

La Nueva Ley de Cooperación Internacional: una oportunidad para aumentar el impacto de la cooperación financiera¹

Tania Gómez Carrión², Arianne Martin Rodríguez³ y Paula Tena Bassols⁴

Recibido: 10 de marzo de 2023; Aceptado: 5 de junio de 2023.

Resumen. El cumplimiento de la Agenda 2030 requiere de cambios sustanciales en la estructura y funcionamiento del sistema de cooperación español. La nueva Ley 1/2023 supone un primer paso en esta dirección, dotando a la cooperación financiera de mayor flexibilidad y autonomía para crear un sistema más ágil e innovador. No obstante, una comparativa con otros modelos europeos (Alemania, Holanda y Francia) dan muestra de mayor capital y diversidad de instrumentos financieros, así como de innovadoras alianzas público-privadas capaces de diseñar e implementar nuevas modalidades de cooperación financiera. De esto modo, la Cooperación Española debe considerar nuevos mecanismos como los ya diseñados en otros países europeos que le permitan incrementar el músculo financiero, la tipología de proyectos y el impacto al tiempo de que la hagan catalizadora de la inversión de impacto. en nuestro país.

Palabras clave: cooperación financiera; Ley 1/2023 de cooperación; inversión de impacto; FEDES; financiación combinada.

[en] The New Law on International Cooperation: an opportunity for increasing the impact of financial cooperation

Abstract. Fulfilling the 2030 Agenda requires substantial changes in the structure and functioning of the Spanish cooperation system. The new Law 1/2023 is a first step in this direction, providing financial cooperation with greater flexibility and autonomy to create a more agile and innovative system. However, a comparison with other European models (Germany, the Netherlands and France) shows greater capital and diversity of financial instruments, as well as innovative public-private alliances capable of designing and implementing new financial cooperation modalities. In this way, Spanish Development Cooperation should consider new mechanisms such as those already designed in other European countries that allow it to increase its financial muscle, the type of projects and their impact, while at the same time making it a catalyst for impact investment in our country.

Keywords: financial cooperation; Cooperation Law 1/2023; Impact Investing; FEDES; blended finance.

[fr] La Nouvelle Loi sur la Coopération Internationale: une opportunité d'accroître l'impact de la coopération financière

Résumé. L'accomplissement de l'Agenda 2030 demande des changements substantiels dans la structure et le fonctionnement de notre système de coopération espagnol. La nouvelle loi 1/2023 représente un premier pas dans cette direction en donnant à la coopération financière une plus grande flexibilité et autonomie pour créer un système plus agile et innovant. Cependant, une comparaison avec d'autres modèles Européens (Allemagne, Pays-Bas et France) font preuve d'un capital plus important et d'une plus grande diversité d'instruments financiers, ainsi que des alliances publiques-privées innovantes capables de concevoir et mettre en oeuvre des nouvelles modalités de coopération financière. La Coopération espagnole au développement devrait envisager de nouveaux mécanismes, comme ceux déjà conçus dans d'autres pays européens, qui lui permettent d'augmenter sa puissance financière, le type de projets et leur impact, tout en faisant d'elle un catalyseur de l'investissement d'impact dans notre pays

Mots-clés: coopération financière; Loi sur la Coopération 1/2023; Investissement d'Impact; FEDES; financement mixte.

¹ Este trabajo ha sido realizado gracias a DT Global a través de la Fundación DT Institute.

² Autora de correspondencia. DT Global. Jefa Departamento de Gobernanza. Edificio Iberia Mart I. C/ Orense 34, 6ª planta. 28020, Madrid. España. Email: tania.gomez@dt-global.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0502-1468>

³ Experta Independiente. Consultora en Inversión de Impacto y Género. Email: arianemartinro@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5827-2922>.

⁴ DT Global. Consultora Senior Departamento de Implementación de proyectos. Email: paula.tena@dt-global.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2362-4672>.

Sumario. 1. Introducción. 2. Objetivos y metodología. 3. La cooperación financiera como futuro pilar del sistema de cooperación al desarrollo. 3.1. Evolución de la Cooperación Financiera Española. 3.2. La gobernanza de la Cooperación Financiera Española. 3.3. El futuro de la Cooperación financiera. 4. La nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. 4.1. Principales Novedades de la Ley. 4.2. La Cooperación Financiera en la nueva Ley de Cooperación. 4.1.1. La falta de personalidad jurídica del principal instrumento de cooperación financiera al desarrollo (FEDES). 4.1.2. Una estructura tripartita que resta agilidad y flexibilidad a la cooperación financiera. 4.1.3. Trabas Normativas y Legislativas que limitan el alcance e impacto del FONPRODE/FEDES. 4.1.4. Una cooperación financiera basada en modelos tradicionales y con capacidad limitada. 4.1.5. Una cooperación limitada en el establecimiento de alianzas estratégicas innovadoras. 5. Conclusiones y recomendaciones finales. 6. Referencias bibliográficas

Cómo citar: Gómez Carrión, T., Martín Rodríguez, A. y Tena Bassols, P. (2023): “La Nueva Ley de Cooperación Internacional: una oportunidad para aumentar el impacto de la cooperación financiera”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 50(2), 163-177.

1. Introducción

La Cooperación Internacional (CI) al Desarrollo, y particularmente la cooperación financiera (CF), se encuentran bajo un proceso de transformación global, derivado principalmente de la necesidad de diversificar y aumentar los recursos existentes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Como ya advirtió la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo no son suficientes los recursos tradicionales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), estimando entre 5 y 7 billones de dólares al año los recursos adicionales necesarios para cumplir dichos objetivos. Son imprescindibles, por tanto, fuentes de financiación y modelos de desarrollo diferentes e innovadores, alternativos al modelo tradicional de la asistencia directa y adecuados a los nuevos actores que se han incorporado a la esfera de la CI, tanto privados (como fondos de inversión o inversores institucionales) y públicos que cuentan con necesidades, herramientas, experiencias, capital e ideas diferentes a las de los actores tradicionales de la cooperación. Este contexto diverso y cambiante demanda el establecimiento de otro tipo de alianzas entre los actores tradicionales y los nuevos, que permitan catalizar la movilización de recursos privados hacia la cooperación al desarrollo, ofreciendo modalidades de colaboración, gobernanza e inversión innovadoras que logren atraer y canalizar sus recursos hacia la consecución de los ODS.

Este proceso de transformación de la CI viene avalado por el nuevo sistema de contabilización complementario a la AOD, el denominado Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (AOTDS), creado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y que amplía el concepto de financiación de desarrollo para dar cabida a nuevos actores privados y nuevos capitales e instrumentos. El AOTDS contabiliza, por tanto, dentro del concepto de flujos de desarrollo otros flujos más allá de los reportados tradicionalmente como AOD, como los flujos privados dirigidos a la inversión en desarrollo.

En Europa, esta transformación de la CF está apoyada por el trabajo de las instituciones financieras de desarrollo (IFD)⁵, que cuentan con una gran capacidad de apalancamiento de recursos y fomentan la innovación de instrumentos financieros y estructuras de financiación, así como el intercambio de buenas prácticas. El nuevo marco presupuestario 2021-2027 ha integrado la CF de la Unión Europea (UE) en un único instrumento (Europa Global) y se ha sumado a la apuesta de la estrategia *Team Europe* por buscar nuevas fórmulas para la creación de impacto, convirtiéndose en una ventana de oportunidad para las IFD europeas, y para otros actores públicos y privados, de acceder a nuevas líneas de financiación e instrumentos financieros que les permitan apalancar mayores recursos para sus estrategias nacionales de CI y consolidar el papel de estas IFD como actores de la CF

Aunque la Cooperación Española no cuenta con una IFD como tal⁶, la CF, desde sus inicios con el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia, liderada y apoyada por las organizaciones y agentes de cooperación expertos en la materia, y se espera que su relevancia y recursos continúen aumentando con la adopción de algunas de las transformaciones ya observadas en Europa y otros países del mundo y que serán posibles gracias, en parte, a la nueva Ley 1/2023 de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que permitirá una mayor adaptación al nuevo contexto internacional descrito y, por tanto, un mayor impacto.

