
LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL FONPRODE

CLAUDIO OTERO*

PALABRAS CLAVE

FONPRODE; Cooperación financiera; Desarrollo humano; FAD; Paquete de Helsinki.

RESUMEN

Con el presente artículo se pretende hacer una aproximación a los antecedentes más destacados del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Para ello se valoran aspectos históricos, doctrinales y jurídicos, todos ellos enmarcados en una sistemática temporal. A través de ellos, se deduce que el FONPRODE se configura como un instrumento de cooperación sucesor del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), adaptado a la nueva situación internacional y a los nuevos requerimientos de la sociedad española. El FONPRODE nace con la vocación de aportar a la política española de cooperación un instrumento financiero que le permita al Estado español cumplir los compromisos internacionales de ayuda asumidos, en general, con la comunidad internacional y, en particular, con los países en vía de desarrollo.

ABSTRACT

The present article makes an approach to the most outstanding background of the Fund for Development Promotion (FONPRODE). For this proposal it assess the historical, legal and doctrinal aspects, all framed in a temporary systematic. Through them, it follows that

* Cuerpo de Gestión de la Administración de la Xunta de Galicia. Cursa el Máster Oficial en Desarrollo Regional e Integración Económica de la USC.

the FONPRODE is configured as an instrument of cooperation successor of the Development Assistance Fund (FAD), adapted to the new international situation and requirements of Spanish society. The FONPRODE was created with the aim of providing Spanish cooperation policy a financial instrument that allows the Spanish government to fulfill the commitments made by international aid with the international community, and in particular with developing countries.

RÉSUMÉ

Cet article offre une compréhension des antécédentes du Fond pour la Promotion du Développement (FONPRODE). De ce fait, sont évalués les aspects historiques, doctrinaux et juridiques, dans une systématique temporelle. A travers eux, on en déduit que le FONPRODE est configuré comme un instrument de coopération successeur du Fonds d'Aide au Développement (FAD), adaptés à la nouvelle situation internationale et les nouvelles exigences de la société espagnole. Le FONPRODE est créé dans le but de contribuer à la politique espagnole de coopération en temps qu'instrument financier permettant au gouvernement espagnol de tenir les engagements pris par l'aide internationale avec la communauté internationale et, en particulier, avec les pays en développement.

Introducción

El objeto de este capítulo es identificar las principales normas jurídicas, conciertos internacionales, y hechos sociales más significativos en materia de cooperación al desarrollo de los últimos años, con el objetivo de aproximarnos de una manera más certera al estudio del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Para ello, nos fijaremos en aquellas problemáticas que nos faciliten la comprensión de las políticas de cooperación al desarrollo de la actualidad, y observaremos las bases —jurídicas y doctrinales— que se fueron cimentando para el alumbramiento del FONPRODE.

El FONPRODE responde a las peticiones de reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que durante muchos años tanto la sociedad civil española como los organismos internacionales venían solicitando. El FONPRODE nace con la vocación de aportar a la política española de cooperación un instrumento financiero que le permita al Estado español cumplir los compromisos

internacionales de ayuda asumidos, en general, con la comunidad internacional y, en particular, con los países en vía de desarrollo. Por ello, examinaremos en primer lugar los créditos FAD y cómo llegaron a convertirse en el principal instrumento de cooperación de la Administración española. En segundo lugar, destacaremos la entrada en el sistema de cooperación internacional de desarrollo y los efectos del establecimiento del llamado Paquete de Helsinki. Ya en el siglo XXI, nos interesaremos por la prolija agenda internacional del desarrollo: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la *Declaración de París* y la Ley de Deuda Externa española. Para finalizar, haremos una breve referencia al mapa actual de los instrumentos financieros herederos del FAD.

Antecedentes normativos de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, por la que se crea el Fondo para la Promoción del Desarrollo

En el Estado español, puede señalarse como primer instrumento normativo de relevancia en la materia el Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, de Ordenación Económica, de Medidas Fiscales, de Fomento de la Exportación y del Comercio Interior (RDL 16/76). En el mismo se crea el FAD, que se va a convertir en el principal referente de la cooperación financiera al desarrollo hasta la entrada en vigor de la reciente regulación establecida en la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

Los inicios de la cooperación al desarrollo española: el FAD

El Estado español pasa de ser un país que recibe ayuda oficial al desarrollo (AOD) a ser donante en un período de tiempo relativamente corto. En 1973, se produce una gran crisis económica mundial, cerrando un largo ciclo expansivo de la economía internacional iniciado con el final de la II Guerra Mundial. Como parte de las medidas más importantes para salir de la crisis, los países desarrollados intentan incentivar sus exportaciones, al fin de proteger sus industrias productoras de bienes y servicios, con el objetivo de mantener e incrementar el empleo y, de este modo, evitar crisis sociales en sus territorios. Con estas metas se crean programas para exportar estos bienes y servicios a países en vía de desarrollo mediante ayuda de naturaleza crediticia.

