

POSICIONAMIENTO DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS Y LA COORDINADORA DE ONGD SOBRE LA REFORMA DEL FONDO PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO (FONPRODE)

27 enero 2014

Las organizaciones firmantes, advierten que de confirmarse esta reforma, se asesta un golpe definitivo a la política de cooperación para el desarrollo y a la coherencia de políticas con los principios y criterios del desarrollo.

Además, esta reforma se ha hecho deliberadamente por la “puerta de atrás”, ya que se ha evitado su discusión con los órganos y espacios consultivos propios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Por otro lado, teniendo en cuenta que este instrumento se creó a finales de 2010, a partir de una reforma legislativa del antiguo FAD y que ésta fue activamente participada por organizaciones sociales, expertos, académicos y finalmente aprobada con el voto favorable de todo el arco parlamentario; la ausencia de debate de la actual contrarreforma se convierte en un hecho de mayor gravedad.

A continuación se detallan los aspectos esenciales de la reforma del FONPRODE:

1. En cuanto a la **participación** en la tramitación de la reforma, ésta se ha introducido mediante una disposición adicional en el **Proyecto de Ley sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española**, que ha sido tratado en la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso y remitido al Senado con fecha 30 de diciembre de 2013. De esta manera, se ha evitado su discusión en la Comisión de Cooperación del Congreso y en el Consejo de Cooperación, que no ha tenido noticia de esta reforma hasta que ha sido trasladada al Senado, al igual que el resto de agentes de la sociedad civil. Es más, en el equipo técnico de la SGCID tampoco se ha tenido constancia de esta reforma hasta ese mismo momento.

Todo indica que esta reforma se ha elaborado principalmente por técnicos dependientes del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) y particularmente por las entidades que conjuntamente ostentan la parte pública (y mayoritaria) del accionariado de COFIDES. Entidad que tras la reforma asumirá la gestión del nuevo FONPRODE por un periodo mínimo de 8 años. Dado que el FONPRODE dependía orgánicamente del MAEC, es impensable que la reforma se haya producido sin la connivencia de, al menos, los principales responsables políticos de la AECID, o en el peor de los casos de haberse producido sin ella, sería un indicador muy claro de la irrelevancia a la que se ha conducido a la política de cooperación.

Concretamente el SGCID anunció en varias ocasiones la intención de reformar dicho instrumento, asegurando en una reunión del Consejo de Cooperación que sería sometida con carácter previo a la consulta del mismo, cosa que como ya se ha comentado, no se ha producido.

2. En cuanto a las **principales modificaciones** señalamos las siguientes:

Aunque la disposición adicional séptima establece la modificación de siete (7) artículos de la Ley 32/2010 del FONPRODE, en realidad sólo los tres primeros aportan contenido puesto que el resto simplemente modifican la nueva numeración de los epígrafes a los que hacen referencia las modificaciones.

Los artículos modificados son el 2 (*Líneas de actuación y operaciones financiables con cargo al FONPRODE*), el 4 (*Gestión*) y el 5 (*Identificación de acciones*), que introducen novedades fáciles de observar y de interpretar.

El nuevo artículo 2 parece pretender racionalizar la redacción de la versión anterior, sin conseguirlo completamente. La estructura del antiguo art. 2 definía en primer lugar el tipo de operaciones que podían financiarse con el FONPRODE en cinco epígrafes (como es sabido, reunía operaciones de cooperación técnica y financiera, y dentro de ésta operaciones reembolsables y no reembolsables, todas ellas tanto para ámbitos bilaterales, como multilaterales y multilaterales), para después en el 2.2 establecer una serie de limitaciones para el tipo de operaciones en forma de crédito y por lo tanto de carácter reembolsable (las contenidas en el antiguo art. 2.1.e). Estas limitaciones hacían referencia a limitaciones geográficas (en función del grado de desarrollo y de sostenibilidad de la deuda de los países receptores), así como a requisitos fundamentales como la de exigir garantías soberanas en las operaciones Estado-Estado.

i) Modificación de los análisis de riesgo de insostenibilidad de la deuda en los países beneficiarios de cooperación reembolsable: COFIDES como experto independiente.

