



## INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL REGLAMENTO DEL FONPRODE

*(Aprobado por mayoría del Pleno del Consejo de Cooperación en su reunión de 25 de julio 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 el borrador del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

1. Este Consejo se felicita de que en esta ocasión pueda informar con carácter previo una norma que afecta a un instrumento importante en la cooperación española, cumpliendo así con las funciones que la normativa legal atribuye al Consejo. Espera, además, que este informe sea tomado en consideración por la Administración, de modo que pueda contribuir a mejorar el contenido de la norma; máxime si se tiene en cuenta que el informe previo realizado sobre la reforma de la Ley no pudo considerarse en el redactado final de la norma por haber sido enviado el texto para su estudio cuando estaba a punto de concluir su tramitación legislativa.

Sin embargo, también quiere manifestar que este dictamen se elabora sobre un borrador de texto normativo en el que se han detectado numerosas imprecisiones terminológicas y de consistencia que dificultan su lectura y análisis. En opinión de este Consejo, hubiera sido deseable un mayor cuidado y precisión en la redacción de un texto normativo que afecta a un tema tan relevante como el aquí considerado, de modo que el Consejo pudiese trabajar e informar sobre un texto más depurado formalmente. En los puntos que siguen se mencionarán algunas de estas deficiencias, además de abordar otros aspectos de mayor alcance.

2. En primer lugar, se han detectado algunos errores de concordancia entre artículos, como la referencia que se hace en el Artículo 4.3 al Artículo 22 y que debe serlo al 24. Por su parte, el Artículo 13 se refiere al punto 5 del Artículo 18 cuando debe referirse al punto 6 de ese mismo artículo. En ese mismo artículo, por coherencia, deberían citarse también el Artículo 17.3 en relación a la compensación a COFIDES y el Artículo 17.5 en relación a la compensación a otras entidades de apoyo.

3. Este Consejo llama también la atención sobre la repetición, casi transcripción en algunos casos, de artículos o puntos en el texto. Así, el Artículo 3.2.b. no aporta nuevo contenido sobre el Artículo 4.3, ni el Artículo 3.2.c. sobre el Artículo 4.4. A su vez, el Artículo 9.2 es prácticamente una reproducción, de nuevo, del Artículo 3.2.c. Facilitaría la comprensión e interpretación del texto evitar las repeticiones y, en los casos en los que proceda, hacer referencia en determinados artículos a lo dispuesto en otros relacionados.

4. La ubicación del último párrafo del Artículo 12 no es la correcta, por cuanto se refiere a instituciones financieras y entidades de derecho privado que no están mencionadas “en el párrafo anterior”, como aparece en el texto, sino en los Artículos 11 y 12.



5. El Consejo entiende que resulta inadecuada y puede dar lugar a confusión la distinción que aparece en el artículo 4.2 entre países menos adelantados y países de renta media, o la referencia que aparece en el artículo 5.3.a) a países “de renta media y media-baja”, cuando el primero acoge al segundo. Se recuerda, al efecto, que la clasificación por niveles de renta distingue entre los de renta baja, renta media-baja y renta media-alta; a su vez, el grupo de países menos adelantados (PMA) está definido por criterios distintos a los estrictos de renta, existiendo países de bajo ingreso que no pertenecen al grupo de PMA y, por su parte, países PMA que no son de bajo ingreso. Sería conveniente que el Reglamento utilizase de forma consistente estas clasificaciones, que son de uso habitual por parte de las agencias de desarrollo.

6. El Consejo considera que en varias ocasiones el texto utiliza términos jurídicamente imprecisos y se limita a la reproducción casi idéntica de lo establecido en la Ley. Ocurre así, por ejemplo, con los arts. 9.4, 10 y 11.2, que recogen operaciones que podrán realizarse con cargo al FONPRODE con carácter excepcional (Artículo 2.3 de la Ley). Se supone que un Reglamento está para dotar de concreción a una Ley a la hora de aplicarla y no para reproducir lo que en ella ya se contempla. Por ello, sería deseable que estos artículos regularan de algún modo el contenido y aplicación de esa excepcionalidad, estableciendo criterios al respecto.

7. El Consejo considera necesario recordar algunos de los elementos ya expuestos en su Dictamen sobre la reforma de la Ley de FONPRODE, puesto que no han sido tenidos en consideración en el borrador de Real Decreto objeto de este informe y que en opinión de este Consejo son elementos nucleares en el desarrollo reglamentario de la norma que regula dicho Fondo.