Las operaciones de crédito y seguro a la exportación con AOD están reguladas mediante el llamado Consenso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se acordó el 1 de julio de 1976, formado por los principales países de nuestro entorno, entre los que se encuentra el Estado español. Su finalidad es establecer una mayor disciplina y transparencia en

materia de financiación del comercio exterior, con el fin de evitar la competencia desleal entre los países que utilicen la AOD para incentivar sus exportaciones. El *Consenso OCDE* rige las operaciones de naturaleza concesional, que a diferencia de la financiación comercial, se concede en términos más favorables que los de mercado, e incorpora por tanto un determinado grado de donación.

En este contexto de fuerte crisis, el Gobierno dicta el RDL 16/76, que es el antecedente jurídico más importante de la cooperación financiera para el desarrollo en el Estado español. Se trata de un conjunto de medidas fiscales y de fomento de la exportación para reactivar e impulsar nuestra economía, similar al implementado por el resto de los países integrantes del *Consenso OCDE*. En palabras del propio texto legal: “es aconsejable que España inicie un sistema de mayor presencia en los países en vía de desarrollo. A tal efecto, se prevé la creación de un Fondo que pretende dar sistemática y agilidad a la concesión de créditos de Estado a Estado, lo que también redundará en beneficio de la exportación española de bienes y servicios”. El artículo 7 del RDL 16/76 crea el FAD como principal instrumento para la internacionalización de las empresas de nuestro país. Ahora bien, debido a que constituyen préstamos que se realizan en condiciones concesionales, como analizaremos, también se considera AOD.

Es de destacar también en este momento, el Real Decreto 509/76, de 24 de febrero, del Crédito Oficial, modificado por Real Decreto 2399/77, de 19 de septiembre, sobre la composición y funciones de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo, y sobre los criterios para la administración y aplicación del FAD. Por otro lado, el Real Decreto 325/81, de 6 de marzo, crea la Secretaría de Estado de Comercio, a la que se le atribuye la administración del FAD. Los créditos FAD se convirtieron, con el paso del tiempo, en un importante instrumento normativo del Estado para ejecutar su política de cooperación al desarrollo. Como principales características de los mismos se pueden citar las siguientes:

- a) Es un fondo sin personalidad jurídica, es decir, que no puede operar por sí mismo en el tráfico jurídico sino que necesitará la participación del Consejo de Ministros para que su actuación pueda tener efectos vinculantes frente a terceros.
- b) Son créditos, esto es importante ya que la AOD se configura, salvo excepciones, con naturaleza jurídica de préstamo, es decir, cantidades que el Estado español presta a terceros Estados pero que estos se obligan a devolver a la fecha de su vencimiento. No son corrientes financieras a fondo perdido.
- c) Son créditos que se estructuran con un componente de donación, que se establecen en unas determinadas condiciones financieras más flexibles

a las que rigen en las operaciones comerciales ordinarias. Se trata de condiciones privilegiadas referentes al plazo de amortización, tipos de interés, período de carencia, etc.

- d) Son créditos fundamentalmente ligados, este carácter subyace de la propia filosofía de su creación ya que el FAD se configura como un instrumento para la internacionalización de la empresa española. Que sean créditos ligados implica que los países receptores de la ayuda deben destinarla a la adquisición de productos o servicios españoles. Este rasgo se flexibiliza mediante la Ley 62/2003 y la Ley 24/2005, que posibilitan la adquisición de servicios o bienes de cualquier procedencia. La actual regulación normativa del FONPRODE precisamente configura a los créditos de AOD como no ligados, señalándose como una de las principales diferencias del FONPRODE con el FAD.
- e) Son créditos bilaterales de Estado a Estado en su origen, ya que a partir de la Ley 31/91 se permite también como receptoras de créditos FAD a empresas residentes en los países en vía de desarrollo.