El nuevo artículo 2 opta primero establecer que todos los países declarados por el CAD como países de renta baja, renta media-baja y media podrán ser beneficiarios de FONPRODE considerando una serie de excepciones para los casos en que las operaciones se realicen mediante créditos, préstamos o líneas de crédito. Las excepciones estaban ya contenidas en el antiguo texto, con una diferencia casi imperceptible pero de cierta relevancia, que se refiere a las cautelas que la ley debe incorporar a la hora de otorgar préstamos (y por lo tanto aumentar su deuda externa) a países pobres con serios problemas de endeudamiento.

En el texto reformado se considera que “los países con *riesgo de insostenibilidad* de sus deuda no podrán recibir ningún tipo de crédito de Estado a Estado”, formulación que sustituye a “*países pobres altamente endeudados*”. La antigua formulación hacía referencia a un grupo de países que anualmente las instituciones financieras internacionales designan en función de sus datos de pobreza, de deuda y del valor de las exportaciones. La referencia de la nueva formulación *riesgo de insostenibilidad* es tan ambigua como falta de precisión en esta parte del articulado (art. 2.2 del nuevo texto). Pero más adelante (art. 2.3.e, 2.3.f, 2.3.g, y 2.3.h, es decir, en todas las operaciones reembolsables) del nuevo texto se produce una modificación que será muy relevante, puesto que se establece que para cada nuevo préstamo que se proponga conceder se solicitará un informe a un “*experto independiente* con un análisis del riesgo y del impacto del mismo sobre la sostenibilidad de la deuda del país receptor”. Esta redacción sustituye y modifica a la anterior que establecía que para analizar el riesgo de insostenibilidad de la deuda habrá que atender a los informes de las instituciones financieras internacionales (art. 2.2 texto vigente). En resumen, se sustituyen como requisito los informes de las instituciones financieras internacionales sobre sostenibilidad de la deuda por los de un *experto independiente*, que como veremos más adelante en realidad la propia propuesta de reforma se encarga de que no sea tan *independiente*, al posibilitar que tal rol sea realizado por COFIDES.

Así, en el nuevo art. 4 (*Gestión*) se mantiene que la “gestión del FONPRODE, incluido el estudio, planificación, negociación y seguimiento de las ayudas con cargo al mismo, es

competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado competente (SECID, en la versión actual) en materia de cooperación internacional al desarrollo y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, aunque a continuación se añade: “con el apoyo de la Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES)”. El artículo a continuación anuncia que desarrollarán reglamentariamente las funciones que corresponden a COFIDES, aunque advierte que “en cualquier caso tendrá la consideración de experto independiente a efectos de los dispuesto en el artículo 2”.

Además, para redondear el control sobre el FONPRODE, se modifica el art. 5 (Identificación de acciones), traspasando esta responsabilidad que tenía en exclusiva el MAEC (excepto las operaciones vinculadas a Instituciones Financieras Internacionales que se hacían conjuntamente con el Ministerio de Economía) y pasando a ser compartida en régimen de igualdad por COFIDES (*La identificación de las operaciones se realizará por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como por la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo*). Establece además que podrán participar las Oficinas Económicas Comerciales en el exterior a requerimiento de COFIDES.

Es preciso recordar que COFIDES es una sociedad de capital mixto, adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad dada su mayoría accionarial pública, y cuya distribución accionarial es:

ACCIONISTA

| | |
|--|-------|
| ICEX España Exportación e Inversiones (Entidad empresarial pública - Ministerio de Economía y Competitividad) | 28,15 |
| Instituto de Crédito Oficial (ICO) (Entidad empresarial pública - Ministerio de Economía y Competitividad) | 25,25 |
| Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) | 18,81 |
| Banco Santander, S.A. | 11,83 |
| Banco de Sabadell, S.A. | 8,33 |
| Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA) (Empresa pública - Ministerio de Industria, Energía y Turismo) | 7,63 |
| TOTAL | 100 |

PARTICIPACIÓN EN CAPITAL SOCIAL (%)

En resumen, con el texto reformado tendremos a un operador especializado en internacionalización de la empresa española al frente de la identificación de las acciones con cargo al FONPRODE, la gestión del mismo (en todas sus fases del ciclo de las operaciones), y además fulgiendo como experto independiente para aquellos casos en los que la ley establece la necesidad de consultar con carácter previo un informe sobre sostenibilidad de deuda de los países destinatarios de las operaciones.