La reforma de la Ley 36/2010 aportó claridad a la definición de sectores, países e instrumentos de actuación del FONPRODE, principalmente mediante el cambio de redacción del Artículo 2. Sin embargo, al realizarse este cambio se eliminó también del citado artículo la indicación, recogida en la versión previa de la Ley, de que las actuaciones del Fondo “no supondrán la implicación o participación del FONPRODE en la política de apoyo a la internacionalización de la empresa española”.

El Consejo quiere reiterar que, 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, como se defiende en el Preámbulo de la Ley. Por ello, aunque en la reforma de la Ley se haya suprimido del articulado la indicación referida, el Consejo entiende que sería adecuado que el Reglamento recogiera explícita y claramente esta orientación, quizás añadiéndose al Artículo 2 del mismo (*Principios de actuación. Líneas estratégicas y principios rectores*) un punto adicional asumiendo este principio. En la misma línea argumental, y acorde con el objetivo básico de las intervenciones del FONPRODE de apoyar al tejido productivo endógeno de los países beneficiarios, este Consejo propone que se incorpore al Reglamento de la Ley en su Artículo 11 una referencia a que las pequeñas y medianas empresas susceptibles de operaciones reembolsables estén constituidas y domiciliadas en los países beneficiarios, y no filiales o sucursales de empresas foráneas, así como a la necesidad de que se incluyan a las empresas de Economía Social de los países socios, con el fin de desarrollar en este reglamento lo establecido en los antecedentes de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.



8. El Artículo 5.2 establece que las operaciones de donación a entidades públicas deben encuadrarse en las orientaciones estratégicas y líneas de actuación definidas en los documentos de la Cooperación Española; dado que se trata de un principio general que afecta a todas las operaciones del FONPRODE, tal y como se recoge en el Artículo 2.2, el Consejo entiende que esta mención puede resultar confusa y generar dudas respecto de otras actuaciones que deberían igualmente responder a esas mismas orientaciones.

9. El Consejo no tiene objeción alguna a la relación de sectores a los que, de acuerdo con el Artículo 8.1.a) del Reglamento, deben estar vinculadas las aportaciones a través de Instituciones Financieras Internacionales. No obstante, considera que puede ser conveniente una referencia más abierta –y menos limitativa-, haciendo referencia a aquellos sectores que el país beneficiario haya definido como prioritarios en su estrategia de desarrollo, así como, en su caso, a aquellos que la Cooperación Española pudiera establecer en sus documentos estratégicos.

10. El Consejo considera también que las operaciones de donación a fondos fiduciarios en instituciones financieras internacionales de desarrollo y fondos multidonantes gestionados o administrados por instituciones financieras internacionales a las que se refiere el artículo 8 de la propuesta de Reglamento deben orientarse de manera prioritaria (aunque no necesariamente exclusiva) a países especialmente necesitados, como pueden ser los PMA o países en situación de post-conflicto.

11. El Consejo considera que, en el caso de que las operaciones de donación tengan como beneficiarios a entidades subestatales y otras entidades públicas, es adecuado para la eficacia del desarrollo impulsar la coherencia entre programas, instrumentos y acciones en los distintos niveles de las administraciones públicas. A este respecto el Consejo sugiere incorporar el requisito de que las administraciones públicas regionales o locales y las otras entidades de carácter público mencionadas en el Artículo 5 del Reglamento operen en alguno de los sectores prioritarios entre los contemplados en las estrategias de desarrollo de los países beneficiarios y que se coordinen las acciones entre los distintos niveles administrativos.

12. El Consejo considera que sería conveniente que el Reglamento del FONPRODE recogiera, después del Artículo 4.2, un nuevo punto que fijara que es tarea de los Planes Directores fijar los umbrales máximo y mínimo deseables en los que debe moverse la cooperación reembolsable con cargo a FONPRODE a lo largo del ciclo temporal al que alude ese documento de planificación. Es éste un punto que el Consejo ya propuso en el Informe sobre la modificación de la Ley y que, como consecuencia del retraso con el que se recibió el texto, no pudo considerarse en su tramitación legislativa. Por ello se insiste en que quede recogido al menos en el Reglamento.