2. Objetivos y metodología

El objetivo principal de este trabajo es entender qué necesita la cooperación española para desempeñar el papel de dinamizador de la inversión de impacto (I.I.) desde España hacia países en desarrollo. Para ello se ha realizado un

⁵ “Una IFD es un tipo de banco de desarrollo, generalmente respaldado por un gobierno nacional, que depende del capital privado para invertir en mercados emergentes y en desarrollo. A medida que las prácticas internacionales de desarrollo se alejan del modelo basado en la asistencia directa, las IFD tienen un papel más importante en la tarea de obtener los mismos resultados de desarrollo a través de las inversiones”. (2XChallenge).

⁶ A nivel europeo, COFIDES participa como IFD si bien cabe destacar que es un mandato otorgado por ley o reglamento del que formalmente carece.

análisis de los distintos modelos europeos de cooperación que incluyen la CF como paso anterior a su potencial catalítico hacia la I.I, así como se han estudiado en detalle diversos casos de éxito existentes con el fin de aportar recomendaciones fundamentadas que responden claramente al objeto de la investigación: ¿qué pasos debe dar la Cooperación Española en el marco de la nueva Ley 1/2023 para dinamizar la I.I?

Los objetivos específicos que se plantearon para lograrlo son analizar y entender el Sistema de Cooperación Internacional en España, identificar sus principales limitaciones y oportunidades en contraste con otros países europeos, particularmente con relación a la CF. Además, se trata de identificar buenas prácticas y casos de éxito de I.I a nivel europeo y en España, que ayuden a ilustrar de forma práctica lo que necesita el nuevo sistema de cooperación al desarrollo español impulsado por la Ley 1/2023 para adaptarse a los desafíos globales y aumentar el impacto de sus intervenciones.

El estudio se dividió en tres fases siguiendo diferentes metodologías⁷ en cada uno de ellos:

- **Fase Diagnóstico:** el análisis general de la arquitectura y gobernanza de la CI al Desarrollo, y de la CF en particular, a través de un análisis comparado de los principales países de la UE (Alemania, Francia y Holanda), la identificación de sus volúmenes de operación, el peso de sus principales actores públicos y privados, y las características e instrumentos de financiación principales. Esta fase se realizó usando la información y literatura pública disponible lo que ha permitido seleccionar los países/sistemas que han conformado el foco de la siguiente etapa.
- **Fase Estudio:** el análisis en profundidad de los sistemas de cooperación español, francés, alemán y holandés con foco en un análisis DAFO de la CF en España: sus principales limitaciones, amenazas, fortalezas y oportunidades. Esta fase se ha realizado a través de entrevistas en profundidad con los principales actores públicos y privados de la CF y de la I.I en cada uno de los países objeto del estudio. Se han realizado un total de 23 entrevistas⁸.
- **Fase Casos de Éxito:** análisis en profundidad de los casos de éxito⁹ de I.I realizados por las instituciones financieras de Francia, Holanda, Alemania y España e identificados durante la fase de estudio, y que demuestran la gran oportunidad que supondría para la CF española poder convertir la I.I en una corriente principal dentro del sistema de CF desde España y hacia países en desarrollo.

Durante la Fase de Estudio se publicó la nueva Ley 1/2023, que incorpora alguna de las recomendaciones que ya habían sido identificadas por éste y otros análisis, como se explicará más adelante, por lo que se en este artículo se pone el foco en las oportunidades aún no abordadas por la Ley, concretamente en lo referente al nuevo instrumento principal de la CF que viene a sustituir al Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), el Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES), aún a la espera del desarrollo de su Reglamento, lo que presumiblemente confirme la estructura definitiva que adoptará¹⁰.

El presente artículo está estructurado en base a una hipótesis desarrollada con toda la información recopilada de nuestras investigaciones y entrevistas, y en base a los aprendizajes obtenidos:

- A pesar de las reformas incorporadas por la Ley 1/2023, nuestro sistema de CF está sujeto aún a algunas normativas, estructuras o tradiciones que limitan su capacidad de actuación y su posibilidad de estructurar proyectos/intervenciones como los mencionados en este artículo.
- Para poder realizar intervenciones de este tipo, es necesario flexibilizar y agilizar nuestro sistema de CF, adaptándolo a nuevos capitales e instrumentos. Esto permitiría acceder a nuevas fuentes de financiación e instrumentos, diseñar soluciones novedosas junto con nuevos actores, dinamizando la I.I y aumentando el impacto de nuestra cooperación.
- Por tanto, para que el sistema de cooperación en España pueda dinamizar la I.I hacia países en desarrollo, la CF debe convertirse en uno de los ejes principales de la cooperación española. Para ello resulta imprescindible introducir nuevos actores, nuevas estrategias como la I.I, y todo en el marco de nuevas colaboraciones

⁷ Cabe mencionar que el detalle de dichos análisis no se desarrolla en el presente artículo, al no ser objeto directo del trabajo de investigación en torno a la Ley 1/2023. Sin embargo, se presentan las principales conclusiones de estos análisis a lo largo del mismo con el fin de completar las hipótesis y argumentos ofrecidos como conclusiones y recomendaciones.

⁸ Durante la fase de estudio se realizaron entrevistas en profundidad en un primer momento con los principales actores del sector público (España: COFIDES, AECID, FONPRODE; Holanda: FMO; Alemania: KfW y EDFI), del sector privado (en esencia los Consejos Asesores para la inversión de Impacto de España-SpainNab, Francia-Fair, Alemania-Bundesinitiative Impact Investing y Holanda-Dutch NAB); fondos de inversión y/o gestoras (Global Social Impact Investments, Impact Bridge, Spainsif, Open Value Foundation, Oryx Impact, SNV, 2XCO, Crédit Coopératif, Regmifa, Fondo Huruma), así como diversas entidades del tercer sector como Intermon Oxfam, Anesvad, Fundación BBVA.

⁹ Como casos de éxito y buenas prácticas, se analizaron los siguientes fondos: Regmifa (www.regmifa.com/); Huruma (<https://fondohuruma.com/>); GSIF- MAPFRE (<https://globalsocialimpact.es/es/inicio/>); 2XGlobal (<https://www.es2xchallenge.org/>); Menstrual Hygiene Management D.I.B de la AfD y el Fondo Holandés de Clima y Desarrollo (DFCD) (<https://www.greenclimate.fund/>). Para ello se llevó a cabo un trabajo de investigación a través de fuentes abiertas, complementado con entrevistas en profundidad directamente con los actores de los fondos. A través de fichas de Casos de éxito se analizó la teoría del cambio, en concreto los siguientes elementos: Problema (Retos financieros y retos no financieros que aborda el fondo); Solución (Alianzas estratégicas; Instrumentos y recursos); Estructura financiera y Sostenibilidad; Tiempo y coste).

¹⁰ Al momento de redacción del presente artículo, no se encuentra aprobado el Reglamento del FEDES no pudiendo ser contrastados las hipótesis y planteamientos expuestos.

público-privadas tal y como se identifican en el presente artículo. Esto permitiría diseñar, estructurar, financiar e implementar proyectos de inversión innovadores como los presentados en este artículo como buenas prácticas o casos de éxito.

Este artículo incluye unas recomendaciones y conclusiones que podrían contribuir a confirmar esta hipótesis e impulsar el papel del sector público como dinamizador de la I.I en el marco de la nueva Ley 1/2023 y el Reglamento del FEDES.

3. La cooperación financiera como futuro pilar del sistema de cooperación al desarrollo

La CF en España, al igual que en otros países europeos, es un componente de la CI al desarrollo dirigido a apoyar el progreso a través de la transferencia de recursos financieros al país receptor, directa o indirectamente y de forma reembolsable o no reembolsable, como por ejemplo los créditos a Estados, los préstamos a instituciones financieras o algunas inversiones de capital. La cooperación tradicional, por el contrario, apoya el desarrollo a través de las donaciones y subvenciones destinadas a la ayuda programática y la cooperación técnica, también directa o indirectamente. Con la popularización de los microcréditos y la sofisticación de las operaciones microcrediticias, la CF comenzó a invertir en el desarrollo a través de las llamadas Instituciones Microfinancieras (IMF), abriendo la puerta a nuevas modalidades y herramientas de financiación en la cooperación.

