
LA REFORMA LEGAL DEL FAD: DOS VISIONES, DOS FONDOS, SE ALEJA LA COHERENCIA

PABLO JOSÉ MARTÍNEZ OSÉS*

PALABRAS CLAVE

AOD reembolsable; FAD; FONPRODE; Coherencia de políticas; Reforma legal.

RESUMEN

Desde que las organizaciones sociales se empiezan a ocupar sistemáticamente del seguimiento de la política de cooperación internacional española el FAD ha estado en el centro de sus denuncias. La doble finalidad que pretende la constitución del instrumento desde su creación ha sido poco menos que un gran dolor de cabeza para los gestores gubernamentales. El doble mandato del instrumento debía por un lado contribuir con claridad a los propósitos de desarrollo al tiempo que debía servir como herramienta para la promoción de las exportaciones españolas.

ABSTRACT

Since social organizations begin to systematically address the monitoring of Spanish international cooperation policy, FAD has been at the center of their complaints. The dual purpose intended by the constitution of the instrument from its inception has been nothing short of a major headache for government managers. The dual mandate of the instrument should, on one hand, clearly contribute to the purposes of development while, on the other, be a tool for the promotion of Spanish exports.

* Coordinador de la Plataforma 2015 y más.

RÉSUMÉ

Depuis que les organisations sociales ont commencé à suivre systématiquement la politique de coopération internationale espagnole, le FAD a été leur sujet de plaintes. Le double objectif visé par la constitution de l'instrument depuis sa création a toujours été un problème pour les gestionnaires du gouvernement. Le double mandat de l'instrument devait clairement contribuer aux objectifs de développement, au même temps qu'être un outil pour la promotion des exportations espagnoles.

Importancia y descenso del FAD en la AOD española: convivencia de dos visiones de desarrollo

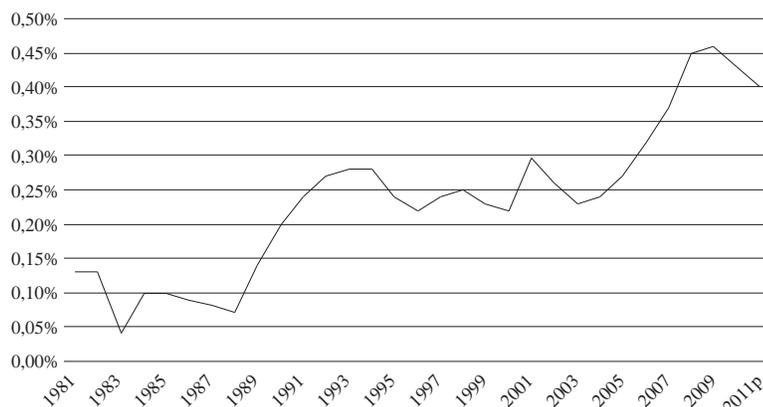
Desde que las organizaciones sociales se empiezan a ocupar sistemáticamente del seguimiento de la política de cooperación internacional española el FAD ha estado en el centro de sus denuncias. Durante muchos años se sucedieron las denuncias del enorme peso que los intereses exportadores y comerciales tenían en las prácticas y en la configuración de la política de cooperación para el desarrollo española. Las razones para este excesivo componente comercial en la ayuda española son diversas, pero sin duda, contribuyó a ello las facilidades que el Real Decreto de 1976 otorgaba para la aprobación de préstamos concesionales a países en desarrollo que proporcionaran contratos de exportación a empresas españolas¹. La doble finalidad que pretende la constitución del instrumento desde su creación ha sido poco menos que un gran dolor de cabeza para los gestores gubernamentales. El doble mandato del instrumento debía por un lado contribuir con claridad a los propósitos de desarrollo al tiempo que debía servir como herramienta para la promoción de las exportaciones españolas.

La AOD española a lo largo de su historia ha presentado dos ciclos de crecimiento concentrados en pocos años. Entre 1988 y 1994 la AOD superó por primera vez el 0,20% de AOD/PNB, ampliando esencialmente el componente reembolsable y ligado de su ayuda, consolidando la AOD española en los años siguientes en torno al 0,25% de AOD/PNB, con oscilaciones menores que se mantendrían hasta el segundo periodo de crecimiento de la AOD española que se produjo entre 2005 y 2008².

1. RD 16/1976 de 24 agosto (BOE 25 agosto), derogado posteriormente por la disposición adicional 22ª del RD 62/2003 de 30 de diciembre (BOE 31 de diciembre), que sin embargo no modifica la doble finalidad del instrumento a la que nos referimos en este momento.

2. De hecho el promedio del periodo 1990-2004 es 0,25%.

Gráfico 1. AOD/RNB 1981-2011



Los datos proceden de PACI Seguimiento 1998, 2002, 2008 y 2009. Los datos para 2010 proceden de las cifras preliminares publicadas por el CAD/OCDE y los datos para 2011 proceden del PACI 2011 (Previsión).

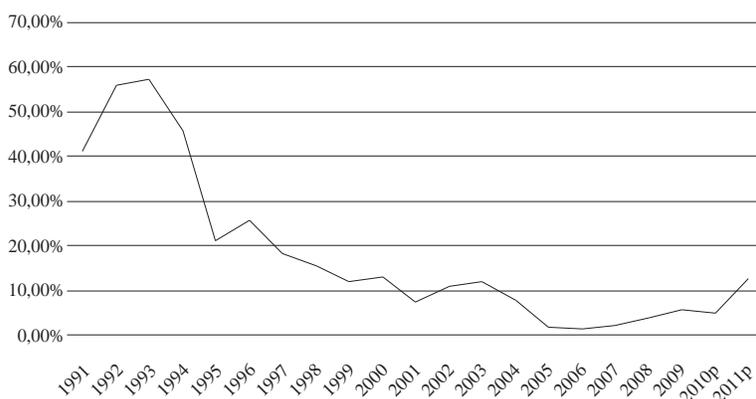
Si en este segundo periodo (2005-2008) el crecimiento se concentró en los componentes multilaterales de la ayuda, en el primer ciclo (1990-1994) coincidente con el reconocimiento de España como país donante por parte del CAD, se debió principalmente a operaciones financiadas con el FAD en un contexto de fuerte internacionalización de las empresas españolas. Eran los años previos a la crisis económica de 1993, los años de la Exposición Universal de Sevilla, de la Olimpiadas en Barcelona y de los eventos conmemorativos del quinto centenario que sin duda constituyeron un escenario propicio para facilitar la imagen española en el exterior y con ella las exportaciones de sus empresas. El componente comercial de la ayuda llegó a alcanzar entre 1991-1994 un promedio del 50% del total de la AOD neta española (ver gráfico 2). A partir de 1992 con la entrada en vigor del paquete de Helsinki en el marco del Consenso de la OCDE se diferencian las normativas para los créditos comerciales (Consenso de Helsinki) de los créditos con componente de ayuda. Estos últimos verán a partir de ese momento limitaciones geográficas, sectoriales y algunas otras específicas para la distribución de ayuda ligada³. Entre otras razones esta nueva normativa estrecharía el margen de actuación de los intereses comerciales en la AOD española haciendo que esta se reduzca relativamente⁴. La importancia del componente comercial de nuestra ayuda

3. MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel, *Visión global de la Cooperación para el Desarrollo*, CIP/FUHEM-ICARIA, Barcelona, 1995. GÓMEZ GIL, Carlos, *Los créditos FAD en la AOD española*, p. 478.

