

2015
y más

 PUBLICACIONES
COORDINADORA



La cooperación financiera en España

¿hacia un nuevo paradigma de desarrollo?

Iolanda Fresnillo i Sallán y Dani Gómez-Olivé i Casas

Autoría: Iolanda Fresnillo i Sallán y Dani Gómez-Olivé i Casas, Observatori del Deute en la Globalització

Coordinación de la publicación: [Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España](#) [Soledad Briones Alcalá, Cecilia Carballo de la Riva, Chus González García] y la [Plataforma 2015 y más](#) [Ignacio Martínez Martínez y Pablo J. Martínez Osés]

Diseño gráfico: Ana Linares www.pontella.es

Impresión: Unigráficas

España, Diciembre de 2011

Depósito legal: M-49453-2011

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con cargo al convenio “Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable” y el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades y herramientas de las ONGD para la autorregulación, la articulación y el seguimiento de políticas públicas de cooperación”. Su contenido es responsabilidad exclusiva de las personas autoras y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está distribuida bajo una licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España [CC BY-NC-SA 3.0] disponible en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>

Su versión electrónica se encuentra descargable en: www.coordinadoraongd.org y <http://www.2015ymas.org/>

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE.....	11
1. La cooperación financiera	11
1.1. ¿Qué entendemos por cooperación financiera?	11
1.2. La cooperación financiera en España	14
1.3. FONPRODE:¿un nuevo horizonte de cooperación financiera?	19
2. Cooperación financiera y sector privado:¿un cambio de paradigma?	22
2.1. La experiencia europea y multilateral	22
2.2. Sector privado, crecimiento y desarrollo	24
2.3. Redefiniendo prioridades: apoyando a las personas más pobres y a la clase media	30
2.4. De la importancia del sector privado en momentos de crisis.....	33
2.5. ¿Dudas razonables?	36
3. FONPRODE, el futuro de la cooperación financiera española	40
3.1. Marco normativo: el camino que seguirá FONPRODE, el camino de la cooperación española	40
3.2. Prioridades FONPRODE: crecimiento inclusivo y apoyo al sector privado	43
3.3. Mecanismos FONPRODE: un amplio abanico de medios para la cooperación financiera.....	49
A. Actuaciones con carácter de donación a Estados y al sector público estatal de países en vías de desarrollo.....	51
B. Operaciones con organismos multilaterales de desarrollo no financieros.	53
C. Operaciones con Instituciones Financieras Internacionales de desarrollo.....	59
D. Créditos, préstamos y líneas de financiación.....	71
E. Actuaciones de microfinanzas.....	75
F. Adquisiciones de capital o cuasi capital en instituciones financieras y vehículos de inversión.....	80

4. Funcionamiento FONPRODE: una pesada maquinaria a poner en marcha	94
4.1. ¿Quién es quién en la gestión de FONPRODE?	94
4.2. Ciclo de los proyectos	98
4.3. Criterios de selección de operaciones en FONPRODE	100
4.4. Transparencia y rendición de cuentas	103

SEGUNDA PARTE:ANÁLISIS DE LA AOD

REEMBOLSABLE ESPAÑOLA

5. Análisis general de datos (2006-2010)	105
---	------------

6. Análisis por tipo de operación: mecanismos y canales	110
--	------------

6.1. Análisis de los desembolsos brutos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (créditos y líneas de créditos bilaterales y FAD financiero)	110
--	-----

6.2. Análisis de los desembolsos brutos del Fondo para la Concesión de Microcréditos	112
---	-----

7. Análisis por países de destino: regional y por nivel de renta	113
---	------------

7.1. Análisis de los desembolsos brutos de FAD crediticio (2006-2010)	113
---	-----

7.2. Análisis de los desembolsos y compromisos del FAD financiero (2010).....	117
---	-----

7.3. Análisis de los desembolsos brutos del Fondo para la Concesión de Microcréditos (2006-2010)	119
---	-----

8. Análisis por sectores	122
---------------------------------------	------------

8.1. Análisis de los desembolsos brutos del FAD crediticio (2006-2010)	122
--	-----

8.2. Análisis de los desembolsos del FAD financiero (2010)	125
--	-----

8.3. Análisis de los desembolsos brutos del Fondo para la Concesión de Microcréditos ..	128
---	-----

9. Comparación de la AOD reembolsable española con la de otros donantes del CAD de la OCDE (2006-2009)	129
---	------------

10. Conclusiones	132
-------------------------------	------------

ANEXOS	137
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

En esta publicación la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (Coordinadora), la Plataforma 2015 y Más (Plataforma 2015) y el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), vuelven a unir esfuerzos con el objetivo de reflexionar y profundizar en el conocimiento sobre el estado de la cooperación financiera en España.

Desde el inicio de la reforma legislativa del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) las tres plataformas compartieron reflexiones y debates así como estrategias de incidencia. Reforma que había sido anunciada de forma reiterada por el Gobierno (en la Ley sobre Deuda Externa y en el III Plan Director) y que se había pospuesto más tiempo de lo deseable. Con ella se pretendía dar respuesta a una demanda compartida por todos los actores del sistema de ayuda español.

Esta se tradujo en la creación de dos nuevos instrumentos, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM), y el Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE). En ambos casos, el trabajo de las tres plataformas fue intenso y complementario, desde su discusión en las Cámaras hasta la redacción del reglamento y del Código de Financiación del FONPRODE que completaría el nuevo aparato jurídico e institucional y con ello la reforma de los antiguos créditos FAD.

Una vez terminado el proceso de reforma, y recién estrenada la trayectoria de los nuevos instrumentos la Coordinadora, la Plataforma 2015 y el ODG, estiman necesario explicar con mayor detalle el significado del FONPRODE, como principal instrumento de la “nueva” cooperación financiera. Este instrumento marcará sin duda el futuro de la cooperación española. Por ello consideramos que resulta de vital importancia realizar el esfuerzo que representa esta investigación para entender el nuevo instrumento y las diferentes operaciones financieras que presenta.

Para ello en la primera parte del informe se desarrolla una caracterización de la cooperación financiera que incluye tanto una visión general del marco institucional y normativo, como una identificación, descripción y breve análisis de los principales instrumentos y modalidades de ayuda financiera reembolsable.

En la segunda parte se analiza la ayuda reembolsable española en el periodo 2005-2010 a través de un análisis general de la AOD reembolsable, y un análisis más específico de algunas operaciones concretas de este tipo de ayuda. Aunque el proceso de reforma legal finalizó por completo en julio de 2011, lo cierto es que la administración española ejecutó durante 2009 y 2010 un conjunto de nuevas operaciones en materia de cooperación financiera que resultarían determinantes para la configuración legal definitiva del instrumento.

“Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con cargo al convenio “Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable” (10-CO1-117) y el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades y herramientas de las ONGD para la autorregulación, la articulación y el seguimiento de políticas públicas de cooperación” (10-CAP2-2184). Su contenido es responsabilidad exclusiva de las personas autoras y no refleja necesariamente la opinión de la AECID”.

PRIMERA PARTE

1. La cooperación financiera

1.1. ¿Qué entendemos por cooperación financiera?

Dentro de la cooperación al desarrollo podemos distinguir diferentes categorías, entre las que encontramos la de cooperación financiera. Podemos decir que la cooperación financiera es toda aquella que, con objetivos de desarrollo, se realiza a partir de una transferencia de recursos financieros o inversiones desde el país donante al país receptor de los fondos, sea de forma directa o a través de otros organismos, reembolsable o no reembolsable (Dubois, A., 2001). La ayuda no financiera, es decir, el resto de mecanismos de cooperación, sería la cooperación técnica, la ayuda alimentaria, la acción humanitaria y la educación para el desarrollo.

En este sentido, en España, la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de 7 de julio¹, define cuatro grandes instrumentos a través de los cuales se debe poner en marcha la política española de cooperación:

- Cooperación técnica
- Cooperación económica y financiera
- Ayuda humanitaria, tanto alimentaria como de emergencia, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz
- Educación para el desarrollo y sensibilización social

1 Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en: <http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>.

La misma Ley de Cooperación, en su artículo 11, define la cooperación económica y financiera como “las aportaciones destinadas a proyectos de inversión para el aumento del capital físico de los países beneficiarios y a proyectos de ayuda a los sectores económicos (agroalimentario, educativo, sanitario, infraestructuras, transporte y otros) (...); las 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 puedan afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos, y los establecidos en términos concesionales (...), así como dotaciones a los ya existentes fondos de ayuda al equipamiento, gestionados directamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional con cargo a su propio presupuesto”.

La cooperación financiera puede incluir múltiples instrumentos, siempre y cuando signifiquen una transferencia de recursos financieros desde el país o institución donante hacia el receptor (figura 1). Desde el apoyo presupuestario y cancelación de deuda, hasta la concesión de préstamos de carácter concesional o la aportación de recursos a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), organismos multilaterales y fondos multi-donantes. Se considera fuera de este tipo de cooperación las subvenciones a ONG, a pesar que a menudo significan una transferencia de recursos a los países receptores.

En muchas ocasiones se confunde la cooperación financiera con la ayuda reembolsable, que es la que se realiza en forma de inversión o crédito. No obstante, una parte importante de la cooperación financiera puede ser no reembolsable, es decir, en forma de donación.

En cualquier caso, es innegable que en los últimos años, y especialmente desde 2000, ha habido a escala internacional, y también en nuestro país, un desarrollo importante de instrumentos de cooperación financiera reembolsable, sobretodo en forma de aportaciones a fondos de inversión, a través de Instituciones de Financiación para el Desarrollo (IFD, conocidas también por sus siglas en inglés -DFI- *Development Finance Institutions*). Dicho desarrollo ha ido en paralelo a la tendencia a destinar cantidades cada vez mayores de financiación pública al desarrollo para apoyar las inversiones del sector privado en los países del Sur (Eurodad, 2011a). En este sentido, la cooperación financiera se vincula a menu-

do con la promoción del crecimiento económico a través del refuerzo del sector privado lucrativo² en los países del Sur.

Figura 1. Modalidades y mecanismos principales de la cooperación española al desarrollo.

Educación para el Desarrollo y sensibilización social	Cooperación técnica	Ayuda humanitaria y emergencia	Cooperación económica y financiera	
Cooperación no reembolsable			Cooperación no reembolsable	Cooperación reembolsable
» Subvenciones a y convenios con ONGD, universidades, sindicatos y otros agentes de la cooperación para programas y proyectos EpD » Actuaciones con el Ministerio de Educación	» Subvenciones ONGD y otros agentes de la cooperación para programas y proyectos de cooperación » Programas y proyectos de cooperación directa	» Estudios e investigaciones » Capacitación » Difusión e intercambio de información » Asistencia técnica y consultoría » Reuniones técnicas, foros, seminarios	FONPRODE » Donación Estado-Estado » Ayuda Programática y Apoyo Presupuestario* » Contribuciones y aportaciones a Organismos Internacionales no Financieros, y a fondos fiduciarios en los mismos » Aportaciones a fondos de IFIs o Multi-Donantes	
* Las operaciones de Ayuda Programática y Apoyo Presupuestario podrán realizarse en el marco de FONPRODE pero también fuera de éste, como subvenciones del Estado.				
Fuente: elaboración propia				

Las IFD, sean bilaterales o multilaterales, gestionen o no recursos de AOD, se caracterizan precisamente por la promoción de la inversión privada con el objetivo de promover el crecimiento económico y el desarrollo a la vez que se mantienen viables financieramente en el largo plazo (Massa, V., 2011). Es decir, tratan de ha-

2 A lo largo del texto se utilizará la expresión "sector privado" para hacer referencia al sector privado lucrativo, entendiendo que si bien las organizaciones de la sociedad civil no lucrativas son también sector privado, nos estamos refiriendo aquí a empresas y organizaciones del sector privado con ánimo de lucro.

cer compatible un impacto positivo en desarrollo (desde una clara perspectiva de crecimiento económico) con el rendimiento financiero de los recursos destinados a ello. La cuestión que se plantea desde muchas organizaciones sociales es si ambos objetivos son en efecto compatibles, argumentando que, si el impacto en desarrollo es positivo, la rentabilidad será baja o inexistente, y viceversa. En definitiva, aquellos proyectos con alta rentabilidad difícilmente tendrán un impacto positivo en el desarrollo, sobretodo si estamos considerando el desarrollo no únicamente como crecimiento económico sino como desarrollo humano sostenible.

1.2. La cooperación financiera en España

Si nos fijamos en la cooperación española, hasta 2010 se contaba principalmente con dos mecanismos de cooperación financiera, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD-1976), que incluía múltiples instrumentos, y el Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM-1998).

Desde el año 1976 hasta finales de 2010, el FAD se configuró como el instrumento de cooperación financiera por excelencia, siendo su principal herramienta los créditos para los países del Sur, otorgados en condiciones concesionales y condicionados a que los recursos se destinasen, en parte o totalmente, a la compra de bienes y servicios provistos por empresas españolas. El FAD se concibió, pues, como un instrumento que pretendía unir dos objetivos que, para muchas organizaciones de la sociedad civil, académicos e instituciones internacionales, eran contrapuestos, e incluso irreconciliables: la ayuda al desarrollo y la promoción de la internacionalización de la empresa española.

La ayuda ligada, como la que proveía el FAD, entre otros inconvenientes, impide al país que la recibe disponer de libertad de contratación para la ejecución de los proyectos, ya que dicha contratación está limitada a los proveedores de servicios y bienes (generalmente empresas privadas o públicas con ánimo de lucro) del país donante. Así, los créditos FAD estuvieron tradicionalmente ligados a la compra de bienes y servicios españoles, de manera que el proyecto a financiar debía contar con la participación de una empresa, privada o pública, española. Además, el hecho de responder al objetivo explícito de la internacionalización de las empresas del país donante supone que, en muchas ocasiones, los intereses comerciales hayan pasado por delante de las necesidades de desarrollo de los países receptores (Gómez Gil, C., Gómez-Olivé, D. y Tarafa, G., 2008). Diferentes

instituciones como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), han reclamado de forma reiterada la eliminación de la ayuda ligada como instrumento de cooperación, ya que esta “quita valor y eficacia a la lucha contra la pobreza”. De hecho, la ayuda ligada “incrementa el coste de los bienes y servicios entre un 15 y un 30%, y hasta un 40% o más en el caso de la ayuda alimentaria” (ODI, 2008). Por su lado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha denunciado que “a la hora de trabajar por la reducción de la pobreza, no todo el dinero tiene el mismo valor, ya que una parte importante de lo que se declara como ayuda al desarrollo no lo es, sino que vuelve a los países ricos en forma de subsidios y contratos que benefician a sus grandes empresas. Todo esto tiene relación con la práctica de “ligar” las ayudas o transferencias financieras a la adquisición de bienes y servicios de los países donantes, que es la forma más notoria de arruinar de forma encubierta la eficacia de la ayuda” (PNUD, 2005). A pesar de todo lo anterior, el Estado español se ha mantenido al frente de los países de la OCDE con mayor porcentaje de ayuda ligada hasta 2006 (Gómez Gil, C., Gómez-Olivé, D. y Tarafa, G., 2008).

A lo largo de los años, el FAD ha incorporado una gran variedad de instrumentos hasta convertirse en un gran cajón de sastre, acogiendo no sólo operaciones de crédito ligado, sino también acciones de ayuda humanitaria y de emergencia, cuotas, suscripciones y aportaciones de capital a las IFI, así como las cuotas y contribuciones a programas y fondos de organismos multilaterales de desarrollo. Así, el FAD se componía de tres mecanismos. Por un lado, existía el FAD Internacionalización, que incluía créditos ligados a la internacionalización de la empresa española y que estaba gestionado desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En segundo lugar, se creó el FAD Cooperación, que incluía aportaciones a organismos multilaterales, bajo la gestión del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Por último, teníamos el Fondo para IFI y gestión de la Deuda Externa-FIDE, que se destinaba a pagar las cuotas y reposiciones a las IFI, así como a cumplir con los compromisos internacionales de cancelación de deuda, y que estaba gestionado por el Ministerio de Economía y Hacienda, y fondos para identificación y estudios de viabilidad (FEV).

En los últimos años hemos visto cómo se han ido reduciendo los recursos para el instrumento “clásico” de los créditos y líneas de crédito ligados (FAD Internacionalización), y se ha incrementado el valor de las aportaciones a IFI multilaterales (FAD Cooperación). Así, desde el año 2005 las operaciones de internacionalización de la empresa, a través de créditos ligados, fueron perdiendo peso a favor

de otras operaciones vinculadas a la agenda y compromisos internacionales en materia de desarrollo. Para ello el Gobierno tuvo que establecer en las sucesivas leyes de acompañamiento presupuestario de forma explícita la dedicación del presupuesto de FAD que se destinaría a programas de desarrollo desligados (2005) y a Organismos y Fondos Fiduciarios Internacionales (2006), y no a Internacionalización. Solo en el año 2009, 1.356 millones de euros salieron del FAD con destino a 61 organismos multilaterales e IFI, frente a los 484 millones del FAD Internacionalización.

En 2010, y de forma paralela a la discusión de la extinción del FAD y de la puesta en marcha del FONPRODE, se creó una nueva categoría, el FAD financiero o FAD de cooperación reembolsable, que incorpora instrumentos de inversión, una de las claves del futuro FONPRODE. Se trata de aportaciones a fondos de inversión creados por instituciones multilaterales o bilaterales, o incluso fondos privados, que en principio deben tener mandato de desarrollo. Este fugaz instrumento de la cooperación española se gestionó directamente desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Después de décadas de crítica por parte de la sociedad civil, y con la obligación establecida en la Ley reguladora de la gestión de la deuda externa (Ley 38/2006, de 7 de diciembre) de presentar a las “Cortes Generales un Proyecto de Ley que regule el FAD”, su reforma fue presentada al Parlamento español el 6 de noviembre de 2009. El proceso de reforma ha dado lugar a lo largo de 2010 a la creación de dos nuevos instrumentos:

- El Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) que, sin contabilizar como AOD, está ligado a la compra de bienes y servicios españoles³;
- El FONPRODE, un fondo de cooperación financiera, que gestiona recursos de AOD y que está totalmente desligado de intereses comerciales españoles.

Por otro lado, el Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (FCM) constituía hasta 2011 el segundo pilar de la cooperación financiera española. El FCM se creó en 1998 para “fomentar las microfinanzas en los países en desarrollo como instrumento de lucha

3 Ver más información sobre la reforma de FAD y la creación de FIEM y FONPRODE en: <http://quienDebeQuien.org/spip.php?rubrique54>.

contra la pobreza”⁴. El objetivo era ofrecer y apoyar servicios microfinancieros para sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o este no satisface adecuadamente sus necesidades. La principal herramienta del FCM es la aportación de recursos, mediante préstamos y asistencia técnica, a instituciones microfinancieras locales o estatales en los países del Sur. El FCM ha sido también absorbido por FONPRODE, que incorpora la cartera de inversiones del FCM (su saldo vivo) y sus funciones.

Además, desde el año 2004 la AECID realiza operaciones de apoyo presupuestario y ayuda programática a diferentes países. Así, de 2004 a 2008 la AECID puso en marcha un total de 24 operaciones de apoyo presupuestario a 14 países de América Latina, África y Asia⁵. Aunque según el articulado de la Ley de Cooperación este tipo de ayuda encajaría en lo que dicha Ley define como “cooperación económica y financiera”, en numerosos informes y artículos consultados no se considera como tal, es decir, tanto desde los organismos oficiales como desde las organizaciones de la sociedad civil o la academia, no se suele incluir el apoyo presupuestario y la ayuda programática en los análisis sobre cooperación financiera. Parte de las operaciones de apoyo presupuestario y la ayuda programática serán también incorporadas a la cartera de instrumentos gestionados desde FONPRODE, mientras que otras operaciones de apoyo programático que se realizan vía Subvenciones del Estado seguirán haciéndose fuera del Fondo, como hasta ahora.

La puesta en marcha del nuevo FONPRODE en 2011 plantea sin duda un nuevo escenario para la cooperación financiera española, situándola en la línea que diversos países europeos vienen marcando en los últimos años. De hecho, desde diferentes ámbitos se considera la puesta en marcha de FONPRODE como prácticamente el inicio de la cooperación financiera en el país, a pesar de que hace más de 30 años que se vienen realizando operaciones de cooperación financiera. Tan sólo entre 2006 y 2010 se desembolsaron 9.622 millones de euros a través de instrumentos de cooperación financiera como los créditos FAD, las aportaciones a instituciones multilaterales, las operaciones de deuda o el Fondo de Microcréditos⁶.

4 Ver más información sobre el FCM en:
<http://www.aecid.es/es/que-hacemos/FONPRODE/Programas-microfinanzas.html>.

5 Ver más información sobre ayuda programática en:
<http://www.aecid.es/es/que-hacemos/ayuda-programatica/Operaciones/>.

6 Ver más información en el apartado 5 de análisis de la AOD reembolsable española [pág. XX]

COOPERACIÓN FINANCIERA FUERA DE LA AOD

Más allá de la política de cooperación al desarrollo, el Estado español cuenta con otro instrumento que podemos encajar dentro del concepto de “cooperación financiera”. La Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), a pesar de no gestionar recursos de AOD, tiene como mandato contribuir al desarrollo de los países destino de los proyectos de internacionalización que financia, y hasta la creación de FONPRODE, era la representante española en diferentes foros de Instituciones de Financiación para el Desarrollo como la European Development Finance Institutions (EDFI), la asociación que une las diferentes IFD europeas. Creada en 1988, como una empresa de propiedad semi-pública, tiene como objetivo facilitar financiación a proyectos privados de inversión en el exterior, “en los que exista algún tipo de interés español, para contribuir, con criterios de rentabilidad, tanto al desarrollo de los países receptores de las inversiones como a la internacionalización de la economía y de las empresas españolas”. COFIDES gestiona por cuenta del Estado recursos de los fondos FIEIX y FONPYME. Además financia, con sus propios recursos, proyectos de inversión en países emergentes o en desarrollo. COFIDES “posee una capacidad de movilización de recursos superior a 1000 millones de euros”.

La experiencia de COFIDES en cooperación financiera y promoción del sector privado, así como en foros internacionales, ha sido un elemento que se ha tenido en cuenta en la configuración de FONPRODE. Por ejemplo, desde 2006 COFIDES aplica una metodología para medir el impacto en desarrollo, el Rating de Impacto de las Operaciones, basado en la herramienta GPR de la institución de financiación al desarrollo alemana, DEG, la misma herramienta en la que se ha basado FONPRODE para establecer su metodología de medida de impacto en desarrollo⁷.

⁷ Ver más información sobre COFIDES en: <http://www.cofides.es>. Ver apartado 3.3.F de este informe para más información sobre el sistema de evaluación de impacto en desarrollo adoptado por FONPRODE (pág. XX)

1.3. FONPRODE: ¿un nuevo horizonte de cooperación financiera?

El 6 de noviembre de 2009, con más de 2 años de retraso, el Gobierno español presentó en el Congreso de Diputados el primer borrador para la reforma del FAD, por la que se proponía la extinción de dicho Fondo y la creación de dos nuevos mecanismos, FIEM y FONPRODE. Casi un año más tarde, el 22 de octubre de 2010, se aprobaba la Ley 36/2010⁸, por la que se creaba el Fondo para la Promoción del Desarrollo, FONPRODE. Su inclusión en los presupuestos del Estado, con una asignación de hasta 945 millones de euros para FONPRODE, que supone un 22% de toda la AOD prevista en 2011, daba ya una idea de la importancia del nuevo fondo. El 17 de junio de 2011 se aprobaba también el Reglamento del Fondo en el Real Decreto 845/2011⁹. El último paso para su puesta en marcha fue la aprobación del Código de Financiación Responsable de la Cooperación financiera reembolsable española en Julio de 2011¹⁰.

El FONPRODE se concibe como el principal instrumento de la cooperación financiera española, que será gestionado por la Oficina de FONPRODE, creada para este propósito en la AECID. Como se ha comentado, viene a sustituir el FAD Cooperación (desligado de intereses comerciales) parte del FIDE (Fondo para IFI y Gestión de Deuda Externa), así como el Fondo de Microcréditos y lo que en 2010 se definió como FAD financiero. De hecho, una de las principales características de FONPRODE es nuevamente, como fue el FAD, la gran diversidad de mecanismos que prevé. Dentro de FONPRODE se gestionan operaciones de financiación directa e indirecta (a través de intermediarios financieros, fondos de inversión, organismos multilaterales y otras instituciones intermediarias), reembolsables y no reembolsables. La principal novedad, que como ya hemos comentado se inició en el último año de FAD, es la inclusión de instrumentos de inversión, como uno

8 Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/10/23/pdfs/B0E-A-2010-16131.pdf>.

9 Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo, en: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/06/25/pdfs/B0E-A-2011-10973.pdf>.

10 *Código de Financiación Responsable*, en: http://www.aecid.es/galerias/que-hacemos/descargas/CODIGO_DE_FINANCIACION_RESPONSABLE_vf.pdf.

de los instrumentos llamados a ser central en FONPRODE. En resumen, y con cargo al FONPRODE, se financiarán¹¹:

- Proyectos y programas de desarrollo, con carácter de donación de Estado a Estado, en países menos adelantados, de renta baja, de renta media y de renta media-baja, en los sectores prioritarios de la cooperación española.
- Contribuciones financieras a programas de desarrollo y organismos multilaterales de desarrollo internacionales no financieros de los que España forme o pase a formar parte.
- Aportaciones a fondos globales y fondos fiduciarios constituidos, o por constituir, en organismos multilaterales no financieros, que tengan en la lucha contra la pobreza su principal objetivo.
- Aportaciones a determinados fondos en IFI.
- Aportaciones a programas de microfinanzas.
- Concesión créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales y con carácter no ligado.
- Adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en vehículos de inversión financiera.

Todas las modalidades de cooperación financiera incluidas en FONPRODE tienen como “finalidad la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos”¹². Queda totalmente excluida en FONPRODE la posibilidad de ligar la ayuda a los intereses comerciales y procesos de internacionalización de la empresa española.

FONPRODE, al igual que el resto de instrumentos de la cooperación española, se guiará por las líneas marcadas en la Ley de Cooperación, priorizando los sectores y áreas geográficas que marquen los correspondientes Planes Directores de la

11 En el apartado 3.3. del informe analizaremos cada una de estas modalidades (pág. XX)

12 Fonprode, en: <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/FONPRODE/>

Cooperación Española y Planes Anuales de Cooperación Internacional. Las diferentes actuaciones que se financien a través de FONPRODE tendrán “como objetivo promover un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo”. Así, la promoción del crecimiento económico, como vía de promoción del desarrollo, se convierte en eje central de la cooperación financiera española. De hecho, a pesar de que no está escrito en documento alguno, a partir de entrevistas y presentaciones, los responsables de la oficina FONPRODE han explicitado que la reciente Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial será la guía a seguir por el nuevo fondo. Así, la clave para FONPRODE será conciliar el impacto positivo en desarrollo con la rentabilidad de las operaciones financiadas.

Para la AECID, la puesta en marcha de FONPRODE “supone un avance fundamental en la política española de cooperación internacional para el desarrollo y satisface una de las reivindicaciones históricas de la sociedad civil española”¹³. La Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional en el momento de la entrada en funcionamiento de FONPRODE, Soraya Rodríguez, que lo calificó de “hito de la cooperación española” en la presentación del reglamento, afirmó que con este nuevo instrumento “se pretende no sólo asegurar la eficacia y transparencia de la ayuda española, sino también garantizar que, aun en tiempos de crisis, España siga manteniendo su compromiso con la cooperación al desarrollo”¹⁴, resaltando así la capacidad de FONPRODE de hacer frente a los compromisos de AOD sin necesidad de generar déficit, gracias a mecanismos reembolsables como las aportaciones a Fondos de inversión.

Las ONGD han recibido el FONPRODE con algo menos de entusiasmo y más cautela, apuntando no sólo a las oportunidades que plantea el nuevo instrumento, sino también a los peligros y deficiencias que presenta.

Lo que algunas voces han venido a llamar “la revolución FONPRODE” marcará sin lugar a dudas el futuro de la cooperación española. Es por ello que resulta de vital importancia entender el mecanismo y los diferentes instrumentos que presenta.

13 En: <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/FONPRODE/>.

14 “El FONPRODE transforma la cooperación financiera”. Noticia publicada el 7 de julio de 2011 en: <http://www.aecid.es/es/noticias/2011/2011-07-07/2011-07-07-presentacion-fonprode-seci.html>.

2. Cooperación financiera y sector privado: ¿un cambio de paradigma?

2.1. La experiencia europea y multilateral

La configuración y puesta en marcha de FONPRODE responde no sólo a la demanda de la sociedad civil de redefinir lo que fue el FAD, o a la necesidad de cumplir con las recomendaciones internacionales de eliminar la ayuda ligada como instrumento de cooperación, sino también de la voluntad del Gobierno español de alinearse con las tendencias internacionales en el ámbito de la cooperación financiera. En este sentido FONPRODE se presenta como un moderno “instrumento de segunda generación”¹⁵, en la línea de las IFD de que disponen la mayoría de países europeos.

El CDC británico, el Norfund Noruego, Proparco en Francia, Bio en Bélgica, el KfW y DEG en Alemania, FMO en Holanda o SIFEM en Suiza, son algunos de los ejemplos más destacados y considerados por el Gobierno español en el momento de definir lo que tenía que ser FONPRODE¹⁶. En Europa, la mayor parte de estas instituciones se agrupan bajo la Asociación EDFI (European Development Finance Institutions), a la que pertenecen hasta 15 IFD bilaterales europeas que operan en países del Sur. Dichas instituciones tienen como objetivo común la contribución al desarrollo sostenible (económica, ambiental y socialmente) “a través de la financiación y la inversión en empresas con ánimo de lucro en el sector privado”¹⁷. Así pues, las IFD bilaterales se han “focalizado tradicionalmente en afrontar imperfecciones de los mercados de capital e invertir en operaciones empresariales viables y en intermediarios financieros” (Massa, V. y Willem, D., 2011), de manera que el apoyo al sector privado es central en sus actuaciones.