Desde entonces la CF, y en particular la CF reembolsable, está en auge y ha continuado evolucionando con la incorporación de nuevas herramientas y modalidades de proyectos adaptados al nuevo contexto global. Como ya anticipa el Consejo de Cooperación (2020), “la cooperación financiera debe ser en el futuro uno de los pilares del sistema público de cooperación al desarrollo”.

3.1. Evolución de la Cooperación Financiera Española

La CF en España tiene sus orígenes en el FAD, que tenía el objetivo de fomentar la exportación en países en desarrollo. Más tarde y en paralelo se creó el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM), cuyo objetivo era fomentar los servicios financieros dirigidos a la microempresa en países en desarrollo como estrategia de lucha contra la pobreza. Las microfinanzas ya precisaban de la colaboración de nuevos actores y recursos privados con la cooperación tradicional y se considera un antecedente a lo que hoy llamamos I.I.

En línea con la agenda 2015 y los compromisos internacionales, los recursos del FAD se redujeron para incrementar los recursos destinados a aportaciones a Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y organismos internacionales. Finalmente, en 2010 se tomó la decisión de separar los dos objetivos del FAD con la creación de dos fondos. Por un lado, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) que tenía como objetivo la internacionalización de la empresa española, cuyos fondos no contabilizaban como AOD. Por otro lado, el FONPRODE, cuyo objetivo era la promoción del desarrollo en países en vías de desarrollo, totalmente desligado de los intereses comerciales españoles y cuyos fondos contabilizaban como AOD. El FCM fue integrado en el FONPRODE tras su creación. El FONPRODE se convirtió en el principal instrumento de la CF al servicio de la política española de cooperación y posicionó el concepto de inversión reembolsable como un complemento o alternativa a la cooperación tradicional no reembolsable, seña de identidad hasta entonces de la cooperación española, y antecedente del nuevo FEDES, incluido en la nueva Ley.

3.2. La gobernanza de la Cooperación Financiera Española

La Cooperación Española se ha regido hasta ahora por la Ley 23/1998, determinando la misión, prioridades y objetivos de la política de CI. La CF, específicamente, se realiza a través del Departamento de la Oficina del FONPRODE, que depende de la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC), determinando la estructura y gobernanza de la CF.

Por tanto, es la AECID la que lidera y gestiona la CF y los recursos del FONPRODE con el apoyo de la Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES), que aporta la capacidad y conocimientos técnico-financieros en calidad de agente técnico y experto independiente, y con el apoyo del Instituto de Crédito Oficial (ICO), que actúa como agente financiero del FONPRODE, prestando su forma jurídica en las operaciones de financiación. Su estructura queda desarrollada en la figura 1.

Figura 1. Estructura de la CF en España y sus principales actores



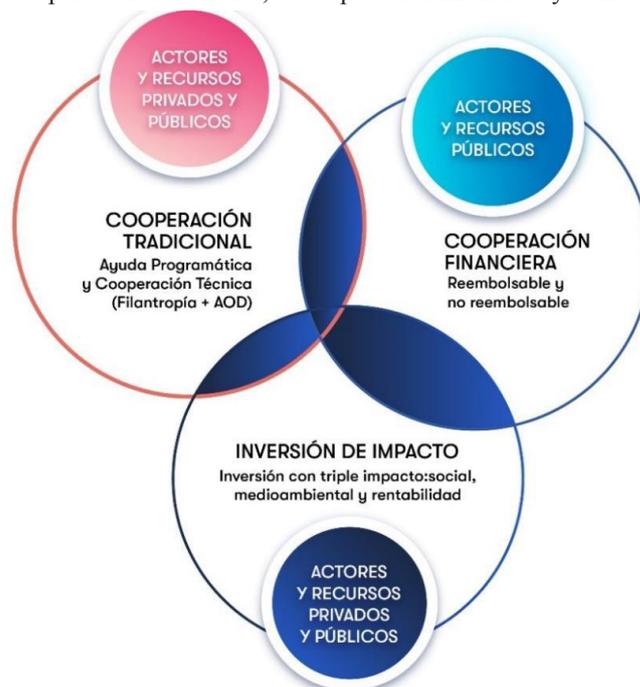
Fuente: Elaboración propia.

3.3. El futuro de la Cooperación financiera

La existencia de las limitaciones mencionadas quizás haya condicionado la CF en España, pero no ha impedido su crecimiento ni tampoco el surgimiento de una nueva estrategia que refuerza la CF, la denominada I.I, un sector incipiente y en pleno auge. La I.I también se conoce como inversión de triple impacto, ya que busca invertir en proyectos, empresas, organizaciones o fondos cuya intención sea generar un triple impacto, positivo y medible, en la sociedad, en el medio ambiente y en la generación de retornos económicos (ver Figura 2).

Esta estrategia de inversión pretende atraer hacia la CI los recursos de inversores privados y públicos que quieran contribuir a la consecución de los ODS a cambio del triple impacto mencionado. Este capital privado, sumado a los fondos públicos de cooperación, aumentan el músculo financiero y pueden contribuir a obtener un mayor impacto. Para su funcionamiento y éxito, la I.I requiere de alianzas entre actores diversos, públicos y privados, capaces de diseñar e implementar soluciones innovadoras con una variedad de instrumentos financieros, capaces de cubrir las necesidades y realidades de inversores con diferentes niveles de riesgo.

Figura 2. La cooperación tradicional, la cooperación financiera y la inversión de impacto



Fuente: Elaboración propia.

La I.I se lleva a cabo a través de las instituciones de CF, como las IFD o los bancos y agencias de desarrollo, llevando a algunos países de la UE a diseñar estrategias públicas alrededor de esta nueva estrategia, a adaptar las estructuras y gobernanzas de la CF, y/o a dotarlas de recursos y normativas que faciliten el desarrollo de este tipo de inversiones. En concreto, un análisis comparado de las principales IFD Europeas nos permite ver el nivel de desarrollo de las IFD de Alemania, Francia y Holanda en comparación al modelo de España, atendiendo principalmente a su disposición legal, su estructura y mandato, el volumen de recursos e instrumentos financieros, tal y como refleja el siguiente cuadro.¹¹

Cuadro 1. Comparación de las principales IFD europeas

IFD	COFIDES (España)	KfW DEG (Alemania)	PROPARCO (Francia)	FMO (Holanda)
Entidad Legal	Empresa comercial	Banco estatal de inversión y desarrollo	Sociedad de responsabilidad limitada	Banco de desarrollo. Sociedad pública de responsabilidades limitada.
Licencia Bancaria	No	Sí	Sí	Sí
Estructura y mandato	COFIDES apoya a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en la gestión del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) bajo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	KfW Development Bank (DB) es el brazo financiero de la Cooperación al Desarrollo alemana. Existe en paralelo al brazo técnico, GIZ, ambos bajo la supervisión del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Dentro de su acción internacional, KfW, además del DB, cuenta con el DEG, creado para apoyar empresas privadas invirtiendo en países en desarrollo.	El mandato de PROPARCO es invertir y apoyar a empresas, proyectos e instituciones financieras del sector privado para contribuir al desarrollo de los países en vías de desarrollo.	El mandato de FMO es promover el desarrollo del sector privado en países en vías de desarrollo. El gobierno garantiza los compromisos financieros de FMO, quien además gestiona varios fondos gubernamentales.
Porfolio (Activos bajo gestión / asesoramiento)	1.354 M EUR 210 proyectos FONPRODE: 361 M EUR (2018)	9.886 M EUR 603 proyectos (100% II)	9.501 M EUR 1248 proyectos	8.934 M EUR 558 proyectos (100% II)
Flujo de inversión 2022	100 M EUR nuevos compromisos anuales 19 proyectos 229 M EUR en fondos de inversión FONPRODE – 7 M EUR (2018)	1.61 M EUR nuevos compromisos anuales 2.861.000 M EUR en fondos de inversión 77 proyectos (100% II)	1.531 M EUR nuevos compromisos anuales 152 proyectos 950 M EUR en fondos de inversión	1.813 M EUR nuevos compromisos anuales 85 proyectos 1.429 M EUR en fondos de inversión (100% II)
Instrumentos	Capital & cuasicapital: 33% Deuda: 67% Garantías: No	Capital & cuasicapital: 37% Deuda: 63% Garantías: No	Capital & cuasicapital: 23% Deuda: 65% Garantías: 12%	Capital y cuasicapital: 35% Deuda: 62% Garantías: 3%
Fondo de Asistencia Técnica	No	Sí	Sí	Sí
Sectores de actuación	Sector financiero: 43% Infraestructura: 31% Industria/manufactura: 16%	Sector financiero: 28% Industria/manufactura: 20% Infraestructura (electricidad): 14%	Sector financiero: 35% Industria/manufactura: 19% Infraestructura: 23%	Sector financiero: 41% Infraestructura (electricidad): 23% Agroindustria: 12%
Regiones de actuación	América Latina y el Caribe: 60% África subsahariana: 17%	América Latina y el Caribe: 28% África subsahariana: 22%	África subsahariana: 42% América Latina y el Caribe: 21%	África subsahariana: 30% América Latina y el Caribe: 20%

Fuente: EDFI (datos clave 2022).