4. La realidad de la Ayuda 1996, Intermón, Barcelona, 1996. P. 33. El Paquete de Helsinki reducía notablemente el número de sectores, especialmente para ayuda ligada, e impedía operar con países como México, Argentina, Venezuela o Uruguay, algunos de ellos entre los principales receptores en los años anteriores a la norma internacional.

hasta 2004 ha sido tan innegable como desconocida por parte de la sociedad española, y su influencia también puede expresarse en términos de distribución geográfica (China y Marruecos como principales receptores de nuestra ayuda durante muchos años). Este dato suele sorprender al público no especializado, lo que a mi juicio es un indicador de que el componente comercial de la ayuda no ha formado parte del discurso público con el que la administración española ha tratado de legitimar socialmente su política de cooperación. Este componente comercial más bien ha tratado de mantenerse alejado de los focos.

Gráfico 2. FAD/AOD 1991-2011 (desembolsos netos del FAD en relación a la AOD total neta)



Los datos proceden de PACI Seguimiento 1998, 2002, 2008 y 2009. Los datos para 2010 y 2011 proceden de los respectivos PACI-Previsión y Presupuestos Generales del Estado. (Nótese que los datos del 2011 son los primeros que aparecen en los Presupuestos Generales bajo la denominación FONPRODE, es decir que por primera vez se trata de ayuda reembolsable con cargo a FONPRODE, pero no contemplan los préstamos para la internacionalización que ya no computarán como AOD).

A partir de 2004 dos razones explican la reducción del peso relativo del FAD en la AOD española que llega a estar por debajo del 2% del total de AOD neta en 2005 y 2006. Por un lado el incremento espectacular del total de la AOD basado en el aumento de otras partidas distintas del FAD reembolsable y por otro lado la decisión política de cumplir los estándares y exigencias de la agenda internacional de desarrollo que exigen la disminución de la ayuda reembolsable a un amplio conjunto de países, y la desaparición de la ayuda ligada, especialmente en proyectos dirigidos a los Países Menos Adelantados. Así: *“La política respecto a la concesión de créditos bilaterales FAD se está adaptando al compromiso asumido en el CAD de no ligar los proyectos de inversión en infraestructuras y desarrollo social a PMA y que la AOD a los*

países HIPC además de no vincularse a la compra de bienes y servicios españoles, se componga sólo de donaciones. Estos términos en la ejecución de nuestra AOD, que para el 2009-2012 se quiere consolidar, se desarrollan en el marco de la Declaración de París para la eficacia de la Ayuda y la Agenda de Acción de Accra⁵”.

Consecuencia de esa acción los desembolsos netos del FAD se reducen por debajo de 50.000 euros en los años 2005 y 2006 suponiendo menos del 2% del total de AOD neta. Este descenso progresivo hasta la práctica desaparición del componente comercial en la AOD española estaba fundamentado en una evidente voluntad política de cumplir con las recomendaciones internacionales en materia de calidad y eficacia de la ayuda en términos de resultados de desarrollo⁶. Alejando por lo tanto aquellos otros argumentos que han justificado durante años la existencia del componente comercial y que han tratado de presentar el desarrollo de las economías de los países empobrecidos y el aumento de las exportaciones españolas como partes de un círculo virtuoso que retroalimentaba ambas necesidades de forma simultánea.

Hasta el año 2004 la configuración de la AOD española puede explicarse mediante la convivencia de dos visiones de desarrollo difícilmente compatibles, con sus consecuentes programaciones y propuestas de acciones diferenciadas. Por un lado la visión basada en los principios del desarrollo humano y centradas en una constante mejora y homologación de las políticas de ayuda oficial a partir de los estándares y recomendaciones establecidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y por otro lado la visión anclada en la internacionalización de las empresas españolas como objetivo principal, aunque posteriormente trata de justificar sus beneficios para las comunidades de los países receptores en indicadores relativos al empleo, el crecimiento de infraestructuras, o en términos de inversión extranjera directa. Esta falta de coordinación entre ambas políticas, que bien puede expresarse en términos de confrontación entre conceptualizaciones distintas del desarrollo, ha sido denunciada en numerosas ocasiones, tildando por ello de *bicefalia* al sistema de cooperación español. Aún cuando las cifras del FAD Reembolsable y ligado habían sido reducidas notablemente el CAD advertía seriamente al gobierno español en su informe *peer review* del año 2007 sobre la escasa integración de FAD en el marco estratégico de

5. PACI Seguimiento 2008, MAEC, p. 31. Disponible en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2008Seg%20PACI.pdf> consultado el 09/09/2011.

6. En honor a la verdad el descenso del FAD Neto en 2006 y 2007 también se debe a la no contabilización de algunas operaciones por cambios en el criterio de contabilización, que no fueron adecuadamente actualizadas hasta el año 2008. El PACI Seguimiento de 2008 (pp. 31-33) recoge el listado de las operaciones tardíamente contabilizadas y actualizadas durante 2008.

la cooperación española: *“However, it was still not clear whether, or how, the microfinance programme was integrated into AECI’s strategic approach. This was also true for FAD loans. While field-level efforts seemed to improve co-ordination with the broader Spanish aid programme, a key weakness of this approach was the technical process of managing the loans remotely from Madrid with little regard for the procedural and legal framework of partner countries”*⁷.

Esta falta de integración de la cooperación reembolsable y de la ayuda ligada españolas con los discursos y planificaciones estratégicas de la política de cooperación debía ser el objeto fundamental de una reforma legal largamente demandada por las organizaciones sociales del movimiento de solidaridad internacional español. El FAD se convierte así en el símbolo de las incoherencias que limitan seriamente las posibilidades del sistema español de cooperación de homologarse con aquellas que mejor orientan sus acciones y sus instrumentos a los objetivos de desarrollo internacionalmente promovidos. El conjunto de intereses que durante décadas tratan de compatibilizarse en las ejecuciones del FAD no logran sino poner de manifiesto las contradicciones, cuyos análisis terminan por centrarse en el carácter reembolsable y ligado del instrumento. Desde la óptica del desarrollo se avanza en el análisis de las consecuencias —principalmente en forma de incremento de la Deuda Externa— que la ayuda reembolsable tiene para los países receptores. En este sentido se sugieren limitaciones en los destinos de los préstamos vinculadas primero a la condición de sobreendeudamiento de algunos países, y en segundo lugar a las necesidades de inversión para el desarrollo que los países presentan. Especialmente para los países con mayores problemas de endeudamiento y pobreza. Respecto del carácter ligado del instrumento la perspectiva del desarrollo es mucho más unánime en el análisis de sus consecuencias, exponiendo la falta de adecuación, de apropiación y el encarecimiento de las acciones vinculadas a las exportaciones. Además considerando al instrumento como de demanda cabía preguntarse si la demanda del mismo correspondía a los países receptores o más bien al grupo de interés de los exportadores españoles. El FAD constituyó durante muchos años un instrumento que permitía reunir en una sola operación las demandas de financiación de los países con las ofertas de bienes y servicios del sector exportador español. El círculo quedaba completo con el carácter reembolsable de esta ayuda que permitía por lo tanto realizar estas operaciones sin impacto en el déficit público español. El problema es que este círculo sólo parecía virtuoso para los balances del donante y para los intereses de su lobby exportador, mientras que la agenda de desarrollo de los países receptores quedaban

7. DAC Peer Review of Spain, OCDE, 2007.

en segundo plano, cuando no directamente contrariados por las múltiples consecuencias de las operaciones.