15 Preámbulo Ley FONPRODE 36/2010. *Ibid* 8.

16 Ver cuadro 24 en el anexo 1 sobre las Instituciones Europeas Financieras al Desarrollo (pág. XX)

17 En: www.edfi.be.

Sólo en 2010 las instituciones agrupadas en EDFI gestionaban una cartera de más de 4 mil proyectos por un valor total de 21.700 millones de euros, lo que equivale aproximadamente a un tercio de la AOD europea total (*www.edfi.be*). A escala global, los compromisos de las IFD se han incrementado de 15.000 millones de dólares en 2003 a más de 33 mil millones de dólares en 2009 (Massa, V. y Willem, D., 2011). Es importante destacar que no toda la financiación que gestionan las IFD contabiliza como AOD, pero a pesar de ello, el total sirve como indicativo de la importancia de los flujos financieros que se manejan en este ámbito. De hecho, la representante española en EDFI hasta 2011 ha sido COFIDES que, como se ha explicado, no gestiona fondos de AOD españoles a pesar de tener mandato de promoción del desarrollo.

Previamente a la constitución de FONPRODE, el Gobierno español encargó a la consultoría financiera Analistas Financieros Internacionales (AFI) un informe sobre modelos de cooperación financiera a escala internacional y mejores prácticas de Entidades Financieras Bilaterales de Desarrollo. En dicho informe se apuntaba a ejemplos como “Alemania (rol de GTZ y DEG-KFW), Reino Unido (DFID y CDC), Bélgica (BTCCTB y BIO), Holanda (DGIS y FMO), y Francia (AFD y PROPARCO) entre otros, como referencia en la forma en que ponen en práctica su política de cooperación al desarrollo, por la innovación de sus instrumentos de financiación del desarrollo del sector privado y la coordinación y distribución de competencias entre los diferentes organismos de sus respectivas administraciones públicas” (AFI, 2010). Estas instituciones se han dotado, al igual que FONPRODE, de un amplio rango de mecanismos y servicios financieros para invertir y otorgar apoyo financiero y garantías al sector privado con operaciones en los países del Sur. De forma muy esquemática, por lo general proporcionan servicios de asesoría y diversos servicios financieros, incluyendo (López, V., 2011):

- Créditos en condiciones comerciales o concesionales y Préstamos sindicados.
- Inversión y participaciones de capital o cuasi-capital.
- Financiación estructurada a través de garantías de crédito, facilidades de riesgo y participaciones en securización.
- Financiación para el comercio.

- Servicios de intermediación-uso de intermediarios financieros para hacer llegar los servicios financieros a PYME y micro empresas locales.

En relación con el abanico de opciones, para Analistas Financieros Internacionales “los instrumentos de deuda son los más amplia e intensamente utilizados por los donantes, seguido de los instrumentos de inversión” (López, V., 2011) y se señalaba las experiencias de Alemania, Reino Unido y Noruega y a los instrumentos de inversión como el ejemplo a seguir.

La tendencia a seguir en cooperación financiera la marcan también los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) como el Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo o el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Así, en el ámbito multilateral destaca sobre las demás la Corporación Financiera Internacional (CFI), perteneciente al Grupo del Banco Mundial y que en 2010 tenía en cartera 1.668 proyectos valorados en casi 30 mil millones de euros. La CFI tiene como objetivo “fomentar la inversión sostenible del sector privado en los países en desarrollo”¹⁸ y lo hace a través de préstamos, inversiones en capital y otros instrumentos financieros, así como asesoramiento. Otros bancos regionales de desarrollo como el BID o el Banco Africano de Desarrollo, e instituciones como el Banco Europeo de Inversiones, han seguido también desde la década de los noventa la tendencia que lidera el Banco Mundial hacia la cooperación financiera dirigida al apoyo del sector privado, sobre todo a través del fomento de instrumentos de inversión (Ellmers, B., Molina, N. y Touminen, V., 2010).

2.2. Sector privado, crecimiento y desarrollo

La financiación al sector privado lucrativo con recursos públicos no es algo nuevo, ya que desde la década de los ochenta, o incluso antes, las agencias de desarrollo vienen promoviendo y apoyando a empresas privadas con ánimo de lucro en sus inversiones en los países del Sur. A través de la ayuda ligada, las conversiones de deuda por inversiones o los apoyos directos como los realizados por la CFI, el sector privado ha venido beneficiándose desde hace décadas de la política de cooperación internacional. También desde los años noventa, y especialmente a partir de 2002 a raíz de las conclusiones de la Cumbre del Desarrollo Sostenible (Johannesburgo) y la Conferencia Internacional sobre la

18 En: www.ifc.org.

Financiación para el Desarrollo (Monterrey), las IFD, los bancos multilaterales de desarrollo y las agencias bilaterales de ayuda incrementaron de forma destacada el uso de las Alianzas Público Privadas (APP) o Partenariados Público Privados (PPP) en el marco de la política de cooperación internacional (Davies, P., 2011). Los procesos de privatización de la gestión de servicios públicos, agudizados bajo la lógica neoliberal, hicieron multiplicar las APP tanto en los países del Sur como en los del Norte para fines tan diversos como la construcción y gestión de infraestructuras de transporte, servicios de abastecimiento de agua, electricidad, gas o acceso a telecomunicaciones, entre otros (Eurodad, 2011d). La tendencia marcada por el Consenso de Washington (Ramos, L., 2003) para reducir el peso del Estado y la creencia en una mayor eficiencia del sector privado en la gestión de los recursos y servicios, han fomentado la participación de empresas privadas en numerosos proyectos de desarrollo de la mano de las administraciones públicas y las instituciones internacionales.

Es, sin embargo, a partir del año 2000 cuando los recursos canalizados a través de los destinados al sector privado se han incrementado fuertemente en comparación a aquellos recursos dirigidos al sector público, que se han estancado o han disminuido. “Para el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo, la financiación al sector privado se ha convertido en una parte principal de su cartera” (Ellmers, B., Molina, N. y Touminen, V., 2010). En 1990 los BMD destinaban 4.000 millones de dólares al sector privado. En el año 2000 la cantidad había crecido sólo hasta los 5.000 millones, y en 2009 había superado ya los 42.000 millones de dólares. Así, la financiación al sector privado ha pasado de significar un 10% de los recursos ofrecidos por las multilaterales en 2000, a más de un 33% en 2009. En el caso del Banco Mundial, la financiación ofrecida a través de la IFC al sector privado ha crecido en un 400% en la última década.

En los últimos años ha habido no sólo un incremento cuantitativo en el apoyo al sector privado, sino también una transformación en el rol que se le otorga, ya que el sector privado ha pasado de ser implementador de proyectos de desarrollo, a presentarse como “motor y promotor del desarrollo”. Esta transformación viene de la mano de una vuelta a las teorías que se centran en el crecimiento económico como condición sine qua non para conseguir mayores niveles de desarrollo.

Las teorías que fundamentan esta tendencia se han ido construyendo desde hace más de cinco décadas y en ellas se vincula, como si de una cadena automática se tratara, fortalecimiento del sector privado empresarial, crecimen-

to económico y desarrollo (West, C., 2008). Destaca entre ellas la teoría de las etapas de Rostow, elaborada a mediados de la década de los años cincuenta del pasado siglo, por la cual para avanzar en las etapas del desarrollo una economía debe modernizarse y ser receptora de inversión.

Esta percepción, que vincula crecimiento económico y desarrollo parte fundamentalmente de la teoría del goteo, el derrame o la cascada (*trickle down*, en inglés). Según esta teoría, aun cuando el crecimiento económico beneficia solamente a los sectores más ricos de la sociedad en un primer corto o medio plazo, a largo plazo beneficiará a la población en general a través de la creación de puestos de trabajo y otras actividades económicas creadas cuando los ricos gasten su dinero. “La teoría Trickle down dominó el pensamiento sobre desarrollo en la década de 1950 y 1960. Implica un flujo vertical de los ricos a los pobres que ocurre de forma automática” (Kakwani, N. y M. Pernia, E., 2000).

La teoría ha sido ampliamente criticada y demostrada fallida. De hecho, en las economías de libre mercado, con un alto nivel de desregulación laboral y de inversiones así como de liberalización comercial, donde los impuestos se mantienen bajos o con sistemas fiscales regresivos y, por tanto, el Estado juega un papel muy pequeño en política económica y en la redistribución de la riqueza, la tendencia es que el crecimiento económico lleve a una concentración de la riqueza en las clases altas en lugar de ser distribuida en toda la sociedad en su conjunto. Mientras la teoría y la práctica económica neoliberal, que sitúan el libre mercado y el papel dinamizador del sector empresarial en el centro del crecimiento económico, han llevado a ir reduciendo el papel del Estado en los procesos de desarrollo en los países del Sur, la desigualdad ha ido creciendo. Algunos autores, destacando entre ellos Ha-joon Chang, vienen reclamando una revisión del papel de las instituciones y el Estado en el desarrollo, ante el evidente fracaso de la teoría neoliberal en términos de lucha contra la pobreza (Chang, H., 2002). Más recientemente la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA) publicó su Informe Económico Anual bajo el título “Gobernando para el desarrollo de África: El papel del Estado en la transformación económica”¹⁹. “El estudio proponía, de manera inequívoca, el regreso al Estado de desarrollo para sacar a África de las garras de la pobreza y las privaciones”²⁰.

19 En: <http://www.uneca.org/era2011/>

20 Graham, Y. “El retorno del Estado de desarrollo”, de 5 de mayo de 2011, en: <http://agendaglobal.redtercermundo.org.uy/2011/05/05/el-retorno-del-estado-de-desarrollo/>.

Así, las políticas económicas neoliberales pueden llevar, y de hecho lo han hecho en numerosos países, a un incremento de la desigualdad y de la pobreza, a pesar de generar incremento del crecimiento y de la riqueza en las capas más altas de la sociedad. “Es posible que un crecimiento económico elevado también genere incremento en la pobreza. Esto puede suceder cuando la desigualdad se incrementa tanto que el impacto beneficioso del crecimiento es más que compensado por el impacto del incremento de la desigualdad” (Kakwani, N. y M. Pernia, E., 2000). Esta realidad, que contradice la teoría de la cascada o “trickle down”, parece ser ignorada con este nuevo paradigma de desarrollo centrado en el crecimiento económico.

Así, a lo largo de las décadas el pensamiento sobre desarrollo había parecido superar los falsos mitos de la teoría *Trickle down*, con las teorías estructuralistas, de la dependencia o del sistema mundial, o con enfoques basados en conceptos más centrados en las necesidades de las personas como el de desarrollo humano o el buen vivir. A pesar de ello, detectamos una nueva tendencia a poner el énfasis de nuevo en el crecimiento como motor único del desarrollo, rompiendo con el consenso internacional alrededor del foco en el desarrollo humano y sostenible. Este cambio de paradigma se puede ver como una involución no sólo en el pensamiento de desarrollo, sino también en la práctica de la cooperación.

Por otro lado, más allá de la evidencia de que el crecimiento económico no haya sido nunca garantía de un desarrollo equitativo, humano y sostenible, cabe destacar que se presenta la empresa privada como el único o principal agente capaz de promover el crecimiento y, por tanto, imprescindible para la promoción del desarrollo. Como se ha comentado antes, la experiencia en muchos países ha demostrado la importancia de no dejar todo en manos del mercado y la iniciativa privada, y de tener en cuenta el papel del Estado y las instituciones públicas no sólo en materia de redistribución de la riqueza y garantía de servicios sociales básicos, sino también de asegurar un desarrollo humano sostenible. El mismo Ha-joon Chang aboga por la promoción del Estado desarrollista (developmental state), como aquél que deliberadamente interviene en la economía para promover el desarrollo y asegurar el Estado del Bienestar (Chang, H., 2011).

En los últimos años estamos viendo como proliferan investigaciones, documentos y declaraciones institucionales sobre la importancia del crecimiento y del sector privado en el desarrollo. El último Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan (Corea del Sur) del 29 de noviembre al 1 de di-

ciembre de 2011, ha sido un claro ejemplo de este nuevo énfasis del discurso sobre el papel del sector privado como agente de desarrollo. La declaración final de Busan recoge “el rol central del sector privado en avanzar en innovación, creación de riqueza, ingresos y empleo, movilizar recursos domésticos y, en consecuencia, contribuir a la reducción de la pobreza” y abre la posibilidad para que el sector privado se beneficie de la AOD, “permitiendo su participación en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo”, pero sin tener que cumplir con las condiciones y principios que aplican a los actores públicos (Elliott, B., 2011). De hecho, el objetivo parece ser crear un entorno favorable a la actividad empresarial en los países del Sur, pero se pone muy poca atención en si esas empresas contribuirán realmente al desarrollo humano. Para que sea así, “los marcos reguladores basados en el cumplimiento de los derechos sociales y medioambientales son aspectos clave, pero ni siquiera son mencionados en la Declaración”²¹. La propuesta se amplía en el documento “Expandiendo y reforzando la cooperación público-privada para un crecimiento de base amplia, inclusivo y sostenible”²², una declaración firmada por representantes tanto del sector público (cargos públicos de países del Sur y del Norte, y representantes de organismos multilaterales, regionales y bilaterales) como privado empresarial durante la Cumbre de Busan. En dicho documento se parte de la presunción de un “amplio reconocimiento” del sector privado lucrativo “como un socio clave en el desarrollo, a través del establecimiento de nuevas empresas, la creación de empleo, la provisión de bienes y servicios, la generación de renta y beneficios, y la contribución a los ingresos públicos”. El documento no deja de ser un declaración de intenciones según la cual, bajo una serie de amplios principios de cumplimiento voluntario (diálogo inclusivo, acción colectiva, sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas), los firmantes abogan por desarrollar una mayor cooperación público privada y se reconoce al sector privado como un socio en igualdad de condiciones para la discusión de las estrategias de desarrollo. Se emplaza a la concreción de la propuesta para junio de 2012, sobre como “reforzar el diálogo y la cooperación entre el sector público privado tanto a nivel

21 “Post #Busan#HLF4: objetivos comunes, principios más o menos compartidos pero diferentes compromisos”. Blog Pobreza Cero
<http://pobrezacero.wordpress.com/2011/12/02/post-busanhlf4-objetivos-comunes-principios-mas-o-menos-compartidos-pero-diferentes-compromisos/>, de 2 de diciembre de 2011.

22 “Expandiendo y reforzando la cooperación público-privada para un crecimiento de base amplia, inclusivo y sostenible” en:
<http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/1dc62200495568b588bfac849537832d/Joint+Declaration+on+expanding+and+enhancing+public+private+cooperation+for+development.pdf?MOD=AJPERES>

nacional como global, centrándose en sectores, retos globales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Algunas de las ideas que se extraen del documento es la necesidad de “desarrollar entornos más adecuados para las empresas, el crecimiento de los mercados locales y la participación en el comercio internacional, recibir inversión de capital y el desarrollo de todo el potencial del capital humano en cada país”. Poco o nada se especifica sobre como dichas actuaciones servirán para asegurar el trabajo decente o cómo se puede asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos, algo que muchas empresas han dejado de lado en sus actuaciones en los países del Sur hasta ahora.

En esta misma línea, la Comisión Europea elaboró el “Libro verde” (Green Paper) “La política de desarrollo de la UE en apoyo de un crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible”²³, que pretende guiar la política europea de cooperación en los próximos años. En dicho documento, más allá de reiterar compromisos anteriores en materia de cooperación, se pone el foco en las inversiones en el sector privado como vía para conseguir un crecimiento inclusivo, sin tener en cuenta nuevamente “factores críticos para asegurar que dichas inversiones efectivamente contribuyan a resultados positivos en desarrollo” (Eurodad, 2011e). El documento deja entrever la puesta en marcha de un nuevo fondo europeo para canalizar recursos de la AOD europea hacia el sector privado vía créditos y apoyo financiero y técnico, probablemente gestionado desde el Banco Europeo de Inversiones. El documento presentado en octubre de 2011, “Agenda para un cambio”, por la Comisión Europea sobre el futuro de la política de desarrollo y cooperación de la UE, refrenda esta apuesta de la UE por “un mayor foco en la inversión en agentes que conduzcan a un crecimiento económico inclusivo y sostenido, proporcionando la columna vertebral de los esfuerzos para reducir la pobreza”, en clara referencia a los nuevos esfuerzos en el apoyo al sector privado. En dicho documento se afirma que “la UE debe desarrollar nuevas formas de aliarse con el sector privado, especialmente con vistas a promover la actividad y recursos del sector privado para el suministro de bienes públicos”²⁴.

23 *Green Paper: EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development. Increasing the impact of EU development policy* en:

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_EN.pdf

24 *An agenda for Change* en:

http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf

También recientemente, 30 IFD y BMD publicaron un informe en el que se argumenta la importancia del sector privado para el desarrollo (CFI, 2011). El informe concluye que “crecimiento, reducción de la pobreza y la mejora del nivel de vida de las personas, requiere un sector privado vibrante”, y parte de la convicción que todo crecimiento es intrínsecamente positivo y conlleva reducción de la pobreza.

Sin embargo, como hemos argumentado ya, hay evidencias de cómo el crecimiento, sin afrontar cuestiones como la inequidad o la sostenibilidad, no puede contribuir a la reducción de la pobreza. La propia Secretaría de Estado de Cooperación Internacional española reconoce, en el documento de Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial que “el efecto que el crecimiento económico tiene en la reducción de la pobreza no es ni espontáneo ni obligado en todos los casos. Es posible que el crecimiento económico vaya acompañado de retrocesos en las condiciones de vida de algunos sectores sociales que tienen menores capacidades para acceder a los beneficios del mercado. Por ello, es necesario acompañar ese proceso con políticas redistributivas y con acciones públicas orientadas a facilitar que los sectores más desfavorecidos se integren en el proceso de progreso material y accedan a los beneficios que se derivan del crecimiento y de la ampliación de los mercados”. En este sentido habrá que prestar atención a las políticas redistributivas y acciones públicas que se promueven por parte de las IFD y MDB en paralelo al apoyo del sector privado y a la promoción del crecimiento económico.

2.3. Redefiniendo prioridades: apoyando a las personas más pobres y a la clase media

La justificación para un papel más central de las empresas en el desarrollo se basa también en las teorías conocidas como la base de la pirámide, capitalismo inclusivo, negocios inclusivos, o las estrategias *pro-poor* o a favor de los pobres (Carrión, J. y Fresnillo, I., 2011). A pesar de la diversidad de nomenclaturas, el objetivo es común: ante un mercado de 4 mil millones de pobres, que están viviendo con menos de dos dólares al día, deben hacerse negocios rentables que cubran sus necesidades, ya que haciéndoles consumidores se les ayuda a salir de la pobreza.

Coimbatore Krishnarao Prahalad ha sido uno de los principales valedores de las teorías del capitalismo inclusivo y de la base de la pirámide. Para Prahalad las empresas transnacionales han seguido durante años una estrategia ciega, obviando u olvidando el mercado más numeroso del mundo, el de los pobres, “la base de la pirámide”, para la cual se pueden crear productos y servicios específicos y a su alcance. Las ideas de Prahalad coinciden con las del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, desde donde afirman que “los pobres no quieren caridad, quieren ser jugadores activos de la economía de mercado (...) tenemos que ayudarles a mejorar sus vidas mediante la producción y distribución de productos y servicios que sean sensibles a las diferencias culturales, sostenibles ambientalmente y económicamente rentables”. Las empresas transnacionales españolas también lo ven claro. El presidente del BBVA lo entiende como “oportunidades sociales de negocio”. En Telefónica afirman que “las nuevas formas de negocio inclusivas ayudan a convertir en clientes a colectivos en riesgo de exclusión” (Ramiro, P. y Pérez, S., 2011). Lo llaman relaciones mutuamente provechosas entre empresas transnacionales y personas excluidas, *win to win*, ya que, si se da un papel más relevante a la empresa como agente de cooperación, no solo gana la cooperación (en recursos, capacidades y provisión de bienes y servicios) sino también la empresa (en mercados y oportunidades de negocio).

El concepto de base de la pirámide²⁵ se ha desarrollado en paralelo al del *missing middle*²⁶, que hace referencia al poco desarrollo de pequeñas y medianas empresas, y clase media en general, en los países empobrecidos. “En los países de renta alta, las pequeñas y medianas empresas (PYME) son responsables de más del 50% del PIB y alrededor del 60% del empleo, pero en países de renta baja representan menos de la mitad en los dos casos: 30% de empleo y tan sólo el 17% del PIB” (Ayyagari, M., Beck, T. y Demirgüç-Kunt, A., 2003). La falta de desarrollo de las PYMEs en los países del Sur se debe, en parte, a la falta de acceso de las mismas a financiación. Para cubrir ese hueco, en la última década se han multiplicado las iniciativas, a las que algunos llaman finanzas del crecimiento (*growth finance*), para aportar recursos públicos y ejerciendo como palanca para atraer financiación privada, a través principalmente de fondos de inversión, hacia

25 Ver más información sobre la Base de la Pirámide en:
<http://www.basedelapiramide.net/> y <http://www.globalcad.org/>.

26 Ver más información sobre *Missing-middle* en:
<http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/programs/entrepreneurial-finance-lab-research-initiative/the-missing-middle>

estas pequeñas y medianas empresas. Las IFD y los BMD han tenido un papel clave en este tipo de iniciativas.

En este sentido, uno de los argumentos más usados para justificar el destino de recursos públicos, incluso de los presupuestos de cooperación, hacia fondos de inversión privados, es el de que dichos fondos fomentan el acceso a financiación de ese *missing middle* o la generación de oportunidades de negocio en la base de la pirámide. Además, dichos recursos públicos son utilizados como palanca para atraer capitales privados a través de lo que los anglosajones llaman *leverage*. Podríamos definir el *leverage* como la capacidad de un determinado compromiso de financiación público para movilizar una suma más importante de capital privado para ser invertido en un específico proyecto o fondo de inversión. Por ejemplo, la CFI arguye que por cada dólar que ellos invierten se consiguen tres dólares de otros inversores privados (CFI, 2010).

En este ámbito, la financiación pública para el desarrollo utiliza cada vez más los intermediarios financieros privados para (supuestamente) llegar hasta las personas pobres y los pequeños negocios, y captar recursos financieros adicionales procedentes de inversores privados y los mercados financieros en general (Eurodad, 2011b). Esta tendencia es descrita como la financiarización de la cooperación para el desarrollo, siguiendo la pauta marcada por el proceso de financiarización de las economías de los países emergentes y de renta alta. Podemos definir la financiarización como el proceso a través del cual los mercados financieros y sus instituciones asumen un papel dominante sobre otros ámbitos de la economía real, adoptando estos mercados e instituciones financieras un papel de intermediarios y enlace casi exclusivo entre las empresas e individuos y sus necesidades. En este sentido, el uso creciente de intermediarios financieros y productos de inversión propios de los mercados financieros en el ámbito de la cooperación al desarrollo, ha sido descrito por algunas organizaciones como la Campagna per la Reforma della Banca Mondiale (CRBM) como financiarización de la cooperación al desarrollo.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que muchos sitúan entre las causas de la crisis global precisamente el elevado nivel de la financiarización de la economía. La relación entre procesos de financiarización de los instrumentos y flujos de finanzas al desarrollo, y una elevada vulnerabilidad a crisis y shocks externos por parte de dichos flujos e instrumentos, genera preocupación entre muchas ONGD, que no ven con claridad “cómo esta nueva tendencia de financiación al desa-

rollo puede contribuir a alcanzar resultados de desarrollo positivos” (Eurodad, 2011c). La ausencia de reglamentaciones públicas adecuadas para gestionar los impactos sociales y medioambientales negativos, incluyendo la evasión fiscal, y su potencial para hacer crecer los niveles de deuda de los países en desarrollo, o el abuso de los intermediarios y nuevos actores financieros por parte de las IFD para apoyar la inversión privada en el Sur, y la dificultad de controlar los recursos y seguir la cadena de responsabilidades en caso de impactos entre los diversos intermediarios financieros, se sitúan entre las principales preocupaciones alrededor de esta tendencia.

2.4. De la importancia del sector privado en momentos de crisis

Coyunturalmente, la crisis económica ha dado lugar a un importante refuerzo de diversas iniciativas de cooperación financiera dirigidas al sector privado. Por un lado, la reducción cada vez más importante de los presupuestos públicos de cooperación ha llevado a algunas administraciones a señalar a la empresa privada como una posible fuente para paliar la escasez de recursos. Así, se usa el argumento del *leverage* para justificar que los escasos presupuestos de AOD deben servir como “capital base” para atraer nuevos recursos del sector privado lucrativo para financiar el desarrollo (Kwakkenbos, J., 2012). En este sentido se insiste en la idea de que los actores públicos deben estimular al capital privado para dirigirse hacia los países del Sur, mostrando vías rentables que impacten positivamente en el desarrollo a la vez que generen beneficios para los inversores. La propia Comisión Europea, en el documento *La política de desarrollo de la UE en apoyo de un crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible* al que nos referíamos en el apartado anterior, argumenta que “para asegurar el acceso al capital y crédito asequible, especialmente en el caso de PYME y micro-empresas, tiene una importancia clave (...) promover el “leverage” entre la ayuda y los instrumentos financieros”. El informe afirma, como ejemplo de cómo funcionaría ese *leverage*, que “en situaciones en las que el acceso a recursos financieros locales es difícil o no disponible, la UE podría apoyar una gradual evolución del sistema bancario doméstico y de los mercados de capital locales permitiendo a los inversores domésticos y extranjeros entrar en operaciones con un claro impacto en desarrollo, en la que no entrarían de otra forma por los riesgos que comportaría. Esto se podría conseguir, por ejemplo, a través de un fondo o mecanismo de la

UE operado conjuntamente por las instituciones europeas, los bancos europeos de desarrollo y las instituciones financieras que ofrecieran créditos garantizados, y apoyo financiero y técnico donde se necesitase, y compartirían riesgo, de forma coordinada, para promover las inversiones en los países en desarrollo”.

Por otro lado es importante tener en cuenta que la mayor parte de recursos públicos destinados a la cooperación financiera son reembolsables, con lo que en principio no agudizan el déficit público con el que lidian la mayoría de los principales donantes. Así, los desembolsos en el capítulo de cooperación se presentan ante la opinión pública y mercados no como un gasto, sino como inversiones que, a su debido tiempo, retornarán con rendimientos al donante.

Se produce también un cambio no sólo en los actores (sector privado empresarial) sino en los sectores a los que los donantes dan prioridad. Estos se están alejando del apoyo a servicios sociales básicos, para centrarse cada vez más en sectores productivos y de infraestructuras, ámbitos que empiezan a ser liderados precisamente por el sector privado. “Hasta la década de 1990, la gran mayoría de los proyectos de infraestructura en los países en desarrollo fueron financiados por los gobiernos nacionales, con importantes préstamos para proyectos específicos de los bancos multilaterales de desarrollo (MDB), tales como el Banco Mundial (...) Las finanzas públicas (derivada, por ejemplo, de los impuestos, tasas de usuarios, préstamos y reservas) siguen siendo la principal fuente de financiamiento para las infraestructuras en la mayoría de los países en desarrollo, particularmente en África Subsahariana. Pero el papel desempeñado por el sector privado ha aumentado sustancialmente en las últimas dos décadas. De 2002 a 2007, el total de inversiones por el sector privado en proyectos de infraestructuras en los países en desarrollo sumó unos 603 mil millones de dólares. De manera que la inversión privada superó de lejos los 64.600 millones prestados a países en desarrollo para proyectos de infraestructuras durante el mismo período de seis años por China (de lejos la principal fuente de financiación concesional bilateral para el desarrollo) o los 72.900 millones de dólares en ayuda al desarrollo para infraestructuras aportados por los 33 países de la OCDE” (Hildyard, N., 2011).

Existe una percepción, tanto por parte de algunos gobiernos y agencias de desarrollo, como por parte de la opinión pública, de que las inversiones sociales de la cooperación internacional no han logrado generar un desarrollo sostenible en los países empobrecidos. Esta falta de progreso les ha proporcionado una excusa

para dirigir su apoyo a las inversiones privadas, arguyendo también la opinión de que los actores privados son más eficaces a la hora de lograr el desarrollo y de apoyar el desarrollo del sector privado y financiero en el Sur (Eurodad, 2011b).

La AECID ha recogido en sus argumentos la cuestión del *leverage* y la importancia de ayudar a canalizar los recursos privados en pro del desarrollo, así como la potencialidad del sector privado para promover de forma efectiva el crecimiento económico y, por tanto, el desarrollo en los países receptores de la ayuda española. La reciente convocatoria de cooperación empresarial en el marco de la Convocatoria Abierta Permanente de 2011, lo resumía de la siguiente manera:

“se ha constado que para el progreso de los países no basta con los recursos e instrumentos tradicionales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) empleados hasta ahora. De hecho, los flujos financieros privados con los países en desarrollo -para la financiación, el comercio y la inversión- alcanzan valores muy por encima de la AOD. Esto ha llevado a considerar la importancia del crecimiento económico y el capital privado como aspectos clave para la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de los más desfavorecidos. En este contexto, el sector privado puede contribuir a la creación de empleo decente y a la expansión de oportunidades de negocio, y por lo tanto a un incremento de recursos fiscales, lo que podría tener efectos positivos sobre otros ámbitos sociales como la salud o la educación (...).El potencial de las empresas también es indudable en cuanto a la transferencia de conocimientos y tecnología, favoreciendo la capacitación y el fortalecimiento de capacidades a nivel local, así como en todo lo relativo a las buenas prácticas de gestión y en la orientación de ésta a la obtención de resultados”²⁷.

27 AECID, Cooperación Empresarial para el Desarrollo. Instrumento de Financiación CAP 2011, junio 2011, en:http://www.aecid.es/galerias/subvenciones/descargas/Informacion_complementaria_cooperacion_empresarial_cap_2011.pdf.