El desarrollo de la I.I en España ha sido liderado principalmente por el sector privado: gestoras de fondos, fundaciones y aceleradoras, unidas para promover la adhesión de España al GSG¹², y para la creación del SpainNAB, el Consejo Asesor para la I.I en España. Aunque la I.I es aún incipiente en España, ya forma parte de las estrategias de CF de muchos países de la UE y del mundo occidental, y aparece mencionada por primera vez en la nueva Ley como una herramienta para la CF.

¹¹ Últimos datos de los informes anuales del FONPRODE. Del año 2022 sólo existe un informe sobre los tres primeros trimestres.

¹² Comité de Dirección Global para la I.I, por sus siglas en inglés

Así mismo, el potencial del sector de la I.I se observa en el último informe de SpainNAB (2022) según el cual el volumen de capital gestionado en el sector de la I.I creció un 12% en 2021, procedente en su mayoría de inversores privados (68%), seguido de la banca ética y social (18%) y Fundaciones (10%). Son los actores privados, principalmente los fondos de capital, los que han liderado el proceso de creación de la infraestructura para la I.I en España, abriendo el camino a otros inversores y actores. También son los que han liderado el establecimiento de alianzas innovadoras público-privadas internacionales entre actores con capitales e intereses muy diversos, logrando diseñar vehículos de inversión tan novedosos como el Fondo Huruma¹³.

4. La nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global

En los últimos años, numerosos estudios (Congreso de los Diputados, 2020; Consejo de Cooperación, 2020; Coordinadora ONGD, 2021; Consejo de Cooperación para el Desarrollo, 2022, entre otros) han identificado y sugerido diversas reformas al sistema de CI en España, reformas para inspirar un nuevo marco normativo que contribuya a agilizar su funcionamiento y aumentar su impacto. Recientemente, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo (2021) publicó un informe que analiza la CF en España y plantea propuestas de reforma. Asimismo, la OCDE (2022) destaca las fortalezas del sistema de cooperación al desarrollo español y sus ámbitos de mejora, y establece la necesidad de redefinir la CF para mejorar su eficiencia y adaptarla a los ODS.

La Ley 1/2023 parece dar respuesta a algunas de estas reflexiones y análisis de la sociedad civil, academia y sector privado, con propuestas para modernizar y actualizar la política de CF española en línea con las dinámicas globales, enfatizando su relevancia y definiendo nuevas modalidades de financiación para atraer nuevos actores y recursos privados y acceder así a los instrumentos novedosos que ofrecen las instituciones europeas a través de sus nuevos fondos presupuestarios para el periodo 2021-2027 (*Next Generation*), y que ven en la CF y en la I.I un importante complemento a la cooperación tradicional para responder a la Agenda 2030.

4.1. Principales Novedades de la Ley

La Ley 1/2023 ratifica el compromiso de nuestro país con el cumplimiento de la Agenda 2030 y la voluntad de reforzar “los compromisos multilaterales y los acuerdos adoptados en el seno de la Unión Europea”, y confirma que “España destinará el 0,7% de la renta nacional bruta (RNB) a la AOD, conforme a los criterios contables acordados en el seno de la OCDE, en el horizonte del año 2030”.

A grandes rasgos, la Ley introduce algunas novedades que responden a cambios solicitados por el ecosistema de cooperación, específicamente:

- Una reforma del sistema de cooperación española, que recoge también una reforma de la AECID.
- La reforma de la principal herramienta de la CF, el FONPRODE, que se transforma en el FEDES.
- Un apoyo claro a la cooperación público-privada, orientada al establecimiento de alianzas estratégicas.
- Una mención concreta al papel de la I.I como ámbito preferencial de dichas alianzas.
- La aprobación de un nuevo estatuto del cooperante.

De esta manera, entendemos que la ley concreta la necesidad de adecuar el sistema de cooperación a los desafíos y cambios globales más recientes con la definición de unas líneas estratégicas:

a. *La determinación por situar la cooperación española como política de Estado*

Como establece la exposición de motivos, la adopción de una nueva Ley supone para el legislador la “oportunidad de articular en un único texto el conjunto de medidas e instrumentos que han ido configurando la política española de cooperación al desarrollo”. Así la Ley contempla:

- La necesidad de aunar voluntades desde el Parlamento, para que éste participe en la formulación de las líneas esenciales y en la definición de las prioridades estratégicas de las políticas de cooperación.
- La necesidad de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación a medio y largo plazo, haciendo partícipes a todo el conjunto de los agentes de la cooperación española, públicos y privados.
- La creación de nuevas modalidades crediticias gestionadas por el MAEUEC, así como el reconocimiento del régimen fiscal especial aplicable a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD).

¹³ El fondo Huruma es el mayor fondo de I.I social en España, con un capital de €120 millones, pionero en lograr una colaboración estratégica entre inversores públicos y privados: la UE (a través de Agrifi, COFIDES (gestor autorizado de Agrifi) y la AECID, (a través del FONPRODE). Los fondos públicos de Huruma (€30 millones) han servido de efecto catalizador para atraer capital privado de inversores particulares (€90 millones), como Caixa Bank banca privada. Huruma cuenta con una estructura financiera innovadora de tramos a medida, y su apuesta por la financiación combinada le otorga la flexibilidad necesaria para acomodar los intereses de los dos inversores públicos principales, la UE y FONPRODE, cuyos fondos están destinados a limitar el riesgo asumido por los inversores privados.

- Un tratamiento presupuestario específico para la cooperación, que contemple la posibilidad de adquirir compromisos de gastos de carácter plurianual para los programas que así lo requieran.

b. La reforma del Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo en su estructura y funcionamiento

La Ley establece los órganos competentes para la formulación de la política de cooperación para el desarrollo sostenible, donde el objeto es fortalecer el diseño institucional y la gobernanza, procurando una estructura más integrada y una actuación más coordinada, eficaz y transparente capaz de rendir cuentas.

Entre los órganos ligados a la planificación y formulación de las políticas se cuentan el Congreso de los Diputados, el Senado y los Órganos de Coordinación y Consulta, donde destacan en concreto el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (CSCDSSG) y la Comisión Interministerial de Coordinación de la Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (CICDSSG). Asimismo, la nueva ley define con precisión el sistema español de cooperación para el desarrollo, que actúa bajo la dirección del Gobierno a través del MAEUEC. La AECID continuará siendo el organismo responsable del fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la cooperación española para el desarrollo sostenible, adscrita al MAEUEC a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Esto incluye su rol como gestora del nuevo FEDES, que deberá ser desarrollado en el Reglamento del nuevo fondo, aún pendiente.

c. Fomento de Alianzas público-privadas e inclusión de la Inversión de Impacto

La Ley busca fomentar nuevos partenariados y las alianzas público-privadas entre los órganos ejecutores de la cooperación española y el sector privado, con los agentes sociales (organizaciones patronales y sindicatos), y con las entidades de la economía social y solidaria, como estrategia necesaria para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo global en los países socios de la cooperación.

Así, la Ley establece como ámbitos preferentes para estas alianzas las que fomenten

la mejora de las cadenas de valor, la asistencia técnica (A.T), la cooperación financiera, la inversión de impacto, la investigación y la innovación para el desarrollo sostenible y el fomento de la participación social en la cooperación al desarrollo sostenible (...).