Desde el año 2005 el FAD ha ido perdiendo peso en lo que a operaciones de internacionalización se refiere y a favor de operaciones vinculadas a la agenda de desarrollo. Para ello el Gobierno hubo de establecer en las sucesivas leyes de acompañamiento presupuestario de forma explícita la dedicación de *porciones* del FAD a programas de desarrollo humano sostenible desligados (2005) y a Organismos y Fondos Fiduciarios Internacionales (2006)⁸. Esta tendencia se consolidaría legalmente con la Ley Presupuestaria de 2007 en la que se optó por dividir la unicidad de la dotación presupuestaria del instrumento, pasando este a nutrirse de tres aplicaciones distintas vinculada cada una de ellas a un fin diferente y consignadas cada una de ellas en el presupuesto de los tres ministerios con iniciativa de aprobación de operaciones⁹. Estas tendencias situaban al MITYC en una difícil tesitura para responder a las demandas del grupo de interés de exportadores respecto a la creciente reducción de los fondos destinados a internacionalización. En realidad y tras sucesivas decisiones y reformas el FAD ha ido pasando de financiar casi exclusivamente las operaciones ligadas de fomento de la exportación a financiar además otras iniciativas diversas en su finalidad como acciones de ayuda humanitaria y de emergencia, cuotas, suscripciones y aportaciones de capital a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), así como contribuciones y cuotas a Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES).

Por parte de las organizaciones sociales y desde la visión de la cooperación la demanda de reforma legal debía consolidar legislativamente los dos criterios rectores que habían orientado las decisiones en los últimos años: la limitación sectorial y geográfica en función de criterios de desarrollo de la cooperación reembolsable y la desaparición de las prácticas de ayuda ligada en aras de una mayor coherencia interna de la AOD. Sin embargo la visión desde el MITYC sobre la reforma del instrumento respondería sobre todo a consolidar las antiguas prácticas de internacionalización y a encontrar nuevas vías para incrementar las subvenciones a la internacionalización.

8. Se trata de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, art.55; y de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. Este fondo fue ampliado posteriormente por la Ley 38/2006 del 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, pasando de 330 millones de euros a 528 millones de euros adicionales dirigidos al Fondo PNUD para los ODM.

9. A partir de los PGE 2007 se consignan por separado, lo que contribuía no sólo a fijar aplicaciones presupuestarias según sus diferentes finalidades sino que además suponía un trasvase de presupuestos fundamentalmente del MITYC al MAEC. De esta forma el MAEC no evitaba las tradicionales dificultades para ver sus propuestas de operaciones aprobadas en la CIFAD pero sí se impedía al menos que el MITYC pudiera disponer de fondos previamente asignados al denominado FAD Cooperación.

El acuerdo salomónico: los dos anteproyectos

Aunque los dos anteproyectos de Ley fueron hechos públicos en noviembre de 2009, al menos desde junio de 2008 tenemos constancia de que existe un acuerdo entre los ministerios implicados para abordar la reforma legal del instrumento, basado en la creación de dos instrumentos diferenciados según su finalidad. La publicación de un capítulo monográfico sobre el FAD en el Boletín de Información Comercial Española (ICE)¹⁰ da a conocer cuál es la posición del MITYC respecto de la reforma, afirmando por primera vez su necesidad y estableciendo cuál debe ser la orientación de la misma. El Gobierno tenía la obligación legal de realizar la reforma desde que en diciembre de 2006 se aprobó la Ley de Deuda Externa¹¹, en cuyas disposiciones transitorias primera y tercera el gobierno quedaba comprometido a entregar un proyecto de Ley para la regulación del FAD y otro para la reformulación de la CESCE, con lo que se pretendía modificar sustancialmente para adecuarlos a la nueva Ley el funcionamiento de los dos instrumentos españoles que intervienen en la generación de la deuda externa en los países receptores.

La publicación del MITYC justifica someramente la utilidad que el FAD ha tenido para aumentar las exportaciones españolas y arroja las conclusiones de un estudio sobre los efectos de arrastre que dichos préstamos han tenido en términos de generación de puestos de trabajo e indirectamente en el crecimiento de la economía española. Al tiempo el documento trata de conciliar estos resultados con las exigencias determinadas por la política de cooperación, sin dejar de reconocer las dificultades y ambivalencias que el FAD tiene para responder a las dos finalidades que establece su estatuto legal:

“Las directrices que emanan del CAD a finales de los noventa comienzan a cuestionar la vinculación de la ayuda a la exportación así como la planificación geográfica y sectorial de nuestro primer Plan Director de Cooperación que centra el interés de nuestra cooperación lejos de algunos de los principales receptores del FAD, como China. Estas demandas del mundo de la cooperación contrastan con las crecientes demandas de apoyo financiero de nuestras empresas en unos mercados cada vez más competitivos. Una y otra realidad exigen del instrumento un mayor esfuerzo a favor de uno y otro objetivo, lo que da lugar

10. *EL FAD: un análisis desde su creación hasta la actualidad...*, Boletín de ICE, nº 2940, 11 al 20 de junio de 2008.

11. Ley 38/2006 del 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, BOE del 8 de diciembre.

a una creciente dificultad del FAD para cumplir con ambos objetivos de forma simultánea"¹².

Esencialmente la propuesta del MITYC establece que la reforma del FAD ha de reconocer la incompatibilidad entre las dos finalidades del instrumento, y para resolverla se han de crear dos instrumentos diferenciados en función de sus finalidades. Uno de ellos que responda a las "*tradicionales y crecientes demandas de la Política de Cooperación Internacional [...]. Paralelamente será preciso crear un nuevo instrumento, que responda a las necesidades en materia de internacionalización*"¹³. Según el mismo texto el primero de los instrumentos debe ser "*100 por 100 no reembolsable, 100 por 100 desligado, que coadyuve a la consecución de los objetivos de Desarrollo del Milenio y los compromisos presupuestarios de España en materia de AOD (0,5 por 100 PIB en 2008 y 0,7 por 100 en 2012)*", mientras que el nuevo instrumento de internacionalización debe, además de cubrir las antiguas prácticas de internacionalización del FAD incorporar algunas "*nuevas detectadas y que permitirían a nuestras empresas responder a los nuevos retos de los mercados internacionales*"¹⁴.

A partir de este momento las negociaciones entre las Secretarías de Estado de Comercio (MITYC) y de Cooperación Internacional (MAEC) aún tardarían un año y medio en concretar los borradores de sendos anteproyectos, el del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y el del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)¹⁵. A la vista de ambos anteproyectos es fácil concluir que el trabajo de negociación no se basó en ningún intento de explorar cómo ambas políticas podían ser reformadas para contribuir coherente y complementariamente a los principios del desarrollo, sino que se limitó al reparto de competencias entre los departamentos. Con ello se obviaban las incoherencias que en términos de desarrollo habían ofrecido ambas políticas, presentando ambas como independientes, como si no pudieran relacionarse en función de los resultados que proporcionan. Al quedar

12. *El FAD: un análisis desde su creación hasta la actualidad...*, Boletín de ICE, nº 2940, 11 al 20 de junio de 2008, p. 10.

13. *El FAD: un análisis desde su creación hasta la actualidad...*, Boletín de ICE, nº 2940, 11 al 20 de junio de 2008, p. 33.

14. Esencialmente esas nuevas oportunidades detectadas se refieren a: a) la posibilidad de otorgar préstamos sin exigir la garantía soberana, b) atender a proyectos de "especial interés para la política comercial española" más allá del apoyo a la exportación, que se refiere a aquellos en los que haya transferencia de tecnología española, o de filiales, o que se relacionen con inversiones extranjeras directas de empresas españolas, y c) especial vocación de apoyar proyectos en régimen de partenariado público-privado (PPP). No obstante el propio texto no lo toma como un listado exhaustivo por cuanto sugiere que el nuevo instrumento también debe servir para "*aquellas otras [necesidades en materia de internacionalización] que puedan surgir y se juzgue oportuno atender en cada momento*".