2.5. ¿Dudas razonables?

Desde la sociedad civil, y en especial desde las ONGD, tanto en el ámbito estatal como internacional, se ha recibido este giro de la financiación para el desarrollo hacia el sector privado (lo que algunos han llamado el *Private Turn* de la cooperación internacional²⁸) con prudencia y preocupación. Este nuevo énfasis en el sector privado podría llegar a suponer nuevas oportunidades, pero para la mayoría de ONGD conlleva riesgos importantes.

Desde la Coordinadora de ONGD España, a raíz del protagonismo del sector privado en la cumbre sobre Eficacia de la Ayuda de Busan, se preguntaban “¿Pueden los bienes públicos tener lucro o estamos ante una privatización de los servicios sociales básicos? ¿Cómo abordar la contradicción entre el interés de las empresas por el beneficio a corto plazo y los procesos de desarrollo que son de largo plazo? ¿Es este un esfuerzo por apoyar el tejido productivo local de los países empobrecidos, es decir, sus pequeñas y medianas empresas, o más bien de justificar el uso del dinero público en beneficio de las empresas de los países donantes? ¿Qué modelo de desarrollo hay detrás de este proceso?”²⁹.

Una de las cuestiones más repetidas en los foros de ONGD es la diversidad de actores a los que nos referimos cuando hablamos de sector privado. Es importante diferenciar entre fomentar inversiones locales y extranjeras, entre grandes multinacionales y pequeñas y medianas empresas locales, entre economía social y la promoción de la agroindustria para la exportación o la explotación de recursos fósiles, entre actores financieros mundiales y cooperativas de crédito locales o bancos nacionales de desarrollo. Si bien, en teoría bajo la perspectiva del capitalismo inclusivo o del *missing middle*, la centralidad se pone en las micro, pequeñas y medianas empresas locales, existe el riesgo que buena parte

28 El 22 de noviembre de 2010, CounterBalance y BrettonWoodsProject organizaron una conferencia en Londres sobre “The Private Sector Turn”, haciendo referencia al creciente en la financiación del desarrollo en lo que respecta al nuevo protagonismo de lo privado frente a lo público [<http://brettonwoodsproject.org/art-567281>]. El 19 y 20 de mayo la red europea Eurodad celebró su Conferencia Internacional Bianual bajo el título “The private turn in development finance: Effective for development?” [<http://eurodad.org/?p=4568>]. Numerosas organizaciones sociales alrededor de dichas redes (CounterBalance, BrettonWoodsProject y Eurodad) utilizan desde 2010 el concepto “Private Turn” para definir esta tendencia en las finanzas al desarrollo hacia un mayor protagonismo del sector privado en las mismas.

29 “Post #Busan#HLF4: objetivos comunes, principios más o menos compartidos pero diferentes compromisos”. Blog Pobreza Cero <http://pobrezacero.wordpress.com/2011/12/02/post-busanhlf4-objetivos-comunes-principios-mas-o-menos-compartidos-pero-diferentes-compromisos/>

de los recursos públicos de las finanzas para el desarrollo dirigidos al sector privado acaben en manos de grandes empresas transnacionales, principalmente aquellas con sede en los países donantes. De hecho, una reciente investigación realizada por la red europea Eurodad denunciaba que “sólo el 16% de todas las inversiones realizadas por la CFI apoyan empresas locales en los países empobrecidos. La parte más grande del pastel -dos tercios- va a empresas transnacionales de países ricos” (Ellmers, B., Molina, N. y Touminen, V. 2010). La misma organización destacaba recientemente que un informe del Grupo Independiente de Evaluación (GIE) del Banco Mundial confirmaba que el 57% de los proyectos de la CIF no lograron beneficiar a los pobres (Eurodad, 2011b). Dichos datos pueden parecer anecdóticos, por afectar tan sólo a una institución, pero hay que tener en cuenta que la CIF no sólo es la más importante en fondos, sino que se considera el ejemplo a seguir por muchas instituciones bilaterales.

Otro de los temas más cuestionados es el uso de intermediarios financieros como Bancos Multilaterales de Desarrollo que acumulan numerosas denuncias por violación de derechos humanos y de estándares ambientales, como es el caso del Banco Europeo de Inversiones (Counter Balance, 2011), o de fondos de inversión de dudoso mandato de desarrollo y experiencia en inversiones especulativas (Hildyard, N., 2011). Para Richard Ssewakiryanga, del Ugandan National NGO Forum, la cuestión es clara: “¿Cómo es posible que las mismas instituciones y empresas que generaron la crisis mundial sean consideradas actualmente la solución para sacarnos de ella?”, refiriéndose explícitamente a los fondos de inversión y otros intermediarios financieros, a lo que Lidy Nacpil, de Jubilee South Filipinas, añade: “la mayor parte de estas inversiones [realizadas por fondos de inversión] sólo beneficia a las elites políticas y económicas de nuestros países en lugar de a la mayoría de la población y mucho menos a las personas pobres.” (Eurodad, 2011c).

Muchas experiencias pasadas de inversiones privadas en el Sur demuestran que, en el mejor de los casos, la financiación privada no ha tenido un impacto positivo sobre las personas pobres, y en el peor ha tenido efectos negativos sobre los derechos humanos, el medioambiente y las poblaciones más empobrecidas. De hecho, según el economista de Malawi Collins Magalasi la inversión privada que cuenta con apoyo público en África se concentra en los países ricos en recursos naturales y en la industria extractiva, y no en aquellos sectores que podrían favorecer un desarrollo humano sostenible y equitativo. La clave está en que no todas las inversiones son buenas para el crecimiento, y el crecimiento no siempre es bueno para el desarrollo.

En este sentido, si bien hay reconocimiento por parte de las entidades de la sociedad civil de la falta de acceso al crédito y a la financiación por parte de pequeñas y medianas empresas en el Sur, se duda de que la movilización de capitales privados a través de intermediarios financieros sea la mejor solución. En lugar de fortalecer sistemas de financiación nacionales, fruto de los recursos propios, a través de ampliar el margen para la política económica y favorecer reformas fiscales, y de luchar contra la fuga de capitales y los paraísos fiscales, se opta por el uso de intermediarios como fondos de inversión opacos y que difícilmente responderán a las necesidades estratégicas de los países y comunidades. El uso de estos instrumentos, puede comportar, según algunas organizaciones como Bretton Woods Project en el Reino Unido³⁰, una disminución de la transparencia y, por tanto, una pérdida de control público y de responsabilidad sobre la financiación para el desarrollo.

Aunque en las últimas décadas se ha avanzado en la regulación de marcos normativos para controlar el destino e impactos de los fondos públicos para el desarrollo, con desiguales resultados, la entrada del sector y el capital privado en la política de desarrollo hace temer un proceso de desregulación y de exención de dicho marco normativo cuando se trate de actores empresariales. De hecho, no hay que olvidar que si la inversión extranjera no ha revertido en mayores frutos para los países empobrecidos ha sido precisamente por la aplicación, impuesta por las IFI en muchos casos, de medidas de desregulación y privatización que han debilitado las políticas de empleo, comerciales y fiscales. “La ausencia de control público sobre la financiación extranjera y las inversiones privadas ha dado lugar a enormes flujos financieros de salida (en forma de impuestos no pagados, repatriación de beneficios o servicio de la deuda) y los países en desarrollo no han podido canalizar dichas inversiones hacia áreas estratégicas nacionales para el desarrollo” (Eurodad, 2011c).

A pesar de todo, algunas organizaciones consideran que esta tendencia de mayor protagonismo del sector privado lucrativo en las finanzas y políticas para el desarrollo es ya imparable y, por tanto, se debe trabajar para controlar dichos flujos y mitigar sus efectos negativos, de manera que las poblaciones del Sur obtengan el mayor beneficio de ellos. Otras organizaciones optan por posicio-

30 Ver más información sobre la Conferencia “The Private Sector Turn Private equity, financial intermediaries and what they mean for development” que organizó Bretton Woods Project, en: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566623>

namientos más confrontativos, oponiéndose a destinar recursos públicos, y en especial aquéllos del presupuesto de AOD, para apoyar un sector privado que cuenta con un pobre historial. La falta de investigaciones comprehensivas sobre los impactos de la inversión extranjera sobre el desarrollo, sobre el trabajo decente o el fomento de la economía social, es clave para adoptar una posición de prudencia ante tal cambio de paradigma.

Más allá de todo ello, algunas organizaciones sociales apuntan a cuestionar la mayor, esto es, la relación entre crecimiento económico y desarrollo. Partiendo de visiones de desarrollo basadas no en el incremento de ingreso o de acceso, sino en conceptos como el desarrollo humano y sostenible u otros de concepciones enmarcadas en el posdesarrollo como el “buen vivir” andino, se argumenta que el desarrollo debe estar basado en conseguir una “cierta plenitud de vida, así como un bienestar social, económico y político” al que se puede llegar tan sólo a través de la experiencia comunitaria basada en la reciprocidad, la cooperación y la complementariedad (Llistar, D., 2009). Según el economista ecuatoriano Alberto Acosta, la recuperación de dicha cosmovisión indígena surge como una respuesta antisistémica y colectiva al concepto individualista del bienestar (Acosta, A., 2008). Estas propuestas se complementan con la visión ambientalista que aborda el crecimiento económico como una solución imposible. Los británicos New Economics Foundation publicaron en 2006 el informe “El crecimiento no funciona”, en el que argumentaban que “entre 1990 y 2001, por cada 100\$ de crecimiento en los ingresos de las personas a nivel global, tan sólo 0,60\$ consiguieron su objetivo y contribuyeron a reducir la pobreza por debajo de la línea de 1\$ al día. Para conseguir una reducción de un dólar de pobreza de ingreso se requiere una producción y consumo global adicional de 166\$. Esta visión es ineficiente tanto ecológica como económicamente. Es improbable que se puedan reconciliar los objetivos de reducción de la pobreza y sostenibilidad ambiental si el crecimiento global permanece como la principal estrategia económica” (Woodward, D. y Simms, A., 2006).

En definitiva, se trata no sólo de preguntarnos si el giro de las políticas de desarrollo para ampliar el apoyo al sector privado es conveniente, sino de cuestionar si el modelo de desarrollo, basado en el crecimiento económico, que busca este giro, es el que se quiere defender desde la sociedad civil. Ante la puesta en marcha de este nuevo mecanismo que es el FONPRODE, el cual sigue la tendencia marcada en el ámbito internacional, como ONGD y como sociedad civil tenemos la obligación y la responsabilidad de dar respuesta.

3. FONPRODE, el futuro de la cooperación financiera española

3.1. Marco normativo: el camino que seguirá FONPRODE, el camino de la cooperación española

Con la aprobación, primero, de la Ley FONPRODE, y del Reglamento del Fondo y el Código de Financiación Responsable después, el Estado español cuenta, desde 2011, con un nuevo mecanismo de cooperación financiera, llamado a ser central en la política pública de cooperación española. FONPRODE ha sido constituido como un Fondo sin personalidad jurídica propia, que es propiedad exclusiva del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, gestionado totalmente desde la oficina FONPRODE, creada para tal motivo en el seno de la AECID.

Como se ha señalado anteriormente, el FONPRODE tiene como “finalidad la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos”³¹, y para ello dispone de una serie de diversos instrumentos de financiación directa e indirecta (bilateral y multilateral), reembolsable y no reembolsable. Se trata de instrumentos tradicionales o clásicos, en el sentido que ya existían y han sido heredados del extinto FAD u otros absorbidos por completo como el FCM, pero también instrumentos novedosos, especialmente los relacionados con la cooperación financiera reembolsable en forma de inversión. La puesta en marcha de dichos instrumentos se deberá realizar de forma “integrada en las líneas maestras de la política española de cooperación para el desarrollo

31 Ley FONPRODE 36/2010. Íbid 8

y guardar coherencia con sus principales documentos de planificación, promoviendo un tipo de crecimiento inclusivo”³².

En este sentido, todas las operaciones que se aprueben bajo el paraguas de FONPRODE deberán insertarse en las prioridades sectoriales y geográficas, y en los objetivos, directrices e indicaciones marcados por la Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio), y por el Plan Director de la Cooperación Española y el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) que estén vigentes en cada momento. Asimismo, el marco normativo se completa con la propia Ley FONPRODE (Ley 36/2010, de 22 de octubre) y su Reglamento, así como el Código de Financiación responsable de la Cooperación Financiera, que marcan el objeto, funcionamiento y estructura del Fondo. Siguiendo lo que establece el Reglamento del Fondo, FONPRODE deberá seguir también las Estrategias Sectoriales y Horizontales marcadas por los diferentes documentos de planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, a la vez que lo que establezcan los Marcos de Asociación País (MAP) para cada país beneficiario³³.

La Ley reguladora de la Gestión de la Deuda Externa (Ley 38/2006, de 7 de diciembre) marca los principios y regulación para la gestión de la deuda que se pueda generar a partir de FONPRODE en los países beneficiarios. Finalmente, la relación de países y territorios que se deben considerar como paraísos fiscales (y que por tanto no son susceptibles de recibir fondos de FONPRODE) se definen a partir del Real Decreto 1080/1991, sujeto “a las modificaciones que dicten la práctica, el cambio en las circunstancias económicas y la experiencia en las relaciones internacionales”³⁴.

El marco internacional en el que se enmarca FONPRODE está compuesto de una larga lista de principios, documentos, compromisos, convenios y pactos internacionales, con distintos niveles de aplicación y exigencia, que señalan el camino

32 Código de Financiación Responsable. Íbid 10.

33 Las Estrategias Sectoriales establecen las directrices de la cooperación Española en sectores clave como: Educación, Salud, Género, Medio ambiente, Soberanía Alimentaria, Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho, Cultura, y Promoción del tejido Económico y Empresarial. Las Estrategias horizontales establecen las prioridades que han de estar presentes de forma transversal en las actuaciones de la Cooperación Española, que son: Lucha contra la Pobreza, Defensa de los Derechos Humanos, Género, Medio Ambiente y Diversidad Cultural. Fuente. Código de Financiación Responsable.

34 Código de Financiación Responsable. Íbid 10.

a seguir por el Fondo. El Código de Financiación Responsable, establece las siguientes referencias como guías a seguir en diferentes ámbitos: Principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact); Principios de Inversión Responsable de Naciones Unidas; Convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajo Decente, Igualdad de remuneración, discriminación y protección de la maternidad; las Directrices de la OCDE sobre empresas multinacionales y Lista Blanca de la OCDE sobre paraísos fiscales; la Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental y las Normas de Desempeño de la CFI y Lista de Exclusión de la CFI; Principios Rectores sobre Negocios y Derechos Humanos: Implantando el marco de Naciones Unidas “Proteger, Respetar y Remediar”; Recomendaciones 40+9 del Financial Action Task Force (FATF); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación para la Mujer (CEDAW); Plataforma de Acción de Beijing; Principios de Private Equity de la Institutional Limited Partners Association (ILPA); Principios para inversores en microfinanzas inclusivas y Principios de protección del Cliente en el sector de microfinanzas del Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), y el centro para la Inclusión financiera de ACCIÓN Internacional. Además, una parte importante de los criterios específicos para créditos, préstamos y líneas de financiación han sido extraídos o inspirados en la Carta de EURODAD sobre Financiación Responsable.

Es importante destacar que algunos de estos marcos internacionales, como pueden ser las Políticas de Sostenibilidad social y ambiental y las Normas de desempeño de la CFI del Banco Mundial o la aplicación de los Principios Rectores sobre negocios Derechos Humanos de Naciones Unidas, han sido valorados por diferentes entidades de la sociedad civil como insuficientes. En el caso de las Normas de la CFI, la misma evaluación interna del Banco Mundial concluyó que estas no garantizaban que los fondos destinados a través de la CFI favorecieran los más empobrecidos³⁵. Además, en muchas ocasiones a las empresas,

35 Para más información sobre estas críticas, ver los siguientes documentos:

Bretton Woods Project, Junio 2010: *Revisiones de las salvaguardas del Banco (CFI): Es necesario elevar el nivel*, en: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566475>

Bretton Woods Project, Marzo 2011: *La revisión de normas de la CFI no incluye los derechos humanos*, en: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-567847>

Eurodad, Mayo 2011 : *World Bank says IFC private investments fail to reach the poor*, en: <http://www.eurodad.org/aid/article.aspx?id=132&item=4493>

Bretton Woods Project, Mayo 2011: *El organismo de evaluación interna del Banco Mundial critica su enfoque de la pobreza*, en: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-568719>

Enlazando Alternativas, Junio 2011: *La Comissió de Drets Humans de Nacions Unides privilegia a les Transnacionals*, en: http://www.odg.cat/documents/novetats/Declaracion_GT-Trib-ETNs_Ruggie_junio_2011.pdf

especialmente las transnacionales, gracias al desmesurado poder económico que acumulan, les resulta muy fácil sustraerse al control jurídico y político de los Estados, e incluso de acuerdos y convenios internacionales como los que componen el marco de actuación internacional de FONPRODE. “El poder político, económico y jurídico que tienen las ETN les permite actuar con un notable grado de impunidad, dada la debilidad del marco jurídico y la generalización de una *lex mercatoria* integrada por el conjunto de contratos, normas de comercio y de inversiones de carácter multilateral, regional y bilateral, las decisiones de los tribunales arbitrales y el Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En definitiva, los derechos de las ETN se ven tutelados por un ordenamiento jurídico global basado en reglas de comercio y de inversiones de carácter imperativo, coercitivas y ejecutivas, mientras que sus obligaciones se remiten a ordenamientos nacionales sometidos a la lógica neoliberal, a un derecho internacional de los derechos humanos manifiestamente frágil, y a una responsabilidad social corporativa voluntaria, unilateral y no exigible jurídicamente” (Enlazando Alternativas, 2010).

3.2. Prioridades FONPRODE: crecimiento inclusivo y apoyo al sector privado

En relación con las prioridades sectoriales, tanto en el Código de Financiación Responsable como en presentaciones públicas del Fondo por parte de los responsables de la nueva oficina FONPRODE dentro de la AECID, se destaca tan sólo una de dichas Estrategias Sectoriales, que se erige como la Guía de la Cooperación Financiera. Se trata de la Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial, que desarrolla una de las áreas de actuación marcadas como prioritaria en los diferentes Planes Directores, y específicamente en el III Plan Director de la Cooperación Española, vigente en el momento de puesta en marcha de FONPRODE: el crecimiento inclusivo. En este marco, se priorizarán los ámbitos de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático, Energías Renovables y, con un enfoque multisectorial, el apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

El III Plan Director propone como una de las prioridades para la política de Cooperación “apoyar y fomentar un crecimiento inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido econó-

mico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y a la cohesión social”. El fomento del crecimiento económico como prioridad no está marcado como tal en la Ley ni en el Reglamento, y no fue fruto de debate en el proceso parlamentario de discusión sobre FONPRODE. Sin embargo, ha sido presentado como la clave en diferentes presentaciones públicas de FONPRODE, en las que se ha explicitado que la orientación del Fondo es la lucha contra la pobreza a partir de la promoción del crecimiento económico.

El Código de Financiación Responsable reconoce que “el crecimiento económico es fundamental para reducir la pobreza de ingreso, pero no es suficiente”, y establece que la promoción de dicho crecimiento económico debe entenderse como “un elemento más” de la estrategia de promoción de desarrollo humano. Sin embargo, al establecer cómo se debe orientar FONPRODE para la reducción de la pobreza, se centra en el concepto de “crecimiento inclusivo”. Alineándose pues en las tendencias que a escala internacional optan por un paradigma de desarrollo que vuelve a poner el crecimiento en el centro del mismo (*ver apartado 2.2*).

En relación con el apoyo al sector privado, el preámbulo de la Ley FONPRODE establece que, si bien las operaciones financiadas no supondrán implicación o participación en la política de internacionalización de la empresa española, estas “deben servir de apoyo al tejido productivo endógeno de los países socios, de las distintas pequeñas y medianas empresas de economía social, atendiendo específicamente a las necesidades financieras de las iniciativas empresariales de las mujeres en los países beneficiarios”. En este sentido, la promoción del crecimiento inclusivo orientado a la lucha contra la pobreza se quiere realizar fundamentalmente a través de este apoyo al sector privado local de los países destinatarios de los fondos, priorizando a priori las pequeñas y medianas empresas locales y especialmente aquellas promovidas por mujeres.

Según el informe ejecutivo sobre FONPRODE y la cooperación financiera reembolsable elaborado por AFI para el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación / AECID, “a medida que las agencias de desarrollo han ido adquiriendo experiencia, han corregido su estrategia a partir de las lecciones aprendidas y han tomado conciencia del papel central que desempeña el sector privado en las estrategias de desarrollo de los países receptores. El sector privado es la fuerza motriz del crecimiento económico, y al respecto existe un amplio acuerdo sobre

su papel crucial en el desarrollo en todas sus vertientes y, en particular, en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (AFI, 2011a).

Lo que AFI no recoge en su informe son los riesgos e impactos negativos que ciertas acciones de apoyo a ciertos actores del sector privado han tenido a lo largo de los años sobre procesos de desarrollo humano (Ramiro, P. y Pérez, S., 2011). Hemos comentado ya los impactos nocivos, según instituciones como el CAD de la OCDE o el PNUD, de la ayuda ligada (ver apartado 1.2). El Veredicto del Tribunal Permanente de los Pueblos celebrado en Mayo de 2010 en Madrid³⁶, y que juzgaba, bajo el formato de un Tribunal Popular, la actuación de la Unión Europea, sus Estados y las empresas europeas en América Latina en relación al respeto y garantía de los derechos humanos, concluía, entre otras cosas, que “todos los testimonios presentados y el conjunto de los casos [de violaciones de derechos humanos por parte de empresas transnacionales europeas] examinados revelan la importancia del apoyo dispensado por la UE y sus Estados miembros a las ETNs europeas” (Enlazando Alternativas, 2010). En lo que respecta al caso español, por ejemplo, un análisis en profundidad de los instrumentos de apoyo a la internacionalización española, destacando entre ellos los seguros a la exportación de la Compañía Española de Seguros y Créditos a la Exportación (CESCE), revela que todos ellos muestran “defectos sistemáticos que impiden garantizar que se cumplan los compromisos transfronterizos que el Estado tiene adquiridos en el ámbito de los derechos humanos (especialmente en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales) y del medio ambiente” (Ortega, M. 2007). A nivel más general, la red ECAWATCH, que desde hace años monitorea el impacto de las Agencias de Crédito a la Exportación en los países del Sur, muchas ellas en nombre de los Gobiernos de los países ricos y con recursos públicos, no duda en afirmar que “muchos de los proyectos financiados tienen serios impactos ambientales y sociales”³⁷. Según ECAWATCH, las Agencias de Crédito a la Exportación, en su apoyo a operaciones comerciales y de inversión de empresas lucrativas, se convierten en una de las principales fuentes de financiación para proyectos dañinos social y ambientalmente, frenan el progreso social y permiten la violación de leyes y convenios estatales e internacionales, carecen de transparencia, no respetan los derechos de las comunidades afecta-

36 Ver más información sobre el Tribunal Permanente de los Pueblos en su sesión sobre la “Unión Europea y las empresas transnacionales en América Latina: políticas, instrumentos y actores cómplices de las violaciones de los Derechos de los Pueblos” en: <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?rubrique60>

37 Ver más información sobre ECAWATCH, en: <http://www.eca-watch.org/>

das, promueven prácticas corruptas y facilitan abusos de los derechos humanos, sin asumir ninguna responsabilidad por todo ello. Estos serían algunos de los ejemplos sobre cómo el apoyo público a la actuación del sector privado lucrativo en el Sur ha obstaculizado procesos de desarrollo y ha contribuido a su empobrecimiento, conjuntamente con otras acciones como la imposición de tratados de libre comercio o de políticas neoliberales de desregulación laboral o financiera, fundamentalmente a través de las Instituciones Financieras Internacionales.

También hay que tener aquí en cuenta que, más allá del apoyo público, las empresas transnacionales en sus propias actuaciones están vulnerando los Derechos Humanos y están generando impactos sociales, culturales y ambientales negativos en los países empobrecidos en los que operan, de forma sistemática. (Carrión, J. y Fresnillo, I., 2011). Esta afirmación, que desde hace años defienden numerosos movimientos y organizaciones sociales, ha sido suscrita por Anand Grover, Olivier de Shutter o Okechukwu Ibeau, relatores especiales de Naciones Unidas en salud, alimentación y desechos tóxicos, respectivamente (Grover, A. 2009; De Schuttter, O., 2009; y Ibeanu, O., 2010). Por su parte, el Relator Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre derechos humanos, empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie apunta que “las empresas transnacionales vulneran de forma sistemática los derechos humanos” (Ruggie, J. 2009). Otros dos relatores, Martin Scheinin y Manfred Nowak, se desmarcan de las iniciativas voluntarias como la responsabilidad social corporativa, proponiendo en 2009, la creación de una Corte Internacional para los Derechos Humanos, que además de temas relacionados con el terrorismo, sirviera para que “las Corporaciones Multinacionales encaren toda la fuerza del derecho internacional a través de una nueva corte global” (Scheinin, M., 2009).

En definitiva, quizás podríamos afirmar que si bien sí que existe acuerdo sobre la importancia del impacto del sector privado lucrativo en los procesos de desarrollo, ese mismo consenso no se amplía a si dicho impacto es siempre positivo o más bien negativo.

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo España y la Plataforma 2015 y más ya señalaron, en su posicionamiento sobre el Código de Financiación responsable que, si bien el crecimiento económico “puede hacer una valiosa contribución al desarrollo y a la reducción de la pobreza, no hay que olvidar que hasta el día de hoy no lo ha logrado e incluso ha tenido impactos negativos”. En dicho posicionamiento se consideraba necesario que el crecimiento económico y el apoyo

al sector privado lucrativo deberían ser un aspecto más de toda la estrategia de FONPRODE, y no el aspecto central, limitando y determinando las actuaciones del Fondo hacia esta dirección (Coordinadora de ONGD España y Plataforma 2015 y más, 2011). En este mismo sentido, el Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el mismo Código de Financiación Responsable indicaba que, más allá del crecimiento económico, “el desarrollo implica un proceso de cambio más amplio, en el que se incorporan otras dimensiones y capacidades de las personas y comunidades”, y recomendaba recoger una visión más integral y equilibrada del desarrollo en el enfoque que se plantea para FONPRODE.

En las entrevistas realizadas, presentaciones y documentación revisada, por parte de los representantes del Gobierno o de consultoras externas como AFI, se insiste en que el enfoque es hacia un crecimiento inclusivo y “de amplia base social, que permita hacer compatible la sostenibilidad del crecimiento con el logro de su máximo impacto social, abriendo oportunidades de progreso material a los sectores más pobres y marginales de los países” (AFI, 2011a), con operaciones que concilien rentabilidad e impacto positivo en desarrollo.

Pero lo cierto es que, si bien se insiste en esa intencionalidad e incluso se adoptan metodologías de medición de impacto en desarrollo (ver apartado 3.3.F), no existen en el reglamento o en el Código de Financiación Responsable mecanismos para asegurar que los fondos no puedan beneficiar a actores del sector privado que no se correspondan con los descritos en las declaraciones de intención. En este sentido, más allá de la voluntad política de favorecer inversiones en economía social y pequeñas y medianas empresas, la realidad es que FONPRODE deja una puerta abierta para que los fondos de cooperación puedan acabar beneficiando a grandes empresas multinacionales del Norte en sus inversiones en los países destinatarios, e incluso empresas con antecedentes o causas abiertas por violación de derechos humanos, corrupción, impactos ambientales, etc., especialmente en casos en los que se utilicen intermediarios financieros como fondos de inversión.

Si bien en el Código de Financiación responsable se explicita, a recomendación del Dictamen del Consejo de Cooperación sobre el primer borrador del Código, que “quedarían excluidos todos aquellos posibles beneficiarios que tuvieran antecedentes documentados o causas abiertas por violación de derechos humanos, corrupción o impactos ambientales”, en el caso de operaciones a través de Fondos de Inversión dicho criterio general puede romperse. En este caso, se po-

drán beneficiar empresas que presenten a los fondos de inversión con recursos de FONPRODE proyectos que se muestren acorde con los criterios marcados en el Código en materia social, ambiental y de derechos humanos “aún cuando partan de deficiencias iniciales de gestión”. Es decir, en casos de empresas que tengan antecedentes de “deficiencias” en materia de derechos humanos o impactos socioambientales negativos, FONPRODE adoptará una estrategia de “diálogo activo” para “aportar valor añadido influyendo favorablemente en la gestión de estas deficiencias”. Así, el riesgo es especialmente elevado, como veremos más adelante, en la financiación de proyectos de inversión en el sector privado a través de adquisiciones de capital o aportaciones a fondos multilaterales y multi-donantes de inversión, uno de los mecanismos que parece ser llamado a protagonizar buena parte de las operaciones aprobadas en FONPRODE. Dichos fondos actúan como intermediarios financieros, y a pesar de los acuerdos que puedan llegar con FONPRODE para aplicar las salvaguardas marcadas en el Código de Financiación Responsable y por muy activo que sea el diálogo de la oficina FONPRODE con dichos fondos, resulta especialmente complicado para el donante controlar el destino final de los recursos. Estos fondos se caracterizan en muchas ocasiones por su opacidad y se gestionan siguiendo criterios de rentabilidad, que pasan a menudo por delante de los criterios de impacto en desarrollo (ver apartado 3.3.F).

En el aspecto positivo, y también a petición del Consejo de Cooperación, el código de FONPRODE incluye la posibilidad de ofrecer a pequeñas empresas en los países socios, mecanismos de acompañamiento para que éstas adquieran el conocimiento y capacidades para facilitar su participación como beneficiarias finales del Fondo. Así, aún cuando existe la posibilidad que sean beneficiarias de FONPRODE grandes empresas o empresas con antecedentes de deficiencias en la gestión de proyectos (en el caso de financiación a través de fondos de inversión), se ponen a disposición de pequeñas empresas instrumentos para que sean éstas las beneficiarias.

