



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA DEL PROYECTO DE LEY SOBRE COBERTURA POR CUENTA DEL ESTADO DE LOS RIESGOS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

*(Aprobado por mayoría del Pleno del Consejo de Cooperación en su reunión
de 4 de abril de 2014 con el voto particular de CEOE-CEPYME)*

El Consejo de Cooperación al Desarrollo, en el ejercicio de sus funciones, emite el presente informe sobre la disposición adicional séptima del **Proyecto de Ley sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española**, titulada “Modificación de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.”

1. El Consejo fue informado por el Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo de las dificultades que acompañaban la gestión de FONPRODE y de la necesidad de proceder a la reforma de su ordenamiento legislativo. No obstante, quiere hacer constar que, en lo referido a la reforma legislativa aludida, se han incumplido por parte del gobierno las previsiones que el marco normativo establece en relación con las competencias del Consejo de Cooperación. Como es sabido, 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, se establece que 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”*. Sin embargo, el texto de la reforma llega al Consejo en pleno trámite legislativo, concretamente durante el periodo de elaboración de las enmiendas por parte del Senado. El Consejo desea poner de relieve que este incumplimiento no sólo niega la prescripción normativa antes aludida, sino que también dificulta que el Consejo pueda tener un proceso sosegado de análisis, debate y confección de recomendaciones al gobierno acerca de la reforma en curso. El caso es tanto más notorio por cuanto el Consejo había expresado con anterioridad y de forma reiterada su interés en estudiar la reforma de FONPRODE, dada la relevancia del instrumento y las dificultades reveladas en su utilización en los pasados ejercicios. Es conocedor el Consejo de la voluntad del gobierno de acelerar el proceso de reforma de FONPRODE, pero entiende que la urgencia de la reforma no exime del cumplimiento del marco normativo que regula la actividad de esta instancia consultiva.



2. El Consejo considera que, por razones de congruencia jurídica y, de nuevo, a pesar de la urgencia, la reforma legislativa de uno de los principales instrumentos de la política de cooperación internacional para el desarrollo debería haberse tramitado mediante una iniciativa legislativa propia y no como una disposición adicional de otro proyecto de ley de temática diferente y presentada por un Ministerio distinto a aquel responsable del instrumento FONPRODE. De haberse promovido una iniciativa legislativa propia, la reforma podría haber seguido los cauces legislativos habituales a través de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo de las cámaras, y se hubiese permitido el preceptivo debate en el seno del Consejo, lo que a buen seguro permitiría mejorar el resultado final. Dadas las deficiencias arrastradas en el diseño previo del instrumento, debiera garantizarse que en esta ocasión se acierta en la orientación y contenido de la reforma, para lo cual hubiese sido deseable un formato legislativo que diese máximas garantías a los procesos de propuesta, deliberación y decisión de las modificaciones propuestas.

3. El Consejo considera acertada, en líneas generales, la nueva redacción del artículo 2 de la Ley 36/2010, que dota a la norma de mayor claridad y deja menor espacio a problemas de interpretación. Sin embargo, considera que no debe desaparecer en dicho artículo el párrafo final del anterior punto 1, donde se afirmaba que las “actuaciones (...) no supondrán la implicación o participación del FONPRODE en la política de apoyo a la internacionalización de la empresa española”. Con independencia de que algunas de las operaciones de FONPRODE se dirijan a promover y apoyar el tejido empresarial de los países en desarrollo y que en ellas puedan participar empresas españolas, se trata de operaciones que deben orientarse por criterios de desarrollo. El Consejo entiende que la desvinculación entre los instrumentos específicos de apoyo a la internacionalización de la empresa y aquellos orientados a la promoción del desarrollo está en el origen del nacimiento de FONPRODE y debe ser uno de los principios cuya preservación se garantice en la presente reforma, al objeto de asegurar que el instrumento pueda cumplir las funciones para las que fue creado, sin desvirtuar la naturaleza y finalidades de la Ayuda Oficial al Desarrollo española. El hecho de que el principio aparezca tanto en el preámbulo de la norma como en otros puntos de su articulado, no justifica la desaparición de la mención en el artículo 2, que alude a los ámbitos de actuación de FONPRODE, haciendo que esta mención dote de mayor congruencia al articulado.



