



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL “Informe de actividad del FONPRODE, 2012”

*(Emitido por el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo
en su reunión de 20 de diciembre de 2013. Aprobado por unanimidad)*

Tras haber recibido de la Administración el “Informe de actividad del FONPRODE, 2012” y haber estudiado su contenido, el Consejo de Cooperación, de acuerdo con las competencias que le atribuye la normativa, emite el siguiente Informe:

1.- El Consejo se felicita del esfuerzo realizado por la Administración para superar el retraso acumulado en la emisión de los preceptivos Informes sobre la actividad de FONPRODE. Durante este año el Consejo ha recibido y evaluado los Informes correspondientes a los años 2011 y 2012, de tal modo que en el comienzo del siguiente año se estará en condiciones de evaluar la actividad del instrumento en fechas más próximas a las del cierre de la gestión. La puntualidad en la emisión de los Informes por parte de la Administración permitirá que la valoración que haga el Consejo se pueda integrar más rápida y eficazmente en el proceso de gestión del instrumento.

2.- El Consejo es consciente de que el año al que remite el Informe incorporó algunos desarrollos normativos que complementaron (y en algún caso modificaron) la estructura y procedimientos de gestión de FONPRODE. En concreto, se reformó en el año el Reglamento de FONPRODE (Real Decreto 845/2011, de 17 de Junio), completando el marco normativo del instrumento. De forma adicional, se aprobó la Metodología de Gestión para Resultados de la Cooperación Reembolsable, que junto con el Código de Financiación Reembolsable, constituyen dos guías importantes para la gestión del instrumento. Sería recomendable que la cooperación española hiciese similar esfuerzo metodológico en relación con otros instrumentos, para mejorar su orientación y eficacia. También en el año se produjeron cambios en la estructura de gestión de FONPRODE: tal sucede con la modificación del Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Real Decreto 1424/2012, de 11 de Octubre). En concreto, la unidad de gestión del instrumento quedó ubicada en los nuevos Estatutos en la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera. También la composición del Comité Ejecutivo quedó alterada, asumiendo la vicepresidencia el Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Entendemos que estos cambios responden en parte a la nueva estructura del sistema de cooperación que pone en marcha el nuevo gobierno salido de las elecciones de 2011, pero también a la necesidad de completar el desarrollo normativo del instrumento.

3.- Además de los cambios en el marco normativo aprobados en el año, el Comité Ejecutivo del FONPRODE decidió, el 11 de Diciembre de 2012, modificar una cláusula del Código de Financiación Responsable, que había sido aprobado el año previo. La cláusula en cuestión es aquella que alude a la exclusión de la posibilidad de financiación de aquellas operaciones que tengan un potencial impacto social o medioambiental adverso que se considere irreversible o sin precedentes (operaciones clasificadas como categoría A o de Alto riesgo en la clasificación de la Corporación Financiera Internacional). Los argumentos que se ofrecen para esa revisión aluden básicamente: i) a la necesidad de que el instrumento opere en el ámbito de las infraestructuras (que tienen alto impacto social o ambiental) y que forman parte de las prioridades de la cooperación española y un ámbito requerido para el desarrollo; y ii) que el



hecho de que tengan alto impacto potencial, no quiere decir que finalmente ese impacto negativo se produzca. Justamente, para evitarlo se reclama que la entidad gestora ponga en marcha un sistema de medidas de mitigación de los impactos negativos y establezca los planes de acción sociales y medioambientales que garanticen que se cumplen los requisitos que exige la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial. Las razones ofrecidas en el Informe son atendibles, pero el Consejo quiere subrayar la necesidad de que los gestores del Fondo extremen las exigencias de información, análisis de impacto y seguimiento de estas operaciones de efectos potencialmente adversos a las entidades gestoras, como condición para la elegibilidad de la operación. Sería además obligado que esos planes de acción sociales y medioambientales estén sometidos al escrutinio público de las poblaciones potencialmente afectadas. A este respecto, el Consejo considera que sería conveniente que la cooperación española hiciese difusión de los requisitos y garantías que define la Corporación Financiera Internacional, a la que se acoge la gestión de FONPRODE, al objeto de promover que los sectores sociales estén adecuadamente informados.

4.- En cualquier caso, este Consejo recomienda que los criterios de evaluación *ex ante* de las operaciones no se limiten a considerar las cautelas que imponen aquellas con potenciales efectos contraproducentes (enfoque *do no harm*) y, al igual que están haciendo otros donantes, se planteen más activamente un marco de gestión orientado a resultados positivos de desarrollo –como la generación de empleo de cierta calidad, el incremento de las exportaciones o la promoción de tejido productivo local, por poner tres ejemplos–.