En cualquier caso, y más allá de qué tipo de sector privado lucrativo acabará beneficiándose de FONPRODE, el debate sobre la relación entre crecimiento económico y desarrollo, y el papel que juega el sector privado (y el público) en dicho crecimiento, así como qué sector privado se privilegia con cada uno de los instrumentos que plantea la cooperación financiera, no es un debate cerrado y plantea, como hemos visto anteriormente (ver apartado 2.1), numerosas cuestiones sin resolver.

3.3. Mecanismos FONPRODE: un amplio abanico de medios para la cooperación financiera

Como explicábamos en el apartado 1.3 de este informe, una de las principales características de FONPRODE es la gran diversidad de mecanismos que prevé, con funcionamiento, objetivos y actores (tanto en la forma de socios como de destinatarios) muy diversos. La puesta en marcha de FONPRODE significa la unificación bajo un único paraguas, y bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de todos los mecanismos de cooperación financiera que, antes estaban diseminados en diferentes Ministerios y en diferentes unidades, dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

De forma resumida, FONPRODE incorpora mecanismos de donación, préstamo, inversión y asistencia técnica. Asimismo, las operaciones se podrán ejecutar de forma directa (donando, prestando o invirtiendo recursos financieros directamente al beneficiario o socio) o de forma indirecta (a través de organismos multilaterales o de intermediarios financieros como son los fondos multi-donante, los fondos de inversión u otros vehículos de inversión financiera) (AFI, 2011a). En el cuadro 1 se detallan los diferentes mecanismos que prevé FONPRODE, en función de si se trata de herramientas reembolsables o no reembolsables, y si su ejecución es directa (mecanismos bilaterales) o indirecta (multilaterales/intermediarios).

Cuadro 1. Detalle de los diferentes mecanismos del FONPRODE.

	No reembolsable	Reembolsable
Bilateral / Directa	<ul style="list-style-type: none"> » Donación Estado-Estado a proyectos y programas » Donación Estado-Estado a Estrategias y modalidades Ayuda Programática 	<ul style="list-style-type: none"> » Créditos, Préstamos y Líneas de financiación Estado a Estado » Aportes a Programas Bilaterales de microfinanzas y de apoyo al tejido social productivo » Adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi-capital en vehículos de inversión (fondos de fondos, fondos de capital riesgo, fondos de capital privado o fondos de capital semilla)
Multilateral / Intermediarios Financieros	<ul style="list-style-type: none"> » Contribuciones y aportaciones a Organismos Internacionales no Financieros » Contribuciones a programas y fondos fiduciarios en Organismos Internacionales no Financieros » Aportaciones a fondos de IFI o Multi-Donantes 	<ul style="list-style-type: none"> » Aportaciones reembolsables y líneas de financiación a fondos en Organismos Multilaterales, IFI o Multi-Donantes » Aportes a Programas multidonante o multilaterales de microfinanzas y de apoyo al tejido social productivo » Adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en instituciones financieras o vehículos de inversión (fondos de fondos, fondos de capital riesgo, fondos de capital privado o fondos de capital semilla)

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley y el Reglamento de FONPRODE

Además de los mecanismos especificados en el cuadro 1, con cargo a FONPRODE se podrán financiar asistencias técnicas, estudios viabilidad y evaluaciones ex ante y ex post de los programas financiados a través de los diferentes mecanismos.

Es de prever que durante los primeros años de vida del FONPRODE se prioricen los mecanismos de cooperación financiera indirecta reembolsable, por su nulo impacto en el déficit y por la capacidad de gestionar grandes cantidades de recursos (cumpliendo así con los objetivos presupuestarios establecidos en el III Plan Director) sin necesidad de ampliar de forma significativa la capacidad de gestión de la oficina FONPRODE.

A continuación analizaremos los diferentes mecanismos previstos en FONPRODE. Para facilitar su comprensión, y dado el bajo nivel de ejecución del presupuesto de FONPRODE en 2011, se incluyen ejemplos correspondientes a operaciones del FAD aprobadas en reuniones del Consejo de Ministros a partir de 2010, ya que se considera que fue a partir de ese año que el Gobierno empezó a implementar, bajo el paraguas del FAD, lo que acabaría siendo el FONPRODE. En efecto, la fugaz puesta en marcha del FAD financiero tan sólo para 2010, al mismo tiempo que aún se estaba elaborando y discutiendo el reglamento de FONPRODE, para financiar aportaciones a fondos de inversión y fondos multi-donante, es una muestra de ello. Así, en 2010 el Gobierno español ejecutó partidas del FAD a modo de ensayo de la lógica y el tipo de operaciones que serían luego recogidas en el marco regulador de FONPRODE. De esta forma, el reglamento en discusión acabó por validar unas prácticas ya en marcha y previamente no discutidas con los agentes sociales.

A. Actuaciones con carácter de donación a Estados y al sector público estatal de países en vías de desarrollo.

FONPRODE contempla la financiación no reembolsable, en forma de donación a Estados y otras entidades del sector público de los países de renta baja o renta media y media-baja, establecidos como prioridades geográficas en los correspondientes Planes Directores y en correspondencia con los MAP respectivos. Dicho mecanismo estará restringido por la limitación que anualmente marcará la Ley de Presupuestos del Estado en relación al importe máximo de las operaciones que podrán ser autorizadas con cargo a FONPRODE y con impacto en déficit público.

En su gestión en el año 2011, el FONPRODE ha contado con una dotación de 945 millones de euros, definida en el artículo 55 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Allí queda delimitado el volumen total de fondos no reembolsables de forma tal que “las operaciones que por su carácter no reembolsable conlleven ajuste en déficit público, tendrán un límite máximo de 300 millones de euros”. Esta cantidad se repartirá entre las donaciones a Estados y las aportaciones no reembolsables con organismos multilaterales e IFIs (ver apartado B siguiente).

En este capítulo FONPRODE podrá financiar previsiblemente actuaciones de ayuda de emergencia, al igual que ayuda programática y apoyo presupuestario, además de proyectos concretos con carácter de donación, siempre y cuando sean desligados. En 2010 podemos encontrar entre los compromisos del Consejo de Ministros cuatro operaciones del FAD que quedarían bajo este mecanismo, con poco más de 40 millones de euros comprometidos.

Cuadro 2. Compromisos de Donación Estado-Estado aprobadas en Consejo de Ministros (2010).

Fecha Consejo Ministros	País	Proyecto	Sector	Cantidad Comprometida
29/01/2010	Haití	» Adquisición de bienes y servicios (desligado) con destino a proyectos de asistencia técnica y reconstrucción en los sectores de servicios públicos esenciales (Asistencia Terremoto)	Emergencia	5.000.000 €
23/04/2010	Mauritania	» Proyecto de agua potable	Agua	9.000.000 €
23/04/2010	Nicaragua	» Proyectos de rehabilitación de centrales de generación eléctrica	Eléctrico	10.987.317,30 €
22/10/2010	Honduras	» Proyecto de modernización del equipamiento de observación medioambiental y de protección civil	Medio Ambiente	19.786.479,62 €
Total comprometido en 2010*				44.773.797 €

* Esta cantidad se corresponde a las operaciones aprobadas en Consejo de Ministros durante el año 2010 y no se corresponde a las operaciones en marcha y, por tanto, al presupuesto ejecutado en 2010. Así, mientras en este apartado del informe el análisis se basa en las operaciones aprobadas por Consejo de Ministros para ilustrar la intencionalidad política del uso de los diferentes tipos de mecanismos en el entonces futuro FONPRODE, en la segunda parte del informe, "Análisis de la AOD Reembolsable española", se analiza cuantitativamente el presupuesto ejecutado durante los últimos cinco años (2006-2010) a través de diferentes mecanismos de cooperación financiera reembolsable, utilizando para tal propósito como fuente el Informe de seguimiento del Plan de Cooperación Internacional (PACI) de los diferentes años analizados. Es por ello que los totales no se corresponden, pero se utilizan estas dos diferentes fuentes para ilustrar dos realidades, la ejecución de los diferentes mecanismos hasta 2010, y las perspectivas de la cooperación financiera a partir de 2010.

Fuente: elaboración propia a partir de referencias de Consejo de Ministros

B. Operaciones con organismos multilaterales de desarrollo no financieros.

El segundo mecanismo no reembolsable de FONPRODE son las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros, principalmente organismos de Naciones Unidas y otros de ámbito regional o sectorial. También se incluyen cuotas a dichos organismos, así como aportaciones puntuales a programas y fondos fiduciarios de desarrollo constituidos por éstos, siempre que computen como AOD. Como decíamos tales aportaciones estarán limitadas por lo marcado en los presupuestos del Estado para operaciones que generen déficit público. De esta manera, durante 2010 el Consejo de Ministros comprometió cerca de 600 millones de euros a 55 fondos multilaterales no financieros. Una de las características de estas aportaciones ha sido en los últimos años la enorme diversidad y la aparente falta de planificación sobre a qué organismos y sectores se quiere contribuir.

Cuadro 3. Compromisos de Contribuciones a Organismos multilaterales de desarrollo no financieros aprobadas en Consejo de Ministros (2010).

Fecha Consejo Ministros	Fondo / Organismo	Cantidad comprometida (€)
12/02/2010	Fondo Fiduciario Multidonante de la Iniciativa para la transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)	1.000.000
12/02/2010	Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza	380.000
12/02/2010	FAO - Programa Mundial de Alimentos (PMA)	13.300.000
12/02/2010	Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Global Compact)	350.000
12/02/2010	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	9.200.000
12/02/2010	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	1.260.000
12/02/2010	Fondo Español de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura (OEI).	10.900.000
12/02/2010	Plataforma Global de Donantes en Desarrollo Rural	150.000
12/02/2010	Task Force for Financial Integrity and Economic Development	150.000
23/04/2010	Foro Global sobre Migración y Desarrollo	100.000
23/04/2010	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	72.300.000
02/07/2010	Iniciativa de Financiación Internacional a favor de la Inmunización (IFFIm)	9.475.000
02/07/2010	Instituto internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW)	4.550.000

Fecha Consejo Ministros	Fondo / Organismo	Cantidad comprometida (€)
02/07/2010	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)	33.000.000
02/07/2010	Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)	33.500.000
17/09/2010	Mecanismo Pegase de la Comisión Europea (Territorios Palestinos)	30.000.000
17/09/2010	European Report on Development (ERD)	100.000
17/09/2010	Fondos de la convención marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	1.800.000
17/09/2010	Fondos de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la Desertificación	930.000
17/09/2010	Fondos del Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica	1.000.000
17/09/2010	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	49.800.000
17/09/2010	Fondo Internacional de las Naciones Unidas para Emergencias de la Infancia (UNICEF) en Sudán	1.000.000
17/09/2010	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Medio (UNRWA)	13.000.000
17/09/2010	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	600.000
17/09/2010	Fondo Español de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana	3.750.000
17/09/2010	Fondo de actividades de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	4.550.000
22/10/2010	Contribución al Marco Integrado Reforzado	1.000.000
22/10/2010	Fondo Fiduciario de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)	320.000
10/12/2010	Fondo Fiduciario del Banco Mundial para el Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM)	103.000.000
10/12/2010	Fondo Central de Respuestas ante Emergencias (CERF)	30.000.000
10/12/2010	Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	7.000.000
10/12/2010	Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO- ECOWAS)	200.000
10/12/2010	Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)	5.000.000
10/12/2010	Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR)	600.000
10/12/2010	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	9.900.000
10/12/2010	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	14.500.000
10/12/2010	Organización Mundial de la Salud (OMS)	12.000.000
10/12/2010	Programa Mundial de Alimentos (PMA)	17.700.000
10/12/2010	National Area-Based Development Programme (NABDP) de Afganistán	12.000.000
10/12/2010	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)	10.000.000

Fecha Consejo Ministros	Fondo / Organismo	Cantidad comprometida (€)
10/12/2010	Organización Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN)	200.000
10/12/2010	Organización Panamericana de la Salud (OPS)	8.000.000
17/12/2010	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	600.000
17/12/2010	Alianza Global para las Vacunaciones e Inmunizaciones (GAVI ALLIANCE)	2.000.000
17/12/2010	Iniciativa de Medicinas para la Malaria (MEDICINES FOR MALARIA VENTURE)	2.000.000
17/12/2010	Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Alianza de las Civilizaciones,	650.000
17/12/2010	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	9.000.000
17/12/2010	Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)	4.650.000
17/12/2010	Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA (ONUSIDA),	2.450.476
17/12/2010	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	2.000.000
17/12/2010	Fondo Fiduciario España-UNESCO	2.790.000
17/12/2010	Organización de Estados Americanos (OEA)	2.750.000
17/12/2010	Unión Africana	5.000.000
17/12/2010	Secretariado de la Unión por el Mediterráneo	500.000
17/12/2010	Facilidad para la Compra de Medicamentos (UNITAID)	8.000.000
Total comprometido en 2010		569.955.476
Fuente: elaboración propia a partir de referencias de Consejo de Ministros		

Se incluyen en este mecanismo aportaciones a lo que se ha venido a llamar mecanismos de financiación innovadora como es el Fondo Internacional para la Inmunización (IFFIm), la Alianza Global para la Vacunación y la Inmunización (GAVI), el Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la tuberculosis y la malaria (GFATM) y el UNITAID para luchar contra el VIH/SIDA, tuberculosis o la malaria.

Fondos multilaterales de innovación en torno al sector salud

La cooperación multilateral española ha destinado, a través del FAD cooperación, cuantiosos recursos a fondos innovadores dentro del sector de la salud. Entre ellos, destacamos el **Fondo Internacional para la Inmunización**³⁸ (IFFIm, por sus siglas en inglés). Este fondo nace con voluntad de crear una nueva forma de financiación multilateral al desarrollo, a partir de la complicidad de actores públicos y privados. De esa manera, se defiende que se podrá acelerar el acceso de fondos predecibles, a largo plazo, destinados a programas de salud e inmunización. Los fondos recaptados se destinan a la **Alianza Global para la Vacunación y la Inmunización**³⁹ (GAVI, por sus siglas en inglés). GAVI es una Alianza Pública Privada creada en el año 2000, en el marco del Foro Económico Mundial de Davos, que tiene su sede en Ginebra. Su objetivo fundacional es mejorar la salud en los 70 países más pobres del mundo. GAVI reúne a gobiernos donantes y países en desarrollo, la OMS, la UNICEF, el Banco Mundial, la industria de vacunas en países tanto industrializados como en desarrollo, organismos técnicos y de investigación y la sociedad civil. Como primer socio privado internacional cuenta con la Fundación Bill & Melinda Gates, que ha comprometido un total de más de 2.500M\$. Como principal socio privado español se encuentra la Fundació 'La Caixa', que desde 2008 ha destinado un total de 11M€ y piensa donar otros 4M€ adicionales, a desembolsar entre 2011 y 2012.⁴⁰

La base financiera del IFFIm consiste en emitir bonos en los mercados financieros para captar capitales privados. Para ello cuenta con compromisos de aportaciones en forma de donación de países donantes que sirven de garantía para la emisión de dichos bonos. Sobre esta base el IFFIm obtiene la máxima calificación de sus bonos (triple A) por parte de las tres mayores agencias de calificación Fitch, Moody's y Standard & Poor's. De esta manera, el IFFIm consigue por avanzado el dinero comprometido a lo largo de un período determinado por parte de los donantes en el mer-

38 Ver más información sobre IFFIm en: <http://www.iffim.org/>

39 Ver más información sobre GAVI en: <http://www.gavialliance.org/>

40 En: <http://www.gavialliance.org/funding/donor-profiles/la-caixa/>

cado de capitales, y puede financiar los programas de GAVI de una manera más rápida y predecible. Cabe señalar que el gestor de la tesorería del IFFm no es otro que el Banco Mundial.

La idea de crear un fondo como el IFFm surgió en enero de 2003 por parte del Gobierno británico, inspirada en la voluntad de obtener recursos adicionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por la Asamblea de Naciones Unidas en el año 2000. En noviembre del 2004 el Gobierno francés se sumó a esta iniciativa. No obstante, no fue hasta septiembre de 2005 que el IFFm recibió el apoyo presupuestario necesario para arrancar, con el apoyo de Gran Bretaña, Francia, Italia, Noruega, España y Suecia. Todos ellos se comprometieron a asignar al fondo, a lo largo de los siguientes años, un total de 4.000M\$. Entonces la cooperación española decidió destinar un total de 190M€, a desembolsar en 20 años, compromiso que hasta la fecha ha cumplido anualmente. La primera emisión de bonos en el mercado de capitales se lanzó un año más tarde de alcanzar este acuerdo, el 14 de noviembre de 2006 en la bolsa de Londres, bajo la gestión coordinada del Deutsche Bank y de Goldman Sachs. Desde entonces se han realizado nuevas emisiones de bonos IFFm en las bolsas de Japón, el Reino Unido, Australia y las del mercado del euro, también gracias a la gestión de J.P Morgan. Dichas emisiones son cubiertas por capitales privados que buscan una cierta rentabilidad en la inversión en estos fondos, con la garantía que, al estar cubierto por compromisos de fondos públicos, no hay riesgo posible. Así, las aportaciones de fondos públicos se utilizan como “señuelo” para atraer el capital privado, lo que los anglosajones llaman *leverage* (ver apartado 2.3).

Otro fondo innovador que ha recibido el apoyo de la cooperación española durante estos últimos años es el **Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la tuberculosis y la malaria**, conocido como Global Fund (GFATM)⁴¹. Este fondo es también una Alianza Público Privada, en la que donantes del sector privado y gubernamentales realizan contribuciones para luchar contra estas tres pandemias del mundo empobrecido. Así, el propósito del Fondo Mundial es obtener, gestionar y desembolsar recursos, pero no ejecuta programas directamente, sino que confía en otras organiza-

41 Ver más información sobre GFATM en: <http://www.theglobalfund.org/es/>

ciones de desarrollo que trabajan sobre el terreno. En la Junta Directiva del Fondo participa la OMS, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el SIDA (ONUSIDA), asociaciones público privadas (como son Roll Back Malaria, Stop TB, UNITAID) y el Banco Mundial, que también desempeña la función de administrador fiduciario del Fondo. En el período 2001-2010 España contribuyó directamente a este fondo con más de 700M\$, pero también indirectamente, mediante su contribución a otro fondo financiero innovador como es UNITAID⁴².

UNITAID es un fondo internacional que se creó con el objetivo de facilitar recursos económicos para la compra de medicamentos de calidad en el tratamiento del SIDA, la tuberculosis y la malaria en los países en desarrollo. Sus promotores fueron Brasil, Chile, Francia, Noruega y el Reino Unido. La iniciativa se creó oficialmente el 19 de septiembre de 2006 en la sesión inaugural de la Asamblea General de las NNUU, con la voluntad que los recursos dirigidos a paliar estas enfermedades fueran predecibles y sostenibles en el tiempo. UNITAID se financia, en un 70%, por un impuesto que algunos países gravan sobre cada uno de los billetes emitidos de avión. El presupuesto se complementa con contribuciones presupuestarias plurianuales de numerosos países. En la actualidad tiene el apoyo de 29 países y de la Bill & Melinda Gates Foundation. Los nueve países que aplican la tasa a los billetes de avión son: Camerún, Chile, Congo, Francia, Madagascar, Malí, Mauricio, Níger y República de Corea. Por otro lado, Noruega destina parte de la tasa que aplica a las emisiones de CO2 que provoca el transporte aéreo a financiar el fondo de UNITAID.

Por otro lado, tal y como muestra el cuadro 4, el Consejo de Ministros del 21 de octubre de 2011 aprobó, con cargo a los presupuestos de 2011, una serie de contribuciones no reembolsables a Organismos multilaterales, en lo que fue el estreno de FONPRODE.

42 Ver más información sobre UNITAID en: <http://www.unitaid.eu/>

Cuadro 4. Compromisos de Contribuciones a Organismos multilaterales de desarrollo no financieros aprobadas en Consejo de Ministros (2011).

Fondo / Organismo	Cantidad comprometida (€)
Fondo de Población de las Naciones Unidas	12.000.000
Iniciativa de Financiación Internacional a favor de la Inmunización	9.475.000
Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.	6.000.000
Facilidad para la Compra de Medicamentos	5.000.000
Iniciativa Mesoamericana de Salud	4.500.000
Fondo Español de la Organización Panamericana de la Salud.	4.000.000
Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	3.000.000
Fondo Español en la Organización de Estados Americanos.	2.500.000
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.	2.000.000
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.	1.925.000
Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Global Compact).	350.000
Fondo para la consolidación de la paz de la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas.	300.000
Grupo de Trabajo sobre integridad financiera y desarrollo económico.	150.000
Comisión Europea para la elaboración del Informe Europeo de Desarrollo.	100.000
Foro Global sobre Migración y Desarrollo.	100.000
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.	4.600.000
Total comprometido en 2010	56.000.000

Fuente: elaboración propia a partir de referencias de Consejo de Ministros

C. Operaciones con Instituciones Financieras Internacionales de desarrollo.

El mecanismo de aportaciones a Organismos Multilaterales no financieros se complementa con contribuciones no reembolsables a fondos constituidos en IFI⁴³, y Fondos multidonantes “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”⁴⁴, así como a Fondos, también gestionados desde las IFI para países en post-conflicto, frágiles y vulnerables.

43 Las cuotas obligatorias a las IFI no se incluyen en el FONPRODE y salen directamente del presupuesto del Ministerio de Economía.

44 Reglamento FONPRODE. *Ibíd.* 9.

Cuadro 5. Compromisos de Contribuciones No Reembolsables a Instituciones Financieras Internacionales aprobadas en Consejo de Ministros (2010).

Fecha Consejo de Ministros	Organismo	Fondo	Cantidad comprometida (€)
08/01/2010	Banco Africano de Desarrollo	Reposición (11a) del Fondo Africano de Desarrollo	41.446.711
26/02/2010	Banco Mundial	Reposición (15a) de recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)	197.000.000
23/04/2010	Banco Mundial	Fondo Fiduciario Catalizador de la Iniciativa de Vía Rápida de Educación para todos	60.000.000
23/04/2010	BID	Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN)	8.069.336
23/04/2010	FMI	Centro de Asistencia Técnica Regional en Centroamérica	750.638
25/06/2010	Banco Asiático de Desarrollo	Reposición (9a) del Fondo Especial de Asistencia Técnica del Fondo Asiático de Desarrollo	20.274.845
17/09/2010	Banco Mundial	Provisión de Servicios Públicos Básicos (PBS) en Etiopía	9.000.000
10/12/2010	BAfD	Preparación de Proyectos de Infraestructura del NEPAD	2.000.000
10/12/2010	Banco Mundial	Fondo Multidonante para la Reconstrucción de Haití (FRH)	9.758.294,55
10/12/2010	Banco Mundial	Fondo Fiduciario Multilateral para la reconstrucción de Afganistán (ARTF)	9.000.000
10/12/2010	Banco Mundial	Fondo Fiduciario del Banco Mundial - Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico	6.000.000
10/12/2010	BID	Fondo General de Cooperación de España en el Banco Interamericano de Desarrollo	13.000.000
17/12/2010	BID	Iniciativa Mesoamérica 2015	1.876.595,11
Total			378.176.420

Fuente: elaboración propia a partir de referencias de Consejo de Ministros

Para algunas organizaciones, como las que participan de la red ¿Quién debe a Quién? este capítulo de FONPRODE tiene un aspecto problemático al considerar las aportaciones a las IFI como una contribución y legitimación por parte del Gobierno español al papel que estas instituciones han jugado a lo largo de los años en los procesos de empobrecimiento de los países del Sur (Red ¿Quién debe a

Quién?, 2010a). Es importante recordar que el Gobierno español ha jugado tradicionalmente un papel acrítico y bastante pasivo en la definición de las políticas y condicionalidades aplicadas por instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Europeo de Inversiones. Para ¿Quién debe a Quién?, a través del apoyo financiero a fondos e iniciativas lideradas por estas organizaciones, el Gobierno español no hace sino ratificar las actuaciones de las mismas.

Al canalizar buena parte de los fondos de FONPRODE (y FAD en el pasado) a través de otras instituciones (sean organismos multilaterales no financieros o IFI) el Gobierno logra una forma rápida de llegar a los compromisos de AOD fijados en los Planes de Cooperación, sin necesidad de aumentar la capacidad de gestión de la AECID. La financiación de operaciones a través de intermediarios públicos como los Organismos Multilaterales no financieros o las IFI, permite también traspasar de alguna manera la responsabilidad de estos fondos a los organismos internacionales. Ya no es el Gobierno español el encargado de velar por el cumplimiento de los criterios establecidos en el Código, sino que esa responsabilidad se transfiere al organismo que acabará gestionando los fondos, y el Gobierno se limita a comprobar el buen desempeño del intermediario elegido. En cualquier caso, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo para dar sentido a esa apuesta por lo multilateral a través del denominado “multilateralismo activo”, que se refleja, entre otros, en la “Estrategia Multilateral de Cooperación Española”, acordada en 2008. Dicha estrategia supone para la cooperación española “una apuesta inequívoca de España por el multilateralismo como una vía clara de resolución de los grandes problemas que afectan al planeta y que requieren de soluciones concertadas e instituciones internacionales sólidas y con mandatos claros para hacer frente a los mismos”⁴⁵. Dicha apuesta por la estrategia multilateral se ve reflejada en la importancia de los fondos atorgados a organismos internacionales, financieros y no financieros, a través de FAD hasta 2010 y FONPRODE a partir de 2011.

Pero por otro lado, las aportaciones a las IFI pueden leerse también como una inversión de futuro, para mantener buenas relaciones con estas instituciones, y así asegurar que las empresas españolas obtengan contratos en las licitaciones de las mismas. En este sentido, según datos del ICEX, las empresas españolas

45 “Cooperación Multilateral” en: http://www.aecid.es/galerias/descargas/publicaciones/FOLLETO_MULTILATERALISMO_?_palas.pdf y *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo* en: http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Publicaciones2/Estrategia_Multilateral_Coope_Espa_Development

consiguieron cerca de 1.500 millones de dólares en contratos de proyectos sólo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo entre 2003 y 2009 (lo que supone más de 200 millones de dólares al año de retorno para la economía española)⁴⁶. En 2010, la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (junto con otros 23 inversores) mantenía una cartera de inversión de 6.200 millones de dólares a través de empresas españolas (Ellmers, B., Molina, N. y Touminen, V., 2010).

FONPRODE contempla también la posibilidad de realizar aportaciones reembolsables a fondos creados por o gestionados desde las IFI, para realizar inversiones o aportaciones de capital a través de estas instituciones, así como de organismos multilaterales no financieros. En 2010, a través del nuevo y fugaz mecanismo FAD Financiero se desembolsaron 285 millones de euros para la Facilidad Financiera para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), vinculado a Naciones Unidas, además de 78 millones de euros al Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo y Cambio Climático del Banco Interamericano de Desarrollo. Así mismo, se comprometieron 40,6 millones de euros para el Fondo de Inversión Social en Haití, gestionado desde el Banco Interamericano de Desarrollo. Todos ellos son fondos reembolsables, es decir, aportaciones realizadas en este caso desde FAD para realizar inversiones canalizadas a través de los organismos internacionales. Estas inversiones obtendrán un rendimiento a medio o largo plazo, que en los términos marcados se retornará al inversor inicial, en este caso el Estado español. Las inversiones realizadas desde FAD en este tipo de fondos multilaterales pasan a formar parte de la cartera de FONPRODE, y por tanto su rendimiento pasará a engrosar el presupuesto de FONPRODE. Dichas operaciones reembolsables con IFI no generan déficit en los presupuestos del Estado, puesto que no se consideran un gasto sino una inversión.

46 Departamento Multilateral de la Oficina Comercial de la Embajada española en Washington DC. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Millenium Challenge Corporation. Oportunidades de Negocio para Empresas españolas, en: <http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,00.bin?doc=4318176>

Cómo cumplir con los compromisos de AOD y luchar contra el Cambio Climático sin generar déficit

En Septiembre de 2010 el Gobierno español aprobó en Consejo de Ministros, y como parte del entonces llamado FAD Financiación, la operación individual reembolsable de mayor tamaño que había realizado hasta el momento el sistema de cooperación oficial español. Se trata de un préstamo de 285,5 millones de euros al Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), de Naciones Unidas. El préstamo iba acompañado de una donación de 14,5 millones de euros a desembolsar entre 2010 y 2013 para poder cubrir los riesgos de impago de la operación. El préstamo al FIDA tiene como objetivo cubrir el déficit de financiación del organismo multilateral y ha servido para crear la “Facilidad Financiera Española para la Seguridad Alimentaria”. Con cargo a esta Facilidad, y con cofinanciación de otros recursos del FIDA, se ofrecen “créditos en términos concesionales a países miembros del FIDA en vías de desarrollo” (FIDA, 2011). El retorno de estos créditos, que pueden ser en diferentes condiciones (ver cuadro 6), se hace a través de FIDA y de la Facilidad Española, hacia FONPRODE, que recibirá a partir de 2016 los rendimientos de la aportación reembolsable.

Cuadro 6. Condiciones de los créditos de FIDA bajo la Facilidad Financiera Española para la Seguridad Alimentaria.

Tipo de préstamo	Tipo de interés	Plazo	Carencia
Condiciones ordinarias	» 100 % del tipo de interés variable de referencia	15-18 años	3 años
Condiciones intermedias	» 50% del tipo de interés variable de referencia	20 años	5 años
Condiciones altamente concesionales	» Sin interés » Cargo por servicio del 0,75%	40 años	10 años

Fuente: presentación “El FONPRODE y las nuevas oportunidades de financiación en la Cooperación Española” en la Mesa redonda “La cooperación financiera, ¿el futuro modelo de cooperación para el desarrollo español?” organizada por la Coordinadora de ONGD España, en el marco de su programa de formación.

A través de la web de FIDA hemos podido tener acceso a la lista de proyectos que están planificados para recibir crédito a través de la Facilidad Española para la Seguridad Alimentaria.