13. El Consejo insiste en su desacuerdo con que COFIDES sea denominado como “experto independiente”, aunque pueda ser tratado como tal a los efectos de algunas funciones concretas. Por ello, sugiere la eliminación de la expresión “como COFIDES” al final del artículo 14.2. o, en su caso, sustituirla por una redacción parecida a la que se ha plasmado en el artículo 4 de la Ley (“...tendrá la consideración de experto independiente a los efectos de...”)



14. Si bien este Consejo comprende que la metodología de gestión para resultados está vinculada en sus orígenes y prevista en la actualidad para las operaciones de cooperación reembolsable, también considera que debería dotarse a la Oficina del FONPRODE con la facultad de estudiar y proponer al Comité Ejecutivo adaptaciones de dicha metodología para su posible utilización en otros ámbitos de la cooperación instrumentalizada a través del FONPRODE, de modo que esa función no quede necesariamente restringida al ámbito de la cooperación financiera reembolsable como se recoge en el punto b) del Artículo 15.2.

15. Por claridad y simetría, el punto d) del Artículo 15.2, que recoge las funciones encomendadas a la Oficina del FONPRODE, debería incluir también una referencia a las tareas de valoración y seguimiento encomendadas a la misma en los Artículos 27 y 29 del Reglamento.

16. Tal como ha expresado este Consejo en su anterior dictamen sobre la Reforma de la Ley de FONPRODE, el Consejo considera que el MAEC debe mantener el liderazgo en la gestión del FONPRODE y ello implica asumir las responsabilidades básicas en tareas centrales en su representación en dichos órganos, siendo COFIDES una entidad de apoyo. Acorde con este planteamiento, debería modificarse la redacción de los apartados e) y f) del artículo 17.2 en los que se prevé la participación de COFIDES en los órganos de gobierno de las entidades participadas con cargo al Fondo y la participación en las reuniones de grupo de acreedores. El Consejo entiende que, en virtud de la dilatada experiencia en el ámbito de las operaciones con el sector privado, esa participación se podría producir, pero siempre que se especifique la finalidad de asistir y apoyar con sus conocimientos técnicos, sin carácter representativo alguno.

17. El segundo epígrafe del Artículo 17.4 parece atribuir de forma automática a las entidades del sector público con quien se realicen encomiendas de gestión la consideración de experto independiente a efectos de lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley del FONPRODE. El Consejo sugiere sustituir la última frase (“Dichas entidades tendrán la consideración de experto independiente a efectos de lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley 36/2010) del citado epígrafe por “Dichas entidades podrán tener la consideración de experto independiente a efectos de lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley 36/2010 si existe justificación para ello”.

18. La evaluación ex ante del impacto en desarrollo que prevé el Artículo 21 puede convertirse en un instrumento de planificación e información muy adecuado para la cooperación española. Sería deseable completarla con alguna referencia a elementos vinculados con el consenso actual, expresado en la Declaración de París, quizá incluyendo un quinto elemento en el punto 2 del citado artículo referido a la “medidas de impulso a la eficacia”, que tendría como contenido la capacidad de apropiación de las actuaciones por los países beneficiarios, sus sociedades e instituciones, la alineación con las estrategias de desarrollo propias de los receptores y la armonización de acciones con otros donantes.

Respecto de ese mismo Artículo, por lo que se refiere a la valoración del desempeño social, de género y medio ambiental, recogida en el punto 2. b), el Consejo considera que debería mencionarse expresamente que dicha valoración deberá hacerse de acuerdo con el Código de Financiación Responsable, cuando proceda.



19. 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. En este sentido, propone incorporar una mención al respecto completando el primer párrafo del artículo 28 de la propuesta de Reglamento señalando que: "...se llevará a cabo por la normativa que le sea de aplicación, y en todo caso se considerará la normativa local"

20. El Consejo de Cooperación aconseja extender el listado de funciones en relación con el FONPRODE que le encomienda el Artículo 33 del Reglamento, para incluir adicionalmente las siguientes:

- i) Ser informado de las propuestas de modificación o actualización de la metodología de gestión para resultados de desarrollo de la cooperación instrumentalizada a través del FONPRODE.
- ii) Ser informado de la programación operativa del FONPRODE a que hace referencia los artículos 8.3 de la Ley 36/2010 y 15.2 en su epígrafe c) del Reglamento.