Ese mismo principio sobre el carácter no ligado de las intervenciones del FONPRODE, junto al objetivo básico de que tales intervenciones deben servir de apoyo al tejido productivo endógeno de los países beneficiarios, hacen que este Consejo proponga también que se reincorpore a ese mismo artículo -letras g) y h) del art. 2.3 según la reforma- la referencia a que las micro, pequeñas y medianas empresas susceptibles de operaciones reembolsables sean nacidas y enraizadas en los países beneficiarios (y no meras filiales o sucursales de empresas foráneas), tal como, sin embargo, era explícitamente recogido en el art. 2.1.e) de la redacción original de la Ley 36/2010, de 23 de octubre. Al objeto de evitar ambigüedades normativas, el Reglamento de FONPRODE podría delimitar de modo más preciso cómo ha de entenderse, a efectos de la ley, el carácter de empresa nacida y enraizada en el país. En similar sentido, el Consejo considera importante que se preserve el respeto a la normativa local en materia de inversión y compras públicas, en correspondencia con los criterios del CAD de la OCDE y con los principios que informan la Declaración de París.

4. El Consejo constata que el nuevo marco normativo otorga a COFIDES un papel relevante en la gestión de FONPRODE. Es claro que COFIDES atesora capacidades técnicas útiles en el ámbito de la promoción de las inversiones y en la gestión financiera del riesgo. Sin embargo, el Consejo desea recordar que el vínculo de COFIDES con la agenda de desarrollo (y de cooperación al desarrollo) ha sido hasta ahora limitado, estando orientada muy centralmente su actividad a las tareas de promoción de la internacionalización de la empresa española, en países tanto en desarrollo como desarrollados. Esta orientación queda reflejada en la propia presentación que COFIDES hace de su misión y en la trayectoria previa de la institución¹. El Consejo entiende que las actividades de promoción del desarrollo requieren criterios de diseño y gestión específicos, que no son necesariamente coincidentes con los que orientan la promoción de la internacionalización de la empresa española. Por este motivo, si se quiere mantener la orientación de FONPRODE como instrumento de desarrollo y otorgar a COFIDES un importante

¹ Así lo hace constar la propia COFIDES que señala que su objetivo es promover “proyectos privados viables de inversión (...) para contribuir, con criterios de rentabilidad, tanto al desarrollo de los países receptores de las inversiones como a la internacionalización de la economía y de las empresas españolas”. Y más adelante, al referirse a su misión, señala COFIDES que es “promover (...) la internacionalización de la empresa española en países, preferentemente en desarrollo, y también aquellos desarrollados considerados prioritarios” y continúa “Asimismo tiene como misión (...) contribuir al crecimiento económico de España, así como promover el desarrollo de los países destinatarios (...)”. La propia distribución de la cartera confirma esta orientación, teniendo, por ejemplo, África un peso marginal (3%) y menor que la que tiene el propio mercado de Estados Unidos (10%)



papel en su gestión, esta institución debería revisar el planteamiento que hace de sus objetivos y su misión, al tiempo que debiera definir nuevos procedimientos y criterios de gestión asociados a intervenciones específicas de desarrollo, estableciendo un plan de formación de cuadros directivos y técnicos en esta materia, al objeto de que parte de sus capacidades técnicas se especialicen y se pongan al servicio de los nuevos objetivos y tareas que se le demandan en el seno del sistema de cooperación para el desarrollo.

5. El Consejo desea llamar la atención sobre el hecho de que las reformas planteadas pueden hacer perder peso al MAEC en la gestión del FONPRODE, al otorgar a nuevas instituciones que están fuera de su ámbito competencial (como COFIDES) responsabilidades en la identificación de acciones que antes tenía en exclusiva (excepto las operaciones vinculadas a Instituciones Financieras Internacionales que se hacían conjuntamente con el Ministerio de Economía).