Los años 80: la explosión del FAD

No debemos dejar de destacar que el Estado español, aunque en 1977 firma el último convenio de préstamo con el BM, no cesa de ser calificado como país de renta intermedia hasta el año 1981 por el propio BM, al tiempo que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE mantuvo a nuestro país como potencial receptor de ayudas hasta el año 1985. De este modo se da la circunstancia de que el Estado español por un lado, va dibujando, ejecutando e incrementando una política de cooperación al desarrollo con los países menos favorecidos y por otro lado, es a la vez considerado como país receptor de dicha ayuda hasta la mitad de los ochenta.

En estos años, el FAD cobró protagonismo como instrumento de cooperación, aunque en la práctica seguía prevaleciendo la vertiente del instrumento de apoyo a la internacionalización de la empresa española. Otro de los hechos que provoca el aumento de la ayuda ligada es la denominada crisis de la deuda de 1982. Tras el estallido de la crisis se produce una retirada de financiación privada a los países en desarrollo, originándose por ello, un aumento de las corrientes de AOD hacia los países más pobres. En el marco de la cooperación bilateral sobresale el Plan Especial de Cooperación V Centenario, configurándose como un instrumento orientado hacia la cooperación con América Latina. Este plan, junto a otros acontecimientos como la Expo de Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona en 1992, hace que los créditos FAD se incrementen exponencialmente en el período. Es ilustrativo el gran salto, casi del 300%, producido a finales de la década, pasando las autorizaciones de créditos

FAD por parte del Gobierno de 220.834.144,70 € en 1988 a 622.628.887,05 € en 1989 (Gómez Gil, 2008: 44). Este avance en la cooperación financiera al desarrollo es más significativo, aún sin cabe, ya que se consolida el cambio de tendencia en los años posteriores, manteniéndose las autorizaciones por parte del Gobierno en el entorno a los 600 millones de euros. Este incremento, de finales de la década de los 80 y principios de los 90, se concentra principalmente en países del área de América Latina.

La década de los 90: la entrada en el sistema internacional de cooperación; el Paquete de Helsinki; la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo

Una vez establecidos los pilares orgánicos fundamentales por los que transcurre el día a día de la cooperación al desarrollo, en nuestro país, los noventa se van a caracterizar singularmente por tres hechos. La entrada del Estado español en 1991 en el CAD de la OCDE, la reforma del *Consenso OCDE* por el Paquete de Helsinki, y la aprobación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID).

Después de una larga espera, el Estado español entra a formar parte del CAD de la OCDE en diciembre de 1991. Es en este momento cuando se considera que España se incorpora al sistema internacional de cooperación al desarrollo. Este retraso, en relación a los países de nuestro entorno, se debe tanto a razones cuantitativas como a razones cualitativas. Desde un punto de vista cuantitativo, la Administración española destinaba pocos recursos a la cooperación, menos que la media de los países miembros del CAD. Desde un punto de vista cualitativo, el gran hándicap era el exceso de protagonismo del FAD en la cooperación española, ya que se destinaban fuertes recursos financieros para el fomento de la internacionalización de las empresas españolas, lo que reflejaba en términos relativos una excesiva ayuda ligada.

El CAD es el organismo legitimado para determinar si un gasto puede ser o no caracterizado como AOD. De hecho en la práctica los países miembros, en caso de duda, consultan con el CAD si pueden o no computar un gasto como AOD. Los criterios que debe cumplir una actuación para que sea considerada AOD son los siguientes:

- *Requisito de actividad*: debe haber un flujo, una corriente, una transferencia de recursos, ya sea en efectivo, ya sea con la entrega de productos o con la realización de servicios. Las corrientes que se computan como AOD se concentran en las transacciones que puedan tener un probable impacto en el desarrollo, por ello los préstamos a plazo de un

año o menos no se cuentan. Los reembolsos del principal de los préstamos de AOD se computan como corrientes negativas, y se deducen para llegar a la AOD neta. Los intereses se registran, pero no se computan en las estadísticas de corrientes netas. Cuando se declaran como AOD las inversiones oficiales directas en un país en desarrollo debido a su intención de promover el desarrollo, el producto de su venta posterior se registra como corriente negativa, independientemente de si el comprador se encuentra en un país desarrollado o en desarrollo.

