Puesta en marcha del Fondo para la Promoción del Desarrollo

Mercado flotante, Damnon Saduak, Tailandia.

[Hemera/Thinkstock]

Las reglas que determinan el funcionamiento del nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), sucesor renovado del ya extinto Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), vieron la luz el pasado 17 de junio, cuando el Consejo de Ministros aprobó su reglamento mediante Real Decreto 845/2011. La dimensión, versatilidad, modernidad y claridad de los objetivos de este conjunto de instrumentos al servicio de nuestra cooperación oficial al desarrollo ameritan que lo destaquemos en la presente sección.

Verónica López Sabater

El FONPRODE

La Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) clausura el proceso de reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que desde hace años venía siendo demandado por los agentes más sensibilizados por la cooperación al desarrollo de nuestra sociedad, así como por los compromisos asumidos a nivel internacional y que cada año apuntaban las evaluaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE del que España forma parte desde 1991. La creación del FONPRODE se constituye, por tanto, en un avance sustancial en la política española de cooperación internacional para el desarrollo, más aun cuando observamos la batería de instrumentos de cooperación al desarrollo con los que cuentan otros donantes de nuestro entorno más cercano de los que carecía nuestra Administración.

Es un instrumento de cooperación al desarrollo, gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

A diferencia del FAD, que sufría de cierta «esquizofrenia» por perseguir dos objetivos poco complementarios (ayuda al desarrollo e internacionalización de la empresa española) y por ser recursos ligados en su totalidad al interés español, es un instrumento dedicado ex-

clusivamente a cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en la Ley 23/1998 de cooperación internacional para el desarrollo: erradicar la pobreza, reducir las desigualdades sociales, así como promover la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano y sostenible de los países empobrecidos.

El FONPRODE es un instrumento dedicado exclusivamente a cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en la Ley 23/1998 de cooperación internacional para el desarrollo

Incorpora modalidades de cooperación que hasta hoy no estaban contempladas en el catálogo de actuaciones de nuestra cooperación oficial, como la cooperación bilateral, la ayuda programática o la cooperación financiera, esta última desarrollada en la última década de forma exclusiva a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM). De hecho, el componente reembolsable de este fondo (cuyos instrumentos detallaremos más adelante) se ha constituido en una auténtica novedad para la Cooperación Española, que complementa la más tradicional línea de cooperación no reembolsable, instrumentada fundamentalmente a través de la realización de donaciones (véase recuadro «Instrumentos al servicio de la cooperación al desarrollo»). Teniendo en cuenta la novedad que suponen las operaciones de cooperación financiera reembolsable, la AECID se encuentra en proceso de elaboración de un código de financiación responsable.

Otros donantes de nuestro entorno cuentan con una relativamente larga trayectoria en la gestión y administración de una cooperación financiera reembolsable de considerable magnitud.

Normas de funcionamiento

Si la extinción del FAD y la creación del FONPRODE ha sido una larga reivindicación finalmente alcanzada, la articulación de su reglamento también se ha dilatado en el tiempo, motivado fundamentalmente por la novedad del instrumento, la definición de los mecanismos de toma de decisiones, así como las metodologías de valoración de iniciativas susceptibles de recibir financiación, especialmente aquellas en el ámbito de la cooperación reembolsable. Con el reglamento (Real Decreto 845/2011) en vigor se inicia una interesantísima etapa en la que la cooperación española y los órganos de gestión del instrumento (la Oficina del FONPRODE adscrita a la Presidencia de la AECID, el Comité Ejecutivo y el Instituto de Crédito Oficial) habrán de operar siguiendo unas determinadas líneas de actuación y financiando operaciones susceptibles de recibir apoyo oficial tras el cumplimiento de los procedimientos estipulados para su aprobación, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas, que pasamos a detallar.

Operaciones financiables

El FONPRODE incorpora instrumentos de donación, préstamo, inversión y asistencia técnica.

Una primera categoría de operaciones financiables son aquellos proyectos y programas, estrategias y modalidades de ayuda programática con carácter de donación a Estados y al sector público estatal de países en desarrollo que se encuentran encuadradas en los sectores prioritarios definidos en los planes directores de la cooperación española para la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).

Otra categoría son las contribuciones voluntarias y aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros, incluidos programas y fondos fiduciarios de desarrollo constituidos o por constituir en dichos organismos, que computen como ayuda oficial al desarrollo (AOD).

Otro grupo de operaciones, en este caso con instituciones financieras internacionales (IFI) de desarrollo, contemplan la financiación de aportaciones a (i) fondos constituidos en ellas destinados a la satisfacción de las necesidades sociales básicas en países en desarrollo, en las áreas de salud, educación, acceso al agua potable y saneamiento, género, agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y cambio climático; (ii) programas y fondos para la evaluación del

Mujer peruana tejiendo. [iStockphoto]/Thinkstock.

impacto en dichos sectores y, (iii) fondos multidonante gestionados o administrados por éstas y destinados a países en situaciones de postconflicto o frágiles.