15. Ambos Anteproyectos fueron aprobados para su remisión a Cortes en el Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 2009. El FONPRODE presentado por el MAEC y el FIEM por el MITYC.

centrada la negociación sobre la cuestión competencial los intereses corporativos de la administración, y no el diseño de las políticas, serían los que guiarían el devenir de la reforma.

En el marco del acuerdo salomónico que obviando incoherencias perseguía mantener la legitimación de las prácticas anteriores, las dificultades principales de la negociación residieron en la distribución de competencias de uno y otro ministerio en el conjunto de las operaciones que regularía el fondo reformado. Especialmente en lo que se refiere a la parte reembolsable del FONPRODE, puesto que contrariamente a la propuesta inicial del MITYC, finalmente el anteproyecto de Ley establece cinco tipos de operaciones que serán financiables con cargo al FONPRODE, una de las cuales de carácter crediticio. Contradiciendo igualmente aquella intención de que el instrumento reformado fuera completamente desligado, el Anteproyecto del FONPRODE incorporaba como excepción la posibilidad de que ciertas acciones de emergencia y ayuda humanitaria puedan ser ofrecidas de manera exclusiva a proveedores españoles de bienes y servicios “*cuando la urgente ejecución de la ayuda venga justificada por situaciones de guerra o catástrofe*”¹⁶. De forma que los anteproyectos mostraron con claridad que el pacto interministerial se ceñía a la división del antiguo instrumento en dos distintos y en principio, gestionados independientemente por cada uno de los dos Ministerios. Sin embargo y a la vista de los dos Anteproyectos, las prácticas de ayuda reembolsable y las posibilidades para seguir prestando ayuda ligada quedaban recogidas en ambos fondos. En definitiva, los Anteproyectos venían a resolver en parte disputas corporativas de los ministerios por las competencias —en materia de gestión de determinados fondos y créditos—, pero contribuían básicamente a alejarnos de los acuerdos y las propuestas promovidos por la comunidad internacional y expresados en diferentes textos políticos y programáticos como hemos señalado más arriba¹⁷.

Una de las razones que mejor pueden explicar el resultado de esta negociación en la elaboración de los anteproyectos es precisamente la diferencia que existe en la administración española entre los cuerpos responsables de Economía y Comercio, centrados y fuertemente empoderados en la gestión de posiciones acreedoras y en prácticas de internacionalización, con el cuerpo diplomático responsable de Exteriores que no tiene una tradición vinculada al carácter multidisciplinar que exige el Desarrollo, careciendo por ejemplo de

16. Anteproyecto de Ley del FONPRODE, art. 2.3., el texto no aclaraba si estas operaciones ligadas contempladas por el FONPRODE serían de carácter reembolsable o no.

17. Los ya mencionados Declaración de París, Agenda de Acción de Accra y recogidos en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, entre muchas otras referencias y declaraciones expresadas en los últimos años.

especialistas en Economía y Financiación del Desarrollo. Pero otra clave para el análisis nos la puede proporcionar el conocimiento de las opiniones de los grupos de interés que pueden situarse tras cada una de las políticas. En este punto cabe detenerse un poco en resumir cuáles son las implicaciones que, en varios aspectos, tienen de forma relacionada ambas políticas de internacionalización y de cooperación para el desarrollo. Son bien conocidas las que se establecen desde las perspectivas de la AOD y cuál es el peso relativo que los intereses exportadores tienen en el conjunto de la AOD a lo largo de nuestra historia. Muchas de las denuncias conocidas proceden precisamente del interés por que España disponga de una AOD más adecuada a estándares internacionales y legitimada socialmente en las prácticas de solidaridad, lo que hacía aparecer a la cooperación reembolsable ligada a intereses comerciales como una perversión de la pretendida ayuda. Por otro lado, tras la reforma ambos fondos podrán financiar operaciones reembolsables con garantía soberana lo que supone la posible generación de deuda externa para los países beneficiarios de los mismos. Desde la aprobación de la Ley de Deuda Externa a finales de 2006 la gestión de la misma por parte del Estado español debía estar *“vinculada con la política de cooperación española, conforme a las prioridades y estrategias del Plan Director de la Cooperación Española”*¹⁸, y para ello además de instruir que el PACI debe incluir cada año los objetivos y actuaciones previstas en materia de gestión de la deuda externa, sitúa en la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional la obligación de armonizar y proporcionar coherencia a todas las actuaciones sectoriales relacionadas¹⁹. En este sentido la reforma del FAD tenía entre sus principales retos establecer claridad jurídica sobre los criterios útiles para realizar una gestión coherente de las posibilidades acreedoras del Estado español, que debía estar guiada precisamente por un análisis preciso de la relación entre endeudamiento externo y posibilidades de desarrollo de los potenciales receptores. A este respecto la Ley de Deuda Externa es clara al afirmar en sus principios rectores 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”*²⁰.

Así las cosas y como prueba evidente del interés que el sector empresarial exportador español tiene en que no se relacione la gestión de la deuda externa con criterios de desarrollo son las declaraciones realizadas por el Presidente del Club de Exportadores e Inversores Españoles, Balbino Prieto, poco después de la aprobación de la Ley. Bajo el titular *“El Club de Exportadores*

18. Ley 38/2006 de 7 de diciembre, de gestión de la deuda externa, art. 1.2.

19. Ley 38/2006 de 7 de diciembre, de gestión de la deuda externa, art. 7.1 y 7.3.

20. Ley 38/2006 de 7 de diciembre, de gestión de la deuda externa, art. 3.b.

negocia cambiar la Ley de Deuda Externa en el Congreso”, la información remite a contactos con los principales partidos de la cámara dirigidos a presionar para que la reforma de la ley recoja los intereses de las empresas exportadoras españolas y reclama un “consenso civil” que compatibilice políticas de cooperación y de internacionalización. Respecto de la Ley de Deuda, el Club la califica de disparatada, llena de inexactitudes y de redacción lamentable. La considera en definitiva, “*sesgada hacia una parte del conflicto, que hoy en día se maneja por parte de las ONG y otros organismos de forma superficial e interesada*”²¹. Lo superficial y desinteresado del análisis parece ser el establecimiento de la relación entre endeudamiento y desarrollo en los países, relación que al proporcionar limitaciones para otorgar préstamos a países HIPC y en general a países con problemas de endeudamiento perjudicará las posibilidades de las exportaciones. También en las mismas declaraciones se cuestiona la utilización de activos del FAD para contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo, denunciando así lo que consideran una desviación de fondos para la internacionalización hacia otros fines. Tres años después, los dos anteproyectos tratan de representar ese “consenso civil” cristalizado de forma salomónica, mediante la creación de dos instrumentos reembolsables y ligados aunque a sendos intereses.

Respecto a las competencias, por un lado el MITYC lograba mantener la gestión de los fondos de internacionalización de manera independiente del MAEC —la presencia de los mismos en el nuevo Comité del FIEM será tan testimonial e insignificante como lo era en la antigua CIFAD— con lo que evitaría las continuas demandas y requerimientos de los responsables políticos de la cooperación que tanto habían interferido y obstaculizado su trabajo. Por otro lado el MAEC asumía el control de un fondo para cooperación, evitando así tener que solicitar la tramitación de cada gasto a los gestores de Comercio. Con las únicas excepciones de las aportaciones y contribuciones a las IFI y a los fondos administrados por ellas cuyas identificaciones serían realizadas por el MEH, y las otras operaciones reembolsables que requerirán el informe previo del MEH²². Pero ahí finalizaba el acuerdo puesto que ambos fondos podrían operar prácticamente sin límites geográficos, en todos los sectores de actuación, mediante operaciones reembolsables e incluso a través de acciones ligadas a la compra de bienes y servicios españoles. Las limitaciones para las operaciones de uno y otro en la redacción de los Anteproyectos aún eran difusas y de difícil operativa en la mayoría de los casos. El reparto de las competencias había distribuido las distintas operaciones entre los cuerpos que habitualmente las

21. Diario *Expansión*, lunes 19 de febrero de 2007, disponible en <http://www.expansion.com/2007/02/19/economia-politica/economia/958082.html>, consultado el 15 de septiembre de 2011.