- *Requisito subjetivo*: los flujos deben dirigirse a países que figuran en la Lista del CAD y a instituciones multilaterales con destino a dichos países. La ayuda, por su parte, tiene que proporcionada por organismos oficiales, ya sean gobiernos estatales, regionales, locales o por sus organismos ejecutivos.
- *Requisitos objetivos*:
 1. Debe perseguirse como objetivo prioritario la promoción del desarrollo y el bienestar de los países en vías de desarrollo. Como vemos la redacción es interpretable, el elemento clave es la intención de la iniciativa. De este modo por ejemplo, en lo referente a seguridad se excluyen los gastos de ayuda militar, aunque se podrían incluir los gastos que se ocupen de la formación de la policía civil o los gastos en los que incurran los países donantes por supervisar unas elecciones o por eliminar minas antipersonas.
 2. La corriente es de carácter concesional y contiene un elemento de donación de al menos el 25%, esto es, los préstamos deben suponer para el prestatario algún tipo de onerosidad en relación a los costes del mercado.

La reforma del *Consenso OCDE*, mediante el Paquete de Helsinki en 1991, afecta de manera decisiva al funcionamiento del FAD. Esta reforma se origina, por un lado, por los efectos que estaban teniendo la ayuda ligada en los países en vías de desarrollo —fundamentalmente en el crecimiento de su deuda externa— y, por otro lado, con la excesiva vinculación de la ayuda. Con el Paquete de Helsinki se limita la ayuda, mediante créditos concesionales ligados, a los países más pobres y a proyectos financieramente no viables, salvo tres excepciones: a) créditos por importe inferior a los 2 millones de DEG, b) créditos que comporten un grado de donación superior al 80%, y c) las operaciones en que el país receptor esté clasificado como País Menos Adelantado (PMA). La reforma provoca un cambio drástico en cómo la Administración española debe gestionar su política de desarrollo, ya que gran parte de los créditos FAD estaban dirigidos a países de Latinoamérica, como Argentina o México. A raíz de la reforma del *Consenso OCDE*, la mayoría de los países de América Latina no iban a poder optar a un crédito FAD. El descenso de la

ayuda canalizada a partir del FAD se observa con claridad entre los años 1995 y 1996, año en que entra en vigor a todos los efectos el Paquete de Helsinki en el Estado español. Mientras en el año 1995 se aprueban créditos FAD por el Gobierno por un importe de 473.332.588,08 €, en 1996 la cantidad desciende a 297.654.134,96 (Gómez Gil, 2008: 44).

El Paquete de Helsinki genera el inicio de una nueva etapa del FAD, ya que, a partir del mismo, el uso de la ayuda ligada a la exportación es sólo operativo si se prima su carácter de ayuda. Como consecuencia, el FAD acentúa su vertiente como instrumento de cooperación. Como transformaciones más significativas del FAD en el período citamos dos:

1. El cambio en la especialización geográfica del instrumento, se produce un fuerte crecimiento del peso de África como destino de los créditos FAD.
2. La modificación de la distribución sectorial del instrumento, el FAD se reorienta a proyectos de carácter social, sobre todo en el ámbito educativo y sanitario.

Por otra parte, desde finales de la década de los noventa, el CAD viene insistiendo en la desvinculación de la AOD, aprobando en 2001 la Recomendación de Desvinculación de la Ayuda a los PMA. Al proceder a desligar la AOD se posibilita la adjudicación de los contratos a países en desarrollo o a otros países de la OCDE distintos del propio donante. De esta manera, se facilita el abaratamiento y mejora de las ofertas de los proyectos gracias a una mayor competencia en los procesos de contratación. La desvinculación implica que no se pueden utilizar los créditos FAD con PMA, pero por el contrario, se abren nuevas vías de negocio para las empresas españolas, al poder acudir a las licitaciones de proyectos financiados con fondos concesionales de otros países. La desvinculación de la ayuda es también un útil instrumento para:

- Fortalecer la responsabilidad de los países en desarrollo en su propio desarrollo, al ser estos los que identifican, seleccionan licitan y realizan los proyectos.
- Contribuir al desarrollo de las empresas y los mercados locales.
- Evitar distorsiones sobre los flujos de comercio internacional.

El uso de la ayuda ligada en los países en desarrollo se ha ido reduciendo progresivamente tras la aprobación del Paquete de Helsinki y la Recomendación del CAD de Desvinculación de la Ayuda a los PMA. El Estado español no es una excepción, en 2005, el 13,4% de los compromisos bilaterales brutos se mantenían vinculados, con una reducción desde el 32,4% en 2004 y el 44%

en 2003 (CAD, 2007: 66 y 80). Datos significativos si tenemos en cuenta que en 1993 el 80 % de los desembolsos bilaterales tenían el carácter de préstamos (CAD, 2002: 15).