Con cargo al FONPRODE se podrán también conceder créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales con carácter no ligado dirigidas al desarrollo del tejido social y productivo de los países calificados por el CAD de la OCDE como países menos adelantados, de renta baja o de renta media. Podrán ser beneficiarios bien los Estados de países que se encuentren dentro de las prioridades geográficas establecidas por los correspondientes planes directores de la cooperación española y los planes anuales de cooperación internacional, bien por las Administraciones públicas regionales, provinciales y locales y entidades del sector público de dichos países.

En el ámbito de las microfinanzas, en el que la cooperación española ha trabajado intensamente desde 1998 con el FCM, hoy queda integrado en el FONPRODE permitiendo, además de la tradicional aprobación de líneas de financiación dirigidas a la concesión de microcréditos y créditos rotatorios, incorporar la capacidad de realizar adquisiciones de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en entidades o vehículos de inversión financiera dirigidos al fomento de las microfinanzas.

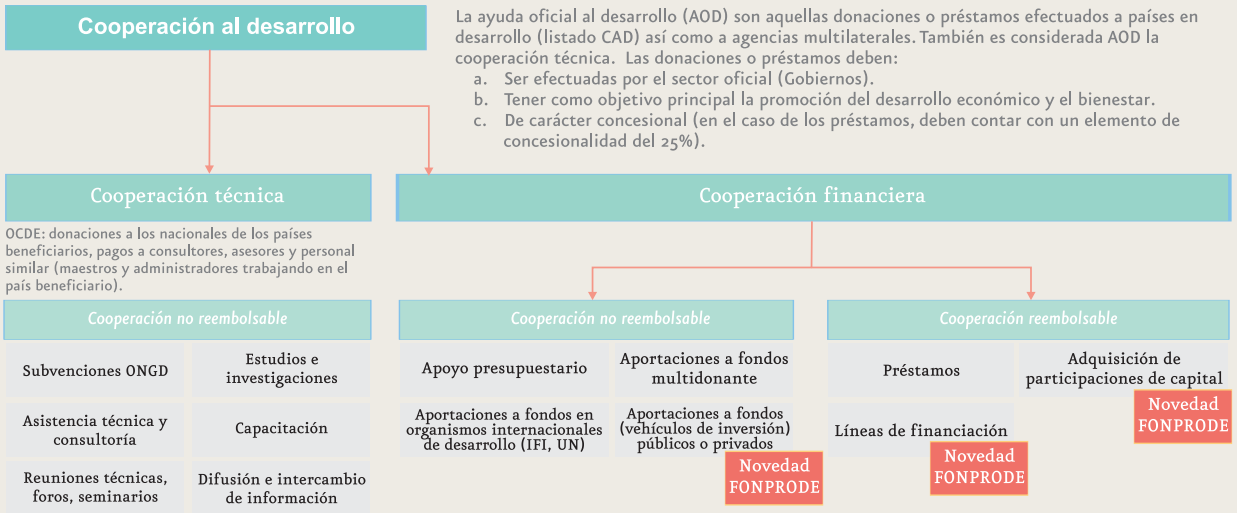
Por último, el FONPRODE podrá adquirir participaciones de capital o cuasi capital en instituciones financieras y vehículos de inversión.

La novedad de la cooperación financiera reembolsable en el ámbito de nuestra cooperación oficial obliga a que nuestra Administración sea especialmente vigilante de que las operaciones sustentadas por el FONPRODE se encuentren guiadas por los estándares reconocidos y aceptados internacionalmente en los ámbitos del medio ambiente, derechos humanos y laborales, relaciones con la comunidad y medidas contra la corrupción y el soborno.

Órganos de gestión

La gestión del FONPRODE, incluido el estudio, la planificación, la negociación y el seguimiento de las operaciones financiadas a su cargo, es competencia del MAEC, a través de la SECI y de la AECID, sin perjuicio de las competencias que la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo atribuye a otros órganos y departamentos ministeriales, como es el caso

Instrumentos al servicio de la cooperación al desarrollo



La cooperación técnica para el desarrollo incluye cualquier modalidad de asistencia dirigida a la formación de recursos humanos del país receptor, mejorando sus niveles de instrucción, adiestramiento, cualificación y capacidades técnicas y productivas en los ámbitos institucional, administrativo, económico, sanitario, social, cultural, educativo, científico o tecnológico.

La cooperación financiera, tal como la define la Ley 23/1998 de cooperación internacional para el desarrollo, se manifiesta(ba) a través de contribuciones oficiales a organismos internacionales de carácter económico y financiero, acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral, donaciones, préstamos o ayudas instrumentadas para que los países receptores pudieran afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos, y los establecidos en términos concesionales como el FCM.

Otras dos categorías de instrumentos de nuestra cooperación al desarrollo son la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo.

de la negociación con las IFI que se realiza de forma coordinada con el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) quien tiene la representación en los órganos de gobierno de dichas instituciones.