21. Finalmente, el Consejo desea expresar dos puntos que considera importantes en relación con el FONPRODE y que, aunque no supongan una propuesta de reforma del texto del Reglamento, entiende que deberían ser tenidos en cuenta en la normativa y documentación complementaria:

1. Teniendo en cuenta el papel que la nueva normativa otorga a COFIDES en la gestión del FONPRODE, el Consejo desea insistir una vez más en la necesidad de que esta institución revise el planteamiento que hace de sus objetivos y su misión, y defina 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.
2. Al objeto de dotar de la máxima transparencia a las operaciones de FONPRODE, el Consejo recomienda que se amplíe la ficha informativa correspondiente a cada operación, que aparece en la página web de AECID. El objetivo sería incorporar los criterios básicos que justifican la operación y los propósitos que se persiguen en términos de desarrollo y de mejora de las condiciones de vida de la población potencialmente afectada, así como la alusión a los desafíos o riesgos que ella comporta. Esa ficha debe abrir la oportunidad de que se conozcan los estudios básicos de carácter técnico en los que se fundamenta la decisión adoptada.

Madrid, a 25 de julio de 2014



## INFORME SOBRE EL REGLAMENTO DEL FONPRODE VOTO PARTICULAR DE CEOE-CEPYME

En relación con el **punto 7** del informe sobre el **borrador de Reglamento del FONPRODE**, desde la CEOE-CEPYME, se propone la **eliminación del segundo párrafo – de forma completa – y parte del tercer párrafo** (Desde “El Consejo” hasta “línea argumental y” ...) en los que se hace mención a que “las actuaciones del Fondo no supondrán la implicación o participación del FONPRODE en la política de apoyo a la internacionalización de la empresa”-, por continuidad y coherencia con el **voto particular presentado en el Informe sobre la reforma del FONPRODE** y dado que los artículos 1 y 2 del borrador del Reglamento del FONPRODE especifican claramente cuál es su naturaleza y finalidad y sus principios de actuación y por lo tanto, de este modo queda perfectamente definido que las operaciones deben orientarse por criterios de desarrollo.

En el voto particular presentado en el Informe sobre la reforma del FONPRODE, desde la CEOE-CEPYME ya se dejó constancia que, “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, entendimos que **era innecesario que se volviese a incluir el párrafo final del anterior punto 1 (artº. 2)**, 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 ello, 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. El apoyo y la cooperación al desarrollo van en paralelo a la globalización e internacionalización de la empresa.**”

Respecto al tercer párrafo, en el que se propone “que se incorpore en el Reglamento de la Ley en su Artº 17 una referencia a que las pequeñas y medianas empresas susceptibles de operaciones reembolsables estén **constituidas y domiciliadas** en los países beneficiarios (y no sean meras filiales o sucursales de empresas foráneas)”, sin perjuicio de la necesidad de incluir como requisito imperativo en el Reglamento la nacionalidad del beneficiario, consideramos adecuado que uno de los principios que deben regir el criterio para beneficiarse de las operaciones reembolsables sea promover el apoyo al tejido productivo endógeno.

Por ello, entendemos aceptable proponer que el Reglamento prevea que las pequeñas y medianas empresas beneficiarias deban ser locales, es decir, constituidas y domiciliadas en los países beneficiarios.



No obstante, la propuesta da un paso más en su paréntesis, al excluir a lo que define como "*meras filiales o sucursales de empresas foráneas*". Consideramos que este intento de aclaración no es aceptable por los siguientes motivos:

(i) La aclaración entre paréntesis es discriminatoria

Mediante la exclusión de "*empresas filiales*" se discrimina a los potenciales beneficiarios por razón de la nacionalidad de sus socios. De esta forma, podría darse el caso de que un potencial beneficiario, constituido, domiciliado y con gran arraigo en el país beneficiario, pueda ser discriminado por la única razón de que uno de sus socios sea una empresa española.

(ii) La aclaración entre paréntesis equipara como iguales términos distintos

Una cosa es que las empresas deban estar "*constituidas y domiciliadas*" en el país beneficiario –es decir, que sean locales- y otra que sus socios no puedan ser de cualquier nacionalidad - como, por ejemplo, españoles-.

(iii) La aclaración entre paréntesis es técnicamente incorrecta

El concepto "*meras filiales*" no es un concepto jurídico determinado que pueda ser empleado en un texto legal. Para dotar a la norma de seguridad jurídica, dicho concepto debe definirse de forma que los operadores conozcan exactamente a qué se refiere la propuesta.

Por lo expuesto, proponemos **eliminar el paréntesis**, limitando la propuesta del Consejo a que las empresas susceptibles de operaciones reembolsables deban estar constituidas y domiciliadas en el país beneficiario.