Esta línea estratégica constituye un paso importante hacia una mayor flexibilidad y agilidad de la CF española, al incorporar a nuevos actores del sector privado y nuevas estrategias de inversión, como la I.I, que se perfila como un sector clave para complementar al sector público en el desarrollo e impacto de la CF.

d. Un nuevo fondo de Cooperación Financiera, el FEDES.

Otra de las novedades de la Ley es la creación de un nuevo fondo, el FEDES, como instrumento principal de la CF. A falta de la elaboración y publicación del reglamento correspondiente, parece que el FEDES continuará siendo un fondo gestionado por la AECID y carente de personalidad jurídica, por lo que no parece producirse un cambio significativo en la capacidad jurídica con respecto al FONPRODE, lo que hubiera podido garantizar una mayor autonomía en el diseño, obtención de recursos y gestión de las operaciones. Respecto a la gobernanza, parece que el FEDES mantiene una estructura similar a la mencionada anteriormente, supeditada a la coordinación de las tres instituciones que participan en su funcionamiento. Por otro lado, el FEDES sí parece contar con una mayor flexibilidad para el uso de instrumentos financieros más diversos, y deja abierta la posibilidad de ofrecer garantías y avales. Será el futuro reglamento del FEDES el que arroje mayor claridad respecto a su estructura definitiva y a las condicionalidades y características de su funcionamiento.

4.2. La Cooperación Financiera en la nueva Ley de Cooperación

A la espera de la redacción final del reglamento del nuevo FEDES por parte del Gobierno, es el actual reglamento del FONPRODE el que se mantiene y el que determina las operaciones financieras a realizar desde el fondo. Es por ello por lo que consideramos pertinente hacer hincapié, a continuación, en algunas de las limitaciones que afectan a la CF y al actual FONPRODE, y que, a falta de un reglamento específico, la nueva Ley parece no abordar. En esta sección nos referiremos, por tanto, a las limitaciones que merecen ser objeto de revisión y análisis para el desarrollo del reglamento del FEDES y que consideramos necesarias para dotar de mayor flexibilidad y agilidad a la CF. Finalmente, incluimos también algunos planteamientos y observaciones derivados de las oportunidades analizadas durante entrevistas con actores privados y públicos, involucrados en la CF y en la I.I en España y en la UE así como el análisis de los casos de éxitos analizados. Conviene señalar que algunas de estas observaciones implicarán modificaciones importantes en la arquitectura de la CF española, lo que requerirá un análisis más detallado y un posterior debate para lograr los necesarios pactos institucionales.

4.2.1. La falta de personalidad jurídica del principal instrumento de cooperación financiera al desarrollo (FEDES)

La Ley 36/2010 del FONPRODE establece que se trata de un fondo carente de personalidad jurídica a los que se refiere el artículo 2.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. La nueva Ley, confirma que el FEDES sigue manteniendo esa misma condición.

Esto significa una dependencia de la asignación presupuestaria que se le dote para financiar sus operaciones, sin poder captar dichos recursos en el mercado. La nueva Ley establece que para la cobertura anual de las necesidades financieras del FEDES, la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) consignará una dotación presupuestaria para el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Además de establecer las dotaciones anuales del FEDES, dicha ley fija anualmente el importe máximo de compromisos anuales con cargo al FEDES, con la necesidad de que la SECI elabore un informe sobre el impacto en el déficit público en los términos que se determinen reglamentariamente. Esto ya ocurre con el FONPRODE, que anualmente ha tenido limitaciones en las autorizaciones de operaciones con impacto en déficit público. Esta limitación se debe a que los recursos de los que depende el FONPRODE, provienen del capítulo 8 del PGE, que hace referencia a activos financieros¹⁴.

Esto ha supuesto que durante los años 2013-2020, el PGE prohibiera la autorización de operaciones de carácter no reembolsable con cargo al FONPRODE, con la excepción de los gastos de gestión del fondo, para evitar el impacto en déficit. Esta limitación ha restringido, por ejemplo, la capacidad de financiar la A.T para ciertos proyectos, esencial para complementar y potenciar el impacto de las inversiones. Además, al depender de fondos públicos y no tener personalidad jurídica ni un balance propio, el FONPRODE no ha podido llevar a cabo una gestión activa del riesgo, como hacen otras instituciones financieras del entorno, lo que ha limitado también su participación con carácter concesional.

Este requisito incrementa, además, la carga documental y los procesos requeridos para la aprobación de las propuestas de financiación con cargo al FONPRODE. Estas deben ir acompañadas por un informe sobre su impacto en déficit público, de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), de una valoración de riesgos del Ministerio de Hacienda, y de un análisis previo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos (CDGAE), antes de que el Consejo de Ministros decida sobre su aprobación. Adicionalmente, al carecer de personalidad jurídica, el FONPRODE depende del ICO, que actúa como agente financiero, lo que incrementa su dependencia externa y limita su potestad para actuar por cuenta propia. Queda por ver si el nuevo Reglamento del FEDES simplifica los procesos, permitiendo mayor agilidad en la aprobación de sus operaciones.

Por tanto, que el FEDES siga siendo un fondo sin personalidad jurídica hace que difícilmente sea comparable a IFD del entorno como PROPARCO, KfW y FMO todos ellos que sí cuentan con esa independencia al tratarse de entidades con responsabilidad limitada¹⁵. Se trata, además, de una limitación que afecta e incluso determina el resto de las limitaciones descritas a continuación. Mientras el FEDES siga sin contar con la autonomía para diseñar, financiar y gestionar las inversiones, muchas de las limitaciones se mantendrán. De esto se desprenden los análisis recogidos en el cuadro 2.

Cuadro 2. Análisis y observaciones respecto a la falta de personalidad jurídica del FEDES

- Una posibilidad, a corto plazo, es la creación de una entidad financiera con personalidad jurídica que gestione el FEDES. Esto permitiría dotarlo de mayor independencia operativa, al no depender de un agente financiero, y de mayor capacidad financiera. Tendría capacidad de gestionar el riesgo, acceder a recursos en los mercados financieros y realizar operaciones no reembolsables, como la A.T, en combinación con operaciones reembolsables, para reforzar así las inversiones.
- Si el FEDES continúa dependiendo de asignaciones presupuestarias para su financiación, será necesario considerar la excepcionalidad para algunas operaciones del FEDES con impacto en el déficit, como la A.T u otras operaciones no reembolsables o más arriesgadas, para que la CF pueda realizar la labor de catalizadora de fondos privados para la I.I, y desarrollar así el mercado de gestoras de impacto en España. Esto incrementará las opciones de inversión, posibilitando la colocación de la totalidad del presupuesto asignado por el PGE y maximizar el impacto.
- A largo plazo, la solución más adecuada parecería ser la creación de un banco de desarrollo español, tal y como se ha optado en el resto de países analizados en este artículo, una única entidad responsable de la CF al desarrollo pública y privada o, alternativamente, dos entidades, un banco de desarrollo a cargo de la CF con el sector público, y una IFD, una posible filial, a cargo de la CF con el sector privado. Esta entidad o entidades, con independencia jurídica, podrían acceder a recursos presupuestarios para objetivos específicos a través de operaciones concesionales o de A.T, y al mismo tiempo podrían realizar inversiones con el capital obtenido en el mercado y con los retornos de sus inversiones. Uno de los mayores desafíos será el consenso necesario sobre las condiciones de la creación de dicha institución y su dependencia ministerial, ya que, por coherencia política, deberá seguir las directrices estratégicas de la política de cooperación al desarrollo, definida por el MAEUEC.

¹⁴ El tamaño de los compromisos anuales de FMO, Proparco y DEG en 2021 se acerca a los €2000 millones, en contraste con el límite anual de €375 millones de autorizaciones que tiene permitido hacer el Consejo de Ministros con cargo al FONPRODE de acuerdo con el PGE de 2021. Este límite ha sido el mismo desde el año 2014, según los PGE.

