



## INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO (621/0000529)

*(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al  
Desarrollo en su reunión de 4 de abril de 2014)*

El Consejo de Cooperación al Desarrollo, en el ejercicio de sus funciones, emite el presente informe sobre **el Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (621/0000529)**

1. El Consejo de Cooperación al Desarrollo considera que dicho proyecto de ley contiene implicaciones para la política española de cooperación internacional para el desarrollo; motivo por el cual se considera necesario y relevante informar sobre el mismo. Así, el preámbulo del proyecto de ley menciona explícitamente la cooperación internacional al desarrollo como una dimensión de la acción exterior.
2. De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 a) del RD 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, es competencia del Consejo “informar con carácter previo, de forma preceptiva y no vinculante, los anteproyectos de ley y cualesquiera otras disposiciones generales de la Administración General del Estado que regulen materias concernientes a la cooperación para el desarrollo”.

El Consejo desea llamar la atención sobre el incumplimiento de esta normativa, teniendo en cuenta que el presente Informe se produce por iniciativa de los propios miembros del Consejo de Cooperación al desarrollo, finalizado el trámite legislativo, cuando la ley ya ha sido publicada. Este incumplimiento supone, además, una grave limitación de la eficacia del trabajo del propio Consejo dado que no tendrá ninguna incidencia sobre la ley.

3. Entrando ya en el contenido, cabe destacar, en primer lugar, la pertinencia del proyecto de ley, dotándose así de cobertura legal a ámbitos de la política y de la acción exterior que, a diferencia de la política de cooperación internacional para el desarrollo, no han contado, hasta la fecha, con ella. Resulta paradójico el hecho de que algunas políticas públicas de proyección exterior, como la política de cooperación internacional para el desarrollo, lleven más de una década ordenadas legalmente, sin que el conjunto de la acción exterior lo haya estado en paralelo.
4. En segundo lugar, cabe felicitarse por el protagonismo que cobran, en el proyecto de ley, los objetivos de defensa de los valores de la sociedad española, además de sus intereses. Así, partiendo de la asunción de que nuestra sociedad se desenvuelve ahora en un mundo globalizado con una mayor interdependencia entre sociedades, los fundamentos que rigen la política de cooperación para el desarrollo aparecen en el proyecto de ley como comunes al conjunto de la acción exterior. Por ejemplo, se citan los valores de la dignidad humana, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos humanos,



la solidaridad o el fomento de la paz como base del compromiso para la acción exterior, en el preámbulo del proyecto de ley.

5. En este mismo sentido, cabe destacar que los fundamentos de la ley se concretan en una serie de objetivos que no hacen sino poner de manifiesto la importancia de los objetivos de la política de cooperación para el conjunto de la acción exterior. El Consejo valora de manera positiva la incorporación de los objetivos específicos de cooperación al desarrollo y defensa de la paz y derechos humanos. También entiende que la transversalización de estos aspectos estará presente en todos los objetivos de la política exterior (recogidos en el artículo 2.2), entre los que se deben encontrar, además de los intereses económicos, otros intereses sociales, culturales y científicos.
6. Por lo tanto, y siguiendo el principio rector de unidad de acción en el exterior (preámbulo II), el proyecto de ley pone de manifiesto la necesidad de transitar de unas política y acción exteriores organizadas (diseñadas, planificadas, ejecutadas, seguidas y evaluadas) en compartimentos estancos a un sistema integrado de acción exterior en el que el conjunto de las políticas con proyección internacional deben seguir al conjunto de los objetivos de la política y de la acción exterior, tal y como se articulan en el proyecto de ley. Así, se considera un elemento positivo del proyecto de ley la búsqueda de la coherencia de políticas, que debe afectar al conjunto de la acción exterior, tal como se señala en el Preámbulo (II y III), en el artículo 1.1. sobre objetivos y en el artículo 34.1 sobre la estrategia de acción exterior. Ese objetivo debe ser compatible con el que, en relación con los propósitos de promoción del desarrollo y de unas relaciones internacionales más justas y equilibradas, se establece en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo
7. Dado que el Consejo de Política Exterior y su Consejo Ejecutivo son los garantes de la coherencia de la acción exterior, se propone que formen parte de ambas instancias representantes de los órganos con responsabilidad más directa en la política de cooperación (SECIPI, SGCID y/o AECID). También sería importante garantizar que el Consejo de Cooperación, a través de su Comisión de Coherencia de Políticas, pueda hacer seguimiento de los acuerdos adoptados por los Consejos anteriormente mencionados.
8. No obstante, de la ley se desprende un debilitamiento de la participación de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Ciudades Autónomas en la acción exterior, incluyendo en ella a la cooperación internacional. Es necesario poner de manifiesto la gran relevancia que en materia de cooperación han tenido y siguen teniendo todas ellas. En este proyecto de ley pierden peso y participación y resulta enormemente importante su articulación en todas las dimensiones para el mejor ejercicio de coherencia.
9. Además, y si bien el objetivo de este proyecto de ley es el de ordenar la acción exterior del Estado y otros entes públicos, al hacer mención a la diversidad de actores no estatales que participan en la proyección exterior de España, convendría tener en cuenta la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en la presencia internacional de España (preámbulo IV).
10. Dados los objetivos de la acción exterior planteados en el proyecto de ley, y los principios de unidad de acción y coherencia de políticas, se recomienda la