5.- Aunque no es materia preceptiva del Informe FONPRODE, el Consejo recuerda al gobierno que aun no ha procedido a la determinación de los nuevos umbrales que se reservan para la ayuda reembolsable en el período correspondiente al vigente Plan Director. Ha de recordarse que es preceptivo que el gobierno decida ese umbral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 36/2010, que igualmente señala que dicho límite porcentual deberá “*ser informado por el Comité Ejecutivo del Fondo y tramitado de conformidad con el procedimiento de control parlamentario establecido en el artículo 12, a los efectos de su consideración en el dictamen parlamentario anual correspondiente*”.

6.- El Consejo constata que solo una parte de lo inicialmente consignado a FONPRODE en los presupuestos ha sido incorporado a operaciones aprobadas en el año. En concreto, el límite oficialmente aprobado para el instrumento (autorizaciones del Consejo de Ministros) fue de 420 millones de euros, de los cuales 135 podían ir en operaciones no reembolsables y 285 en operaciones reembolsables. No obstante, lo realmente aprobado en el año asciende a 157,57 millones de euros (es decir, apenas el 37% de lo permitido). De este total, 66,94 millones corresponden a operaciones de cooperación no reembolsable (algo menos del 50% de lo permitido) y 86,29 (apenas el 30%) a operaciones reembolsables, quedando un capítulo adicional para autorizaciones relativas a gastos de gestión. El Informe da tres razones para este desajuste: i) en primer lugar, el escenario de crisis económica al que se enfrentó España en 2012 ii) en segundo lugar, la renovación de las autoridades generada como consecuencia del cambio de gobierno que resulta de las elecciones de 2011; iii) y en tercer lugar, la tardía aprobación de los presupuestos correspondientes al año. Aun cuando ambas razones son atendibles, el Consejo entiende que no justifican el muy bajo nivel de ejecución de lo inicialmente presupuestado. Es cierto que el bajo nivel de aprobaciones de la cooperación reembolsable puede estar influido por las dificultades de gestión del instrumento (algo sobre lo que se volverá más adelante), pero en modo alguno este argumento puede extenderse a la



cooperación no reembolsable, donde también se aprobaron operaciones muy por debajo de las permitidas. En un momento de severa caída de la ayuda, es esperable que los gestores de la cooperación y el gobierno hagan todo lo que esté en su mano para apurar las posibilidades de gasto eficiente que les brindan las autorizaciones de gasto contenidas en el presupuesto. Y si bien es cierto que el Comité Ejecutivo de FONPRODE elevó propuestas acorde con lo presupuestado, lo cierto es que el Consejo de Ministros no autorizó parte de esas iniciativas, no alcanzando el límite presupuestario previsto.

7.- La relación de operaciones no reembolsables confirma lo anteriormente comentado. Se trata de apoyo presupuestarios de carácter bilateral (25,6 millones de euros), aportaciones a organismos multilaterales de ámbito regional (6,9 millones), aportaciones a otros organismos multilaterales (8 millones), contribución a la iniciativa IFFIM (GAVI) (8,71 millones), aportación al PNUD (6 millones), contribución a ACNUR y al Mecanismo Palestino-Europeo de gestión de la ayuda de la Comisión Europea para los Territorios Palestinos (6 millones) y aportación a la Iniciativa Mesoamericana de Salud (gestionada por el BID), (5,44 millones). Más allá de las instituciones efectivamente financiadas, es seguro que existen ámbitos de la acción bilateral y multilateral de la cooperación española que hubiesen podido ser merecedores de apoyo económico y no lo han sido. Bastaba con una actividad más decidida para sostener de entre los compromisos adquiridos por la cooperación española en el pasado, aquellos de mayor capacidad de impacto. La renuncia, pues, del gobierno a agotar el límite presupuestario autorizado en este caso tiene difícil justificación.