Como anticipamos, en 1998 se promulga la LCID configurándose como la norma que regula el régimen jurídico de la política española de cooperación internacional para el desarrollo (art. 1º). La LCID establece las prioridades de la Administración española en la materia, desglosándolas en dos tipos, sectoriales y geográficas. La definición de estas prioridades será establecida en los Planes Directores de Cooperación y en los Planes Anuales de Cooperación. Aunque la LCID establece como objetivo fundamental la erradicación de la pobreza (art. 2º), lo cierto es que no aparece en el propio texto jurídico como prioridad geográfica la ayuda al África Subsahariana. Hubo que esperar unos años para que el Gobierno empezase a realizar un cambio de destino de su cooperación hacia los países más necesitados de todo el Planeta. A mayores, en la ayuda destinada a países de renta media se deben observar las recomendaciones del CAD de cerciorarse de que la ayuda se destine efectivamente a la erradicación de la pobreza (CAD, 2002: 18). Aspecto importante si tenemos en cuenta que la AOD española siempre tuvo como su destino natural Latinoamérica, compuesta en gran medida por países de renta media, ya que el Estado español tiene ventaja comparativa en la región debido a sus vínculos históricos y culturales. En definitiva, este progresivo giro de la ayuda de Latinoamérica al África Subsahariana (Intermón, 2011: 47) tiene incidencia en el proceso de la paulatina desvinculación de la ayuda española, ya que gran parte de estos países son denominados PMA, por lo que no deberían recibir ayuda ligada como vimos más arriba.

La primera década del siglo XXI: los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la Declaración de París; la Ley de Gestión de la Deuda Externa

El CAD elaboró en 1996 un importante informe denominado *El Papel de la Cooperación para el Desarrollo en los albores del siglo XXI*. En él se propone una cooperación basada en dos puntos básicos: la concretización de unos objetivos comunes de desarrollo, y el establecimiento de buenas prácticas para la gestión eficaz de la ayuda (Tezanos, 2010). En septiembre de 2000, en la *Cumbre del Milenio* la Asamblea General de la ONU establece los ODM, que se han convertido en la principal referencia de actuación para las diversas agencias de la ONU, para las distintas Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), así como para las agencias de cooperación al desarrollo de los distintos países. En el Estado español, por poner un ejemplo cercano, la *Declaración del Milenio* y los ODM configuran una agenda y metodología común en la lucha contra la pobreza, por lo que son el principal

referente de la política española de cooperación. Durante los siguientes años se celebran sucesivas cumbres o conferencias internacionales, que han ido reafirmando el compromiso mundial con el cumplimiento de los ODM.

En 2002 se celebra la *Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey*, patrocinada por la ONU, con el objetivo prioritario de fijar recursos financieros concretos para el cumplimiento de los ODM. De esta conferencia, surge el denominado *Consenso de Monterrey* que pretende una mayor coordinación entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo para la consecución de los ODM. Los países más desarrollados deberán aumentar la cantidad y calidad de su AOD y los países receptores de esa ayuda deberán mejorar la eficiencia de la gestión de sus Gobiernos. En Monterrey, se identificaron cinco aspectos clave para la consecución de esos compromisos: 1) la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo; 2) el comercio internacional como promotor del desarrollo, garantizando el acceso a los mercados de los países más avanzados de los productos de los países pobres; 3) el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional; 4) la deuda externa, cuyo alivio permitiría liberar recursos y orientarlos hacia la consecución de objetivos de desarrollo; y, finalmente, 5) el tratamiento de cuestiones sistémicas, que se concreta en el impulso a una mayor coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo. La Conferencia de Monterrey tiene como su principal logro el conseguir un importante aumento en la financiación de la AOD. En 2008 se celebra en Doha la *Conferencia de Seguimiento sobre Financiación del Desarrollo*, pero ya en un contexto de fuerte crisis financiera internacional, lo que supone un estancamiento en las partidas destinadas a la AOD en los presupuestos de los países donantes.

Una vez acordados los ODM y definidas algunas medidas para financiarlos, los esfuerzos de la comunidad internacional se orientan a buscar las claves para ser más eficientes en la provisión de la ayuda. De este modo, se establece un marco de acción denominado Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, impulsado básicamente por el CAD y el BM. De este Foro, emanaron tres importantes documentos:

- *La Declaración de Roma sobre Armonización* (2003), adopta normas o principios de prácticas recomendadas para la armonización de la asistencia de los donantes.
- *La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (2005), establece las grandes arterias sobre las que va a deambular la AOD a partir de ese momento. Afirma los principios de apropiación,

alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados, y mutua responsabilidad. Además, en la tercera sección de la Declaración, se establecen 12 indicadores específicos para medir el progreso a escala nacional con supervisión internacional.