consecución de estos objetivos y respeto de estos principios en el momento de articular las tareas de las misiones diplomáticas permanentes (artículo 42.4.b). Concretamente, se sugiere la ampliación de las tareas de “la protección de los intereses” a, también, la defensa de los valores, la consecución de los objetivos establecidos en este proyecto de ley, la ejecución de la Estrategia de Acción Exterior y la provisión de información y conocimientos necesarios para el seguimiento de dicha estrategia.

11. En esta misma línea, se sugiere ampliar la responsabilidad del Gobierno de la aprobación de “la Estrategia de Acción Exterior, los Informes Anuales de Acción Exterior, los planes anuales de acción exterior para la promoción de la Marca España, el Plan Director de la Cooperación Española y los demás instrumentos de planificación que se consideren necesarios para definir, promover, desarrollar y defender los intereses de España en el exterior” (artículo 6.2), a la defensa, promoción, desarrollo y defensa de los valores e intereses de España en el exterior, que articulan los objetivos establecidos en esta ley.
12. El artículo 24 en materia de cooperación internacional y el relativo a derechos humanos, se entiende que son elementos transversales a toda la ley, como se recoge en su preámbulo, y que forman parte de la propia Estrategia de Acción Exterior y de los Planes Directores de la Cooperación Española, con carácter permanente. Por ello, el Consejo de Cooperación sugiere que se preste una atención especial a la redacción de este artículo, de manera que quede recogida de forma explícita que serán las líneas estratégicas y prioridades geográficas de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo las que definan este artículo y su coherencia con los objetivos de la política exterior.
13. Además, la regulación de la Acción Exterior en diferentes sectores, recogida en los artículos 15 a 33, implicará en muchos casos acciones de cooperación al desarrollo. En esos casos, se deberá velar por el respeto de los principios y fines marcados por la Ley de Cooperación.
14. Por otra parte, para la correcta consecución de los objetivos de la acción exterior, respetando los principios arriba mencionados, resulta fundamental que, en el ejercicio de planificación de la acción exterior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como el Consejo de Política Exterior, garanticen la correcta integración, coordinación y coherencia de los diversos ejercicios de planificación; particularmente los de la acción exterior (la Estrategia de Acción Exterior) y de cooperación internacional (el Plan Director de la Cooperación Española)
15. Se valora positivamente la inclusión en el artículo 35.5 (La Estrategia de Acción Exterior) de la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación como mínimo una vez al año en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados para hacer balance del cumplimiento de la Estrategia de Acción Exterior. No obstante, y además de esta medida, se solicita la inclusión, en el artículo 35, del Consejo de Cooperación al Desarrollo como órgano consultado y tomado en cuenta en el proceso de elaboración de la estrategia de Acción Exterior.



16. Asimismo, y de nuevo, para garantizar el ejercicio de coherencia de políticas y la integralidad de los ejercicios de planificación, el Consejo de Cooperación solicita su inclusión en el proceso de consulta del Informe Anual de Acción Exterior (artículo 37). Por otra parte, dados los antecedentes en relación con los informes anuales de Seguimiento PACI, se sugiere el establecimiento de un plazo máximo, para la Administración, de elaboración de dichos Informes, fijando como regla general la previsión hecha para el primer año en la Disposición Adicional segunda (primer trimestre del año).
17. De hecho, el proyecto de ley prevé la elaboración de planes anuales, además de la estrategia cuatrienal de acción exterior (artículo 60). Al margen de la pertinencia de solapar ejercicios de planificación anuales con otros cuatrienales, será esencial garantizar la correcta integración de la política de cooperación en la planificación en todas sus fases, así como en la implementación, el seguimiento y la evaluación. Por ello, se solicita la modificación del artículo 22 de la disposición final primera, en el sentido de que el Consejo de Cooperación al Desarrollo informará sobre la Comunicación Anual de Política de Cooperación, siguiendo lo acordado en el Pleno del Consejo de Cooperación del 20 de diciembre de 2013.
18. Por último, se valora muy positivamente el reconocimiento explícito de la necesidad de mejora de las capacidades de la función pública en la acción exterior española. En este sentido, se sugiere que, al igual que se hace con los ámbitos de formación que recaen en la responsabilidad del ICEX, para el caso de la Escuela Diplomática se especifiquen algo más los ámbitos de formación, haciendo explícita la necesidad de mejorar las capacidades y promover la formación continua en estudios del desarrollo, gestión de la cooperación internacional y modernización de la función pública en términos más generales (artículo 58).

Madrid, a 31 de marzo de 2014.