País	EUR (millones)	US\$ (millones)	Previsión aprobación
Argentina	35,71	50	sep-11
Bangladesh	21,4	55	sep-11
Ecuador	10,71	15	sep-11
Ghana	21,43	30	sep-11
El Salvador	10,71	15,0	sep-11
Senegal	7,14	10	sep-11
Colombia	14,2	20	dec-11
Sudáfrica	21,43	30	dec-11
Bolivia	10,71	15	abr-12
Uzbekistán	7,14	10	abr-12
Kenia	12,86	18	abr-12
Mauricio	7,14	10	2012
México	10,71	15	2012
Venezuela	10,71	15	2012
Brasil	10,71	15	2012
Guinea Ecuatorial	3,57	5	2012
Gabón	4,28	6	2012
Túnez	14,29	20	2012
Cabo Verde	7,14	10	2012
Líbano	7,14	10	2012
Swazilandia	7,14	10	2012

La operación con FIDA ha sido presentada por los representantes de FONPRO-DE como un ejemplo a seguir. Si bien se ha podido comprobar la política de transparencia de FIDA (se ha podido tener acceso a los documentos de los proyectos aprobados en septiembre de 2011 a través de la página web de FIDA) y la coherencia de los proyectos propuestos con el Código de Financiación Responsable, hay dos aspectos generales que sería necesario tener en consideración. En primer lugar, las “ayudas” que ofrece FIDA a través del Fondo Fiduciario Español no dejan de ser créditos a los países del Sur que incrementan el peso de la deuda en los mismos. De hecho, tres de los países seleccionados por FIDA para recibir este tipo de

apoyos en forma de crédito son países HIPC (Ghana, Senegal y Bolivia). Si bien los tres se encuentran en la fase de culminación de la Iniciativa HIPC y muestran niveles de riesgo de sobre endeudamiento moderado o bajo, según el marco de sostenibilidad del FMI y el Banco Mundial, quizás el crédito no es el formato de ayuda más adecuado. Sin embargo, la aportación reembolsable no generará impacto en déficit en el Presupuesto del Estado español, por lo que a través de esta operación se contribuye a cumplir con los compromisos de AOD sin agravar el déficit español. Y parece ser que éste es el criterio que prevalece a la hora de decidir si un país debe recibir ayuda reembolsable (en forma de crédito) o no reembolsable (en forma de donación).

La segunda cuestión que llama la atención de la aportación española a FIDA

es que según el informe de Seguimiento PACI 2010 dicho desembolso contabilizó como marcador de Adaptación al Cambio Climático. Es decir, los 285 millones aportados a FIDA forman parte de la contribución española a los fondos de Adaptación al Cambio Climático que el Gobierno español ha comprometido en diferentes cumbres internacionales. Para una mayoría de organizaciones de la sociedad civil, dichos fondos deberían ser adicionales a la AOD ya comprometida. Si tenemos en cuenta que en 2010, año del compromiso y desembolso con FIDA, la AOD disminuyó al 0,43% del PNB, podemos concluir que dicha operación no fue adicional a los fondos ya comprometidos con los países del Sur (que de hecho disminuyeron). En este punto es importante destacar que, a pesar que la cuestión de la adicionalidad de los fondos para lucha contra el Cambio Climático es un tema clave en las demandas de la sociedad civil, ésta no ha sido regulado en las últimas negociaciones del Clima. Tan sólo en los casos de inversión en Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y por norma general los recursos destinados no pueden contabilizarse como AOD. El Acuerdo de Copenhague, si bien recoge el concepto de “financiación adicional”⁴⁷, no lo regula, de manera que se torna imposible hacer operativo el concepto. Si bien está abierta la posibilidad de hacer “operacional” el requisito de adicionalidad de los recursos, y en concreto la adicionalidad a la AOD, este es un debate abierto incluso en los países

47 “Los países en desarrollo recibirán una financiación mayor, nueva y adicional, previsible y adecuada [€]. Los países desarrollados se comprometen colectivamente a suministrar recursos nuevos y adicionales [€] con una distribución equilibrada entre la adaptación y la mitigación” Acuerdo de Copenhague, punto 8, 18 de Diciembre de 2009, en: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>

del Sur. Dichos países buscan sinergias entre las políticas de desarrollo y las de adaptación y mitigación del cambio climático, proyectos integrados en los que la mitigación es un beneficio adicional y aumentar la capacidad de adaptación un requisito. En estos casos, es difícil valorar el criterio de adicionalidad, a pesar que su demanda sea indispensable para mantener los recursos hacia la lucha contra la pobreza mientras se destinan recursos para la lucha contra el cambio climático, asumiendo así la responsabilidad histórica diferenciada de los países más industrializados y contaminantes.

Hay que tener en cuenta que de los proyectos de FIDA que se han podido analizar (los aprobados por FIDA en Septiembre de 2011 para Argentina, Bangladesh, Ecuador, Ghana, El Salvador y Senegal) todos menos uno contemplan acciones de adaptación a Cambio Climático. Así, el documento del proyecto aprobado para Ghana (Rural Enterprises Programme) no hace mención alguna a acciones de adaptación al cambio climático⁴⁸. En ninguno de los documentos de establecimiento de la Facilidad Financiera Española para la Seguridad Alimentaria revisados⁴⁹ se hace tampoco mención a la prioridad por acciones de adaptación al cambio climático. De hecho, según la referencia del Consejo de Ministros en la que se aprobó el compromiso con FIDA marca como objetivos del Fondo “combatir el hambre y la pobreza rurales en los países en desarrollo a través de la mejora de la producción alimentaria y de la nutrición de los grupos de bajos ingresos de los países en desarrollo, a través de apoyo financiero (vía créditos y donaciones) y de asistencia técnica”⁵⁰. En este sentido,

48 Aunque trata de un documento de agosto de 2011, en el que no se menciona la co-financiación de la Facilidad Española (aprobada en septiembre de 2011). Cabe la posibilidad que el proyecto se haya adaptado a los requerimientos españoles, incorporando acciones de adaptación al cambio climático, o que se trate de un nuevo proyecto del FIDA en Ghana.

49 Documentación revisada a partir de la página de FIDA, en: www.ifad.org
Establishment of the Spanish Food Security Cofinancing Facility Trust Fund (Septiembre 2010)
<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/101/e/EB-2010-101-C-R-P-5.pdf>
Introductory Statement by IFAD's Vice-President on the Establishment of the Spanish Food Security Cofinancing Facility Trust Fund (Diciembre 2010)
<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/101/e/EB-2010-101-C-R-P-5.pdf>
Spanish Food Security Cofinancing Facility - Trust Fund agreements (Mayo 2011)
<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/e/EB-2011-102-INF-13.pdf>

50 Referencia Consejo de Ministros del 17 de septiembre de 2010, en:
<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/2010/refc20100917.htm#FAD>

parece evidente que la contabilización de los recursos como aportación a los fondos de adaptación al cambio climático fue decidida a posteriori de la aprobación de la operación, y por tanto difícilmente esta puede considerarse como adicional.

La historia se repite

Esta misma lógica parece repetirse con la primera operación reembolsable a través de una IFI aprobada con FONRPODE ya en marcha⁵¹. Se trata de una operación aprobada el 21 de octubre de 2011 en Consejo de Ministros⁵² de 300 millones de euros destinados al Banco Europeo de Inversiones (BEI) para “realizar inversiones en agua y saneamiento, energías renovables, eficiencia energética y cambio climático, apoyo a las PYMES y la creación de empleo en los países de la cuenca sur del Mediterráneo”. De nuevo se trata de una operación de carácter reembolsable, sin impacto en déficit, de cantidad incluso superior a la aprobada con FIDA, esta vez a través de una Institución Financiera, como es el BEI. Según el mismo acuerdo de Consejo de Ministros, el componente de la financiación destinado a promover la eficiencia energética y las energías renovables se contabilizará como Contribución Española al *fast start* (financiación rápida) sobre cambio climático comprometido por los países industrializados en la Cumbre de Copenhague (COP15). Al igual que en el caso anterior, no son, como reclaman organizaciones de la sociedad civil, recursos adicionales a los comprometidos para la lucha contra la pobreza.

Por otro lado, el objetivo de la operación “es revitalizar el tejido socio-económico de estos países y evitar el riesgo de estancamiento económico a corto plazo, que conlleva todo proceso de transición democrática”⁵³. A partir de las entrevistas realizadas se ha confirmado que el proyecto se ve como un apoyo explícito del Gobierno español, y en particular del entonces Presidente Zapatero, a los “procesos de revoluciones populares

51 La operación con FIDA se aprobó como FAD financiero, pasando a la cartera de FONRPODE una vez este puesto en funcionamiento y el FAD extinguido.

52 Referencia Consejo de Ministros del 21 de octubre de 2011, en: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2011/refc20111021.htm#Pagos

53 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Paginas/82NP20111021.aspx>

que conducirán a la democracia en la ribera sur del Mediterráneo”. Para ello, a través de FONPRODE y el BEI, se busca reforzar la estructura de PYME en la región, para fomentar la creación de empleo y ayudar así a enraizar los procesos de democratización. No deja de ser un objetivo algo contradictorio para un gobierno, el de Zapatero, que apoyó económicamente y de forma acentuada a las dictaduras de Mubarak en Egipto y Ben Alí en Túnez, juntamente con los gobiernos de escasa tradición democrática en Marruecos y Argelia, precisamente a través del FAD. De hecho, entre 2006 y 2010 Túnez, bajo el mandato de Ben Alí, fue la principal receptora de créditos FAD, con más de 241 millones. Desde que Ben Alí asumió el poder en Túnez con un golpe de Estado en 1987, los diferentes gobiernos españoles han otorgado a este país 444 millones de euros en créditos FAD. En los últimos 5 años, Marruecos, con 188 millones de euros, Argelia, con 154 millones de euros, y Egipto, con 36 millones de euros, estuvieron también entre las principales receptores de créditos FAD⁵⁴

No deja de sorprender también el vehículo utilizado. Para el Gobierno español

“la experiencia del Banco Europeo de Inversiones en el uso de fondos de inversión para el desarrollo, ofrece a las IFD europeas la oportunidad de apoyar las revoluciones de la primavera árabe”⁵⁵. Esta afirmación se contrapone frontalmente con los resultados de las investigaciones realizadas por la campaña internacional CounterBalance⁵⁶, que monitoriza la actuación del BEI en los países del Sur Global. Para CounterBalance, el BEI no sólo ha beneficiado de forma directa las clases dirigentes de los países del Norte de África donde ahora pretende apoyar las revueltas populares, sino que ha contribuido a afianzar dichas clases dirigentes a través del apoyo de una red de fondos de inversión en manos de un pequeño grupo de actores, directamente vinculados con estas clases

54 Ver apartado 7.1 (pág. XX) y “Auditoría para la «deuda odiosa» de Túnez” de la red ¿Quién debe a Quién? del 6 de abril de 2011, en: <http://quiendebeaquien.org/spip.php?article2095>

55 Presentación “AECID-EIB Financial Initiative for the Mediterranean”, facilitada por la Oficina FONPRODE sobre la operación “Banco Europeo de Inversiones para realizar inversiones en los países de la cuenca sur del Mediterráneo” que se presentó en Palermo (Italia) en mayo de 2010.

56 Counter Balance es una coalición de ONG ambientalistas y de desarrollo europeas, formada en 2007 para monitorear las acciones del BEI. Está formada por CEE Bankwatch (Europa del Este), Amis de la Terre (Francia), Urgewald (Alemania), CRBM (Italia), BothEnds (Holanda) y Bretton Woods Project (Reino Unido). Más información sobre Counter Balance en: www.counterbalance-eib.org

dirigentes y con los gobiernos antidemocráticos que ahora han sido depuestos por presión popular⁵⁷. Los dos principales receptores de inversiones del BEI en la región durante los últimos años han sido precisamente el Egipto de Mubarak (con 4 mil millones de euros) y Túnez de Ben Alí (con casi 3,5 mil millones de euros). Según investigaciones que actualmente está realizando CounterBalance demuestran la vinculación de los fondos de inversión apoyados por el BEI en Egipto y la élite vinculada al gobierno de Mubarak⁵⁸ (incluido su hijo Gamal Mubarak). Parece claro, según los resultados provisionales del informe, que el BEI busca en dichas inversiones el retorno más que el impacto en desarrollo o el apoyo a los procesos de democratización. En este sentido no parece que el BEI sea la institución más adecuada para gestionar inversiones que buscan a priori un impacto positivo y un apoyo a los procesos de democratización, por encima del rendimiento económico.

Si a todo ello sumamos las constantes denuncias por parte de la sociedad civil a las actuaciones del BEI fuera de Europa por casos de corrupción⁵⁹, por su implicación en procesos de privatización de servicios sociales básicos como el acceso al agua⁶⁰, o por su recurrente financiación de industrias extractivas⁶¹ y su pobre actuación en las políticas de Cambio Climático (como considerar la construcción de grandes presas hidroeléctricas como promoción de energías renovables o el hecho que dedique el doble de financiación a combustibles fósiles que a energías renovables)⁶²,

57 Entrevista realizada por correo electrónico a Anders Lustgarten, investigador de la campaña Counter Balance, autor de la investigación "Getting Into Bed with Dictators: How EIB Investments Propped Up The Worst Regimes in the Middle East and North Africa", aún en proceso de edición. Los resultados preliminares de este estudio se pueden consultar en el artículo: Lustgarten, A, y Tricarico, A. "Lending to a Violent Government in the name of the Arab Spring" de 23 de diciembre de 2011, en: <http://www.counterbalance-eib.org/?p=1613>

58 Gamal Mubarak, el hijo más joven de Hosni Mubarak, disponía el 18% de EFG Hermes Private Equity (EHPE) desde finales de los noventa. Este fondo de inversión es subsidiario del banco de inversión EFG Hermes que no sólo es co-inversor con el EIB en InfraMed, un fondo de inversión privado lanzado por el BEI en Mayo de 2010 y presentado como el mayor fondo de inversión en infraestructuras en la región MENA, sino que es de hecho el gestor del fondo InfraMed. Fuente: "Getting Into Bed with Dictators: How EIB Investments Propped Up The Worst Regimes in the Middle East and North Africa" (No editado)

59 "The EIB and Corruption in Africa", en: <http://www.counterbalance-eib.org/?p=1239>

60 "EIB and Water", en: <http://www.counterbalance-eib.org/?p=615>

61 "EIB and Extractive Industries", en: <http://www.counterbalance-eib.org/?p=607>

62 "EIB and Climate Change", en: <http://www.counterbalance-eib.org/?p=596> y "Carbon Rising" <http://www.counterbalance-eib.org/?p=1569>

parecería poco acertado proponer al BEI como el actor adecuado para gestionar los recursos de FONPRODE, y especialmente aquellos que parecen destinados a la lucha contra el cambio climático y al refuerzo de la democratización en el Norte de África. La propia Coordinadora de ONG Árabes para el Desarrollo ha rechazado la intervención del BEI y otras instituciones financieras de la UE en los procesos de democratización, argumentando que las mismas instituciones que impusieron décadas de políticas económicas inapropiadas no pueden reivindicar el papel de facilitar la transición. En un manifiesto emitido por esta coalición de más de 70 ONG de la región, se argumenta que las actuaciones del BEI en el pasado “plantean serias dudas sobre la capacidad del Banco de ejecutar sus acciones en pro del objetivo del desarrollo justo y al servicio de los derechos económicos y sociales de los pueblos de la región”⁶³.

En definitiva, resulta difícil imaginar cuál va a ser la capacidad de influencia y control por parte de la Oficina FONPRODE para revertir las deficiencias de gestión y los precedentes de corrupción, impactos socioambientales y falta de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas, entre otras cuestiones, que arrastra el BEI desde hace décadas.

63 “A Call of Civil Society Organizations from the Arab Region and International Groups Against Diverting the Revolutions’ Economic and Social Justice Goals through conditionalities imposed by the IMF, WB, EIB and EBRD”. Manifiesto en motivo de la cumbre del G8 en mayo 2011 en Francia, en: <http://www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2011/06/Arab-CSO-statement-on-G8.pdf>

D. Créditos, préstamos y líneas de financiación.

FONPRODE también hereda lo que podríamos llamar el mecanismo clásico del FAD: los créditos, préstamos y líneas de financiación concedidos en términos concesionales, con la salvedad de que se trata de créditos sin carácter ligado. Dichos créditos irán dirigidos al “desarrollo del tejido social y productivo de los países” beneficiarios (Reglamento FONPRODE). En este sentido, no se podrán financiar proyectos en servicios sociales básicos a través de créditos, préstamos y líneas de financiación en los países menos adelantados (Reglamento FONPRODE).

En cuanto a los países que pueden recibir dichos créditos, préstamos y líneas de financiación, estos deben estar calificados por el CAD de la OCDE como países menos adelantados, de renta baja o de renta media, siempre y cuando se encuentren dentro de las prioridades geográficas establecidas por los correspondientes Planes Directores de la Cooperación Española y los Planes Anuales de Cooperación Internacional. También pueden ser beneficiarios de estas líneas de financiación y créditos las administraciones públicas regionales, provinciales y locales, y entidades del sector público de los países que califiquen como elegibles.

Quedarán excluidos como países beneficiarios de este mecanismo los países pobres altamente endeudados. Es decir, aquellos que el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda realizado por el Banco Mundial y por el FMI indique una situación de riesgo alto o muy alto de impago de su deuda externa. Los países que hayan alcanzado el punto de culminación de la Iniciativa de alivio de deuda para los Países Empobrecidos y Altamente Endeudados (HIPC, en sus siglas en inglés) podrán recibir créditos, préstamos y líneas de financiación si así lo autoriza expresamente el Consejo de Ministros, a propuesta de la Oficina FONPRODE, previo análisis del impacto del crédito en la deuda del país receptor y teniendo en cuenta el análisis de sostenibilidad de la deuda realizado por las IFI.

En este sentido FONPRODE prevé la realización de un análisis de riesgo e impacto sobre la sostenibilidad de la deuda en el caso de operaciones reembolsables. Dicho análisis abordará, además de la valoración de la IFI sobre la sostenibilidad de la deuda en el país en el momento de elaborar el informe, las condiciones financieras del crédito, así como las garantías y medidas de mitigación de sobre endeudamiento previstas. El Reglamento FONPRODE establece algunas de estas condiciones, que se amplían con una lista de medidas para evitar el endeudamiento insostenible en el Código de Financiación Responsable.

El primer elemento de valoración para analizar el impacto del crédito sobre la sostenibilidad de la deuda será el Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD) del FMI. Teniendo en cuenta que bajo este Marco “se están concediendo créditos a países sobreendeudados, y que las previsiones del FMI no han sido plenamente acertadas a la hora de tener el riesgo de sobreendeudamiento de diferentes países” (Coordinadora de ONGD España y Plataforma 2015 y más, 2011), parecería necesario tomar como referencia otro análisis de sostenibilidad de la deuda. Ante ello, la Oficina de FONPRODE realizará también “valoraciones cualitativas del nivel de ahorro, la carga de la deuda sobre el crecimiento del PIB, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el perfil de la deuda, indicadores de acceso a financiación productiva y capacidad estructural para absorber choques exógenos” (Código Financiación Responsable). No se especifica sin embargo cómo se realizaran estas valoraciones cualitativas. Desde las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso de discusión de FONPRODE se destacó la importancia que en el análisis de riesgo e impacto sobre la deuda, en el país receptor de créditos, se base no sólo en cuestiones financieras y macroeconómicas que midan la capacidad de retorno de la deuda, sino también sociales, ambientales y de legitimidad de la deuda (Coordinadora de ONGD España y Plataforma 2015 y más, 2011). En este sentido, previo a la concesión de nuevos créditos, la red ¿Quién debe a Quién? propone la realización de una auditoría de la deuda que reclama el Estado español, para analizar en profundidad el impacto real, desde una perspectiva integral (económica, social, ambiental y de género), del endeudamiento que se ha generado en los países del Sur (Red ¿Quién debe a Quién?, 2010a). Para evaluar si el análisis de sostenibilidad de la deuda de los futuros créditos se realiza acorde con las valoraciones cualitativas explicitadas en el código de Financiación, es importante que se cumplan los criterios de transparencia y acceso a la información que garantiza el mismo código de financiación responsable. En este sentido, las ONGD consideran necesario “notificar a las organizaciones ciudadanas existentes en el territorio o el sector” (Coordinadora de ONGD España y Plataforma 2015 y más, 2011).

¿Créditos responsables?

El Código de Financiación de FONPRODE incluye una serie de criterios específicos para créditos, préstamos y líneas de financiación, para evitar un endeudamiento insostenible en los países del Sur. Buena parte de dichos criterios y condiciones han sido extraídos de la Carta de Financiación Responsable de Eurodad, y suponen un avance importante respecto a las políticas previas de gestión de la deuda externa, gracias al trabajo de investigación, construcción de alternativas e incidencia de la sociedad civil. Destacamos las siguientes, por su carácter novedoso respecto a los créditos FAD:

- **Venta del préstamo en el mercado secundario.** El préstamo limitará los derechos de los acreedores para asignar la deuda a otras partes de manera unilateral. Si la deuda se vende, asigna, transfiere, reestructura o reemplaza por otra deuda, todas las disposiciones estipuladas en la deuda original serán de aplicación, así como las disposiciones para el arbitraje independiente y el cambio de las circunstancias.
- **Eficacia de la ayuda y enfoque hacia la pobreza.** Los préstamos irán orientados a cumplir con las estrategias de desarrollo y políticas de endeudamiento diseñadas por el país.
- **Evaluación de la necesidad.** El prestatario deberá proporcionar documentación clara o cualquier otra evidencia que demuestre la necesidad del préstamo.
- **Evaluación del impacto ex ante.** Para garantizar que todas las actividades son legales y viables, se llevará a cabo una evaluación de impacto ex ante. En el contrato de endeudamiento se establecerá quién corre con los gastos de cualquier posible riesgo relacionado con la operación identificada en la evaluación ex ante, prevista en este código de financiación.
- **Participación parlamentaria y ciudadana.** El contrato de endeudamiento será transparente y participativo. Los parlamentos y comunidades afectadas del país prestatario serán informados con el tiempo suficiente para debatir la aceptación del préstamo, incluyendo el propósito, los términos y las condiciones, según la normativa legal nacional.

- **Divulgación de la información.** El contrato de endeudamiento estará a disposición pública en los países prestatarios y en España.
- **Fomento de la capacidad local.** Los procedimientos de adquisición contribuirán al desarrollo de la capacidad de las compañías e instituciones locales en base a los acuerdos internacionales a este respecto.
- **Arbitraje independiente:** El documento de préstamo incluirá una disposición para un procedimiento de arbitraje independiente y transparente en caso de que surjan dificultades de pago o disputas, previa solicitud por parte del prestamista o del prestatario. Durante las negociaciones se producirá una suspensión del pago de la deuda. Durante este tiempo, el acreedor estará también protegido frente a cualquier procedimiento de litigación. Acreedor y deudor deberán obedecer la decisión del árbitro independiente y ambos tendrán derecho a apelar.

Como se puede comprobar en el apartado 5 de este informe (análisis de la AOD reembolsable española), en los últimos 5 años (2006-2010), el Estado español desembolsó más de 1.600 millones de euros en forma de créditos a otros Estados en el marco del FAD. Al tratarse de ayuda ligada, se priorizaron durante estos años los países con interés comercial para la economía española, situándose en primer lugar como receptores países como Turquía, Túnez, China, Marruecos y Argelia. Los tres primeros acumulan casi el 50% del destino de los créditos FAD, mientras que ninguno de ellos se encuentra en el listado de países más prioritarios de la cooperación Española. Será importante comprobar si al desligar los créditos de la internacionalización de la empresa española se rompe esta tendencia.

En las diferentes presentaciones atendidas y entrevistas realizadas para la elaboración de este informe, desde el Gobierno se ha insistido en la importancia que tiene la no generación de déficit a través de FONPRODE. Como se ha comentado, los Presupuestos del Estado marcaran anualmente el límite de operaciones con impacto en déficit que se podrán financiar con cargo a FONPRODE. Según normativa interministerial, aprobada en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de enero de 2012, como norma general, y para no incurrir en déficit, los prés-

tamos públicos “se concederán a un tipo de interés equivalente, al menos, a la rentabilidad media de la deuda emitida por el Estado en instrumentos con vencimiento similar al del préstamo”⁶⁴.

En este sentido, FONPRODE no podrá conceder préstamos a un tipo de interés inferior al que se aplique a las emisiones de deuda española emitida, pero tampoco a un tipo de interés superior al que el CAD de la OCDE considere como concesional. Esta preocupación por no generar impacto en déficit limitará previsiblemente las operaciones de crédito en el marco de FONPRODE. Así, si bien en el pasado el uso de créditos y líneas de financiación para Estados había sido una de las principales herramientas utilizadas por el antiguo FAD, prevemos, que en el futuro FONPRODE pueden ir ganando peso otras aportaciones reembolsables a través de intermediarios financieros como las IFI y otros organismos multilaterales, y sobre todo a través de fondos de inversión, por encima del crédito directo a Estados o administraciones públicas del Sur.

E. Actuaciones de microfinanzas.

Como se ha comentado, FONPRODE asume la cartera y las funciones del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM). En este sentido, se prevé tanto la aprobación de líneas de financiación para microcréditos y créditos rotatorios, como la adquisición de participaciones directas e indirectas de capital en entidades (bancos) o vehículos de inversión financiera (fondos de inversión) dedicados al fomento de actividades microfinancieras. Siguiendo las recomendaciones del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP), los préstamos concedidos a través de este mecanismo se deberían ofrecer a intereses que no pertur-

64 A pesar de que no se ha encontrado la referencia concreta en Consejo de Ministros, al tratarse de una norma interna sólo distribuida a niveles medios ministeriales, esta cuestión ha sido confirmada en la entrevista mantenida con el entonces Director de FONPRODE y se referencia en los siguientes artículos y documentos:

“La consolidación de Salgado”, Cuarto Poder, 31 de enero de 2011, en:

<http://www.cuartopoder.es/luzdecruce/la-consolidacion-de-salgado/795>

Orden ITC/479/2011, de 3 de marzo de 2011, por la que se deroga la Orden ITC/2544/2009, de 11 de septiembre, por la que se aprueba la normativa reguladora de los créditos para la puesta en marcha del programa “Emprendedores en Red, en:

http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2011-4373

Acuerdo por el que se establece la normativa reguladora de los préstamos correspondientes a la línea de inversión sostenible-Plan Future 2011, de 19 de abril de 2011, en:

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/res190411-pre.html#anejo

ben los mercados locales (aunque cuentan con cierta concesionalidad que les hace ser considerados AOD) y su principal característica es su larga duración (entre 10 y 12 años) complementada con amplios periodos de carencia, condiciones ambas que favorecerían la sostenibilidad de las instituciones de microfinanzas prestatarias (AFI, 2011a).

Tal y como muestra el cuadro 7, en el año 2010 el Consejo de Ministros aprobó 13 operaciones con Fondos de Microfinanzas por un total de 46 millones de euros.

Cuadro 7. Compromisos de Microfinanzas a través del FCM aprobados en Consejo de Ministros (2010).

Fecha Consejo Ministros		Fondo	Cantidad comprometida (€)
22/01/2010	Camboya	Hattha Kaksekar Limited, HKL, de Camboya	3.500.000
22/01/2010	República Dominicana	Fondo para el Desarrollo INC., de República Dominicana	5.000.000
22/01/2010	República Dominicana	Banco de Ahorro y Crédito Ademi S.A., de República Dominicana	10.000.000
10/09/2010	Angola	KixiCrédito S.A	2.000.000
10/09/2010	Camboya	Angkor Mikroheranhvatho Co. Ltd., de Camboya	10.000.000
10/09/2010	Camboya	Cambodia Rural Economic Development Initiatives for Transformation Co. Ltd.	7.500.000
10/09/2010	Mali	Soro Yiriwaso	1.000.000
10/09/2010	República Dominicana	Fundación Dominicana de Desarrollo	750.000
10/09/2010	Senegal	Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production, de Senegal	3.000.000
10/09/2010	Senegal	Coopérative Autonome pour le Renforcement des Initiatives Economiques par la Microfinance, de Senegal	1.500.000
10/09/2010	Senegal	Union des Institutions Mutualistes Communautaires d'Épargne et de Crédit	2.000.000
10/12/2010	Camboya	VisionFund Ltd. de Camboya	5.000.000
10/12/2010	Uruguay	Microfinanzas del Uruguay S.A	3.000.000
Total			46.250.000

Fuente: elaboración propia a partir de referencias de Consejo de Ministros

La asignación en los presupuestos del Estado para este mecanismo era de hasta un total de 100 millones de euros en 2011, pero a diciembre de 2011 no parece ser que se haya producido ningún compromiso en este sentido. Siendo una de las banderas de la cooperación española no deja de sorprender que, el año de la celebración de la Cumbre Mundial del Microcrédito en Valladolid, no haya habido ni una sola operación de microfinanzas aprobada en Consejo de Ministros.

Si bien este mecanismo cuenta con numerosos defensores, también hay quien señala los impactos negativos que pueden llegar a tener sobre los pueblos empobrecidos. Para los más críticos, el microcrédito es un mecanismo de bancarización e inserción en el modelo de mercado que responde a intereses de generar espacios clientelares, de dependencia y control sobre grupos vulnerables (Gómez Gil, C., 2005). Para sus defensores, “las microfinanzas son un poderoso instrumento de inclusión financiera que permiten llegar a sectores de población a los que no se llegaría con una tecnología bancaria tradicional (...). Su principal innovación se basa en reducir la distancia con el cliente final y en establecer una relación directa que permite un mayor conocimiento de sus necesidades y capacidad de pago, incluso si cambian en el tiempo. El cliente pasa así a tener la posibilidad de aprovechar oportunidades productivas, acumular activos, estabilizar su consumo y facilitar el manejo del riesgo. Todo ello reduce su vulnerabilidad frente a fluctuaciones de precios, etapas de crisis personales o sociales e incluso desastres naturales”⁶⁵.