El Consejo reafirma que el MAEC debe mantener el liderazgo en la gestión del FONPRODE y ello debe expresarse con claridad en el articulado de la reforma y en la definición de la responsabilidad básica en las tareas más centrales asociadas a la definición y aprobación de intervenciones, incluida la identificación.

6. El Consejo manifiesta que COFIDES no es un experto independiente, por lo que propone eliminar la consideración como tal que se hace en el nuevo artículo 4, dado que puede dar lugar a error, con independencia de que se atribuyan a COFIDES similares tareas a las que se le encomiendan a un experto independiente en el artículo 3f. Adicionalmente, propone recuperar la redacción del art. 2.2 de la Ley 36/2010 en lo que se refiere a atribuir a las instituciones financieras internacionales el análisis de sostenibilidad de la deuda correspondiente a un país, con independencia de que después otras instituciones o expertos hagan un análisis de riesgo de las operaciones específicas y de la posición española en el país. El Consejo entiende que las instituciones financieras internacionales garantizan solvencia y objetividad en la determinación de la sostenibilidad financiera de los países y, además, permiten que los criterios adoptados se acomoden a pautas internacionalmente compartidas.

7. El Consejo considera que la reforma propuesta debería reafirmar las garantías, ya contenidas en la Ley originaria, acerca de la naturaleza de desarrollo que debe tener el instrumento, exigiendo que las aportaciones a través de Instituciones Financieras



Internacionales estén vinculadas bien a los sectores de desarrollo establecidos en la Ley 36/2010² o, con una perspectiva más amplia, a aquellos sectores que el país beneficiario haya definido como prioritarios en su estrategia de desarrollo. De igual forma, las donaciones a Fondos Multidonantes gestionados por IFIs deberían orientarse de manera prioritaria a países especialmente necesitados, como pueden ser los PMA o países en situación de post-conflicto.

8. El Consejo valora positivamente la modificación del Art. 2 en su epígrafe a) que consiste en añadir como posibles beneficiarios de donaciones para proyectos, programas, estrategias y modalidades de ayuda programática a entidades subestatales y locales así como a otras entidades de carácter público. A este respecto el Consejo sugiere incorporar el requisito de que estas otras entidades deben operar en alguno de los sectores prioritarios entre los contemplados en las estrategias de desarrollo de los países beneficiarios.

9. La Cooperación reembolsable constituye una modalidad muy útil y potencialmente eficaz de la cooperación para el desarrollo. No obstante, la especificidad de los instrumentos financieros, por el tipo selectivo de operaciones a los que se aplica y el tipo de efectos que genera en el beneficiario, requieren una gestión cuidadosa y aconsejan que no sea la modalidad dominante en el sistema de ayuda, debiendo no superar su peso en el total AOD una cuota prudente. El Consejo considera que sería conveniente que, como se establecía en la norma constitutiva de FONPRODE, el gobierno fije una cuota máxima para la cooperación reembolsable correspondiente a este instrumento en el total de la AOD bruta comprometida durante el período de vigencia de cada Plan Director. Conscientes de que las condiciones de los países y de los mercados internacionales de capital son variantes en el tiempo, esa cuota se podría establecer como un objetivo central para el período, acompañado de unos márgenes de tolerancia a ambos lados de esa cuota. En correspondencia con este juicio, el Consejo recomienda que en el texto de la reforma se restablezca el precepto de fijación de cuota que se establecía en la Ley de origen.