22. Anteproyecto de Ley del FONPRODE, art. 5.2 y 4 respectivamente.

realizaban perdiendo así la oportunidad de acompañar la reforma legislativa de reformas institucionales que hubieran contribuido a avanzar en materia de coordinación y coherencia de políticas.

Los trámites legislativos

Una de las consecuencias directas del pacto interministerial para la elaboración de los dos anteproyectos es que tendrían tramitaciones legislativas separadas. El FIEM pasaría por las Comisiones de Industria, Turismo y Comercio del Congreso y del Senado, mientras que el FONPRODE lo haría por las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo de ambas cámaras. Y en función de eso cada una de las tramitaciones tendría unos protagonistas e interlocutores diferentes además de un calendario propio. La evidente relación entre uno y otro fondo serían a partir de entonces aún más difíciles de establecer.

La tramitación legal por separado debía facilitar que el FIEM no fuera observado ni analizado con la mirada de la cooperación para el desarrollo y que el FONPRODE fuera recibido por el mundo de la cooperación como un avance significativo respecto del FAD por no operar ya en el marco de la política de internacionalización. El Consejo de Cooperación fue el primero en reaccionar puesto que en el breve dictamen que hizo público tras conocer los Anteproyectos afirmaba *“que la reforma del FAD debiera plantearse de forma integral, preservando el principio de coherencia de políticas que forma parte del mandato legal de la Ley de Cooperación para el Desarrollo y de los principios rectores del III Plan Director de la Cooperación Española. [...] el Consejo reclama que se le remita el Anteproyecto de Ley de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización (FIEM), para que pueda ser objeto de análisis e informe”*²³.

Estas y otras llamadas de atención a la necesidad de incorporar una perspectiva de coherencia de políticas en la elaboración de ambas leyes será una constante por parte de los sectores y grupos relacionados con la cooperación durante todo el proceso de tramitación legislativa. De la misma forma que serán rechazadas o ninguneadas por parte del Gobierno. Ninguna de las propuestas que solicitaron la coordinación formal del trabajo sobre ambas leyes surtieron efecto, ni la constitución de una Comisión conjunta en el Parlamento

23. Informe del Consejo de Cooperación sobre la propuesta de normativa del Fondo para la promoción del desarrollo (FONPRODE), 5 de noviembre de 2009, disponible en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/InformeCCD_%20FONPRODE.pdf, consultado el 10 de agosto de 2011.

—formada por representantes de las de comercio y cooperación—, ni la mencionada remisión del FIEM al Consejo de Cooperación, ni la supervisión política por parte de la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo de ambas leyes²⁴. Sólo los esfuerzos de las organizaciones sociales y cierta flexibilidad mostrada por la Comisión de Cooperación del Congreso permitieron que pudieran relacionarse ambos trámites legislativos, hasta incorporar numerosas modificaciones en uno y otro que finalmente han estado basadas en los mismos principios. También ha resultado funcional la interlocución con diputados y senadores de los grupos minoritarios, que por causa de su exigua representación en algunos casos la misma persona acudía a ambas comisiones a participar en los trámites de ambos proyectos.

Así los calendarios de tramitación fueron independientes produciéndose la curiosidad de que el FONPRODE no fue aprobado en primera instancia por la Comisión del Congreso hasta que el FIEM, más rápido en su tramitación, no había regresado al Pleno del Congreso para su aprobación definitiva.

	Publicación Anteproyectos	Aprobación Comisiones Congreso	Aprobación Pleno Senado	Aprobación Congreso Definitiva	Aprobación Reglamento
FIEM	17 nov. 2009	23 marzo 2010	26 mayo 2010	28 junio 2010	30 dic. 2010
FONPRODE	17 nov. 2009	30 junio 2010	6 octubre 2010	22 octubre 2010	17 junio 2011

Ambos trámites siguieron la misma lógica en la introducción de sus modificaciones, para lo que fue esencial que el Grupo Socialista en el Gobierno no contara con mayoría suficiente en el Senado. Durante la tramitación en el Congreso el Grupo Socialista evitó que se introdujeran enmiendas que realizaran cambios sustanciales al pacto interministerial fijado en los Anteproyectos. Posteriormente en el Senado, y ante la certeza de que las reformas que pactaran en resto de grupos quedarían fijadas definitivamente en sendas leyes, el Grupo Socialista se avino a pactar una buena parte de las modificaciones que habían sido recogidas en diferentes enmiendas, proporcionándole finalmente a ambas leyes cambios muy relevantes respecto de su primera versión.

Esta situación no es nueva en las tramitaciones legislativas en materia de cooperación. Ya durante el trámite de la Ley de Cooperación en 1998 los cambios pactados por todos los grupos a excepción del Gobierno fueron definitivos

24. La Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo sólo se reunió para la posterior aprobación del Reglamento del FONPRODE, pero no hizo reflexión alguna respecto de la coherencia de ambas políticas con el Desarrollo. La nota de prensa publicada —única información pública— con motivo de la aprobación del Reglamento está disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/Vicepresidenciaprimer/2011/ntrp20110218_Comision.htm

para la aprobación del articulado definitivo. En aquella ocasión el Grupo Popular tenía mayoría absoluta en el Senado y con ella modificó el texto que había sido muy mejorado en el Congreso donde no disponía de apoyos suficientes para mantener su propuesta. El voto de CiU en la vuelta al Congreso rechazando las enmiendas populares del Senado permitió que se recogieran algunas de las demandas expresadas por las organizaciones sociales e impidió que el texto quedara balanceado hacia las posiciones defendidas por Economía y los grupos exportadores²⁵.

Esta situación repetida en sendos trámites legislativos con más de una década de distancia entre sí debería incorporarse como un aprendizaje de cierta relevancia para los diferentes actores e intereses implicados. El demandado “consenso civil” que compatibilice las políticas de cooperación y las de internacionalización no puede considerarse alcanzado mediante pactos corporativos en el interior de la administración, sino que exige de un debate profundo sobre la política de Desarrollo que más allá del ámbito estricto de la política de Cooperación para el Desarrollo, propugne una visión del Desarrollo coherente, de forma que establezca criterios políticos para el diseño de actuaciones desde todos los departamentos ministeriales. En otras palabras podría afirmarse que es preciso avanzar en el ámbito de la Coherencia entre políticas (*intra-country coherence*) con el Desarrollo²⁶.

La participación de las organizaciones sociales en la reforma: importancia y limitaciones

Los actores sociales de la cooperación, esencialmente organizaciones sociales y algunos expertos, han sido protagonistas fundamentales durante la tramitación de la reforma. La constante interlocución con diputados y senadores de los grupos parlamentarios ha constituido el eje de actuación a través del cual se han producido la mayoría de las mejoras que los textos han obtenido durante su trámite parlamentario. La elaboración de enmiendas a petición o no de los grupos parlamentarios y la discusión de los numerosos textos que iban proponiendo unos y otros han constituido una frenética actividad en los meses que duró la tramitación. Hasta tal punto que se extendió rápidamente el uso de un verbo de nueva creación para embromar el trabajo que se estaba realizando con tanta intensidad y frecuencia: *fonprodear*. El esfuerzo se centró en

25. Jerez, A., Sampedro, V., y López Rey, J.A., “Del 0,7% a la desobediencia civil”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008. pp. 149-150.