8.- Por lo que se refiere a la cooperación reembolsable, además de haberse formalizado algunas operaciones aprobadas en el año previo, 2011, se aprobaron cuatro operaciones. Se trata de las aportaciones de capital al Fondo Amerigo Ventures Colombia (15 millones), al Fondo Latin Renewables Infrastructure Fund LP (12,5 millones), al Fondo Moringa SCA, SICAR (15 millones) y la correspondiente al Acuerdo entre España y la CAF para el apoyo a Pymes (50 millones). Aunque las cuatro operaciones apuntan a objetivos aprobados por la cooperación española (relacionados básicamente con el apoyo a la formación de tejido empresarial en los países en desarrollo), el tipo de aportaciones revelan una muy baja diversificación en el uso del instrumento (la mayor parte son aportaciones a Fondos). De nuevo, este juicio remite a la necesaria revisión de la normativa y orientación del componente reembolsable de FONPRODE.

9.- El Informe describe las características de cada una de las operaciones, de las instituciones implicadas, así como los propósitos perseguidos. Se trata de una información útil para poder hacer un seguimiento del instrumento y una valoración de su aplicación. Ahora bien, el Consejo se reafirma en lo señalado en su evaluación correspondiente al "Informe de Actividades del FONPRODE, 2011": sería conveniente que la información cuantitativa y descriptiva se combinase con otra más valorativa acerca de la pertinencia de la operación, de los resultados esperados o de las cautelas que deben acompañar el seguimiento. El Informe debería ir transitando desde un documento descriptivo a otro más valorativo y analítico. De este modo se podría comprender mejor los criterios de selección de las operaciones –para qué sectores, en qué países–, o los motivos por los que determinadas operaciones no reembolsables se canalizan por la vía de FONPRODE y no mediante otras herramientas de donación de la cooperación española. En definitiva, se sugiere seguir la lógica de orientación a resultados que guía el anexo VI al informe sobre la actividad del conjunto del fondo y, para el conjunto del informe, profundizar en los indicadores de resultado frente a los de acceso, estableciendo líneas de base que permitan observar el progreso.

10.- Los desembolsos en el período, que nutren el cómputo de AOD en el año, responden, en ocasiones, a pagos correspondientes a operaciones aprobadas en ejercicios anteriores y en



parte a las aprobadas en el año. Pues bien, los desembolsos del año ascendieron a 95 millones de euros. De ellos 56 millones se dedicaron a operaciones de cooperación no reembolsable, la mayor parte relacionadas con la financiación de organismos multilaterales, Banco Mundial y BID. Por su parte 36,9 millones corresponden a cooperación reembolsable, en su mayor parte (74%) relacionadas con los programas de microfinanzas, quedando una cuota menor (26%) de operaciones de capital.

11.- El grueso de los desembolsos de la cooperación reembolsable se orientaron a África (49%) y Asia (39%), quedando una cuota menor para América Latina (11%). La información correspondiente a los países receptores se proporciona en uno de los Anexos del Informe. Sería deseable que esa información se integre en el texto principal del Informe y se someta a un análisis para juzgar la orientación del instrumento y la asignación de recursos que comporta. A su vez, desde la perspectiva sectorial, el grueso de los recursos (74%) ha estado dirigido al sector de Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza; un perfil sectorial que parece acorde con la naturaleza del instrumento.

12.- El documento da cuenta de la existencia de un “Informe definitivo de la auditoría de cuentas de FONPRODE 2011”, elaborado por la Intervención General del Estado, en el que se revelan algunas deficiencias en la gestión previa del instrumento. De forma adicional, la exigencia de un mínimo tipo de interés, relacionado con el coste del endeudamiento de España en el exterior, a las operaciones reembolsables hace difícil que estas reúnan las condiciones propias de la AOD. Y, en fin, la propia normativa del instrumento hace dificultosa la ejecución de algunas operaciones para las que inicialmente se esperaba el instrumento fuese útil. En función de todas estas dificultades, se ha creado un grupo de trabajo que está revisando la normativa y los procedimientos de gestión del instrumento. El Consejo de Cooperación espera con mucho interés el informe final y las recomendaciones que salgan de este grupo de trabajo. Espera también poder aportar al Gobierno su opinión sobre lo que en ese informe se proponga. Pero, más allá de los aspectos legales y administrativos, el Consejo insta al Gobierno a poner en marcha un ejercicio de reflexión acerca de los propósitos estratégicos del instrumento, en el nuevo marco que se define para la cooperación española en el IV Plan Director; y alienta a que esa reflexión contemple aquellos cambios que sean necesarios para hacer de este instrumento una herramienta útil para la cooperación española, en su objetivo de reducir la pobreza, corregir las desigualdades y promover el desarrollo. El Consejo también desea participar en ese ejercicio de reflexión acerca de la reforma y orientación estratégica del instrumento.