En la ley y reglamentos aún vigentes la identificación y la gestión de las operaciones era competencia exclusiva del MAEC a través de la Oficina del FONPRODE, excepto para las operaciones vinculadas a las IFIs. Dado que el MAEC y la Oficina no contaban con suficientes capacidades ni experiencia en materia de cooperación financiera se estableció la posibilidad de realizar encomiendas de gestión a medios propios de la Administración (Art. 15 del Reglamento del FONPRODE), que a la postre cristalizó en un contrato para que la actividad principal de identificación, análisis e informes fueran

realizados por la empresa P4R (después Expansión Exterior y desde hace unos meses integrada en ICEX, principal accionista de COFIDES).

En otro orden, cabe preguntarse por qué el nuevo art. 5 incluye en su primera línea las operaciones que cumplan los requisitos recogidos en el art. 7, que se refiere a la prohibición expresa de *“imputar a este Fondo gastos derivados de la adquisición de equipamiento o suministro de equipos militares, policiales o susceptibles de doble uso para ejércitos, fuerzas policiales o de seguridad, o servicios antiterroristas.”* Carece por completo de sentido puesto que en ningún caso estas operaciones son susceptibles de ser financiadas con el FONPRODE, salvo que se pretendiera modificar dicho art. 7.

ii) Modificación en varios aspectos de las operaciones reembolsables para facilitar la vinculación del FONPRODE a la internacionalización de la empresa española, aligerando exigencias y requisitos propios de los criterios de desarrollo.

Respecto del tipo de operaciones que podrán llevarse a cabo con el FONPRODE, el antiguo texto las dividía en cinco epígrafes y la propuesta de reforma lo hace en ocho epígrafes. La tabla expuesta a continuación trata de resumir lo que parece tratarse de un esfuerzo de desglose de los diferentes tipos de operaciones de cooperación financiera reembolsable que se realizarán, anteriormente agrupadas en un solo epígrafe.

Las principales modificaciones que pueden observarse son:

- a) Ampliación de posibles beneficiarios de las donaciones para proyectos, programas, estrategias y modalidades de ayuda programática a entidades subestatales y locales así como a otras entidades de carácter público.
- b) Los resultados de las asistencias técnicas y consultorías realizadas con cargo al fondo pueden, a decisión del Comité Ejecutivo del Fondo, no ser públicas ni accesibles.
- c) Se suprime la vinculación a servicios sociales básicos y otros sectores de desarrollo para las aportaciones a las IFIs.
- d) Se suprime la vinculación a estados frágiles o en situación de post-conflicto para las aportaciones a Fondos Multidonantes gestionados o administrados por las IFIs.
- e) Se suprime el porcentaje máximo de AOD reembolsable respecto del total de AOD. La Ley 36/2010 lo establecía en el 5% y obligaba a los sucesivos Planes Directores a establecer el porcentaje máximo que sería de aplicación en su periodo. Este máximo fue sistemáticamente incumplido desde la aprobación de la ley hasta hoy. El Plan Director 2013-2016 incumplió la ley y no estableció máximo alguno para la cooperación reembolsable.
- f) Se elimina el requisito de que el destino de los fondos, vehículos o sociedades de inversión en los que el FONPRODE podría participar mediante la compra de capital, estén destinados a pymes cuyo capital de origen sea de los países beneficiarios de la cooperación española. Lo que abrirá la puerta a financiar inversiones destinadas a intereses exportadores de pymes españolas en terceros países.
- g) Se elimina la referencia que establecía que las actuaciones del FONPRODE no supondrían la implicación o la participación del mismo en la política de internacionalización de la empresa española. No podía ser de otra forma dado que la reforma está claramente orientada a proporcionar un enorme protagonismo a COFIDES, entidad empresarial pública cuya principal misión es

precisamente asesorar, financiar, promover y facilitar la internacionalización de la empresa española.