La administración del fondo es competencia de la Oficina del FONPRODE, encuadrada en la AECID con rango de Dirección, siendo sus responsabilidades las de (i) identificar y negociar las operaciones susceptibles de recibir financiación (para las aportaciones a IFI, se realizará de forma conjunta con la Dirección General de Financiación Internacional del MEH); (ii) preparar y elevar al Comité Ejecutivo del FONPRODE para su aprobación el código de financiación responsable; (iii) coordinar y preparar la programación operativa del FONPRODE; (iv) valorar y analizar las operaciones; (v) presentar las propuestas de financiación con cargo al FONPRODE para su estudio por el Comité Ejecutivo; (vi) coordinar con el ICO la elaboración de los convenios que suscribir con los beneficiarios así como cualquier acuerdo no financiero en que se regule el destino de financiación del FONPRODE; (vii) preparar, en coordinación con la representación de España ante las instituciones, los acuerdos que suscribir con organismos internacionales; (viii) llevar a cabo el seguimiento del FONPRODE; (ix) facilitar a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo del MAEC la información necesaria para realizar la evaluación del FONPRODE, elaborar conjuntamente el informe anual que el Gobierno deberá remitir al Congreso y al Senado y apoyar en la gestión presupuestaria del FONPRODE, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Instituto de Crédito Oficial.

El FONPRODE incorpora instrumentos de donación, préstamo, inversión y asistencia técnica

El Comité Ejecutivo del FONPRODE (i) estudia y valora las propuestas de financiación con cargo al FONPRODE que le sean presentadas por la Oficina proponiendo su elevación al Consejo de Ministros para su autorización; (ii) valora las operaciones de financiación de carácter reembolsable en las que figuren como prestatarios el Estado o el sector público de países que hayan alcanzado el punto de culminación en el marco de la iniciativa HIPC previamente a su elevación, por el MAEC, a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos; (iii) estudia y valora la programación operativa del FONPRODE; (iv) analiza las evaluaciones y dictámenes sobre la actuación del FONPRODE que emitan los correspondientes órganos consultivos y de control de la Cooperación Española; (v) analiza las operaciones de renegociación y condonación de los activos del FONPRODE a propuesta del ministerio competente en materia de deuda externa para su eventual aprobación por el Consejo de Ministros; (vi) revisa anualmente la cartera del FONPRODE, y (vii) examina y aprueba las cuentas anuales del FONPRODE, elaboradas por el ICO y auditadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

El Instituto de Crédito Oficial formalizará, por cuenta del Estado, los convenios que suscribir con los beneficiarios, a excepción de los acuerdos con organismos multilaterales. Asimismo, prestará los servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, agente pagador, control y, en general, todos los de carácter financiero relativos a las operaciones autorizadas con cargo al FONPRODE. Como agente financiero, realizará el seguimiento y control de los cobros y de las posibles incidencias en los mismos, así como la reclamación de las cantidades impagadas.

Procedimiento de aprobación de operaciones

El proceso arranca con la Oficina del FONPRODE ordenando la identificación de operaciones, pudiendo encargar la realización de asistencias técnicas y estudios de viabilidad con el propósito de identificar operaciones susceptibles de financiación.

En el caso de las operaciones reembolsables, será preciso que se encuentren acompañadas por una valoración *ex ante* de impacto en desarrollo que contemple cuatro elementos: la adicionalidad que aporta la cooperación española a la operación, el desempeño social, de género y medio ambiental, la aportación de la operación al cumplimiento de los objetivos de la cooperación española y la viabilidad financiera. Habrán de estar asimismo sustentadas en un análisis de riesgo, incluyendo las condiciones financieras, las garantías y los mecanismos de mitigación. En el caso de aquellas operaciones que requieran aportación de garantía soberana o el endeudamiento del sector público, dicho análisis contemplará además el impacto sobre la sostenibilidad de la deuda en el país receptor, la alineación con las estrategias de desarrollo y políticas de endeudamiento diseñadas por el país y las recomendaciones para la prevención del sobreendeudamiento emitidas por las IFI.

Asimismo, tal como lo establece la Ley 36/2010 del FONPRODE, todas las operaciones (reembolsables y no reembolsables) deberán estar acompañadas por un informe sobre impacto en el déficit público elaborado por la IGAE a solicitud de la SECI.

En cuanto a las condiciones de la financiación reembolsable, cabe señalar que ésta debe presentar garantías suficientes (y soberana si el beneficiario es un Estado). La moneda de financiación será el euro o cualquier otra admitida a cotización por el Banco Central Europeo. El plazo de devolución y los períodos de carencia habrán de impulsar la responsabilidad del deudor. En el caso de financiación a Estados o sector público, las condiciones de la financiación reembolsable deben definirse de forma que se ajusten al elemento mínimo de concesionalidad que las IFI recomiendan para cada país ::