¹⁵ A grandes rasgos, se observa que todos los sistemas de cooperación de los países analizados cuentan con una institución con personalidad jurídica para la C.F., principalmente en formato de Banco de desarrollo, y en muchos casos cuentan con una licencia bancaria. Estas instituciones cuentan, además, con mandatos únicos y enfocados en la cooperación al desarrollo a través del apoyo al sector privado.

- Alemania cuenta con el Grupo KfW, que tiene, por una parte, el banco de desarrollo KfW que lleva a cabo CF al desarrollo con el sector público, y, por otra parte, su filial DEG, que lleva a cabo CF al desarrollo con el sector privado. Además, el caso alemán es el único que tiene un Ministerio de Cooperación al Desarrollo (BMZ), que no está integrado en el Ministerio encargado de la agenda exterior. De esta manera, la cooperación técnica y la financiera están centralizadas y bajo el mandato de un único ministerio.
- En Francia, las entidades de CF están integradas bajo el grupo AfD, que cuenta con la propia AfD, que tiene condición de entidad financiera y lleva a cabo CF al desarrollo con el sector privado y el sector público, y su filial Proparco, que lleva a cabo CF al desarrollo exclusivamente con el sector privado.
- Por último, Holanda cuenta con un banco de desarrollo, el FMO, que lleva a cabo CF al desarrollo con el sector público y privado. La forma jurídica de banco de desarrollo con una licencia bancaria les permite acudir a los mercados de capitales para financiarse, lo que les ha permitido desarrollar un importante músculo financiero y gestionar su propio riesgo, participando en operaciones más arriesgadas de blending, realizando así una labor de catalizadores del capital privado. Además, el accionista principal, el ministerio de Finanzas de Holanda, garantiza sus operaciones y le otorga una solvencia triple A, lo cual le permite hacer una mayor gestión del riesgo. Finalmente, al gestionar fondos gubernamentales, como, entre otros, el DFCD, analizado en los casos de estudio, le permite asumir el liderazgo de invertir en países de mayor riesgo.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.2. Una estructura tripartita que resta agilidad y flexibilidad a la cooperación financiera

La gestión tripartita del FONPRODE, realizada por 3 entidades que dependen de distintos Ministerios tal y como presenta la figura 1, se debe en parte a su falta de personalidad jurídica, y lo expone a una inestabilidad mayor, a una mayor dependencia de los cambios políticos, a un encarecimiento de los gastos de gestión y a la falta de liderazgo claro que dificulta la coordinación y la coherencia estratégica.

Esta estructura tripartita genera además ineficiencias en el sistema (ver cuadro 3), ya que las tres instituciones intervienen en distintos momentos del ciclo de operaciones, lo que en ocasiones complica la coordinación. COFIDES presta servicios de apoyo a la Oficina del FONPRODE en la preidentificación, diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos, mientras que el ICO interviene en la negociación, formalización y firma. Las intervenciones de las entidades en momentos diferentes del ciclo de la operación, ralentiza el proceso, fragmentan el conocimiento entre las diferentes fases y provocan vacíos de liderazgo en la gestión del FONPRODE. El apoyo técnico prestado por COFIDES al FONPRODE como experto independiente es imprescindible y se valora muy positivamente, ya que la AECID no cuenta con esa capacidad. Sin embargo, al mismo tiempo limita la acumulación de conocimiento especializado en la Oficina del FONPRODE, y crea dependencia de la asistencia externa.

Por otra parte, COFIDES tiene un doble mandato, la internacionalización de la empresa española y la promoción del desarrollo, lo que presenta un conflicto de interés en la toma de decisiones, alineamiento de prioridades, etc., mientras que el ICO es un banco público, no un banco de desarrollo, lo que limita su rol al de un mero pagador.

La Ley establece que la gestión del FEDES sigue correspondiendo a la AECID y que será el Reglamento el que desarrolle los términos de su gestión y podrá definir la participación de otras entidades en su gestión. Queda por ver si dicho Reglamento dotará a la AECID de una gestión más centralizada, sin necesidad de depender de las instituciones mencionadas anteriormente, y si permitirá a la AECID contar con unos recursos dedicados y especializados en torno a todo el ciclo de inversión de operaciones del FEDES.

Cuadro 3. Análisis y observaciones respecto a la estructura tripartita del FEDES

- La CF necesita de un mandato único, liderado por una política de Estado, que defina de forma clara y coherente los roles de las entidades que la conforman y que establezca unos mecanismos ágiles de coordinación entre ellas. La participación y coordinación de los diferentes Ministerios ha de ser revisada y definida en torno a aspectos estratégicos, y el liderazgo de la agenda debería centralizarse en el Ministerio responsable de la agenda de cooperación al desarrollo.
- La capacidad técnica de la CF debería estar integrada bajo una misma institución, con unos recursos humanos dedicados y especializados en torno a todo el ciclo de inversión. Dicha entidad debería de ser independiente en la gestión de los fondos y en la toma de decisiones, siguiendo las directrices estratégicas definidas por los Ministerios competentes. Una gestión íntegra del ciclo de las inversiones permitirá un mayor conocimiento especializado.
- En Alemania, el BMZ proporciona unas directrices de CF dirigidas a KfW DB y DEG, que guían la actuación de las tres entidades, a la vez que les permite operar con una relativa independencia.

- En el caso de Holanda, la agenda de cooperación, comercio e inversión se combinó hace años, con la intención de actuar en países en vías de desarrollo con fondos más allá de los reportados como AOD. Desde el 2010, se considera al sector privado como un elemento clave de la política de cooperación al desarrollo holandesa. Esto permite establecer una agenda de cooperación al desarrollo conectada con una agenda de inversión que establece las líneas orientativas de FMO, aunque éste actúe con relativa independencia.
- Finalmente, en el caso de Francia la CF responde a una política de Estado que plantea una clara apuesta desde el Gobierno de incentivar el trabajo colaborativo entre los servicios de la Administración Pública, el Grupo AfD y los agentes de la economía social y la economía inclusiva.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.3. Trabas Normativas y Legislativas que limitan el alcance e impacto del FONPRODE/FEDES

Además de las limitaciones descritas y derivadas de la falta de personalidad jurídica, el FONPRODE cuenta con una serie de trabas normativas y legislativas que afectan también a su capacidad de actuación y alcance (cuadro 4).

Por un lado, la regulación del FONPRODE no permite mucha flexibilidad en cuanto a las modalidades de financiación posibles, y es restrictiva en cuanto a los beneficiarios y a las condiciones para el uso de los instrumentos disponibles que incluyen donaciones, préstamos o créditos y líneas de crédito, adquisición de deuda emitida por sociedades de propósito específico y la adquisición temporal de acciones o participaciones directas de capital o cuasi capital. El actual reglamento del FONPRODE no contempla la posibilidad de emitir garantías, lo cual limita la posibilidad de cubrir el riesgo de ciertas operaciones. Las garantías se han convertido en un instrumento esencial para la II, ya que ayudan a canalizar la inversión privada hacia áreas con impacto positivo en la consecución de los ODS debido a su mitigación del riesgo. Esto se refleja en la nueva arquitectura financiera de desarrollo de la UE, que en su nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) incorpora, en su pilar geográfico, un marco de inversión compuesto por el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS+) y el fondo de Garantías para la Acción Exterior (EAG por sus siglas en inglés), como ventana de garantías.

El nuevo FEDES, sin embargo, sí cuenta con la opción de emplear instrumentos financieros más flexibles, y deja abierta la posibilidad de ofrecer garantías y avales, ya que la Ley establece la posibilidad de constituirse fondos destinados a contra garantizar o a facilitar la emisión de garantías y avales.

A las características anteriores descritas del FONPRODE, hay que añadir el requisito de que todas las operaciones sean computadas como AOD y tienen, por tanto, impacto en el déficit. Esto limita el tipo de proyectos a financiar por el FONPRODE que no le permitía ocupar posiciones *junior* en fondos estructurados, posiciones con mayor riesgo, de cara a la movilización de mayores recursos privados en tramos *senior*¹⁶. Además, la AOD limita ciertas operaciones con el sector privado, así como el ámbito de actuación geográfico y sectorial. La nueva ley establece que, dado el objeto del FEDES, su financiación se otorgará en términos concesionales, contribuyendo, cuando proceda, al cómputo de la AOD, y responderá también, en su caso, a la métrica del AOTDS de la OCDE. Resulta positivo que la ley haga referencia al AOTDS, que reporta flujos más allá de los tradicionalmente reportados como AOD, abriendo así la posibilidad de que no todas las operaciones del FEDES necesariamente computen como AOD.

