52										
Costa Rica																		33				42				53				62				
Cuba																							42											
Dominicana (República)						20						25												51				55	62	00	99			
Ecuador		12							22	23		25						33	34	41		43					55	62	00	99				
Etiopía																																		
Filipinas		12																						51										
Francia											23																							
Guatemala																	31	32					43										00	
Guinea									22			25			28																			
Guinea Ecuatorial																		32																
Haití												25																55	62	00				
Honduras		12		15								25						32				41					55				00	99		
Irak																																		
Italia																																		
Jordania																								51			55							

NOMENCLATURA

- | | |
|---|---|
| 11 = Funcionarios ENAP. | 31 = Forestal. |
| 12 = Otros Funcionarios especializados. | 32 = Agrícola. |
| 13 = Medicina. | 33 = Regadíos. |
| 14 = Justicia. | 34 = Hidrología. |
| 15 = Correos. | 41 = Pesca. |
| 16 = Administración Local. | 42 = Pecuario. |
| 20 = Plan. | 43 = Alimentos. |
| 21 = Industria. | 51 = Turismo. |
| 22 = Minas. | 52 = Hostelería. |
| 23 = Energía. | 53 = Artesanía. |
| 24 = Nuclear. | 54 = Libros, Bibliotecas. |
| 25 = Transportes. | 55 = Documentación, Investigación Tesoros Artísticos. |
| 26 = Químico-Textil. | 61 = Seguridad Social. |
| 27 = Construcción. | 62 = Formación Profesional. |
| 28 = Vivienda. | 00 = Cooperación Social. |
| 29 = Naval. | 99 = Estudios Factibilidad. |