La potenciación de los microcréditos ha ido cogiendo fuerza como una de las políticas de desarrollo económico y social local y de reducción de la pobreza más importantes. “Su atractivo recae en la asunción que simplemente ‘llegando a los más pobres’ con Microcréditos se establecerá una trayectoria de desarrollo social y económico sostenible animada por la propia población pobre” (Bateman, M. y Ha-Joon, C., 2009). Sin embargo, si bien las microfinanzas pueden generar algunos resultados positivos en el corto plazo y a un nivel micro, su efectividad en el largo plazo está más cuestionada. “Mientras las microfinanzas pueden generar algún resultado positivo en el corto plazo para aquellos pocos con suerte entre los ‘emprendedores pobres’, en el largo plazo los resultados en desarrollo parece discutible, e incluso puede constituir una nueva y muy poderosa barrera hacia el desarrollo local económico y social (...) al bloquear otras políticas eco-

65 “¿Qué son las microfinanzas?”, portal de la Cumbre Mundial del Microcrédito celebrada en Valladolid entre el 14 y el 17 de noviembre de 2011, en: http://www.cumbremicrocredito2011.es/?page_id=517

nómicas que podrían tener un impacto sostenible potencial mayor en caso de tener los recursos suficientes (y similares a los atorgados a las microfinanzas)” (Bateman, M. y Ha-Joon, C., 2009).

El propio Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP), referente internacional de microfinanzas, reconoce que “los pocos estudios publicados sobre impactos de microfinanzas han sido capaces de demostrar tan sólo resultados a corto plazo (...). Muchos más de estos estudios, incluyendo especialmente los que analicen impactos a largo plazo, serán necesarios antes que se puedan alcanzar conclusiones generales. Por ahora parece un resumen honesto de la evidencia decir que simplemente no sabemos aún si el microcrédito u otras formas de microfinanzas están ayudando a millones de personas a salir de la pobreza”⁶⁶.

Así, incluso los defensores del microcrédito parecen reconocer que los resultados no se sitúan en ninguno de los dos extremos: ni los microcréditos son la panacea contra la pobreza, ni todos los programas de microcrédito están de hecho teniendo impactos negativos. “Los resultados de los estudios confirman que mientras el concepto de disponibilidad de capital que permitiría a personas pobres hacer despegar pequeñas oportunidades de negocio permanece válida para algunos clientes, no todos los que toman préstamos son microemprendedores (...). El microcrédito no está transformando los mercados informales ni generando de media rentas significativamente mayores para las empresas. Y aún así hay importantes beneficios para los hogares utilizando Microcréditos para acelerar el consumo, absorber shocks o realizar inversiones domésticas, incluyendo inversiones en bienes durables, mejoras del hogar o la educación de sus hijos”⁶⁷.

Lo que es innegable es que se trata de un mecanismo altamente controvertido. En el último año se ha evidenciado la fragilidad instrumental del microcrédito como herramienta de desarrollo, derivado de su utilización indiscriminada. “Se han conocido miles de suicidios en Bangladesh e India de personas desesperadas por no poder pagar las deudas contraídas. Al tiempo que algunas investigaciones empíricas han comenzado a cuestionar con rigor buena parte de las cifras falsas que se venían ofreciendo para avalar su éxito. Mientras tanto, se han conocido

66 “Does Microfinance Help Poor People?”, portal de la CGAP, en:
<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.11415/>

67 “Latest Findings from Randomized Evaluations of Microfinance”, en:
<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.55766/>

importantes movimientos especulativos en algunas destacadas instituciones microfinancieras que han obtenido beneficios multimillonarios de sus supuestas actividades filantrópicas a favor de los pobres” (Gómez Gil, C., 2011). Desde la propia AECID se reconoce tal debate, al plantear que “el propio sector de las microfinanzas y la inclusión financiera se enfrentan a un importante debate en torno a sus objetivos, su desempeño social y sus resultados en términos de desarrollo. La evidencia del impacto en el desarrollo y la lucha contra la pobreza del microcrédito como instrumento está en plena discusión tanto teórica como práctica (...). De hecho, su uso indiscriminado y acrítico puede ser contraproducente. Los dramáticos casos de impago y morosidad de los programas de microcréditos, que han saltado a la luz en los últimos meses, nos indican que un programa de microcrédito mal dirigido o cuyos riesgos no son adecuadamente calibrados, puede no sólo no ayudar en absoluto a sus clientes a salir de la pobreza, sino incluso eliminar dicha posibilidad en varios años” (Martín, J.M., 2011).

El Código de Financiación de FONPRODE, lejos de abordar los riesgos y debates abiertos, se limita a señalar los principios bajo los que se regirán las actuaciones microfinancieras con cargo a FONPRODE, que no son más que una extensión de los que ya regían el FCM. Se trata de diferentes guías y principios elaborados por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) y el Centro para la Inclusión financiera ACCIÓN Internacional.

La principal novedad de FONPRODE respecto al FCM es la ampliación del mecanismo incorporando la posibilidad de adquisición de capital en entidades financieras y fondos de microfinanzas, y no tan sólo a través de préstamos o créditos a instituciones de microcrédito. En este sentido, a través de FONPRODE, el Gobierno español se puede convertir en socio accionista de las instituciones de microcrédito que decida apoyar, “acompañando de forma plena” a dichas instituciones y respondiendo así a las recomendaciones del CGAP de 2009 (AFI, 2011a).

F. Adquisiciones de capital o cuasi capital en instituciones financieras y vehículos de inversión.

Como último mecanismo, FONPRODE prevé el uso de fondos reembolsables para la adquisición de “capital o cuasicapital⁶⁸ en instituciones financieras y vehículos de inversión”. Este mecanismo incluye aportaciones que hace el Gobierno, con recursos de la AOD y a través de FONPRODE, en fondos de inversión como pueden ser “fondos de fondos, fondos de capital riesgo, fondos de capital privado o fondos de capital semilla” (Reglamento FONPRODE). Estos fondos están generalmente participados por otros actores, sean inversores privados o públicos, como pueden ser otros gobiernos a través de sus IFD respectivas o las IFI, y gestionan inversiones en el sector privado con diversos niveles de rentabilidad. Es decir, difieren del crédito en que los recursos aportados no son devueltos a un tipo de interés concreto, sino que, en el momento de recuperar la inversión esta retorna con la rentabilidad que hayan generado los proyectos o empresas financiados. Generalmente en el momento de realizar la aportación al fondo se establecen las condiciones de recompra y retorno de la inversión.

Según el reglamento de FONPRODE los recursos se destinarán a fondos que dirijan sus inversiones “al desarrollo del tejido productivo (...) o al apoyo, directo o indirecto, a pequeñas y medianas empresas de capital de origen de los países [beneficiarios]”. Se trata pues de un mecanismo específicamente diseñado para el apoyo al sector privado y productivo, a través de mecanismos de inversión.

Este tipo de mecanismos se caracterizan por tratar de “generar un retorno suficiente para remunerar el capital invertido, generar capacidad de reinversión para crecer y conseguir atraer recursos de terceros que se sumen al fin propuesto” (AFI, 2011a). Es decir, más allá del impacto en desarrollo, se utiliza el dinero público de AOD para atraer capital privado hacia inversiones privadas en países del Sur, tratando de garantizar la sostenibilidad de las inversiones, y generando suficientes recursos para asegurar tanto el retorno del capital invertido como la realización de nuevas inversiones.

68 Una inversión de cuasicapital es un instrumento financiero que tiene características combinadas de inversión en capital y de deuda.

Tal y como han confirmado las entrevistas realizadas a miembros de la Oficina FONPRODE y de P4R, encargada de gestionar algunas de estas inversiones en nombre de FONPRODE, en los criterios para seleccionar dichos fondos el primero es siempre el mandato de desarrollo y el impacto que las inversiones puedan tener en el desarrollo. Pero la clave de este mecanismo está en “la conciliación entre rentabilidad e impacto en desarrollo” (Presentación “El FONPRODE y las nuevas oportunidades de financiación en la Cooperación Española” en la Mesa redonda “La cooperación financiera, ¿el futuro modelo de cooperación para el desarrollo español?” organizada por la Coordinadora de ONGD España, en el marco de su programa de formación). Para AFI, consultora del Gobierno español en materia de cooperación financiera reembolsable, y en especial sobre este tipo de mecanismos, la búsqueda de rentabilidad en las inversiones tiene limitaciones que “determinarán el umbral a partir del cual el FONPRODE reembolsable no tendrá capacidad de actuar en el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo” (AFI, 2011a). En este sentido, la conciliación entre ambos objetivos (rentabilidad e impacto en desarrollo) se tornará en ocasiones inalcanzable.

La experiencia europea nos muestra ejemplos como el de la CDC británica, que durante muchos años ha primado los retornos de las inversiones realizadas con recursos de la AOD por encima del impacto en desarrollo. “En el caso del grupo británico CDC, sus inversiones en fondos de inversión privado se han traducido en un crecimiento medio anual de los activos del Grupo del 24 por ciento - seis veces la tasa de rendimiento requerida de las inversiones públicas por parte del Tesoro del Reino Unido. En algunos años (entre 2005 y 2007), el CDC ganó entre el 42 y el 57 por ciento de sus inversiones. El Grupo ha superado regularmente el índice MSCI Emerging Markets Index (una medida del desempeño de las acciones cotizadas en el mercado de acciones en mercados emergentes globales) en un 6 por ciento. Como tal, sus rendimientos se comparan favorablemente con las inversiones especulativas por parte de empresas comerciales como los hedge funds, fondos de inversión y otros elementos del sistema bancario en la sombra” (Hildyard, N., 2011)

Por todo ello, FONPRODE se dota de un sistema específico de medición de los impactos en desarrollo (no sólo para operaciones de inversión, sino que a priori aplicable a todas las categorías de mecanismos de FONPRODE, aunque especialmente relevante en este caso). Según entrevista con representantes de P4R, a finales de 2011 este sistema estaba aún siendo acabado de perfilar. Se trata de un sistema basado en una batería de indicadores prefijados que deberán

aportar los destinatarios de los fondos. Estos indicadores tratan de medir impactos como puestos de trabajo generados, impactos de género, medioambiente, formación, tecnología y transferencia de conocimientos, entre otros indicadores tanto cuantitativos como cualitativos. El sistema adoptado por FONPRODE está basado en el GPR, una herramienta de medición desarrollada por la IFD alemana DEG (Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft) y se articula alrededor de cuatro dimensiones a valorar: la rentabilidad a largo plazo del proyecto, los efectos de desarrollo, el papel estratégico de la IFC (valor añadido) y el rendimiento sobre el capital invertido.

Para Nicholas Hildyard, de The Corner House, experto en fondos de inversión y el papel de las IFD en el Reino Unido⁶⁹ “se plantea la cuestión de si invertir a través de este tipo de inversiones orientadas a la obtención de un rápido rendimiento a través de vehículos como los fondos de inversión privado es compatible con el mandato de reducción de la pobreza de las IFD. Desafortunadamente tomando refugio en la ampliamente desacreditada teoría del desarrollo de la cascada (*trickle down theory*), las IFD generalmente juzgan el éxito o el fracaso de las inversiones tan sólo en base a su rendimiento, bajo la hipótesis que lo que es bueno para los inversores locales será bueno para la gente más pobre”.

Las IFD argumentan que el uso de estos intermediarios financieros no sólo reduce costes administrativos y consigue dirigir los fondos hacia necesidades de capital en los países del Sur, sino que también moviliza más fondos de inversores privados. Según Hylard, esta función sólo se cumple en algunos casos, pues los capitales privados están ya de por sí dirigiendo grandes sumas de dinero en fondos de inversión en los países del Sur, y el incentivo no es tanto la seguridad que dan las inversiones públicas en dichos fondos, sino los grandes beneficios que éstos aportan. Muchos países del Sur están de hecho modificando sus legislaciones para poder atraer este tipo de fondos y sus inversiones (Hildyard, N., 2011).

La dificultad de medir y probar el impacto en desarrollo de este tipo de inversiones privadas, y el valor añadido que aporta la participación de instituciones públicas (con recursos públicos, a menudo de AOD, como en el caso de FONPRODE), es una de las fuentes de preocupación para las ONGD. Esto es principalmente debido a la amplitud de experiencias previas de impactos negativos en desarrollo a partir de inversiones privadas en busca de altos rendimientos. Es, por tanto, una

69 Entrevista con Nicholas Hildyard por correo electrónico el 30 de noviembre de 2011.

buena noticia que se pongan en marcha herramientas para medir y verificar dicho impacto. Sin embargo, un reciente informe encargado por Norwegian Church Aid y realizado por dos investigadoras de la Universidad de Manchester, concluía que buena parte de estas herramientas, incluida la GPR alemana, arrojan resultados cuanto menos incompletos y parciales. “Generalmente sólo se verifica si los objetivos identificados ex ante son observables ex post (...). En GPR existe una relatividad, de manera que los proyectos son analizados en relación con otros proyectos del portafolio, lo que da una impresión de una tendencia positiva a pesar del pobre punto de partida en algunos sectores” (Bracking, S. y Ganho, A.S., 2011). El informe también expone que la falta de estándares comunes en la metodología de medición de impacto en desarrollo dificulta la comparación entre ellos y apunta, ante la falta de credibilidad del sistema actual de muchas IFD, a las investigaciones independientes y sobre el terreno como un complemento a este análisis de impacto.

Además del impacto en desarrollo y su medición, la preocupación entre las ONGD así como entre otros sectores académicos y de la sociedad civil, por el creciente uso de fondos de inversión privados para canalizar los recursos de AOD y otros recursos públicos hacia los países del Sur, se podría resumir en los siguientes aspectos:

- El objetivo de la mayoría de los fondos de inversión existentes que operan en los países del Sur es principalmente el retorno de la inversión, y raramente tienen mandato de desarrollo (Singh, K., 2008). Dichos fondos están adaptando sus estrategias y guías de acción a lo que algunas IFD demandan en relación al impacto en desarrollo, pero en muchas ocasiones resultan simplemente modificaciones formales y superficiales, manteniendo el objetivo de altos niveles de rentabilidad en las inversiones realizadas⁷⁰. Se compromete por tanto el objetivo de promoción del desarrollo humano y sostenible (Eurodad, 2011a).
- En este sentido los fondos de capital suelen invertir en sectores rentables como producción industrial, salud, infraestructuras, telecomunicaciones, nuevas tecnologías, biotecnología, agroindustria o propiedades (Eurodad,

⁷⁰ Intervención de John Crutcher, abogado con experiencia de trabajo en diferentes fondos de inversión en Estados Unidos, en el marco de la Conferencia “The Private Sector Turn”, Londres el 22 de noviembre de 2010, en: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-567281>

2011a). Raramente encontramos fondos de inversión en sectores marginales de la economía social, que quizás sí requieren capital, de manera que a través de este mecanismo se suelen financiar iniciativas privadas que fácilmente podrían encontrar recursos entre los inversores privados (Singh, K., 2008).

- El fomento del uso cada vez mayor de intermediarios financieros, supone una pérdida de capacidad de control sobre los proyectos y el modelo de desarrollo que se está financiando por parte de los donantes y su sociedad civil (Eurodad, 2011a). Las IFD raramente tienen capacidad de imponer sus condiciones y estándares en los fondos privados, a no ser que se limiten a fondos creados por ellas mismas⁷¹.
- Según estudios de Corner House, que ha seguido durante años la evolución de los fondos de inversión, estos tienen un alto nivel de fracaso con relación a los resultados de los proyectos financiados. El fracaso llega a un 70% en el caso de los fondos de capital riesgo⁷².
- A menudo, con el objetivo de incrementar los retornos a los inversores, tienen impactos negativos como pérdida de puestos de trabajo, precarización del empleo y otros. Se han vinculado también algunos fondos de inversión a procesos como el acaparamiento de tierras (Grain, 2010).
- Muchos de estos fondos tienen sede en jurisdicciones clasificadas como Paraísos Fiscales en el Financial secrecy Index de la Tax Justice Network⁷³. Se trata a menudo de fondos opacos situados en jurisdicciones fiscales que, a pesar de no figurar en la lista de Paraísos Fiscales no cooperativos de la OCDE (actualmente vacía, ya que todos los países han firmado los tratados de intercambio de información)⁷⁴, mantienen prácticas de secretismo bancario, no registro de empresas ni de datos de propiedad ni

71 Íbid 72

72 Intervención de Nicholas Hildyard, de Corner House, en la Conferencia "The growth of private sector finance and what it means for development", Londres 22 de noviembre de 2010, en: <http://brettonwoodsproject.org/art-567281>

73 Ver más información sobre el Financial secrecy Index en: <http://www.financialsecrecyindex.com/>

74 Según la lista publicada por la OCDE en 2011 de Paraísos Fiscales tan sólo Montserrat, Naurú y Niué clasifican como esta categoría.

de beneficiarios de las mismas y aplican sistemas de elevadas o totales exenciones fiscales para las empresas extranjeras, todas ellas prácticas propias de un Paraíso Fiscal, según las informaciones de los informes de la Tax Justice Network.

En este punto es importante destacar el informe “Paraísos Fiscales y desarrollo” que realizó la Comisión sobre fuga de capitales y países empobrecidos creada por el Gobierno de Noruega, publicado en junio de 2009⁷⁵. Dicho informe contiene un extensivo análisis sobre el funcionamiento de la industria de paraísos fiscales y sus impactos sobre el desarrollo, analizando específicamente las inversiones de Nordfund. El informe concluye que la política de secreto bancario, el uso de técnicas de manipulación de precios de transferencia y la existencia de regímenes de fiscalidad prácticamente cero que facilitan estas jurisdicciones, entre otras prácticas, tienen efectos muy negativos sobre el desarrollo. En dicho informe, el ejemplo que se utiliza para ilustrar las malas prácticas e impactos sobre el desarrollo del uso de paraísos fiscales es el de Mauricio, sede de varios fondos de inversión que han recibido recursos del FAD Financiero en 2010. En este sentido el Gobierno de Noruega entiende que, no sólo hay que tener como referencia de exclusión los informes de la OCDE al respecto, sino tener en cuenta las prácticas concretas de las jurisdicciones fiscales que amparen prácticas propias de lo que definiríamos como un paraíso fiscal. El informe ha tenido un importante impacto en la política de desarrollo en Noruega, donde se ha establecido una moratoria para el uso de dichas jurisdicciones, y también en otros países como Suecia, donde la agencia de desarrollo SIDA decidió congelar fondos destinados a la Institución Financiera de Desarrollo sueca, que utilizaba también intermediarios financieros con sede en Mauricio para sus inversiones en África.

Es importante destacar en este punto que tanto el Reglamento como el código de Financiación Responsable de FONPRODE hacen referencia a la prohibición de destinar recursos del fondo a Paraísos Fiscales. Sin embargo, los criterios de definición de lo que se considera un Paraíso Fiscal se

75 Ver más información sobre la Comisión sobre fuga de capitales y países empobrecidos creada por el Gobierno de Noruega en: http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/News/2009/pm_taxhavens.html?id=567661 y <http://www.eurodad.org/debt/article.aspx?id=2190&item=3791>

Ver más información sobre los Principios de Inversión Responsable en <http://www.unpri.org/principles/>

limitan a la lista de jurisdicciones no colaboradoras de la OCDE (que cómo ya hemos comentado está actualmente vacía, lo que nos llevaría a pensar que no existen ya paraísos Fiscales en el mundo).

- Se avanza con el uso de estos mecanismos hacia un proceso de financiarización de la cooperación al desarrollo, tal y como han sufrido otros sectores económicos. Tal y como afirma Nicholas Hildyard, de Corner House, “a pesar de estos mecanismos (fondos de inversión) han sido implicados en la crisis financiera de los años recientes, su uso se está incrementando, dando a pensar que las finanzas para el desarrollo se están convirtiendo simplemente en otra sección de los mercados financieros” (Hildyard, N., 2010). Este proceso de financiarización de las políticas de cooperación internacional es un aspecto que preocupa a la sociedad civil internacional y al que la cooperación española no debería lanzarse sin un amplio debate previo con todos los actores implicados, incluidas las ONGD.

Para evitar este tipo de tendencias negativas en el papel de los fondos de inversión, el Código de Financiación Responsable prevé una serie de medidas de gestión para asegurar un impacto positivo en el desarrollo. La oficina FONPRODE se compromete a seguir los Principios de Inversión Responsable (PRI)⁷⁶ de Naciones Unidas (promovidos por Global Compact y United Nations Environment Programme Finance Initiative-UNEP FI) y los Principios de Private Equity promovidos por la Institutional Limited Partners Association (ILPA), sobre los procesos de negociación de las inversiones. Pero sobre todo se compromete a realizar una estrategia de “Diálogo Activo” con los fondos de inversión con los que se trabaje para poder dar cumplimiento al Código de Financiación Responsable. En este sentido nos parece importante recordar que el Código de Financiación establece que no se excluirán aquellas empresas que “partan de deficiencias iniciales de gestión” en materia social, ambiental y de derechos humanos. “Por el contrario, se considera que el FONPRODE puede aportar valor añadido influyendo favorablemente en la gestión de estas deficiencias” (Código Financiación de FONPRODE). Para aportar este valor añadido y hacer avanzar los Fondos de Inversión hacia los criterios y estándares fijados en el Código de Financiación, la oficina FONPRODE participará activamente en los órganos de gobierno de dichos fondos, proponiendo acuerdos y excepciones para los proyectos financiados

⁷⁶ Ver más información sobre los Principios de Inversión Responsable en <http://www.unpri.org/principles/>

con recursos de FONPRODE, trabajará en red junto con otras IFD y, sólo en última instancia, desinvertirá “cuando todos los esfuerzos hayan fracasado”.

Desde algunas ONGD se considera que esta estrategia supone asumir un riesgo demasiado elevado y deja abierta la posibilidad de invertir recursos de la cooperación española en operaciones que supongan la violación de los derechos humanos o inflijan graves impactos ambientales, sociales, de género o económicos. Hay que tener en cuenta la poca experiencia de la cooperación española en este sentido. La experiencia del FAD, gestionado sobretodo desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, nos deja un amplio rastro de proyectos no evaluados y no controlados, incluso cuando ha habido denuncias concretas de la sociedad civil sobre la ilegitimidad de algunos de los créditos concedidos desde FAD (ODG, 2009). Tampoco en el ámbito multilateral ha tenido la cooperación española un papel activo en la denuncia o el “diálogo activo” respecto a las operaciones realizadas desde las IFI en las que España tiene voz y voto y que han supuesto violaciones de derechos humanos. A todo ello hay que añadir los pocos recursos humanos disponibles para mantener este “diálogo activo” con todos los fondos a los que se aporten recursos, sobre todo si se tiene en cuenta el elevado presupuesto que probablemente se destinará a este mecanismo.

La experiencia española en Fondos de Inversión

En pleno proceso de creación del FONPRODE la cooperación española se lanzó en 2010, a través del fugaz FAD Financiero, al mundo de los fondos de inversión. Se aprobaron a lo largo del último ejercicio de existencia del FAD hasta 10 operaciones de aportaciones a fondos de inversión, fondos multidonante y otros vehículos de inversión (ver apartado 7.2), incluyendo la operación de 285 millones de euros con FIDA que ya se ha comentado en este informe (ver apartado 3.3C).

Se trata de cinco operaciones con fondos creados o gestionados por IFI

- Facilidad Financiera española para la Seguridad Alimentaria en FIDA
- Fondo Africano de garantías-AGF, creado por el Banco Africano de Desarrollo junto con los Gobiernos danés y español
- Dos aportaciones al Fondo de Co-financiación para el Desarrollo y el Cambio Climático del BID
- Aportación al Fondo de Inversión Social en Haití, también gestionado por el BID

Y también cinco operaciones con fondos privados de inversión

- Fondo Multidonante de gestión sostenible de Bosques en África-el African Sustainable Forestry Fund gestionado por el fondo privado Global Environment Fund-GEF⁷⁷
- Fondo de capital Riesgo para PYME Progres Capital en Colombia
- Fondo de Inversión Privado de Angola-FIPA

⁷⁷ Ver más información sobre el Global Environment Fund-GEF en: <http://www.globalenvironmentfund.com/> y <http://www.privateequityafrica.com/funds/gefs-sub-saharan-african-forestry-fund-holds-84m-first-closing/>

- Fondo para Infraestructuras en África Subsahariana -ISSIF, gestionado por InfraCoAfrica- un fondo de inversión privado creado por diferentes IFD europeas⁷⁸
- Fondo Africano de Agricultura-AFF, gestionado por el fondo privado Phatisa con fondos de IFD europeas e IFI).

Hasta cuatro de ellos tienen su sede en jurisdicciones que no dudamos en calificar de Paraísos Fiscales (a pesar de que, como ya hemos aclarado, no constan como tales en la lista de la OCDE): AGF, AFF e ISSIF tienen sede en Islas Mauricio, mientras que FIPA tiene sede en Luxemburgo.

Veamos el funcionamiento de uno de ellos, que el Gobierno ha puesto como ejemplo en algunas de las presentaciones de FONPRODE.

Fondo Africano de Agricultura - AAF

La cooperación española hizo una aportación de poco más de 30 millones de euros (un 10% del capital total que espera atraer el AAF⁷⁹) a este fondo, gestionado por el fondo de inversión privado Phatisa, que tiene como objetivo invertir en la producción de alimentos en países de África Subsahariana. Según las informaciones compartidas por la oficina FONPRODE, sus ámbitos de actividad serían la producción de granos, ganado frutas y hortalizas; la transformación-procesamiento de grano, bebidas, empaquetados, alimentación animal; y la construcción de infraestructuras y facilitación de servicios (almacenamiento, fertilizantes, químicos, empaquetado y otros).

78 Ver más información sobre el ISSIF en: <http://www.infracoafrica.com/about.asp> y www.pidg.org

79 "El objetivo de la capitalización de AFF es de 300 millones de dólares, consiguiendo 151 millones en el primer cierre del Fondo, por parte de los siguientes inversores internacionales: Agence Française de Développement (AFD); African Development Bank (AfDB); Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID); Investment and Support Fund for Businesses in Africa (FISEA) acting by its manager Proparco; Development Bank of Southern Africa (DBSA); Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD); ECOWAS Bank for Investment and Development (EBID); y el propio Phatisa".
http://www.phatisa.com/The_Fund_Manager/AAF/Frequently_asked_questions/

Aunque la prioridad del fondo gestionado por Phatisa es la producción para consumo local, “no se descarta la inversión en productos hortícolas de alto valor”. Sin embargo, al comprobar el portafolio de inversiones nos encontramos con un proyecto de Deal Card – Goldtree SL Limited en Sierra Leona para plantación de palma africana y su procesamiento en aceite de palma. Se argumenta en la misma web que dicha producción es para el mercado local, y nos aclaran los técnicos de P4R sobre este proyecto que se trata de aceite para consumo doméstico. A pesar de ello, los expertos consultados⁸⁰ afirman que el consumo doméstico de aceite de palma en África Subsahariana y en países como Sierra Leona está cubierto ya por los pequeños productores, mientras que las plantaciones producen para la exportación. De hecho, según Phatisa, “Sierra Leona tiene uno de los mejores climas en África para producir Aceite de Palma y ve en este producto agrícola tanta importancia como en otros recursos minerales, esperando su crecimiento”. En Sierra Leona la semilla de palma y el propio aceite de palma están entre las principales exportaciones del país⁸¹. En este sentido pueden surgir dudas sobre si el aceite de palma que resulte de esta inversión pueda ser destinado a exportación.

Hay que tener en cuenta que las plantaciones de palma africana para exportación es una problemática extendida en Sierra Leona, y una práctica relacionada con el acaparamiento de tierras, agravando la poca disponibilidad de tierra cultivable para los pequeños campesinos y por tanto disminuyendo no sólo la seguridad alimentaria de la población, sino su soberanía alimentaria⁸².

Resulta destacable también la referencia que se hace en la página del AAF de la política de Acaparamiento de Tierras del fondo. Como se ha comentado los fondos de inversión privados están entre los principales responsa-

80 Consultas dirigidas a Henk Hobbelen, coordinador de GRAIN, una organización sin ánimo de lucro que acaba de recibir el Premio Right Livelihood 2011, conocido comunmente como el “Premio Nobel Alternativo”, por su trabajo de denuncia en el acaparamiento de tierras.

81 Ver más información sobre el cultivo de palma africana en Sierra Leona en: <http://oilpalminafrica.wordpress.com/> y <http://www.saranabugroup.com/agriculture/palm-oil-in-sierra-leone.html>

82 Ver más información sobre la relación entre el cultivo de Palma Africana y Land Grabbing en: <http://www.reuters.com/article/2011/11/11/us-sierraleone-biofuels-f-idUSTRE7AA2VJ20111111> y <http://www.grain.org/es/article/entries/4423-grain-llama-a-terminar-con-el-acaparamiento-de-tierras-en-el-parlamento-sueco>

bles del fenómeno conocido como Land Grabbing en los países del Sur, especialmente en el continente Africano. Phatisa dispone de un Código de conducta para la Adquisición de tierras y el Uso de Tierras en proyectos agrícolas y de Agribusiness, con el objetivo de prevenir prácticas insostenibles. De hecho, en la documentación sobre el proyecto hecha pública por la Oficina de FONPRODE se especifica que dicho código sigue “los más altos estándares internacionales, para garantizar que todas sus inversiones son en proyectos sostenibles medioambientalmente y que protegen los intereses de las comunidades y poblaciones locales”⁸³. A pesar de ello defiende abiertamente la necesidad de promover grandes proyectos de monocultivo a la vez que afirma que “es un tema de debate el hecho que la propiedad de tierra a gran escala en manos extranjeras para la exportación de productos agrícolas se contradice con la Seguridad alimentaria en África. Pero al ser un gestor africano de fondos de inversión, de una iniciativa de inversión privada multinacional -AAF- Phatisa cree que estos dos objetivos -proyectos a gran escala y seguridad alimentaria- ciertamente pueden y deben ser compatibles y sustentables”⁸⁴. Sería interesante poder tener acceso al mencionado Código de conducta sobre Adquisiciones de tierra para comprobar que, efectivamente, cumple con el Código de Financiación Responsable de FONPRODE en esta materia.