- h) Se elimina la referencia a la coherencia de las actuaciones en los países beneficiarios, prevista en el texto vigente mediante la obligatoriedad de información de las operaciones de cooperación financiera a los departamentos regionales responsables de la política de cooperación en la AECID.

| Ley 36/2010 | | Proyecto de Ley 30 dic. 2013 | | Novedades |
|---|-------------------------------|---|---|---|
| Tipo | Carácter | Tipo | Carácter | |
| Proyectos, programas, estrategias y modalidades de ayuda programática | Donaciones de Estado - Estado | Proyectos, programas, estrategias y modalidades de ayuda programática | Donaciones a Estados, administraciones públicas regionales o locales y otras entidades de carácter público. | Se amplían los posibles beneficiarios a entidades públicas subestatales y a empresas u organismos públicos. |
| Contribuciones y aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros, incluidos programas y fondos fiduciarios de desarrollo constituidos o por constituir en dichos organismos | Donaciones | Contribuciones y aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros, incluidos programas y fondos fiduciarios de desarrollo constituidos o por constituir en dichos organismos | Donaciones | Idéntico |
| Asistencias técnicas, estudios de viabilidad, así como las evaluaciones ex ante y ex post de los programas, así como de la ejecución anual del Fondo | Donaciones | Asistencias técnicas, estudios de viabilidad, así como las evaluaciones ex ante y ex post de los programas, así como de la ejecución anual del Fondo | Donaciones | Se incluye una excepción a la obligatoriedad de publicidad y accesibilidad de los resultados de las consultorías y asistencias técnicas, permitiendo que el Comité Ejecutivo del Fondo autorice la no publicidad de los mismos. |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| Aportaciones a las IFIs para SSB y a Fondos Multidonantes gestionados por IFIs para países frágiles o en post-conflicto. | Cooperación Financiera Reembolsable y No Reembolsable | Aportaciones a IFIs, y a Fondos Multidonantes gestionados por IFIs | Cooperación Financiera Reembolsable y No Reembolsable | Se amplía el marco de las posibles aportaciones eliminando la vinculación de los fondos de las IFIs con SSB, agua potable, saneamiento, género, agricultura, desarrollo rural o cambio climático. También se elimina la vinculación de los Multidonantes a países frágiles o en post-conflicto. |
| Préstamos concesionales, microfinanzas, adquisición temporal participaciones en fondos de inversión, dirigidas al apoyo de PYMES de capital de origen de los países beneficiarios. | Cooperación financiera reembolsable | Préstamos concesionales estado-estado | Cooperación financiera reembolsable | Se suprime el porcentaje máximo de cooperación reembolsable respecto del total de AOD y la no implicación con la política de internacionalización de la empresa española. |
| | | Adquisiciones de acciones o participaciones en fondos de inversión y otras entidades de derecho público constituidas en el país destino de la financiación. | Cooperación financiera reembolsable | Se elimina el requisito de que las pymes de destino de las inversiones sean “de capital de origen de los países beneficiarios”. |
| | | Microcréditos | Cooperación financiera reembolsable | |
| | | Adquisiciones de acciones o participaciones en entidades privadas de inversión y sociedades de inversión para | Cooperación financiera reembolsable | Se elimina el requisito de que las pymes de destino de las inversiones sean “de capital de origen de los países beneficiarios”. |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | apoyo a pymes o al tejido económico. | | |
|--|--|--|--|--|