Finalmente, la normativa del FONPRODE establece un ciclo de gestión de las operaciones que resulta complejo y poco ágil, con excesiva carga burocrática, obligando en ocasiones a que las mismas entidades validen las mismas propuestas en distintas etapas del proceso. El Comité Ejecutivo del FONPRODE tiene en su composición a titulares de los distintos ministerios involucrados, pero no cuenta con expertos técnicos. Además, su poder de decisión es muy limitado, ya que todas las operaciones propuestas para financiar a cargo del FONPRODE deben aprobarse por el Consejo de ministros, sin importar el tamaño ni si la operación se realiza con el sector público o privado, provocando retrasos en la aprobación de las propuestas de financiación del FONPRODE. Queda por ver si el nuevo Reglamento del FEDES agilizará el ciclo de gestión de operaciones del nuevo fondo, aligerando la carga burocrática y dotándolo de un Comité Ejecutivo con una composición adecuada al objeto del fondo y con mayor poder de decisión.

Cuadro 4. Análisis y observaciones respecto a las trabas normativas y legislativas

- La Ley ya ofrece una serie de instrumentos financieros que podrán ser empleados con la financiación del FEDES. Sin embargo, la constitución de una entidad financiera con personalidad jurídica y con el adecuado *expertise* para estructurar garantías, permitirá mayores oportunidades en la atracción de flujos privados.
- Una de las reformas más demandadas parece estar ya incluida en la Ley, y hace referencia a que ya no es necesario que todo el presupuesto del FEDES compute como AOD y por tanto impacte en el déficit, lo que implica dotar al FEDES de recursos no reembolsables y reembolsables que le permitirá asumir mayores riesgos. En Francia, Alemania u Holanda, las operaciones financieras de los bancos e instituciones financieras de desarrollo no computan en su totalidad como AOD, lo que garantiza una mayor flexibilidad a la hora de estructurar fondos o usar instrumentos diferentes. Además, las instituciones de dichos países tienen mayor autonomía para decidir sobre las inversiones: cuentan con comités de inversión y comités de riesgos con el *expertise* adecuado que les permiten tomar decisiones sobre las operaciones a financiar.

¹⁶ La deuda senior tiene menos riesgo que la deuda junior, debido al orden de prelación a la hora de cobrar la deuda, frente a un tramo junior.

– Finalmente, una gobernanza más ágil en cuanto a la tramitación y carga documental facilitará las operaciones y hará más atractiva la financiación del FEDES. Su Comité Ejecutivo debería de tener mayor poder de decisión y contar, no sólo con representantes ministeriales, sino también con expertos en estructuración de inversiones y cooperación al desarrollo. Podría asimilarse a un comité de inversiones que tome decisiones sobre la aprobación de algunas operaciones, dejando solamente a elevación y aprobación del Consejo de ministros aquellas operaciones con Estados o de mayor envergadura financiera. Este es el caso de Proparco, que cuenta con un Comité de Riesgos y Auditoría y también un Comité Asesor de Inversiones que integra miembros de la AFD por su conocimiento sectorial o geográfico y miembros externos por su conocimiento inversor y financiero en los países en los que opera, entre otros. Por su parte, las decisiones de inversión del FMO son independientes, aunque informe al Ministerio de Asuntos Exteriores para determinadas operaciones. Cuenta con equipos especializados de inversión y gestores de impacto y con un comité de crédito que analiza las propuestas, las aprueba, lleva a cabo actividades de originación y ejecuta las inversiones. Además, FMO destaca por ofrecer financiación catalítica ya que asume riesgos que el sector comercial bancario no está dispuesto a tomar. El ministerio de Finanzas, como accionista principal, proporciona la garantía de sus operaciones y le permite tener una solvencia triple A, lo cual permite al FMO hacer una mayor gestión de riesgo. Esto es una palanca esencial para que la I.I que realiza alcance su máximo potencial.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.4. Una cooperación financiera basada en modelos tradicionales y con capacidad limitada

La cooperación técnica española, liderada por la AECID, ha sido tradicionalmente considerada una de las de mayor impacto a nivel internacional, principalmente en América Latina, gracias a su red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). Aunque esto continúa siendo una fortaleza, nuestra cooperación continúa asentada fundamentalmente en un modelo tradicional de cooperación a fondo perdido y unidireccional en la relación donante-receptor, y observa con recelo la CF debido al retorno financiero que se produce a través de las operaciones reembolsables del FONPRODE.

La CF, por su parte, está limitada y hasta ahora no ha tenido relación con otros actores privados al margen de ONG o Fundaciones. La cantidad de recursos humanos expertos dedicados a la CF es muy reducida, lo que limita el conocimiento financiero y obliga a externalizar. En contraste con nuestras contrapartes europeas, la CF española cuenta con un equipo total de aproximadamente 30 personas, frente a las aproximadamente 700 de FMO, 1500 de Proparco o 3000 de KfW. A esto se une la reducción sustancial del personal técnico de la AECID en los últimos años, tanto a nivel nacional como internacional en las OTC, por las limitaciones existentes a la ampliación de masa salarial del personal laboral del sector público estatal, dificultando aún más la contratación de perfiles cualificados (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Análisis y observaciones respecto a la CF

- La Ley plantea nuevas maneras de trascender los modelos tradicionales de cooperación y anima a establecer un nuevo marco de colaboración, impulsando el intercambio de conocimientos y recursos y un mayor entendimiento que refuerce la cooperación tradicional y potencie la CF como pilar de la cooperación. Francia, en concreto, ha diseñado su CF poniendo al financiador público principal y más restrictivo, la UE, en el centro, por lo que es uno de los países de la UE que mejor está aprovechando estos recursos y los instrumentos que los acompañan.
- Las campañas institucionales informativas sobre la CF y la I.I serán esenciales para diseminar el conocimiento de forma transversal entre el conjunto de actores.
- La CF necesita aumentar los recursos técnicos, aumentando el número de profesionales del ámbito financiero en plantilla, hasta donde permita la ley, y a través de la contratación de expertos externos. Otra oportunidad resultaría de la capitalización de las fortalezas de la cooperación técnica, y de considerar la recalificación de parte del personal técnico de la AECID, dotándolos de recursos, formación e innovación, y perfeccionando sus conocimientos financieros para aumentar el conocimiento técnico de la CF Tanto FMO como Proparco son filiales de la cooperación tradicional o técnica, pero han desarrollado una arquitectura específica, se han provisto de un amplio número de personal técnico especializado, e incluso han creado unidades internas más especializadas para apoyar a los bancos de desarrollo y/o acuerdos con organizaciones externas.
- Por último, creemos imprescindible aumentar la colaboración y establecer alianzas con actores privados (ver sección 4.3.5).

Fuente: Elaboración propia.

4.2.5. Una cooperación limitada en el establecimiento de alianzas estratégicas innovadoras

La cooperación española ha sufrido importantes recortes presupuestarios en los últimos años, limitando las posibilidades de invertir en innovación y recursos, particularmente en CF. Por otro lado, existe poca representación de expertos financieros e inversores de España en las redes europeas de innovación y CF, tanto del sector público como del privado, y cuando existe suele estar fragmentada, al no contar con una única voz en la forma de un Banco de desarrollo o similar. Esto tiene un impacto directo en la falta de diseminación del conocimiento y/o acceso a las nuevas líneas de financiación e instrumentos que ofrece la UE y que podrían contribuir a desarrollar la CF. A este contexto, se unen la escasez de oferta de proyectos invertibles, la ausencia de un mercado desarrollado de gestoras de impacto con experiencia técnica y *track-record* y la falta de demanda de capital que permita su desarrollo.

Finalmente, aunque en España ya se han formalizado algunos acuerdos entre actores públicos de la cooperación y actores privados, la colaboración es aún limitada (ver cuadro 6), por lo que no son frecuentes aún los convenios o acuerdos entre la CF y actores privados, una de las piezas claves para el éxito de la I.I

Cuadro 6. Análisis y observaciones respecto a las limitaciones de la cooperación en el establecimiento de alianzas.