Sorprende también la política de Phatisa sobre el tamaño de las inversiones

a realizar, si tenemos en cuenta la prioridad de FONPRODE por el apoyo a las PYME y la economía social. En este sentido, en el documento de resumen de la operación publicado por la Oficina de FONPRODE, se afirma que un 20% de los fondos se destinaran al “AAF SME Fund” “que otorgará financiación específica para proyectos de pequeñas y medianas empresas en el sector agroindustrial, con gran impacto en la reducción de la pobreza”⁸⁵. Dicho fondo para PYME se dirige a inversiones entre los 150.000 dólares y los 4 millones de dólares. Si restamos los 10 millones de euros de donación a asistencia técnica a pequeños agricultores, el

83 Ver más información sobre esta operación en:

http://www.aecid.es/galerias/que-hacemos/descargas/RESUMEN_AAF-vf.pdf

84 Ver más información sobre el AAF en:

http://www.phatisa.com/The_Fund_Manager/AAF/Frequently_asked_questions/

85 *Ibíd.* 87

resto de la aportación española se dirigirá a la cartera de inversiones de Phatisa, la cual afirma en su página web que “no invierte en empresas informales, micro y PYME que busquen una inversión de menos de 5 millones de dólares [€]. Phatisa tiene un enfoque comercial y sólo apoya negocios comercialmente sostenibles con un historial probado”.

Finalmente, el caso del AAF es un claro ejemplo de cómo se promueven este tipo de operaciones como señuelo (*leverage*) para los capitales privados. La captación de fondos se estructura en tres tramos, con diferentes tipos de retorno de la inversión. Los inversores del primer tramo reciben el *Preferred Return* (retorno básico, garantizado en los tres tramos) pero no reciben remuneración *Premium* hasta que los inversores del tercer tramo (inversores privados) hayan recibido su *Premium Return* establecido. Así, los inversores públicos (en el primer tramo) reducen el riesgo de los inversores privados (en el tercer tramo), renunciando a mejores retornos hasta que estos últimos no hayan cubierto sus expectativas en la inversión. El segundo tramo es para inversores intermedios.

Desafortunadamente el caso de las contradicciones encontradas al analizar las actuaciones de AFF no es aislado. Sin poder entrar en detalles sobre todos los fondos a los que ha aportado recursos la cooperación española, podemos dar aquí dos ejemplos

- Africa Forestry Fund: este fondo de inversión multidonante especializado en plantaciones forestales se centra en el “cultivo y procesamiento de productos de madera para abastecer a los mercados de la construcción, la energía, los muebles y de biocombustibles, a nivel mundial”⁸⁶. Se trata pues de un fondo con intereses en la producción y exportación de agrocombustibles.
- ISSIF: este fondo de infraestructuras no está aún totalmente constituido, pero InfraCoÁfrica, el gestor del fondo, tiene una amplia experiencia y cartera de proyectos. Entre ellos encontramos el controvertido Corredor de Beira (Beira Agricultural Growth Corridor - www.beiracorridor.com), en Mozambique, caracterizado por la construcción de grandes infraestruc-

86 Ver más información sobre el Africa Forestry Fund en: <http://www.privateequityafrica.com/funds/gefs-sub-saharan-african-forestry-fund-holds-84m-first-closing/>

turas para facilitar la exportación de productos agrícolas. Según un informe reciente, proyectos como el del Corredor de Beira deberían evitar “estructuras de ‘islas aisladas’” de agricultura moderna, que caracteriza una agricultura de plantación tipo colonial, y priorizar el desarrollo de un enfoque integrado, creando sinergias locales sostenibles”⁸⁷.

En definitiva, resulta básico que, de continuar con este tipo de mecanismos de inversión, FONPRODE aplique una política de transparencia y acceso a la información en todas las fases de la gestión de los proyectos, para evitar equívocas lecturas y garantizar que las comunidades destino de las inversiones puedan interponer su oposición en caso de riesgo de impactos sociales, ambientales, de género o económicos.

87 Agro-investment in Africa - Impact on land and livelihoods in Mozambique and Tanzania Petko Karamotchev, 2 de agosto de 2010, en: <http://www.merar.com/weblog/2010/08/02/agro-investment-africa-impact-land-and-livelihoods-mozambique-and-tanzania/>

4. Funcionamiento FONPRODE: una pesada maquinaria a poner en marcha

4.1. ¿Quién es quién en la gestión de FONPRODE?

La administración y gestión de FONPRODE está en la Oficina FONPRODE creada en el marco de la AECID para tal efecto. En términos generales, la Oficina del FONPRODE es la responsable de la planificación operativa anual del FONPRODE⁸⁸, así como de su programación, ejecución y rendición de cuentas. La identificación, valoración y priorización de operaciones, fondos e instituciones a financiar, la formalización y gestión de dichas operaciones, la relación con los fondos e instituciones financiadas para mantener un “diálogo activo” con los mismos, el seguimiento técnico y financiero de los proyectos, así como la evaluación final de las operaciones financiadas son responsabilidad de la Oficina FONPRODE. Para ello la Oficina se ha dotado de unidades especializadas en microfinanzas, operaciones bilaterales y multilaterales.

Sin embargo, tal y como reconoce el responsable de dicha oficina, con FONPRODE se pone en marcha una compleja red en la que intervienen una multiplicidad de actores. Según la Oficina de FONPRODE, a pesar del reducido tamaño de dicha oficina (por lo que respecta al número de personas que trabajan en ella), no se ve limitada la capacidad de gestionar todo el presupuesto (de 995 millones en 2011) y la complejidad de los diversos mecanismos en FONPRODE (lo que

88 Dicha Planificación deberá hacerse teniendo en cuenta los Planes Directores de la Cooperación española, en especial el Plan Anual de la Cooperación Anual (PACI), así como de las estrategias sectoriales de la cooperación española y el presupuesto anual de FONPRODE, fijado en los Presupuestos Generales del Estado. También se deberán tener en cuenta para dicha planificación los compromisos asumidos anteriormente (en el marco de FAD y del propio FONPRODE), así como compromisos que formen parte de los Marcos de Asociación País y otros con organismos Multilaterales.

puede dar lugar a un número de operaciones bastante elevado) gracias precisamente al apoyo de estos otros actores. Algunos de ellos son:

- **P4R:** es una empresa pública especializada en comercio exterior y, recientemente, en cooperación⁸⁹. El Reglamento de FONPRODE prevé la posibilidad de “llevar a cabo encomiendas de gestión a entidades del sector público (...) para recabar asistencia técnica para cualquier tarea que estimen oportuna en aras a mejorar la gestión del FONPRODE”. P4R que había participado ya en procesos de identificación y gestión de operaciones para FAD, está realizando también funciones de apoyo técnico a la Oficina FONPRODE en base a encomiendas concretas en el ámbito de la cooperación financiera reembolsable. Según informaciones recabadas en una entrevista con responsables de P4R, esta entidad pública dispone de hasta 15 personas dedicadas a la identificación, valoración, gestión, seguimiento y evaluación (incluyendo la implementación de la metodología de medición de impacto en desarrollo) de operaciones para FONPRODE.
- **Intervención General de la Administración del Estado-IGAE:** es el órgano de control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal y el centro directivo y gestor de la contabilidad pública, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. Tiene la función de evaluar, a solicitud e en base al informe realizado por la misma Oficina FONPRODE, el impacto en déficit de las operaciones elegibles para recibir financiación.
- **Ministerio de Economía y Hacienda:** es el encargado de valorar y ratificar, si procede, el informe de impacto en sostenibilidad de la deuda de

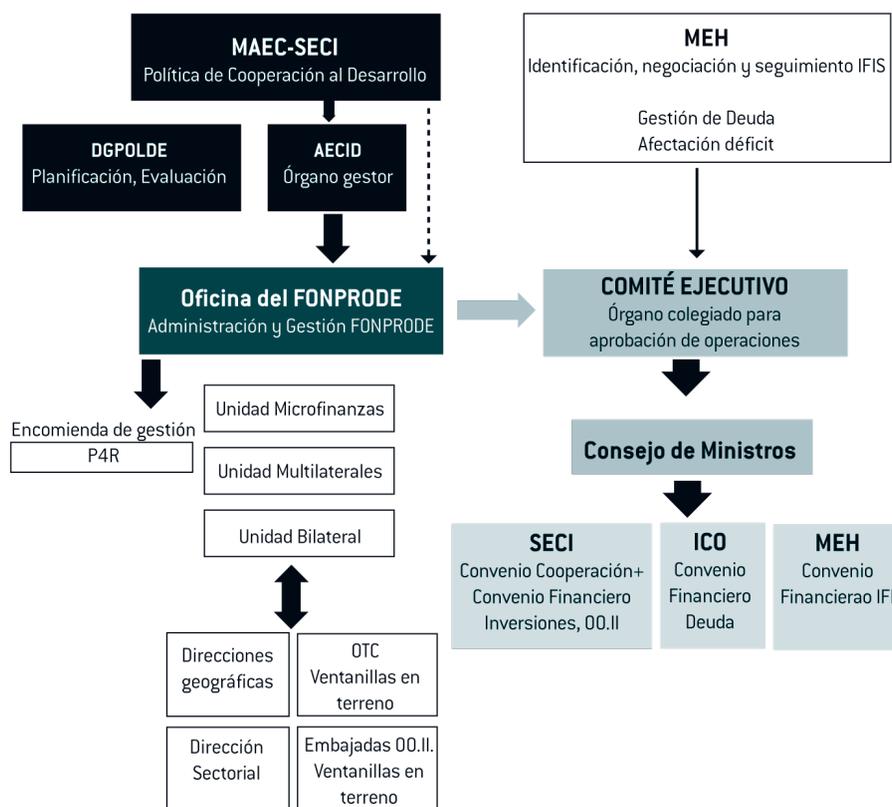
89 La sociedad P4R tenía hasta 2007 competencias exclusivas en comercio exterior y apoyo a la internacionalización de la empresa española. En 2007 se acometió una modificación de su objeto social, a “apoyar la internacionalización y la mejora de la competitividad de las empresas españolas, con especial atención a las encomiendas relacionadas con la financiación de proyectos de internacionalización con apoyo financiero oficial y satisfacer cualquiera de los demás fines del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)”. En diciembre de 2010, con la aprobación de FONPRODE, se modifican de nuevo los Estatutos Sociales de P4R, ampliando su objeto (y de forma paralela, sus capacidades) al ámbito de la cooperación. De esta manera, los ámbitos de trabajo de P4R son desde diciembre de 2010 “la internacionalización y la mejora de la competitividad de las empresas españolas, con especial atención a las encomiendas relacionadas con la financiación de proyectos de internacionalización con apoyo financiero oficial, y los instrumentos para la realización de los fines de cooperación al desarrollo” [Referencia de Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010] <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/2010/refc20101223.htm#P4R>). Si bien es cierto que P4R tiene una amplia experiencia en gestión de operaciones de FAD, estas se centran en el ámbito de la internacionalización de la empresa española. Así, en poco tiempo la sociedad ha tenido que adaptar las capacidades de sus equipos al ámbito de la cooperación internacional.

las operaciones reembolsables, así como de la gestión de la deuda que pueda derivar de dichas operaciones.

- **Comité Ejecutivo de FONPRODE:** es el encargado de valorar las propuestas de operaciones a financiar que haga la Oficina de FONPRODE para su elevación y aprobación en el Consejo de Ministros. Se trata de un comité interministerial con representación, según el Reglamento de FONPRODE, de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Economía y Hacienda, Educación, Industria, Turismo y Comercio, Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Sanidad, Política Social e Igualdad, y Ciencia e Innovación, así como del Gabinete de Presidencia. Se puede esperar que, con la composición de un nuevo Gobierno en diciembre de 2011, pueda haber una reestructuración del Comité Ejecutivo de FONPRODE, para adaptarse a la nueva estructura ministerial. Se reúne al menos una vez al trimestre.
- **Consejo de Ministros:** es el encargado de dar luz verde a las operaciones, aprobando o rechazando las propuestas que le lleguen del Comité Ejecutivo.
- **Instituto de Crédito Oficial-ICO:** es el encargado de formalizar los convenios financieros con los beneficiarios, a excepción de las operaciones con IFI, que serán formalizadas por el propio MAEC.
- **AECID:** Las direcciones geográficas, sectoriales y el personal de las OTC darán apoyo a FONPRODE tanto en la identificación como en el seguimiento de las operaciones. “El reto se sitúa por tanto en conseguir una integración efectiva con el resto de departamentos en la gestión del FONPRODE, implicándolos en aquellas fases del ciclo de las operaciones en los que han de participar, consiguiendo la debida apropiación del Fondo por parte de las unidades correspondientes de la AECID” (AFI, 2011a).
- **Foros internacionales:** Finalmente la Oficina FONPRODE, según ha declarado su responsable, priorizará aquellas operaciones realizadas de forma conjunta con otras IFD y organizaciones multilaterales. Destaca pues la coordinación en el marco de foros internacionales y el trabajo en red con socios inversores. En este sentido la Oficina mantendrá una estrecha relación con agencias financiadoras públicas y bancos de desarrollo en redes

como la European Development Finance Institutions (EDFI) o INTERACT (un foro de 15 IFD europeas vinculado a EDFI), y actuando como socio con pleno derecho en iniciativas de la UE para América Latina (LAIF) o el sur del Mediterráneo y países de vecindad (ENPI y NIF), a la vez que en foros del sector privado como la Emerging Private Equity Association (EMPEA).

Figura 2. Esquema institucional básico del FONPRODE.

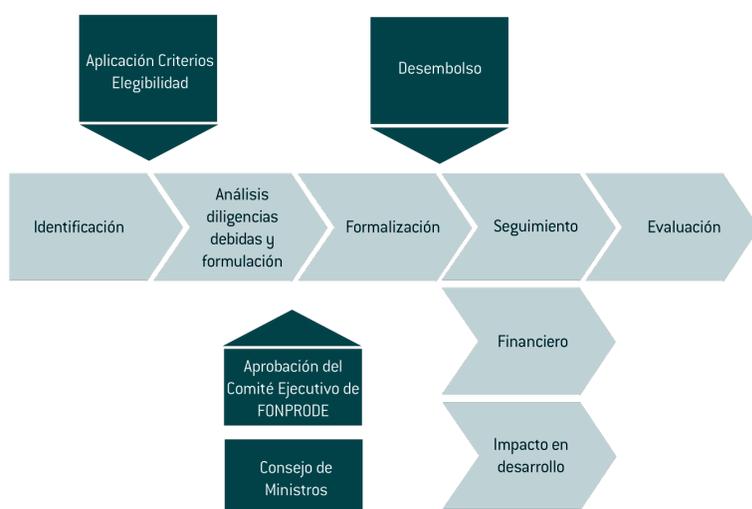


Fuente: AFI 2011a

4.2. Ciclo de los proyectos

Para que una operación pueda ser aprobada y ejecutada en el marco de cualquiera de los mecanismos que contempla el FONPRODE, esta debe pasar por una serie de pasos, un ciclo de gestión o procedimiento de aprobación de operaciones, establecido desde el Reglamento FONPRODE, y que se resumiría en el siguiente esquema:

Figura 3. Ciclo de gestión de las operaciones del FONPRODE.



Fuente: AECID

Las diferentes fases del ciclo de gestión de las operaciones del FONPRODE se definen de la forma siguiente:

- **Identificación:** recae en la Oficina de FONPRODE y, en la medida que se impliquen y reciban formación al respecto, en las OTC y las representaciones españolas en los Organismos internacionales financieros y no financieros.
- **Análisis y formulación:** El análisis de las operaciones, incluida la evaluación ex ante que prevé el Código de Financiación, recae también en la

Oficina FONPRODE, pero para ello contará con el apoyo técnico de P4R. El Informe de valoración ex ante de impacto en desarrollo (basado en la metodología GPR de la IFD alemana) analizará la viabilidad financiera de la operación, el desempeño social, de género y medioambiental, la contribución a los objetivos de desarrollo de la política de cooperación española y la adicionalidad que aporta la cooperación española al participar en la operación. Se debe realizar en esta fase también el análisis de Impacto sobre la Sostenibilidad de la Deuda e Impacto en déficit. La valoración de las operaciones se realizará también teniendo en cuenta los Límites presupuestarios, geográficos y sectoriales que marcan los Planes Directores y los Presupuestos del Estado, así como las condiciones financieras de la operación y el Análisis de Riesgo (realizado por el ICO o P4R).

- **Formalización, Aprobación y desembolso:** El Comité Ejecutivo de Fonprode, a la luz de las propuestas y análisis que aporte la Oficina FONPRODE, formalizará las operaciones para su elevación y aprobación al Consejo de Ministros. Una vez aprobadas las operaciones, la gestión financiera y el desembolso de los recursos corresponde al ICO y a la SECI, según el tipo de operaciones.
- **Seguimiento técnico y Financiero:** En principio el seguimiento técnico y financiero corresponde también a la Oficina FONPRODE, pero podrá contar para ello con el apoyo de P4R (en función de las encomiendas concretas) y de las OTC y otras unidades de la AECID. El seguimiento técnico deberá evaluar el impacto en desarrollo, adicionalidad, catalizador y prioridades del Plan Director. Los informes de seguimiento deberán servir para la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación.
- **Liquidación/Cierre y Evaluación Final:** Con el apoyo del ICO, del Ministerio de Economía y Hacienda y de P4R, se realizará el cierre de las operaciones con la recuperación de las inversiones y sus dividendos o el recobro de la deuda y sus intereses, en operaciones reembolsables. Además, complementando las evaluaciones ex ante y los informes de seguimiento durante la ejecución, se realizará una evaluación ex post tras el cierre del proyecto, una vez transcurrido más de un año de la salida de FONPRODE del mismo.

4.3. Criterios de selección de operaciones en FONPRODE

Ya hemos analizado (ver apartado 3.2) la priorización por el apoyo al sector privado y al crecimiento económico que caracterizará el FONPRODE. Pero es importante prestar también atención a una serie de criterios que se establecen en el marco normativo de FONPRODE (Ley, Reglamento y Código de Financiación Responsable) y que marcan el tipo de operaciones que pueden recibir financiación.

En primer lugar, el Reglamento marca que “no se podrán imputar al FONPRODE gastos derivados de la adquisición de equipamiento o suministro de equipos militares, policiales o susceptibles de doble uso para ejércitos, fuerzas policiales o de seguridad, o servicios antiterroristas”. Se excluyen también las operaciones de crédito en servicios sociales básicos y en países altamente endeudados, con algunas excepciones como hemos explicado en el apartado 3.3D de este informe.

Por otro lado, la Ley FONPRODE establece que el Plan Director de la Cooperación Española debe fijar un límite porcentual sobre la AOD que pueden alcanzar las operaciones reembolsables, y fija dicho límite para la vigencia del actual Plan de Cooperación (hasta 2012) en un 5% de la AOD bruta. Paralelamente, y como se ha comentado, la Ley de Presupuestos del Estado fija anualmente el importe máximo de las operaciones con efecto en déficit público (operaciones no reembolsables o aquellas reembolsables que se otorguen a un interés inferior a la rentabilidad media de la deuda emitida por el Estado en instrumentos con vencimiento similar al del préstamo). Ambas normas, el límite de operaciones reembolsables y el límite de operaciones que generen déficit puede entrar en clara contradicción, tal y como ha sucedido en 2011. Así, el 68% de los Presupuestos de Cooperación, según la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2011, debía ser sin impacto en Déficit Público, es decir, en operaciones reembolsables o rentables (inversiones), lo que claramente supera el límite del 5% de la AOD bruta (supone un 15,24% de la AOD neta presupuestada para 2011). A la espera del nivel de ejecución tanto de FONPRODE como del resto de partidas de AOD para 2011, que según las previsiones podría estar por debajo de lo presupuestado, parece evidente que el Gobierno español ha incumplido su propia ley en el primer año de existencia del Fondo.

Finalmente, el Código de Financiación Responsable establece una serie de criterios de precaución en operaciones que supongan el uso de biotecnología y el uso o promoción de biocarburantes. Por un lado, “el uso de biotecnología destinada a la producción agrícola, no se considera una alternativa adecuada para ser financiada por la Cooperación Española”, mientras que “el uso de biocarburantes se condicionará a la adopción de estándares de sostenibilidad que garanticen la reducción mínima de emisiones, la no competencia con la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, el desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático y el respeto del medio ambiente”.

En general, los estándares internacionales y criterios valorativos de las operaciones, más allá de la viabilidad y rentabilidad financiera, se pueden agrupar en cuatro ámbitos:

- Medio ambiente (principios de precaución y prevención ambiental, evaluación del impacto ambiental y sistema de gestión ambiental).
- Derechos humanos y laborales (seguridad e higiene en el trabajo, salario digno, igualdad de oportunidades y no discriminación).
- Relaciones con la comunidad y desarrollo (evaluación y gestión de impactos en la comunidad, pago de impuestos, paraísos fiscales, creación de empleo, contratación local, proporción de directivos locales, acción social, generación de riqueza e ingresos, compras a proveedores locales).
- Medidas contra la corrupción y el soborno (compromiso contra la corrupción y por la transparencia).

En este sentido, según la presentación de P4R en una jornada organizada por la Fundación Carolina el pasado 8 de noviembre de 2011⁹⁰, la valoración preliminar de las operaciones deberá valorar los siguientes aspectos:

- Participación de otros donantes.
- Sector de actuación.

90 Taller sobre el impacto en desarrollo de la cooperación reembolsable. 8 de noviembre de 2011, en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/Paginas/tallerfonprode.aspx>

- Ubicación del Fondo.
- Experiencia de gestores.
- Rentabilidad esperada.
- Buena gobernanza del Fondo.
- Tamaño de la operación.
- Capacidad de gestión riesgos sociales y medioambientales, siguiendo:
 - › Política Sostenibilidad Social y Medioambiental.
 - › Normas Desempeño IFC y Lista de exclusión IFC.
 - › Principios Rectores DD.HH de NN.UU (Global Compact).
 - › Lista de jurisdicciones fiscales no colaboradores s/ lista paraísos fiscales OCDE.
 - › No transferencia de titularidad de servicios sociales básicos a manos privadas.

Además del marco normativo internacional mencionado en el apartado 3.1 de este informe, el Código de Financiación Responsable establece una serie de medidas a adoptar para evitar el impacto social y ambiental y promover en sus operaciones el respeto a los derechos humanos y a los derechos laborales y la promoción de la igualdad de género, a la vez que establece las bases para la metodología de gestión y medición de los impactos en desarrollo.

Estas medidas constituyen un marco de voluntades, principios y criterios que deberían cumplir todas las operaciones con cargo a FONPRODE. Más allá de que, como se ha comentado, algunas de las referencias sobre estándares sociales o ambientales (como las que marca la CFI) puedan resultar insuficientes, la cuestión clave, que ya planteó el Consejo de Cooperación al Desarrollo en su momento, es ¿cómo asegurará el cumplimiento de estas medidas la Oficina de FONPRODE? ¿En qué responsabilidad incurrirán las entidades beneficiarias en

caso de incumplimiento de tales medidas? ¿Qué régimen sancionador está previsto ante posibles incumplimientos, más allá de la desinversión o retirar el apoyo a un proyecto concreto?

Debemos tener en cuenta que muchas de las medidas establecidas en el Código de Financiación Responsable corresponden a tratados internacionales, como los de la OIT en materia Laboral o todos los que refieren a Derechos Humanos, de manera que aquellas empresas, fondos de inversión o actores institucionales que los incumplan estarían incurriendo en ilegalidades. Así pues, más allá de retirar el apoyo cuando se produzcan este tipo de violaciones, el Gobierno español debería comprometerse a emprender acciones legales contra los actores que las hayan cometido.

En cualquier caso, y como también se ha comentado ya (ver apartado 3.3F), una de las dificultades centrales de la puesta en marcha de FONPRODE es precisamente la inaplicabilidad del Código de Financiación Responsable con los recursos humanos disponibles en la Oficina FONPRODE y los organismos que la apoyan. Una dificultad que se agrava si tenemos en cuenta la previsión de un uso creciente de intermediarios financieros (fondos de inversión, IFIs, Organismos Multilaterales, Fondos de Microfinanzas...), con los que se produce una pérdida de control sobre las operaciones.

4.4. Transparencia y rendición de cuentas

En general, y sobre el papel, FONPRODE supone un avance en relación al FAD en cuanto a transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. En principio el Gobierno, a través la SECI⁹¹, remitirá un informe anual al Congreso de los Diputados y al Senado, incluyendo detalles sobre las operaciones imputadas con cargo a FONPRODE. Dicho informe incluirá los “objetivos, país de destino, sectores de intervención e instituciones beneficiarias, así como de las condiciones de contratación y adjudicación, las cuantías comprometidas y desembolsadas, los criterios de selección de los diferentes mecanismos, las adjudicaciones finalmente aprobadas y las evaluaciones realizadas, indicando asimismo el porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo reembolsable que corresponda a las ope-

91 En la nueva arquitectura institucional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se creó la Secretaría de Estado de Cooperación y para Iberoamérica (SECIPI).

raciones ejecutadas en dicho ejercicio” (Reglamento FONPRODE). Además, las Comisiones de Cooperación del Congreso de Diputados y del Senado emitirán un dictamen con recomendaciones de los distintos grupos parlamentarios sobre FONPRODE.

El Informe Anual de FONPRODE, junto con los dictámenes, serán públicos en la página web de la AECID. En esta página se publican también las operaciones aprobadas por Consejo de Ministros⁹², toda la documentación que reglamente FONPRODE (como el Código de Financiación), así como los resultados de las evaluaciones realizadas sobre el FONPRODE y de las asistencias técnicas.

Sin embargo, no se prevé la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión y debemos tener en cuenta que la información sobre las operaciones a financiar tan sólo estará disponible después de su aprobación.

Se prevé finalmente un mecanismo para que las personas, grupos, comunidades u otras partes afectadas negativamente por operaciones financiadas a través del FONPRODE puedan denunciar ex-post el incumplimiento del código de financiación responsable, pero no se prevé qué vías se utilizarán para dar a conocer la existencia de este mecanismo, o la información sobre las operaciones a las comunidades afectadas. Dichas denuncias se podrán presentar directamente o a través de una organización o representante, siempre y cuando tenga el mandato expreso de las víctimas.

92 Las primeras operaciones han sido publicadas ya durante el último trimestre de 2011 en: <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/FONPRODE/Operaciones-financieras.html>

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE LA AOD REEMBOLSABLE ESPAÑOLA

5. Análisis general de datos (2006-2010)

En este apartado se hace un análisis de la AOD reembolsable española de los últimos años, en concreto del período que abarca los años comprendidos entre el 2006 y el 2010. Como se ha dicho en el apartado 1, históricamente la cooperación española había contemplado dos mecanismos reembolsables. Por un lado, teníamos los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que se crearon en 1976 y que estuvieron bajo el mandato de los diferentes ministerios responsables de la internacionalización de la economía. En los años que comprende este análisis cuantitativo el agente responsable fue la Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. El segundo instrumento de cooperación reembolsable era el Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), creado en 1998, bajo la tutela de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Ambos mecanismos desaparecieron como tales con la reforma de los instrumentos financieros de la cooperación española llevada a cabo en los años 2009 y 2010. Así, el crédito estrictamente comercial quedó integrado en el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y tanto el crédito concesional como los microcréditos se integraron en el FONPRODE.

No obstante, es importante recordar que en el año 2010, en plena reforma de los mecanismos reembolsables, el FAD también contempló lo que se denominó como FAD financiero (o FAD de cooperación reembolsable), ya bajo el mandato de la SECI. Este mecanismo, que también desaparece con la extinción del FAD, es de especial interés por cuanto, tanto por su naturaleza como por su uso, parece que fue el embrión de los fondos de inversión que contempla el FONPRODE.

A continuación pasamos a detallar la evolución de la AOD reembolsable en términos absolutos y relativos durante el período 2006-2010. Para ello, se contempla la evolución de estos tres mecanismos ya desaparecidos de la cooperación española (créditos FAD, FMC y FAD financiero para 2010). A su vez, se ha querido analizar, aunque sea brevemente la cooperación financiera de este período; esto es, la suma de la cooperación reembolsable, la cooperación multilateral y las operaciones de deuda⁹³.

Así, según los datos contemplados en el cuadro 8 se observa como la cooperación financiera, en términos absolutos, ha mantenido una línea con tendencia ascendente, que se ha movido en torno a los 2.000 millones de euros (M€)⁹⁴. En este aumento cabe destacar el peso creciente que ha ido adquiriendo la cooperación reembolsable en relación a las otras dos variables financieras, la cooperación multilateral y la condonación de deuda. Así, si en el año 2006, la cooperación reembolsable fue la variable con menor presupuesto, con tan sólo 110M€, desde el 2009 se mantiene como la segunda en importancia (302M€), por delante de las operaciones de cancelación de deuda (69M€). Así, en 2010, la cooperación reembolsable llegó a suponer casi 570M€, muy por delante de las cancelaciones de deuda (244M€). En este sentido, se puede afirmar que si durante el período 2006-2010 el volumen de la cooperación financiera ha aumentado en 375M€, ha sido debido al incremento espectacular del 417% de la componente reem-

93 Tal y como se indicó al inicio del informe, según la definición que contempla la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo de cooperación financiera, además de los datos aquí analizados, también se tendría que haber integrado el conjunto de donaciones, préstamos o ayudas instrumentadas para que los países receptores puedan afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos. Éstas no se han considerado en este análisis por la imposibilidad de obtener estos datos.