10. Respecto de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, el Consejo manifiesta que debe mantenerse la obligatoriedad de informar sobre las operaciones de cooperación financiera a los departamentos regionales responsables de la política de

² Servicios Sociales Básicos, agua potable, saneamiento, género, agricultura, desarrollo rural o cambio climático.



cooperación en la AECID (algo que parece sugerir el último párrafo del art.2.1 de la ley vigente), porque ello ayudará a integrar las acciones que se deriven de FONPRODE en el conjunto de la planificación y de la articulación de instrumentos y estrategias de la cooperación española. De igual manera, debiera favorecerse la coordinación y coherencia entre las políticas de los diversos departamentos que operan en el país, particularmente de aquellas más afines con la operativa de FONPRODE. El Consejo considera, además, que la consolidación de este instrumento debe ir acompañada de un fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales del sistema de cooperación, al objeto de que pueda ejercer su labor directiva en la gestión de FONPRODE, aprovechando todas las potencialidades que el instrumento tiene para el objetivo de lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo.

11. La propuesta de reforma 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 (modificación del art.2.1.c de la ley vigente). El Consejo considera que deberían establecerse criterios y supuestos precisos en consonancia con los cuales el Comité Ejecutivo podría no autorizar la publicidad de los mismos, como garantía favorable de transparencia que evite la arbitrariedad.

12. El Consejo expresa, una vez más, su disposición y compromiso a colaborar en la mejor definición y diseño de FONPRODE, de forma que se logre avanzar en su coherencia, agilidad y eficacia como un instrumento importante de las políticas de cooperación y de desarrollo. Entiende, no obstante, que para ello es requerido que se reafirme la orientación del instrumento hacia los objetivos de desarrollo, evitando que se confundan sus propósitos o criterios de gestión con los propios de los instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa española.

Madrid, a 31 de marzo de 2014.



VOTO PARTICULAR DE LA CEOE SOBRE EL INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACION SOBRE LA REFORMA DEL FONPRODE

Desde la CEOE, respecto al informe del Consejo sobre la disposición adicional séptima del Proyecto de Ley sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española, titulada “Modificación de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo”, se emite un **VOTO PARTICULAR**, en base a los siguientes argumentos, en relación al **Artículo 2:**

Aun cuando el FONPRODE es un instrumento destinado a la cooperación al desarrollo no hay que olvidar que el **sector privado, por lo tanto, las empresas son actores de la cooperación**. Es decir, aun cuando existen instrumentos “ad hoc” dirigidos en sí mismos a la internacionalización de la empresa española, el **FONPRODE es un instrumento del que puede disponer la empresa para la promoción del desarrollo en el exterior**. Por este motivo, entendemos que **es innecesario que se vuelva a incluir el párrafo final del anterior punto 1**, donde se afirmaba que “las actuaciones (...) no supondrán la implicación o participación del FONPRODE en la política de apoyo a la internacionalización de la empresa española”. Es decir, el FONPRODE es un instrumento destinado a la cooperación internacional, por lo tanto, a sensu contrario, se entiende que ya existen otros instrumentos dirigidos al apoyo a la internacionalización de la empresa española “strictu sensu”. Por lo tanto, desde el sector privado se entiende que **en el marco de la globalización de la empresa existe un instrumento dirigido a los objetivos del desarrollo**.

La política de cooperación no puede excluir a la empresa como facilitadora de las actuaciones dirigidas a los objetivos del desarrollo. **Las empresas tienen las capacidades técnicas y profesionales para desarrollar con eficiencia y eficacia un sinfín de proyectos de cooperación**. Es más entendemos que los fondos que España está destinando a la cooperación deben repercutir, asimismo, en nuestra economía.

Es importante que se asuma que las empresas españolas tienen que jugar un papel fundamental en la política de cooperación internacional al desarrollo. Asimismo, se debería propiciar una mayor participación de la empresa española evitando situaciones paradójicas en las que **los fondos de cooperación española acaben financiando proyectos de cooperación en los que estén implicadas empresas de otros países industrializados** en detrimento de la asistencia técnica que pueden ofrecer las empresas españolas.

Por otra parte, **la empresa española debe ser una aliada en el desarrollo de los países que más lo necesitan y evidentemente ese papel se podrá desempeñar en colaboración con otros actores de la cooperación**. Por lo tanto, debe existir una **sinergia natural** en ese proceso. **El apoyo y la cooperación al desarrollo van en paralelo a la globalización e internacionalización de la empresa**.