- Es necesario generar y aumentar la confianza en el sector de la cooperación con respecto a la CF, mejorando la información acerca de su labor, su impacto, de lo que es la I.I, y compartiendo casos de éxito nacionales e internacionales. Para ello, se debe fortalecer y dar visibilidad a las alianzas público-privadas innovadoras que se han realizado en la CF en España y otros países, y que han resultado en innovadoras y exitosas operaciones de I.I, como inspiración. Es el caso de la AfD (que ha diseñado el primer bono de impacto social en el entorno UE enfocado en género y con la participación de un Banco privado), el caso GSI-Mapfre (que ha logrado la participación de un inversor institucional), el proyecto holandés DFCD (donde colabora una ONG internacional junto con actores públicos y privados), o el proyecto 2X Ignite, surgido de la colaboración entre varias IFD internacionales y que apuesta por el desarrollo del mercado de gestoras de impacto con perspectiva de género.
- Es vital que el sector público de la cooperación establezca alianzas con nuevos actores públicos y privados, nacionales e internacionales, para capitalizar el conocimiento técnico y las diferentes experiencias y aumentar el músculo financiero total de la CF. Sólo mediante la integración de la cooperación y la promoción de innovadores acuerdos público-privados será posible movilizar los recursos suficientes para la consecución de los ODS en el año 2030. Ello se puede conseguir fomentando la participación de los actores de la CF española en foros internacionales de toma de decisiones, como la participación de COFIDES en Team Europe.
- Debemos apostar por herramientas e instrumentos innovadores y alternativos como la A.T o la financiación combinada (*blending*), que puede aumentar la colaboración entre la cooperación tradicional y la I.I, para convertir la CF española en un actor relevante a nivel europeo e internacional.
- Finalmente, el sector privado de la I.I debería poder participar en órganos consultivos como el Consejo de Cooperación al Desarrollo, para contribuir en la formulación de los sucesivos Planes Director de la Cooperación Española y de las estrategias sectoriales para codefinir conjuntamente los sectores y ámbitos de actuación principales. En Holanda ha sido el sector privado el que ha tomado la iniciativa y liderazgo para desarrollar el sector de la I.I, y el que ha logrado generar la confianza de parte de la CF pública para participar en operaciones público-privadas.

Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones y recomendaciones finales

Existen varios informes y análisis políticos que resaltan la necesidad de reformar nuestro sistema de cooperación al desarrollo, señalando las principales limitaciones de nuestro sistema actual y algunas posibles soluciones. La Ley supone un paso importante en esta dirección al abordar alguna de las reformas identificadas anteriormente, abriendo el camino para involucrar a nuevos actores y capitales para acometer la tarea de continuar diseñando un sistema de cooperación que mantenga su misión, y que incorpore, a su vez, una arquitectura, gobernanza y normativa más flexibles para adaptarse a los nuevos retos y desafíos de la Agenda 2030. Como ya ocurre en otros países europeos, se trata de apostar por la CF como pilar fundamental de la cooperación y complemento a la cooperación tradicional, y por estrategias innovadoras como la I.I. En base a los aprendizajes obtenidos del análisis realizado por este estudio, y en línea con otros informes publicados con anterioridad y también mencionados en este estudio, consideramos que, en el marco de la Ley, el nuevo sistema de cooperación en España debería aspirar a contar con las siguientes características:

- Una arquitectura sólida e integrada (cooperación multilateral, técnica y financiera), estable en el tiempo, coherente con la Agenda 2030 y con un mandato político único y claro respaldado por Presidencia.
- Un fondo de cooperación financiero dotado de personalidad jurídica, que garantice autonomía en el diseño de operaciones y en el ejercicio de sus obligaciones y responsabilidades crediticias; idealmente con una

licencia bancaria que le otorgue autonomía financiera y mayor libertad en la gestión de la cuenta de resultados.

- Una CF colaborativa y coordinada, con mandatos definidos y diferenciados (en el caso de contar con diferentes instituciones especializadas), y con un liderazgo claramente definido.
- Una CF flexible y con mayor músculo financiero, capaz de ofrecer soluciones innovadoras y multidimensionales, de aprender y de compartir experiencias para el aprendizaje y mejora continuados.
- Un sistema con más recursos humanos, profesionalizados y cualificados, que incentive la participación de todos los actores, fomentando las alianzas público-privadas-civiles a nivel nacional e internacional.
- Un sistema que aproveche las fortalezas del sistema de cooperación: la cooperación descentralizada, la presencia en terreno a través de las OTC, y el profundo conocimiento de la región de América Latina.
- Un sistema responsable y transparente que apueste por la medición del impacto, idealmente siguiendo los estándares internacionales de medición y gestión del impacto.

Confiamos en que la Ley 1/2023 y el futuro reglamento del nuevo FEDES contribuyan a avanzar en el camino hacia este sistema de CF adecuado y necesario para el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la Agenda 2030.

6. Declaración de la contribución por autoría

Tania Gómez Carrión: Conceptualización, Análisis formal, Adquisición de fondos, Investigación, Administración del proyecto, Redacción –borrador original, Redacción– revisión y edición.

Arianne Martín Rodríguez: Conceptualización, Análisis formal, Investigación, Metodología, Supervisión, Visualización, Redacción –borrador original, Redacción– revisión y edición.

Paula Tena Bassols: Conceptualización, Análisis formal, Investigación, Redacción –borrador original, Redacción–revisión y edición.

7. Referencias bibliográficas

- Congreso de los Diputados (2020): “Informe para el Estudio de la Actualización del Marco Normativo y del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, BOCG, 338. Disponible en: https://www.congreso.es/es/web/guest/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=154/000004
- Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación para el Desarrollo (2022): *El Futuro de la Cooperación Financiera en España: Propuestas de Reforma*, Madrid, Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2022/04/Documento-reforma-cooperacion-financiera-15-febrero-final.pdf>
- Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación para el Desarrollo (2020): *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la agenda 2020*, Madrid, Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Disponible en: http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2020/10/NUEVO_STMA_COOP_PARA_AG_2030-Pptas_MejoraInforme_GT_Capacidades_Cons_Coop-marzo_2020.pdf
- Coordinadora ONGD (2021): *Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo*, Madrid, Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo. Disponible en: <https://coordinadoraongd.org/campanas/un-nuevo-sistema-de-cooperacion-para-transformar-el-mundo/>
- Jefatura del Estado (2023): *Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global*, BOE nº 44 de 21 de febrero de 2023, páginas 26097 a 26139. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4512>
- Jefatura del Estado (2013): *Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014*, BOE nº 309 de 26 de diciembre de 2013, páginas 104609 a 105136. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13616>
- Jefatura del Estado (2010): *Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo*, BOE nº 257 de 23 de octubre de 2010, páginas 89439 a 89454. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-16131>
- Jefatura del Estado (2003): *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*, BOE nº 284 de 27 de noviembre de 2003, páginas 42079 a 42126. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>
- Jefatura del Estado (1998): *Ley 23/1998, del 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, BOE nº 162 de 8 de julio de 1998, páginas 22755 a 22765. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16303>
- Ministerio de Política territorial y Función Pública (2020): *Real Decreto 644/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*, BOE nº 187 de 8 de julio de 2020, páginas 48631 a 48658. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-7437>
- Ministerio de Presidencia (2015): *Real Decreto 597/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo*, BOE nº 174 de 22 de julio de 2015, páginas 61725 a 61744. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8173

- Presidencia del Gobierno (1977): *Real Decreto 509/1977, de 25 de febrero, por el que se establecen las normas rectoras de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo y se fijan los criterios para la administración y aplicación del Fondo de Ayuda al Desarrollo*, BOE nº 77 de 31 de marzo de 1977, páginas 7223 a 7224. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-8220>
- OECD (2022): *OCDE Cooperación al Desarrollo Examen de Pares: España 2022*, Paris, OECD. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/85c6a9b3-es>
- SpainNAB (2021): *La inversión de Impacto en España, Edición II*. Disponible en: https://spainnab.org/images/pdfs_conocimiento/La-inversion-de-impacto-en-Espana-en-2021.pdf