26. Alonso, José Antonio, Aguirre, Pablo, Madrueño, Rogelio y Millán, Natalia, “Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español.” *Documento de trabajo número 42*. Fundación Carolina. Madrid, 2010, p. 7.

el establecimiento de una serie de propuestas de enmiendas en primera instancia, para después en la parte final de las negociaciones entre los grupos establecer una serie de mínimos indispensables o líneas rojas en ambos textos legales, algunas de las cuales fueron incluidas en las versiones definitivas.

Para ello las organizaciones han realizado un esfuerzo notable de acercamiento a sabiendas de que su unión ante los grupos parlamentarios constituía un factor esencial para lograr la influencia suficiente en el marco de una reforma legal tan fundamental como largamente demandada. Pero ha sido un acercamiento cargado de dificultades por causa de las diferentes posiciones que las organizaciones representan en la actualidad respecto de las cuestiones que se dirimían en la reforma del FAD. Si bien existe un amplio consenso sobre la necesidad de eliminar la ayuda ligada del sistema de cooperación, no puede decirse lo mismo sobre la idoneidad de la cooperación reembolsable. Existe un amplio espectro de posiciones al respecto que van desde la consideración de que toda la cooperación debe ser estrictamente realizada mediante donaciones hasta quienes sugieren que una condicionada política de ayuda reembolsable puede constituir una oportunidad de desarrollo importante para los países receptores. En realidad se podría afirmar que, a pesar de las críticas y demandas de reforma legal que las organizaciones habían protagonizado, en cierto sentido la reforma les pilló con el pie cambiado. El hecho de que el FAD reuniera en sus operaciones el componente financiero y el interés comercial, propició que las reflexiones y los análisis fueran siempre sobre el conjunto, de forma que al inicio del trámite legislativo muy pocas organizaciones disponían de una reflexión serena sobre las posibilidades de la cooperación financiera reembolsable desvinculada de los intereses comerciales y exportadores. Tampoco existe un conocimiento sistemático en las organizaciones de las prácticas más o menos similares que, en materia de cooperación financiera reembolsable para el desarrollo, realizan otros países donantes del entorno de España. Prueba de la desconfianza que la cooperación reembolsable genera en el sector es la formulación con que se trata la cuestión en el Pacto de Estado contra la Pobreza entre cuyas medidas se establece “*Concentrar el incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo en los instrumentos no reembolsables, asegurando, en línea con la trayectoria de los últimos años, que la cooperación reembolsable no supere el 5% del total de la AOD*”²⁷. Ante la reducción relativa del componente comercial de nuestra ayuda durante los años 2005 y 2006, las ONG representadas por la Coordinadora parecen satisfechas considerando que debe mantenerse esa tendencia durante los próximos años. Sin embargo entre las iniciativas legislativas que promueve el mismo

27. Pacto de Estado contra la Pobreza, firmado por los partidos políticos con representación parlamentaria y la Coordinadora de ONGD el 19 de diciembre de 2007, B.1.c). Disponible en http://www.coordinadora-ongd.org/uploads/descargas/libro_pacto.pdf

Pacto se recoge la reforma del FAD “*a fin de convertirlo en un instrumento crediticio integrado y coherente con el objetivo de lucha contra la pobreza*”²⁸. Nada se especifica acerca de si este instrumento crediticio debería limitarse a los programas de microcréditos y a las aportaciones a instituciones y organismos más o menos conocidas o si preveían otras modalidades de cooperación financiera reembolsable como acabaría estableciendo el FONPRODE.

Por otro lado cabe destacar aún con brevedad que las organizaciones sociales no han logrado acompañar sus trabajos de interlocución y diálogo con los grupos parlamentarios de un marco de movilización y sensibilización pública acordes con la importancia de la reforma. Varias pueden ser las razones que expliquen la ausencia de movilización por parte de las organizaciones así como la incapacidad para trasladar los debates a los medios de comunicación. Se han argüido reiteradamente la excesiva complejidad técnica de los asuntos a tratar y las consiguientes dificultades para trasladarlos de forma divulgativa a la opinión pública, y el contexto de crisis económica que desplazaba las preocupaciones. Lo cierto es que las organizaciones deberán reflexionar seriamente sobre la pérdida de movilización social que el llamado movimiento por la solidaridad ha sufrido en la última década, si comparamos este trámite legislativo con el que dio lugar a la Ley de Cooperación entre 1996 y 1998²⁹. La mejor argumentación técnico-política que pueda realizarse eleva su potencial de influencia cuando se presenta respaldada por evidentes y explícitas acciones de movilización social.

El FONPRODE: limitaciones y condicionantes para su orientación al desarrollo

Las organizaciones que durante los últimos años habían tenido como eje de su análisis y de su actividad sociopolítica las cuestiones relacionadas con la deuda externa se aglutinan en la Campaña Quién Debe a Quién (QDQ) y defendían el principio general de que España no debe otorgar préstamos a países de menor renta que la española, considerando que las posiciones acreedoras de España en los países receptores de su ayuda constituyen un obstáculo a sus oportunidades de desarrollo. Cabe mencionar que numerosas organizaciones forman parte simultáneamente de la Coordinadora y de QDQ, lo que da lugar en los primeros momentos, ante la aparición de los

28. Pacto de Estado contra la Pobreza, firmado por los partidos políticos con representación parlamentaria y la Coordinadora de ONGD el 19 de diciembre de 2007, C.b).

29. Jerez, A., Sampedro, V., y López Rey, J.A., “Del 0,7% a la desobediencia civil”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008. pp. 138-150. Extenso y detallado relato de la combinación de propuestas con actos de calle realizados por el movimiento de solidaridad con motivo de la tramitación de la Ley.

anteproyectos, a comunicados públicos defendiendo posiciones diferenciadas por parte de las mismas organizaciones³⁰. En realidad el debate sobre los límites a esa nueva cooperación financiera coherente con la lucha contra la pobreza acababa de abrirse a gran parte del sector, precisamente por la necesidad de fijar posiciones y enmiendas que exigía el trámite legislativo. Es a partir de ese momento que las organizaciones deben precisar cuáles son sus propuestas en el establecimiento de condiciones y limitaciones para el conjunto de la cooperación reembolsable. De hecho de los cinco tipos de operaciones que el FONPRODE incluiría, cuatro son ya conocidas habituales del sistema de cooperación español: a) programas bilaterales, b) aportaciones y programas en OMUDES, c) asistencias técnicas y evaluaciones del Fondo, y d) aportaciones y contribuciones en IFI. La quinta, con carácter crediticio y por lo tanto explícitamente reembolsable, incluía el actual programa de Microcréditos —también con experiencia de casi una década— y una serie de nuevas operaciones en la modalidad de cooperación financiera como las adquisiciones de capital en fondos y vehículos de inversión³¹.

La estrategia de las organizaciones sociales, a falta de un consenso completo sobre este particular, se centrará en establecer una batería de limitaciones y condicionantes orientados a evitar que estas nuevas operaciones se realicen desde la óptica comercial financiera y que su identificación y operativa quede fijada estrictamente a demandas específicas de los países receptores y a criterios de desarrollo. Se trabajó y se realizaron propuestas sobre a) limitaciones geográficas en función del nivel de renta y de desarrollo de los países receptores, sobre b) condicionalidades basadas en criterios de sostenibilidad del endeudamiento de dichos países, sobre c) limitaciones sectoriales que evitaran la ayuda reembolsable en programas y proyectos de servicios sociales básicos (SSB), sobre d) la distribución de competencias en el entendido de que el MAEC representaría mejor que el MEH y el MITYC los criterios de desarrollo, sobre e) mecanismos de transparencia y control social de las operaciones y de forma general f) estableciendo un límite porcentual al conjunto de ayuda reembolsable respecto del total de la AOD. Estas propuestas sólo quedaron finalmente recogidas de forma parcial y con insuficiente precisión en la mayoría de los casos, aunque supusieron el núcleo de las discusiones y lograron modificar y matizar gran parte del articulado.