- *El Programa de Acción de Accra* (2008), complementa los principios de París con la inclusión de todos los actores de desarrollo, aunque no propuso nuevas acciones para mejorar la calidad de la ayuda.

En 2006 la UE adoptó el Consenso Europeo de Desarrollo que, al rebufo de la *Declaración de París*, pretende una mayor eficacia y calidad en su AOD. A tal fin, se incide en la búsqueda de los principios de coordinación, complementariedad y armonización entre los donantes europeos. En 2007, el Consejo de la UE aprueba el denominado Código de Conducta con el propósito de acelerar el proceso de coordinación entre los donantes. Según el Código, los Estados de la UE deben concentrar su ayuda en un máximo de dos sectores por país. En cada sector, tras la evaluación de las ventajas comparativas, se designará un donante principal al objeto de coordinar el resto de donantes —mediante acuerdos de cooperación delegada—. De igual modo, los Estados miembros también deben ir definiendo sus países prioritarios, sobre los que priorizarán su AOD. De este modo, se consigue un mejor reparto geográfico de la ayuda entre los países socios, evitando tanto duplicidades como dolorosas ausencias en los respectivos espacios geográficos del planeta (Muñoz Gálvez, 2011: 29-31).

Como consecuencia de la agenda internacional de desarrollo, el Plan Director 2005-2008 propone el objetivo de que la cooperación española deje de ser una política de ayudas, para convertirse en una verdadera política de desarrollo. Se trataría de configurar esta política bajo el principio de transversalidad, en la que participen el conjunto de las administraciones con competencias en la materia, y en consecuencia, que deje de ser una competencia específica de los departamentos ministeriales que gestionan la AOD. De este modo, esta nueva política de desarrollo se debe insertar como un elemento sustancial de la acción exterior del Estado. Este nuevo horizonte de alcanzar una verdadera política de desarrollo, supone incorporar unos principios de actuación —recogidos en diversos organismos internacionales— como son el principio de apropiación y alineamiento de políticas, la orientación a resultados o la coherencia de políticas (Consejo de Cooperación, 2006: 1). Este avance en el diseño de la cooperación de la Administración española venía siendo reclamado por el CAD en sus sucesivos informes *inter partes*, en particular se subrayaba la no idoneidad del instrumento FAD para una ayuda que debe estar marcada por tales principios (CAD, 2002: 16, 17).

El principio de coherencia en la política de desarrollo, como decíamos, es un principio referente en el contexto internacional. El objetivo 8º de los ODM, sobre la necesidad de “promover una asociación mundial para el desarrollo”, va en esa dirección, en aras que las distintas políticas públicas con incidencia en el desarrollo de los países más necesitados de apoyo sumen esfuerzos para ofertar una mayor eficacia de la ayuda. Un ejemplo desatascado de lo anterior es el tratamiento de la deuda externa. A estos efectos, en el Estado español se dicta la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, de Gestión de la Deuda Externa (LGDE). En la Exposición de Motivos se explica cómo las situaciones de alto endeudamiento originan unos problemas evidentes al desarrollo de muchos países, lo que dificulta una estrategia eficaz de desarrollo. La LGDE tiene por objeto, según el artículo 1º, la determinación de los principios y la regulación de los instrumentos en los que ha de fundarse y desarrollarse la gestión de la deuda externa que España ostenta como acreedora. Además es también destacable que la gestión de la deuda externa se vincule a la política de cooperación al desarrollo, conforme al Plan Director de la Cooperación Española.

El artículo 3º establece los principios rectores de la política española en la gestión de la deuda externa. Entre ellos destacan la cooperación al desarrollo y la condicionalidad. El principio de cooperación al desarrollo se refiere a que: “las medidas en materia de deuda exterior se adaptarán a las necesidades de desarrollo de los países deudores y serán proporcionadas a los problemas financieros de estos...”. Esto es, se tendrán en cuenta las circunstancias e intereses particulares de cada deudor al tiempo de gestionarse su deuda. Por otro lado, el principio de la condicionalidad establece que: “España se asegurará de que sus actuaciones de deuda exterior sean acompañadas por políticas del país deudor tendentes a solucionar los desequilibrios que les condujeron a una situación de endeudamiento que requiera tratamientos excepcionales...”. Aquí vemos el claro influjo de los acuerdos internacionales que el Estado español negoció y firmó. Pensemos por ejemplo en el denominado *Consenso de Monterrey*, más arriba analizado.