3. Conclusiones

- a) La reforma se aborda después de tres años desde que la Ley actual del FONPRODE entró en vigor y sólo dos desde que se completó su desarrollo reglamentario y el código de financiación responsable. Además, y a pesar de las varias obligaciones que los textos legales establecen en materia de transparencia, apenas hay información sistematizada y publicada sobre las operaciones que el FONPRODE ha realizado desde su puesta en marcha. Ningún acuerdo tomado en la reuniones del Comité Ejecutivo del FONPRODE –previstas cada trimestre, ni siquiera puede saberse si efectivamente se ha reunido- ha sido publicado ni justificado. En los tres ejercicios presupuestarios el FONPRODE no ha podido ejecutar su presupuesto asignado, según todas las informaciones de que disponemos por causa de la alta rentabilidad exigida por MINECO a las operaciones, que cruzada con las exigencias de la concesionalidad y las establecidas por los textos legales y reglamentarios aún en vigor, han hecho imposible concretar operaciones con interés en materia de desarrollo al nivel de rentabilidad exigido. La reforma propuesta apuesta por “liberar” las exigencias de desarrollo para favorecer altos niveles de rentabilidad en la cartera.
- b) En cualquier caso, la reforma se aborda sin ningún análisis realizado sobre las dificultades, virtudes, propuestas de mejora o cualquier otro aspecto de lo que ha sido la gestión del FONPRODE durante estos años. Parece tratarse simplemente de una disputa en el interior de la administración por las competencias respecto de un instrumento, que trae consigo una disputa por la orientación y la finalidad del mismo.
- c) La reforma supone en términos generales un traspaso de competencias ejecutivas y responsabilidades sobre las operaciones del FONPRODE del MAEC al MINECO, lo que parece un indicador congruente teniendo en cuenta la debilidad política del primero respecto del segundo en el seno del Gobierno. Añadiendo además que para el MAEC en la actualidad la política de cooperación no ha supuesto una de sus prioridades estratégicas, y que la debilidad política y de competencias en la materia por parte de los responsables de la AECID es manifiesta, el camino ha sido franco para diseñar esta reforma claramente diseñada en función de los intereses de MINECO.
- d) La reforma propuesta otorga a COFIDES un protagonismo en todas las fases relativas a la operativa del FONPRODE, acabando con el difícil equilibrio entre criterios de desarrollo y criterios de internacionalización vinculados a rentabilidad económica con que nació el FONPRODE. Esto supondrá en la práctica y con seguridad la desvinculación de la cooperación financiera de los criterios, prioridades y objetivos de desarrollo humano, para constituirse como un instrumento orientado principalmente a la internacionalización de las pymes españolas.
- e) La reforma no limita explícitamente las competencias que atribuye a COFIDES a las operaciones reembolsables, por lo que aparece un riesgo serio de balancear el presupuesto destinado anualmente a FONPRODE hacia la parte reembolsable del mismo, con el consiguiente perjuicio para las operaciones clásicas de la cooperación

técnica como las donaciones Estado-Estado o la política multilateral a Organismos Multilaterales No Financieros.

- f) El triple rol asignado por la reforma propuesta a COFIDES como identificador, gestor y experto independiente, además de una broma de mal gusto, parece difícil de sostener en una lógica de rigurosidad con los requisitos que establece la ley en materia de vinculación y pertenencia a la política de cooperación para el desarrollo. Es difícil hacerse idea de cómo van a hacerse cumplir los requisitos geográficos, emanados de las prioridades, o aquellos otros establecidos en forma de límites relacionados con análisis sobre sostenibilidad de la deuda. Mucho más difícil aún conocer cómo se incorporarían todos los criterios (derechos laborales, transparencia, fiscalidad, medio ambiente, etc.) establecidos tanto en el reglamento como en el código de financiación responsable actuales.

- g) El modelo de cooperación financiera para el desarrollo con que se concibe el FONPRODE, tiende con esta reforma, a asemejarse a las cooperaciones financieras internacionales realizadas por otros países que funcionan de forma desvinculada a la política de cooperación al desarrollo de los Estados, y los recursos utilizados en sus operaciones no tienen que responder a criterios de AOD a efectos de ser contabilizados como tal. Así funcionan las EDFIs (Entidades Financieras de Desarrollo Europeas), red cuyo miembro español es COFIDES. A este respecto cabría recordar las recomendaciones del CAD a aquellos países en los que esta desvinculación es ya un hecho, como por ejemplo el examen de pares realizado a la cooperación alemana en 2005, en la que se señala que el hecho de que la cooperación financiera (representada por KFW y DEG invest) trabaje de forma no coordinada e independiente de la cooperación técnica (GTZ) resta eficacia agregada y funcionalidad a su política de desarrollo.