30. Es destacable por ejemplo que un número importante de Coordinadoras Autonómicas suscriben los comunicados de QDQ y no los de la Coordinadora.

31. A efectos de esta reflexión tomamos como referencia la clasificación tal y como queda en la versión definitiva de la Ley (art. 2). En el Anteproyecto figuraba una clasificación diferente que distribuía las mismas operaciones en seis epígrafes constituyendo una clasificación menos racional.

Lo cierto es que el establecimiento de principios, criterios y valoraciones para este conjunto de nuevas acciones recibirá su tratamiento específico y detallado en las negociaciones de dos textos posteriores que el desarrollo de la Ley FONPRODE exigía establecer para crear la nueva institucionalidad necesaria para una adecuada ejecución de estas prácticas: el Reglamento del FONPRODE³² y posteriormente el Código de Financiación. El Reglamento desarrolla la Ley estableciendo el Comité Ejecutivo del FONPRODE y la Oficina del FONPRODE, por lo que las discusiones versarán fundamentalmente sobre las nuevas capacidades que este instrumento demanda del sistema de cooperación y su adecuada integración con el resto del sistema. Ambas cuestiones exceden a las pretensiones de este artículo pero requieren de un sereno análisis que incorpore un horizonte de reforma institucional especialmente difícil, aunque no inabordable, en tiempos de ajuste del gasto público. Respecto del Código de Financiación la pretensión era incorporar criterios operativos para guiar de forma efectiva la gestión de la cooperación reembolsable, de forma que permita evaluar a partir de diversas variables la elegibilidad —y por lo tanto el descarte— de las operaciones. Será finalmente en la discusión relativa al Código en la que se alcancen acuerdos sobre marcos de referencia más amplios que los análisis más ortodoxos para el funcionamiento de la ayuda reembolsable³³. En ambos procesos de diálogo el interlocutor por parte del Gobierno se centraba ya únicamente en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y fue el trabajo en el Consejo de Cooperación el que vehiculó las aportaciones y discusiones sobre sendos borradores. El borrador del Reglamento fue dictaminado por el Consejo de Cooperación que elevó un informe consensuado con todos sus miembros que sugería algunas modificaciones de calado. La repentina desvinculación de algunas de sus recomendaciones por parte de la SECI resultó sorprendente después de semanas de arduas negociaciones, lo que provocó sobre la marcha votos particulares de varios miembros del Consejo expresando su rechazo a este tipo de prácticas y advirtiendo de la desconfianza que dichas actitudes generan en el diálogo en el seno del Consejo. Esta situación no volvió a repetirse con motivo del dictamen sobre el Código de Financiación, cuya versión final incorporó las propuestas de modificación consensuadas. El proceso de reforma legislativa concluyó finalmente en agosto de 2011, cerrando así dieciocho largos meses de intenso trabajo.

El FONPRODE pasa así a convertirse en el instrumento más importante de la cooperación española atendiendo a su disposición presupuestaria. Integrado

32. Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

33. En él finalmente se incorporan criterios y estándares internacionales concretos sobre Derechos Humanos, Impactos Sociales y Ambientales, Igualdad de Género, Sostenibilidad de la Deuda Externa, y Transparencia informativa. Un análisis del alcance y la operativa del mismo se realiza en otro artículo de esta obra.

formalmente en la AECID la constitución de la Oficina del FONPRODE arroja algunas dudas sobre su integración real, así como de su capacidad operativa teniendo en cuenta la negativa sistemática por parte del Gobierno a dotar de nuevas capacidades y catálogos al personal de la AECID. La solución basada en encomiendas de gestión apuntan a que gran parte del trabajo de gestión del FONPRODE recaerá finalmente en empresas propiedad del MITYC, lo que puede hacer superfluo el esfuerzo legislativo orientado a su completa adscripción a los principios del desarrollo, para lo que se consideró estratégico apostar por que fuera el MAEC el único responsable de sus operaciones. Lo cierto es que el FONPRODE estaba operando de facto durante 2009 y 2010 en el marco de sus cinco tipos de operaciones, antes de que la Ley fuera aprobada. Esto supuso que los debates con los grupos políticos estuvieran limitados por el interés de la Administración de consolidar algunas de las recientes prácticas en el nuevo marco legislativo. La ausencia de información pública respecto de las operaciones realizadas en ese periodo constituyó, además de un déficit en materia de transparencia, un obstáculo más para poder comprender cabalmente los intereses de la Administración en mantener algunos de los aspectos criticados.

El FIEM: se consolida la internacionalización, se aleja la CPD

Las diferentes posiciones y matices con que el conjunto de organizaciones analizaba las cuestiones que se dirimían en la reforma supusieron más de un contratiempo serio en la ejecución de una estrategia de incidencia compartida. Especialmente cuando el primero de los proyectos —FIEM— llegó al Senado, parte de las organizaciones consideraron imprescindible renunciar a mayores consideraciones y debates y centrar la actividad de incidencia en el establecimiento de una serie de líneas rojas con las que aparecer de forma unánime y contundente ante los grupos parlamentarios. La discusión sobre los puntos que esta síntesis debía contener no logró alcanzar un acuerdo total, puesto que un grupo de ONG encabezados por la Coordinadora Estatal, Intermon Oxfam y la Campaña del Milenio de NNUU en España consideró que sólo sería posible influir sobre tres aspectos. El otro grupo encabezado por QDQ, la Plataforma 2015 y más y nueve Coordinadoras Autonómicas consideraron esencial sumar dos cuestiones más a los tres puntos, con el criterio de que independientemente de las dificultades para que fueran asumidos, por coherencia debían constituir parte de las denominadas líneas rojas. Los tres primeros puntos pretendían a) exigir que el FIEM no computara como AOD, b) que no pudiera destinarse a los países comprendidos en las diferentes clasificaciones como Países Menos Adelantados (PMA), países con Índice de

Desarrollo Humano (IDH) bajo y Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE-HIPC en inglés), y c) que se establezcan mecanismos públicos de control, seguimiento y evaluación. Las otras dos pretendían d) impedir que se otorguen créditos a operaciones que no salvaguarden los DDHH excluyendo la financiación de material de doble uso militar, policial o de seguridad, así como la de servicios sociales básicos; y e) contemplar la posibilidad de realizar auditorías de proyectos para analizar su legitimidad. Finalmente el texto aprobado en el Senado y posteriormente en el Congreso recogió las cuatro primeras demandas, aunque algunas de ellas sólo parcialmente y con la suficiente imprecisión como para constituir limitaciones efectivas. En resumen el FIEM no computará como AOD, sólo podrá destinarse a países HIPC en condiciones excepcionales y tras remisión a Consejo de Ministros y no podrá financiar material de doble uso ni exportaciones a servicios sociales básicos como educación, salud y nutrición. La importancia de estas modificaciones conseguidas en el Senado era tal que las organizaciones sociales, de nuevo reunidas en una misma comunicación conjunta, se dirigieron una vez más a los Diputados solicitando su voto favorable a las mismas. En esa carta enviada a todos los representantes de la Cámara Baja las organizaciones anticipaban sus agrídulces impresiones respecto al texto final: *“Solicitamos que estas enmiendas se voten no porque den respuesta completa a nuestras demandas, si no porque de no ser aprobadas, el grave retroceso de La Ley en relación a las obligaciones internacionales de nuestro país con relación a los derechos humanos, la generación de deuda externa y la lucha contra la pobreza será aún mayor”*.