El artículo 4º se circunscribe a la enumeración de los instrumentos de gestión de la deuda externa. Entre los mismos se encuentran:

- las reestructuraciones, aplazamientos y moratorias de los vencimientos de deuda,
- las condonaciones de deuda,
- las aportaciones a fondos para la reducción de la deuda de los países en vías de desarrollo contraída con las Instituciones Financieras Multilaterales,

- las operaciones de conversión de deuda externa por desarrollo humano con inversiones públicas y privadas en función de las prioridades del país receptor, o
- las operaciones de recobro anticipado, titulización de deuda y venta de deuda.

Por otra parte, según el artículo 5.2: “los programas de conversión se dirigirán a la promoción de inversiones y proyectos que promuevan el desarrollo de los países beneficiarios, en los sectores que estos consideren prioritarios, de acuerdo con el principio de soberanía local del proceso de desarrollo. Para ello se fomentará, en primer lugar, la participación de actores locales, primando el apoyo al tejido productivo y asociativo local, al objeto de que las operaciones de conversión de deuda maximicen el impacto de desarrollo en los países beneficiarios”. La conversión de deuda por desarrollo en el Estado español es una de las notas más destacables de nuestra actuación en materia de cooperación. Desde las primeras experiencias, a finales de los años 90 en Marruecos y Costa Rica, a las realizadas a principios del nuevo siglo con Honduras, Nicaragua o Ecuador, el Estado español siempre apostó por este instrumento de gestión de deuda pública, ahora normativizado en el artículo 5.2 de la LGDE.

En las Disposiciones Transitorias 1ª y 3ª de la LGDE, se insta al Gobierno a presentar en las Cortes Generales, sendos Proyectos de Ley para la regulación del FAD y de la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE). Disposiciones relevantes ya que son dos de los instrumentos que más deuda originan en los países en vía de desarrollo. En base a dicho mandato legal, se dicta la Ley 36/2010 por la que se crea el FONPRODE y que sustituye al FAD.

Como último antecedente significativo, de las reformas operadas en 2010 en la materia que nos ocupa, citamos la Ley reguladora de los Presupuestos Generales para el año 2007. En su artículo 58, dedicado al FAD, se realiza ya un deslinde claro entre las partidas dedicadas a cooperación al desarrollo y las protagonizadas por la internacionalización de la empresa española. La nueva realidad de los créditos FAD se concluye con una tercera partida, los fondos reservados para las Instituciones Financieras Internacionales y para la Gestión de la Deuda Externa (FIDE) —bajo la tutela del Ministerio de Economía y Hacienda—. Las tres partidas que componen el FAD presentan aplicaciones presupuestarias distintas y gestores de las mismas también diferenciados. Se opta por tanto, por alterar el tradicional principio de unicidad presupuestaria del FAD, con el objetivo de ofertar una mayor transparencia y claridad al instrumento.

Dos novedades normativas en la cooperación al desarrollo española: el FIEM y el FONPRODE

En el año 2010 se materializa una gran reforma de la normativa que da amparo a nuestra política de cooperación internacional para el desarrollo. Fue una reforma necesaria y oportuna que se había demorada en exceso en el tiempo. En principio, representa un triunfo de la sociedad civil ya que llevaba años esperando que se actualizasen los instrumentos normativos y financieros que hacen posible la cooperación al desarrollo. Constituye también un cumplimiento de las exigencias operadas por parte de diversos organismos del sistema internacional de cooperación al desarrollo, en especial del CAD de la OCDE en las sucesivas evaluaciones de la cooperación española.

Esta reforma está caracterizada por el deslinde que se produce entre los fondos que se establecen para la ejecución de las políticas de internacionalización de la empresa española y de las políticas de AOD. De esta manera, se logra una especialización de cada instrumento a sus fines específicos, evitándose las limitaciones del instrumento anterior. A este objeto se aprueban la Ley 11/2010, de 28 de junio, para la reforma del apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, y la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo. Además, se establece también la distinta dependencia orgánica de cada uno de los fondos creados. De este modo, las políticas de internacionalización de la empresa española se llevan a cabo por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM). Las políticas de cooperación al desarrollo son competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a través del FONPRODE. Por último, la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2011 deja de manifiesto la operativa distinta de los dos fondos, al dedicarle preceptos diferentes. Por un lado, el artículo 55 regula el FONPRODE, por otro lado, el artículo 56 prescribe el FIEM.