En cuanto al carácter ligado de la ayuda, como ya decíamos, el panorama se presentaba bastante más sencillo de consensuar. De forma unánime se pretendía desterrar esta práctica del sistema de ayuda español, por lo que fácilmente se establecieron propuestas para eliminar las posibilidades de ayuda ligada que presentaba el Anteproyecto del FONPRODE. Respecto del FIEM las organizaciones estaban ante la dificultad de proporcionar análisis, argumentos y propuestas que realmente lograran condicionar las operaciones de internacionalización a criterios de desarrollo. Esta posibilidad, además de alejada de las capacidades y experiencia de las organizaciones sociales, suponía romper con el elemento central del pacto interministerial que dio lugar a los dos Anteproyectos al suponer cierta deslegitimación de las políticas de internacionalización no condicionadas a criterios de desarrollo. Así las cosas, las organizaciones optaron por sugerir y proponer una medida que, orientada a *limpiar* la AOD de operaciones ligadas, obviaba sin embargo la perspectiva de la Coherencia de Políticas con el Desarrollo (CPD): que el FIEM no computara en ningún caso como AOD. Finalmente ambas cuestiones quedarían recogidas en sendos textos legales: el FONPRODE operará con carácter no

ligado y los desembolsos de FIEM no computarán como AOD³⁴. La gran perdedora de la reforma legal parece haber sido la CPD, lo que parece un resultado fácilmente explicable teniendo en cuenta la primacía que en la negociación ha tenido la compatibilización de dos conjuntos de intereses, expresados en dos políticas públicas, la de internacionalización y la de cooperación, y basadas en visiones claramente diferenciadas del Desarrollo. Tal y como concluye una investigación realizada recientemente *“la reforma acometida sólo ha conseguido garantizar que las operaciones ligadas no computen como AOD pero no, en lo que afecta directamente a la CPD y al impacto real de estos flujos en los países socios, que las actividades orientadas a la promoción de la empresa española integren la visión del desarrollo, objetivo que pudiera haber quedado incluso más alejado”*³⁵. Aunque tanto la Ley como el Reglamento del FIEM mencionan como uno de los principios rectores del instrumento la CPD —situándola al mismo nivel que las políticas de creación de empleo y de promoción de la actividad empresarial, lo que indica una interpretación muy particular de la CPD—, lo cierto es que la operativa del mismo queda en manos del MITYC, de forma que no tendrá que negociar la aprobación de las operaciones con otros departamentos o ministerios.

Conclusiones

La reforma del FAD ha logrado en primera instancia consolidar y ampliar la política de internacionalización de la empresa aunque esta no vaya a computarse como AOD. De igual forma se consolidan el resto de operaciones habituales del FAD de los últimos años, con un fuerte componente multilateral destinado tanto a OMUDES como a IFI o el programa de microcréditos. Se inauguran nuevas modalidades de cooperación financiera reembolsable cuya orientación general es el desarrollo y en la que el sector privado tendrá un papel central como beneficiario o intermediario de sus acciones. La Ley recoge un límite establecido en el 5% del total de AOD bruta para la cooperación reembolsable además de la obligación de planificar anualmente sus operaciones en el marco de los PACI, aunque el hecho de que en los últimos años supere el 10% y el 12% arroja dudas sobre la voluntad de cumplimiento de esta limitación, especialmente en tiempos de ajuste del gasto público que pueden hacer más atractivos los incrementos de partidas que no generan déficit. Con esta reforma se abren numerosos retos, algunos novedosos como el

34. Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, art. 2.1. y Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, art. 12.4, respectivamente.

35. Millán, Natalia; Santander, Guillermo; Aguirre, Pablo y Garrido, Anabel, “La coherencia de políticas para el desarrollo en España: mecanismos, actores y procesos”, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2011. En prensa.

seguimiento de la elegibilidad y la operatividad de los nuevos tipos de operación de cooperación financiera reembolsable; y otros que ya acumulan tiempo de demanda pero requieren ahora mayor urgencia como la reforma institucional del sistema que incorpore e integre las capacidades necesarias para la gestión de una política de cooperación de creciente complejidad y diversidad.

La reforma del FAD ha partido de un problema de integración y de coherencia de políticas públicas, que parte de visiones contrapuestas sobre el desarrollo y en consecuencia sobre el diseño y el perfil de las políticas de desarrollo más adecuadas. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo como horizonte de transformación del conjunto de políticas del Estado para orientar su contribución al desarrollo es la gran perdedora de la reforma, que se ha fundamentado en un reparto de competencias y de partidas presupuestarias entre diferentes cuerpos de la administración, de forma salomónica. Manteniendo lo existente sin revisión y proporcionando nuevos mecanismos en un sentido y el otro.

La participación de las organizaciones sociales y expertos ha sido fundamental para que los objetivos de las políticas de desarrollo hayan vehiculado las modificaciones realizadas a los textos en los trámites legislativos, que a pesar de haber logrado mejorar notablemente los anteproyectos de Ley, no han conseguido instrumentos legales inequívocos. Con los textos legales aprobados no pueden evitarse discrecionalidades, y pueden permitir la ejecución de prácticas muy dispares en cuanto a su contribución al desarrollo. Sin embargo tanto las Leyes aprobadas, como sus primeros desarrollos reglamentarios incorporan numerosas referencias que deben servir para sostener el trabajo de seguimiento e incidencia por parte de las organizaciones a partir de la entrada en funcionamiento de los nuevos fondos. Las organizaciones, no obstante deberán mejorar notablemente sus capacidades técnicas y de análisis sobre operaciones e instrumentos cuya complejidad ha aumentado notablemente, además de avanzar en la decisión de incorporar entre sus tareas los análisis y el seguimiento de políticas que no computan como AOD pero que intervienen con claridad en los procesos de desarrollo. Parece fundamental que los primeros esfuerzos se centren en el seguimiento de los diferentes mecanismos de control y de transparencia que han quedado establecidos de forma que la ingente información que generan ambos fondos esté disponible para el análisis crítico.

Bibliografía

ALONSO, José Antonio, AGUIRRE, Pablo, MADRUEÑO, Rogelio y MILLÁN, Natalia, “Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco

- donantes del CAD: lecciones para el caso español.” *Documento de trabajo número 42*. Fundación Carolina. Madrid, 2010.
- DAC Peer Review of Spain, OCDE, 2007.
- FAD: un análisis desde su creación hasta la actualidad..., Boletín de ICE, nº 2940, 11 al 20 de junio de 2008.
- GÓMEZ GIL, Carlos, Los créditos FAD en la AOD española, en MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel, *Visión global de la Cooperación para el Desarrollo*, CIP/FUHEM-ICARIA, Barcelona, 1995.
- INTERMÓN, La realidad de la Ayuda 1996, Intermón, Barcelona, 1996.
- JEREZ, Ariel, SAMPEDRO, Víctor, y LÓPEZ REY, José A., “Del 0,7% a la desobediencia civil”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel, *Visión global de la Cooperación para el Desarrollo*, CIP/FUHEM-ICARIA, Barcelona, 1995.
- MILLÁN, Natalia; SANTANDER, Guillermo; AGUIRRE, Pablo y GARRIDO, Anabel, “La coherencia de políticas para el desarrollo en España: mecanismos, actores y procesos”, *Plataforma 2015 y más*, Madrid, 2011. En prensa.
- PACI Seguimiento 2008, MAEC.
- Pacto de Estado contra la Pobreza, firmado por los partidos políticos con representación parlamentaria y la Coordinadora de ONGD el 19 de diciembre de 2007, B.1.c). Disponible en http://www.coordinadora-ongd.org/uploads/descargas/libro_pacto.pdf