Por lo que respeta al FIEM, se configura como un instrumento para la política comercial ya que, atendiendo al carácter crónico de nuestro déficit comercial, parece necesario seguir apostando por instrumentos de apoyo financiero oficial a la exportación (ICE, 2008: 22).

Reflexiones finales

No es nuevo en la tradición jurídica del Estado español el caminar bajo el aliento de las normativas internacionales y comunitarias. El desarrollo del sistema de ayuda coincide con la paulatina adhesión del Estado español a los

foros multilaterales y con una participación cada vez más activa en el escenario internacional. También ejerce una presión importante sobre los poderes públicos la sociedad civil, escenificada en el Consejo de Cooperación al Desarrollo y en las distintas ONGD, sobre la necesidad de la reforma de nuestras políticas de cooperación al desarrollo, y en particular del instrumento financiero del FAD. El FAD desde su inicio tuvo que batallar con su doble naturaleza: apoyar la exportación de bienes y servicios españoles y favorecer el desarrollo de los países beneficiarios de la financiación. Esta doble finalidad limitaba los objetivos a conseguir por la Administración española, ya que o se acentúa la búsqueda de inversiones para las empresas españolas —en cuyo caso en la selección de países y sectores se priorizan las oportunidades de negocio—, o se prima el desarrollo de los países socios —supuesto en el que posiblemente tendrá más sentido fomentar la participación de empresas locales—. Esta situación, que generaba una enorme vinculación de la ayuda española, junto con la intensa agenda internacional del desarrollo de los últimos años, son las motivaciones que llevaron a la creación del FONPRODE. Con este nuevo instrumento los avances son sustanciales al eliminarse cualquier finalidad de tipo comercial del fondo; al desligarse la ayuda financiera con cargo al fondo, o al integrarse plenamente el FONPRODE en el sistema de cooperación, con la tarea de ejercer de canal ejecutor de los correspondientes Planes Directores, Planes Anuales y demás documentos de la cooperación española.

El texto legal permite a la Administración española instrumentalizar con cargo al nuevo fondo créditos, préstamos y líneas de financiación aunque con condiciones sustancialmente diferentes a las de los créditos FAD. Estas condiciones protegen más a los países receptores de la ayuda y son ilustrativas del cambio realizado en el ordenamiento jurídico. De este modo, se podrán llevar a cabo operaciones de naturaleza crediticia, siempre y cuando su ejecución no genere ayuda de tipo ligada. Por otro lado, estas actuaciones deben servir de apoyo al desarrollo endógeno de los países socios. Finalmente, entre otras condiciones, se deberán tener en cuenta las consideraciones de riesgo y sostenibilidad de la deuda del país receptor.

Bibliografía

- ARIAS, Marta (2006), *Créditos FAD: el debate que nunca llega*, Economía Exterior, Núm. 35. 2005/2006, p. 6.
- CAD (2002): *Examen de la Cooperación española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD*, OCDE, París, p. 110.
- CAD (2007): *Examen Inter Partes de España*, OCDE, París, p. 123.

- COLOM JAÉN, Artur (2008): *La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿el fin del Consenso de Washington?*, Revista de Economía Mundial 18, pp. 79-92.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (2006): *Informe sobre cumplimiento del principio de Coherencia de Políticas*, Madrid, p. 58.
- GÓMEZ GIL, Carlos (1996): *El Comercio de la Ayuda al Desarrollo – Historia y Evaluación de los Créditos FAD*, Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC/Ayuntamiento de Getafe, p. 329.
- GÓMEZ GIL, Carlos (dir.) (2008): *La Ilegitimidad de los Créditos FAD – Treinta Años de Historia*, 1.ª ed., Barcelona, Icaria Editorial S.A., p. 196.
- ICE (2008): *Boletín Económico de ICE N° 2940*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, p. 166.
- INTERMÓN OXFAM (2011): *La Realidad de la Ayuda 2010*, Madrid, p. 210.
- MUÑOZ GÁLVEZ, Elena (2011): *La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Madrid, Fundación Alternativas, p. 51.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel (2011): *El Sistema de Cooperación para el Desarrollo: Actores, Formas y Procesos*, Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC.
- TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio (2010). *América Latina y El Caribe – Mapa Estratégico para La Cooperación del Siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, S.A., p. 301.