94 En este apartado se analiza cuantitativamente el presupuesto ejecutado durante los últimos cinco años (2006-2010) a través de diferentes mecanismos de cooperación financiera reembolsable, utilizando para tal propósito como fuente el Informe de seguimiento del Plan de Cooperación Internacional (PACI) de los diferentes años analizados. Ello hace que en algunos casos los importes difieran de aquéllos expuestos en el primer apartado del estudio en el que se han mostrado las operaciones aprobadas en Consejo de Ministros durante el año 2010, a fin de ilustrar la intencionalidad política del uso de los diferentes tipos de mecanismos. Se utilizan estas dos diferentes fuentes para ilustrar dos realidades, la ejecución de los diferentes mecanismos hasta 2010, y las perspectivas de la cooperación financiera a partir de 2010.

bolsable, que en este mismo intervalo ha crecido en 460M€. De hecho, la parte reembolsable es la única de las tres variables analizadas que se ha mantenido creciente constantemente en los cinco años de estudio, pasando de 110M€ de 2006, a los casi 570M€ de 2010. Las otras dos variables, la cooperación multilateral y la condonación de deuda han tenido un comportamiento desigual a lo largo de los años, sin una clara tendencia al alza. Esto es así sobre todo en el caso de la condonación de deuda, que tiene un comportamiento errático a lo largo de los años, hecho que se explica por la inexistencia de una planificación de la cancelación de deuda hacia los países empobrecidos. A pesar de ello, cabe decir que la cooperación multilateral siempre ha sido, de largo, la principal partida mediante la cual se han destinado los fondos de la cooperación financiera, liderada por las aportaciones a la UE.

Si analizamos en detalle cómo se ha incrementado la cooperación reembolsable a lo largo de estos cinco años, observamos cómo este aumento se da principalmente por los desembolsos realizados por el FAD reembolsable. De hecho, ésta es la única partida que aumenta de todas las analizadas, pasando de los 258M€ del 2006 a los 707M€ del 2010. Y dentro del FAD reembolsable es importante señalar que si hasta el año 2009 todo lo que aquí se incluye son créditos o líneas de crédito, a partir del 2010 también se incorpora, como se ha dicho, lo que se denomina FAD financiero (o FAD cooperación reembolsable). FAD financiero que integra aportaciones a fondos multilaterales de inversión y que entendemos como embrión de la parte de inversión que contiene el nuevo FONPRODE. De este modo, para el 2010 el FAD financiero supuso el 54% del FAD desembolsado (379M€), mientras que la parte crediticia del FAD representó el 46% restante (329M€). Por otro lado, si observamos el cómputo del FAD dentro de la AOD vemos que éste aumenta en más de un 1.000% en los cinco años de estudio, ya que la cifra computada en el 2010 (533M€), casi duplica la del 2009 (270M€) y multiplica por 11 el importe del 2006 (47M€).⁹⁵

De su parte, cuando se analizan los recursos destinados al FMC (la otra variable de la cooperación reembolsable), se observa que éstos han sido irregulares a lo largo de los años y mantienen una tendencia casi plana, en cuanto a lo que se refiere a desembolsos, y descendiente, por lo que respeta al cómputo como AOD.

⁹⁵ Es importante tener en cuenta que para los instrumentos que son reembolsables el cómputo de la AOD es el resultado de la diferencia entre los desembolsos realizados en una anualidad y los reembolsos obtenidos por operaciones desembolsadas en años anteriores.

Cuadro 8. Evolución de la Cooperación financiera española (2006-2010) en €.

Cooperación Financiera	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Desembolsos FAD</i>	258.186.868	229.269.810	348.116.418	499.729.733	707.542.441
<i>Reembolsos FAD</i>	-210.720.153	-148.782.492	-156.894.492	-229.643.640	-174.245.376
Cómputo FAD como AOD (1)	47.466.715	80.487.318	191.221.926	270.086.093	533.297.065
<i>Desembolsos FMC</i>	72.502.690	51.250.000	92.470.981	51.359.335	68.693.085
<i>Reembolsos FMC</i>	-9.823.546	-11.213.564	-26.159.658	-19.464.938	-21.312.779
Cómputo FMC como AOD (2)	62.679.144	40.036.436	66.311.323	31.894.397	47.380.306
COOPERACIÓN REEMBOLSABLE (3) = (1+2)	110.145.859	121.023.754	257.522.386	301.971.365	569.773.154
COOPERACIÓN MULTILATERAL (4)	1.371.679.257	1.287.522.492	1.431.805.913	1.536.481.329	1.472.715.375
CONDONACIONES DEUDA (5)	427.882.496	184.241.772	236.776.338	69.203.668	243.736.965
Total cooperación financiera (3+4+5)	1.909.707.612	1.592.788.018	1.926.104.637	1.907.656.362	2.286.225.494

Fuente: elaboración propia a partir de los Seguimientos del PACI elaborados por el MAEC

Si atendemos a los desembolsos de 2010 es remarcable señalar que, según el seguimiento del PACI 2010, el FAD financiero supuso casi el 50% de todos los desembolsos de la AOD reembolsable (379M€ sobre los 776M€ desembolsados). Esta cifra tan elevada puede suponer un precedente para el futuro destino de los recursos del FONPRODE, ya que abre un nuevo camino para la AOD reembolsable española.

Por otro lado, si analizamos la cooperación financiera en relación con el volumen total otorgado de la AOD española (cuadro 9) observamos que ésta estaba perdiendo peso en términos relativos desde el 2006 hasta el 2009, para volver a situarse por encima del 50% del total en el 2010, gracias al aumento de la cooperación reembolsable. De hecho, si se observa el peso relativo de la cooperación reembolsable con relación a la financiera, aquélla crece en casi 20 puntos en cinco años, pasando a suponer el 25% del total de la cooperación financiera en el 2010. Este aumento exponencial de la cooperación reembolsable también se observa si analizamos su peso en relación al volumen total de AOD en los últimos cinco años. Así, el peso de la cooperación reembolsable casi se cuadruplica en relación al total de la AOD, pasando del 3,6% de 2006 al 12,7% de 2010. Estas

cifras muestran un aumento del uso de la cooperación reembolsable en los últimos años, también en términos relativos.

Cuadro 9. Evolución de la Cooperación financiera española (2006-2010) en € y en %.

Cooperación Financiera	2006	2007	2008	2009	2010
Cooperación reembolsable	110.145.859	121.023.754	257.522.386	301.971.365	569.773.154
Cooperación financiera	1.909.707.612	1.592.788.018	1.926.104.637	1.907.656.362	2.286.225.494
AOD total	3.038.352.144	3.747.103.134	4.761.692.238	4.728.048.651	4.491.838.980
% COOP. FINANCIERA / TOTAL	62,9%	42,5%	40,5%	40,3%	50,9%
% COOP. REEMBOLSABLE / FINANCIERA	5,8%	7,6%	13,4%	15,8%	24,9%
% COOP. REEMBOLSABLE / TOTAL	3,6%	3,2%	5,4%	6,4%	12,7%

Fuente: elaboración propia a partir de los Seguimientos del PACI elaborados por el MAEC

Por otro lado, si analizamos el peso relativo que tienen los distintos mecanismos reembolsables en el cómputo de la cooperación reembolsable española (cuadro 10) vemos cómo a lo largo de los años se ha invertido el orden de importancia entre los mismos. Así, si en el año 2006 el mayor peso de la cooperación reembolsable en el cómputo de la AOD recaía en el FMC, con un 57% del total; en el 2010, el FMC tan sólo suponía el 6% de la AOD. El “sorpaso” se dio en 2007, cuando el FAD ya suponía dos terceras partes de toda la AOD reembolsable. Desde ese año el peso relativo del FAD ha ido aumentando sin cesar, hasta suponer el 94% del total de la ayuda reembolsable computada en el 2010.

Cuadro 10. Evolución del peso del FAD y el FMC en el cómputo de la Cooperación Reembolsable española (2006-2010) en términos relativos.

Cooperación Financiera	2006	2007	2008	2009	2010
Cómputo FAD / Coop. Reembolsable	43%	67%	74%	89%	94%
Cómputo FMC / Coop. Reembolsable	57%	33%	26%	11%	6%

Fuente: elaboración propia a partir de los Seguimientos del PACI elaborados por el MAEC

6. Análisis por tipo de operación: mecanismos y canales

En este apartado y los siguientes analizaremos por separado cada uno de los mecanismos al uso de la cooperación reembolsable durante el período 2006-2010, esto es los desembolsos del FAD reembolsable, por un lado, y los desembolsos del FCM, por otro.

6.1. Análisis de los desembolsos brutos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (créditos y líneas de créditos bilaterales y FAD financiero)

Durante el período 2006-2010 se han realizado 522 operaciones a cargo del FAD reembolsable con un desembolso total de 2.043M€. Ello hace que el FAD sea el principal instrumento de la cooperación reembolsable, tanto a escala global como en cada uno de los años de estudio. Así, el FAD reembolsable supone el 86% del volumen total de AOD reembolsable desembolsado durante este período. De hecho, si se analiza el peso relativo del FAD por anualidades, este pasa de suponer el 80% de la cooperación reembolsable en los años 2006, 2007 y 2008; al 90% en los años 2009 y 2010.

Por otro lado, es importante destacar que dentro del FAD reembolsable el 81% del volumen aprobado se ha destinado al uso de créditos y líneas de crédito bilaterales, mientras que el otro 19% se ha canalizado a través del FAD financiero. Este último mecanismo se crea, como se ha dicho anteriormente, en 2010, en pleno debate y reforma del FAD, cuando ya se estaba tramitando la creación del FONPRO-DE. Es interesante resaltar cómo en este último año de estudio (en el que se concentra el 35% del FAD aprobado durante todo el quinquenio) se han destinado más recursos a este nuevo mecanismo que a créditos bilaterales al uso. En efecto, a través del FAD financiero se derivaron 379M€ a tres fondos de inversión multilaterales como son el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA (285M€), el Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo y Cambio Climático (78M€) y el Fondo

Africano de Sostenibilidad Forestal (15,2M€). En cambio, durante el mismo año se destinaron 329M€ a un total de 94 operaciones crediticias bilaterales. Ello parece indicar una nueva vía por la que van a canalizarse los recursos del FONPRODE y de la gestión de la cooperación reembolsable, en la que se vislumbra un uso prioritario de fondos de inversión ante los créditos bilaterales.

A pesar de ello, si analizamos la totalidad del período 2006-2010, se observa con claridad que donde se destinan más recursos es al fomento de la parte crediticia del instrumento. Así, durante este período se aprueban un total de 512 operaciones crediticias, cifra que supone el 98% del total de las realizadas mediante el FAD reembolsable. Tanto los créditos como las líneas de crédito se canalizan a través de acuerdos bilaterales entre el Gobierno español y terceros países, que acaban beneficiando a empresas españolas, al ser estas las que realizan las transacciones en bienes y/o en servicios. Por otro lado, del cómputo total de operaciones crediticias hay 57 en las que, aun habiendo sido aprobadas, hasta la fecha no aparece ningún importe computado como AOD. No se sabe si ello es debido a que dichas operaciones no se han llegado a formalizar o a que las características financieras no han permitido su contabilización dentro de la cooperación española. Ello significa que finalmente han sido 455 las operaciones crediticias que han computado como AOD con un volumen total que asciende a 1.664M€.

De su parte, el FAD financiero contempla hasta 10 operaciones aprobadas durante el 2010. De estas, tan sólo cuatro han sido contabilizadas como AOD en 2010, por un total de 379M€ (cuadro 14). Las otras seis todavía no han computado en la AOD española, lo cual no significa que no lo lleguen a hacer en años posteriores. De hecho, este tipo de operaciones requiere más tiempo en su ejecución que los créditos FAD, al ser necesario aunar la voluntad de más socios “capitalistas” para que la constitución del fondo acabe llegando a ser una realidad. Estén ya constituidos o no, lo que sí que se observa es que en todos los casos se prevé que la canalización de los recursos de dichos recursos se haga mediante fondos de inversión con agentes multilaterales (de NNUU, como el FIDA; de Bancos Regionales de Desarrollo, como el BID, etc...); a través de alianzas público privadas; o mediante entidades con ánimo de lucro del país donante o del socio-receptor. Todo ello supone un cambio de paradigma en relación al FAD crediticio, ya que como ya se ha indicado anteriormente (apartado 3.3.F), en estas operaciones habitualmente priman los criterios de rentabilidad frente a los de desarrollo, por lo que se podría hablar de “rentabilidad de la cooperación”. Ello no deja de sorprender si de lo que estamos tratando es de relaciones solidarias entre donantes del Norte y receptores del Sur.

6.2. Análisis de los desembolsos brutos del Fondo para la Concesión de Microcréditos

Durante el período que abarca de 2006 a 2010 la SECI ha aprobado un total de 125 operaciones del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FMC), por un volumen total de 336M€. Ello hace que el FMC sea el hermano menor dentro de la cooperación reembolsable. A pesar de ello, es importante considerar su impacto sobre el desarrollo de los países receptores.

Si analizamos los desembolsos por anualidades vemos cómo 2008 fue el año en que se aprobó un volumen mayor de microcréditos: casi 93M€, cifra que supone el 27% del total. No obstante, tal y como se dijo con anterioridad, a diferencia del uso del FAD, el FMC ha tenido un uso irregular y los altibajos son la regla. Tenemos una muestra de ello en el año 2009, posterior a alcanzar el volumen máximo, en el que se destinan poco más de 50M€ (el 15% del total), a través de dicho mecanismo.

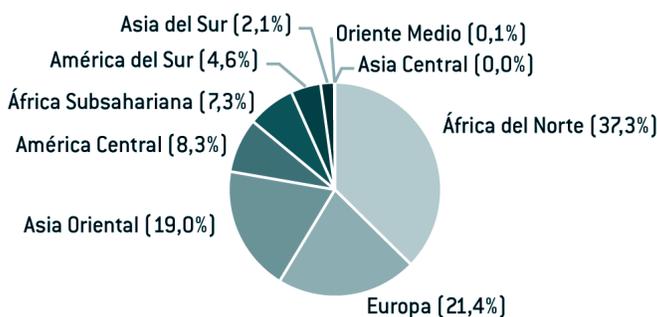
Otra característica del FMC es la multiplicidad de actores que actúan en la canalización de los recursos, lo cual hace más complejo el seguimiento de los impactos reales sobre el desarrollo de las comunidades receptoras de dichos fondos. Ello es todavía más difícil cuando se desconoce cuáles son los criterios de selección y evaluación de los proyectos y si existen mecanismos que midan el cumplimiento de esos criterios para que, en caso de incumplimiento, se pudiera sancionar a dichos actores. Esta amalgama de actores se encuentra tanto entre distintos países y regiones como dentro de los propio países y áreas geográficas. Así, nos encontramos que el FMC se canaliza tanto a través de agentes bilaterales como multilaterales; de entidades públicas del país donante, del país receptor, como de entidades con ánimo de lucro; mediante ONGD españolas, locales, regionales e internacionales; a través de empresas locales; de alianzas público privadas o de bancos regionales de desarrollo.

7. Análisis por países de destino: regional y por nivel de renta

7.1. Análisis de los desembolsos brutos de FAD crediticio (2006-2010)

Si observamos a qué regiones del mundo se han desembolsado los FAD crediticios en el período de estudio (cuadro 11 y gráfico 1) vemos que la región que más recursos ha recibido es África, con más de 740M€. Dentro de esta, África del Norte es la principal subregión en importancia, con más de 620M€ (el 37% del total). En segundo lugar se sitúa Europa, con más de 355M€. Le sigue muy de cerca Asia, con más de 350M€, siendo Asia Oriental el principal destino dentro de este continente (con casi el 20% del total). De hecho, si sumamos los recursos destinados a África del Norte, Europa y Asia Oriental, que son regiones claves para la internacionalización de la economía española, aglutinan casi el 80% de los créditos del FAD. Esta orientación geográfica indica la supremacía del interés comercial de dichos fondos contabilizados como AOD, por encima del supuesto impacto positivo en el desarrollo de los países de destino. En este sentido es interesante comprobar cómo regiones prioritarias para la cooperación española, como son el África subsahariana y América Latina, quedan relegadas a las últimas posiciones, por delante de otras que ni tan sólo son prioritarias, como es el caso de Europa.

Gráfico 1. Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por subregiones, en porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir de los Seguimientos del PACI elaborados por el MAEC

Cuadro 11. Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por regiones, en valor absoluto (en €).

África	742.219.583 €
Africa Norte	620.970.039 €
Africa Subsahariana	121.249.544 €
Europa	355.768.923 €
Asia	351.749.527 €
Asia Oriental	316.654.857 €
Asia Sur	34.564.591 €
Asia Central	530.079 €
América Latina	213.552.961 €
América Central	137.692.619 €
América Sur	75.860.343 €
Oriente Medio	897.019 €
Total	1.664.188.013 €

Fuente: elaboración propia a partir de los Seguimientos del PACI elaborados por el MAEC

Esto aun se hace más evidente si hacemos el análisis por la renta de los países receptores de los créditos. En este caso, es fácil intuir cómo la prioridad comercial y/o de internacionalización de la economía española prima ante cualquier prioridad de las políticas de cooperación establecidas en el Plan Director. En efecto, si analizamos el desembolso por países (cuadro 12) vemos cómo el primer país de la lista es Turquía, un país con una renta media alta. Le siguen Túnez y China, que tienen una renta media baja. Estos tres países acumulan casi el 50% del destino de los créditos FAD y todos ellos tienen estrechos lazos comerciales con la economía española. Es alarmante comprobar cómo ninguno de estos tres países se encuentra dentro del listado de países de prioridad A. De hecho, sólo Túnez consta en el listado, y como país de prioridad C. Para encontrar un país con prioridad A de la cooperación española debemos ir a la cuarta posición del listado, donde se encuentra Marruecos, país con el que también tenemos fuertes intereses económicos⁹⁶. A éste le siguen Argelia (país que nos proporciona gas natural y petróleo), Nicaragua y Honduras. Todos ellos son de renta media baja y prioridad A. El conjunto de estos siete países acumula más del 75% del volumen

96 Ver más información sobre dichos intereses en:

http://www.odg.cat/documents/novetats/directa%202005_sahara.pdf y:

<http://ecodiario.economista.es/politica/noticias/2377370/08/10/Los-intereses-comerciales-prevalecen-sobre-los-altibajos-diplomaticos-entre-Espana-y-Marruecos.html>

de los créditos otorgados durante estos últimos cinco años. De hecho, la historia de los extinguidos créditos FAD está repleta de ejemplos en los que se primaron los intereses económicos y comerciales por encima de criterios de cooperación (Gómez Gil, C., Gómez-Olivé, D. y Tarafa, G., 2008 y ODG, 2009). De ahí su más que necesaria reforma exigida por el sector de la cooperación durante sus largos treinta años de historia.

Cuadro 12. Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por países, en € y en %.

País	Total	Renta	Prioridad PD	Región	% / Total Región	% / Total FAD
Turquía	302.560.438 €	PRMA	OTROS	EUROPA	85,0%	18,2%
Túnez	241.793.898 €	PRMB	GRUPO C	AFRNOR	38,9%	14,5%
China	233.293.986 €	PRMB	OTROS	ASIAOR	73,7%	14,0%
Marruecos	188.346.257 €	PRMB	GRUPO A	AFRNOR	30,3%	11,3%
Argelia	154.305.596 €	PRMB	GRUPO A	AFRNOR	24,8%	9,3%
Nicaragua	77.920.367 €	PRMB	GRUPO A	AMECEN	56,6%	4,7%
Honduras	58.200.752 €	PRMB	GRUPO A	AMECEN	42,3%	3,5%
Argentina	55.408.603 €	PRMA	GRUPO C	AMESUR	73,0%	3,3%
Argentina	55.408.603 €	PRMA	GRUPO C	AMESUR	73,0%	3,3%
Indonesia	41.575.094 €	PRMB	OTROS	ASIAOR	13,1%	2,5%
Bosnia Y Herzegovina	37.316.838 €	PRMB	OTROS	EUROPA	10,5%	2,2%
Egipto	36.524.289 €	PRMB	GRUPO C	AFRNOR	5,9%	2,2%
Sri Lanka	34.564.591 €	PRMB	OTROS	ASIASUR	100,0%	2,1%
Ghana	27.686.681 €	PRB	OTROS	AFRSUB	22,8%	1,7%
Kenia	26.000.000 €	PRB	OTROS	AFRSUB	21,4%	1,6%
Vietnam	18.636.436 €	PRB	GRUPO A	ASIAOR	5,9%	1,1%
Filipinas	18.419.656 €	PRMB	GRUPO A	ASIAOR	5,8%	1,1%
Camerún	17.820.617 €	PRMB	OTROS	AFRSUB	14,7%	1,1%
Mauritania	14.476.625 €	PMA	GRUPO A	AFRSUB	11,9%	0,9%
Cabo Verde	10.892.727 €	PRMB	GRUPO A	AFRSUB	9,0%	0,7%
Ecuador	10.220.633 €	PRMB	GRUPO A	AMESUR	13,5%	0,6%
Venezuela	9.230.244 €	PRMA	GRUPO C	AMESUR	12,2%	0,6%
Senegal	8.596.842 €	PMA	GRUPO A	AFRSUB	7,1%	0,5%
Namibia	7.256.799 €	PRMB	GRUPO C	AFRSUB	6,0%	0,4%
Albania	6.670.042 €	PRMB	OTROS	EUROPA	1,9%	0,4%
Mozambique	5.941.974 €	PMA	GRUPO A	AFRSUB	4,9%	0,4%
Macedonia	4.759.038 €	PRMB	OTROS	EUROPA	1,3%	0,3%
Mongolia	4.729.686 €	PRMB	OTROS	ASIAOR	1,5%	0,3%

Montenegro	4.462.567 €	PRMA	OTROS	EUROPA	1,3%	0,3%
Burkina Faso	2.577.280 €	PMA	GRUPO B	AFRSUB	2,1%	0,2%
El Salvador	1.571.500 €	PRMB	GRUPO A	AMECEN	1,1%	0,1%
Colombia	922.085 €	PRMB	GRUPO B	AMESUR	1,2%	0,1%
Territorios Palestinos	663.000 €	PRMB	GRUPO A	OMEDIO	73,9%	0,0%
Kazajstán	530.079 €	PRMB	OTROS	ASIACEN	100,0%	0,0%
Irán	224.163 €	PRMB	OTROS	OMEDIO	25,0%	0,0%
Bolivia	78.777 €	PRMB	GRUPO A	AMESUR	0,1%	0,0%
Jordania	9.856 €	PRMB	GRUPO C	OMEDIO	1,1%	0,0%
Total	1.664.188.013 €					

Fuente: elaboración propia a partir de los Seguimientos del PACI elaborados por el MAEC

Por otro lado, si se hace el análisis agregado de los países por su nivel de renta (cuadro 13), se observa cómo el FAD crediticio se destina principalmente a países de renta media (PRM), con un 92% del volumen otorgado. Entre dichos países, aquéllos con una renta media baja son el principal grupo de receptores (con el 70%). En cambio, los países de renta baja y los PMA, en su conjunto, tan sólo recogen el 8% de los créditos concedidos durante el período que abarca de 2006 a 2010.

Cuadro 13. Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por nivel de renta de los países receptores, expresados en € y en %.

Renta países receptores créditos FAD	Total	% / Total créditos FAD
PAÍSES MENOS AVANZADOS	35.558.651 €	2,1%
PAÍSES RENTA BAJA	99.604.361 €	6,0%
PAÍSES RENTA MEDIA BAJA	1.157.363.148 €	69,5%
PAÍSES RENTA MEDIA ALTA	371.661.853 €	22,3%
Total	1.664.188.013 €	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos del PACI del MAEC

7.2. Análisis de los desembolsos y compromisos del FAD financiero (2010)

El segundo mecanismo reembolsable analizado son los desembolsos y compromisos efectuados a cargo del FAD financiero en 2010. Como se ha dicho anteriormente, en el volcado del Seguimiento del PACI 2010 se describen hasta diez fondos, pero tan sólo cuatro de ellos contemplan fondos desembolsados como AOD, con un volumen que asciende a casi 379M€. El 75% del volumen desembolsado (286M€) se destina a la Facilidad Financiera para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria-FIDA; este es un Fondo que se podrá aplicar en cualquier país en vías de desarrollo. De hecho, según la página web del FIDA la administración española ya habría comprometido recursos a Argentina, Bangladesh, Colombia, Ecuador, El Salvador, Ghana, Senegal y Sudáfrica. Por otro lado, el 21% de la cantidad desembolsada (78M€) se destina exclusivamente a América Latina mediante dos Fondos para el Desarrollo y el Cambio Climático, y el 4% restante (15M€) se dirige a África Subsahariana, a través del Global Environment Fund. En ninguno de ellos se especifican los países y, por tanto, tampoco el nivel de renta, por lo que es imposible hacer un análisis pormenorizado en ese sentido.

Cuadro 14. Descripción de los desembolsos y compromisos del FAD financiero en 2010 por regiones y renta, expresados en €.

Descripción del fondo	País o región	Renta	Prioridad PD	Canalización ayuda	Total desembolsado AOD €	Total comprometido €
Fondos desembolsados						
Facilidad Financiera para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria	PAISES EN VÍAS DE DESARROLLO	NE	NE	Naciones Unidas - Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	285.500.000 €	
Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo y Cambio Climático	AMÉRICA LATINA	NE	NE	Banco Interamericano de Desarrollo - BID (multilateral)	50.000.000 €	
Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo y Cambio Climático	AMÉRICA LATINA	NE	NE	Banco Interamericano de Desarrollo - BID (multilateral)	28.000.000 €	
Fondo Multidonante de Gestión Sostenible de Bosques en África (GEF)	ÁFRICA SUBSAHARIANA	NE	NE	Global Environment Fund - African Sustainable Forestry Fund (bilateral privado)	15.157.257 €	
Fondos comprometidos						
Fondo de Inversión Social en Haití	HAÍTÍ	PMA	GRUPO A	Banco Interamericano de Desarrollo - BID (multilateral)		40.600.000 €
Fondo de Capital Riesgo para PYMES	COLOMBIA	PRMB	GRUPO B	Progres Capital (bilateral privado)		5.000.000 €
Fondo Africano de Agricultura	ÁFRICA SUBSAHARIANA	NE	NE	African Agriculture Fund (bilateral privado)		30.314.513 €
Fondo para Infraestructuras en el África Subsahariana (ISSIF)	ÁFRICA SUBSAHARIANA	NE	NE	Infraestructure Sub-saharan African Fund (ISSIF) - Parteneriado Público Privado		15.694.000 €
Fondo Africano de Garantías (AGF)	ÁFRICA	NE	NE	African Guarantee Fund (bilateral privado)		15.157.257 €
Fondo de Inversión Privado-Angola	ANGOLA	PMA	GRUPO B	Fundo de Invesimento Privado de Angola (FIPA) - (bilateral privado)		4.650.600 €
Totales					378.657.257 €	111.416.370 €

Nota: los valores en gris son estimativos ya que el compromiso se aprobó en \$.

Fuente: elaboración propia a partir de Seguirimientos del PACI del MAEC

Por otro lado, si tenemos en cuenta todos los Fondos aprobados (tanto aquéllos que se desembolsaron en 2010, como los ya comprometidos) cabe notar que la mayoría de ellos se llevarán a cabo en el continente africano. No obstante, si atendemos al volumen de recursos aprobados (teniendo en cuenta la suma de fondos desembolsados y la de comprometidos), América Latina aglutina el 25% de los fondos y África el 17%. Ello sin tener en cuenta que el FIDA, como se ha dicho, trabaja en todos los países en vías de desarrollo.

Entre el listado de fondos comprometidos (pero no desembolsados en 2010) cabe señalar que hay tres en que sí que se especifica país, renta y prioridad geográfica del Plan Director. En este sentido, se puede decir que más del 40% de los recursos comprometidos irán a PMA, como es el caso de Haití y Angola, y que los tres figuran dentro del listado de prioridades del PD, como países A (Haití) o B (Angola y Colombia). Para el resto de fondos no se especifica el nivel de renta.

7.3. Análisis de los desembolsos brutos del Fondo para la Concesión de Microcréditos (2006-2010)

En tercer y último lugar se contempla la distribución geográfica y por renta de los desembolsos del FMC durante el período 2006-2010. Tal y como muestra el Cuadro 15, a diferencia de lo que ocurría con los créditos FAD, la región donde se destinan más recursos del Fondo de Microcréditos es América Latina. En efecto, esta región recibe poco más de 165M€, cifra que supone casi el 50% del total de volumen otorgado. Dentro de esta región América del Sur es la que más fondos recibe, casi 113M€. Esta subregión también se sitúa como la principal receptora de microcréditos por parte de la cooperación española, con casi un 34% del total. Europa se sitúa, de nuevo, en segundo lugar con casi el 25% del FMC. Le sigue Asia Oriental, con poco más del 12%. África del Norte, que era la principal región de destino de los créditos FAD, en este caso tan sólo recibe el 8% del FMC. Interesante señalar que el África Subsahariana recibe menos del 1% del FMC.

Cuadro 15. Desembolso del FMC (2006-2010) por regiones, en € y en % sobre el total.

Región	Volumen AOD	% / Total
América Latina	165.204.100 €	49,1%
América del Sur	112.829.100 €	33,6%
América Central	48.575.000 €	14,4%
América Latina s/e	3.800.000 €	1,1%
Europa	81.500.000 €	24,2%
Asia	41.250.000 €	12,3%
Asia Oriental	41.250.000 €	12,3%
África	29.615.959 €	8,8%
África del Norte	27.320.874 €	8,1%
África Subsahariana	2.295.085 €	0,7%
Oriente medio	9.500.000 €	2,8%
Sin especificar (s/e)	9.206.031 €	2,7%
Total	336.276.090 €	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de los Seguimientos del PACI elaborados por el MAEC

Si analizamos el desembolso del FMC por nivel de renta de los países (cuadro 16) en este caso, al igual que ya sucedía con los créditos FAD, también existe una excesiva concentración de fondos en pocos países. En efecto, tan sólo los cuatro primeros países reciben más del 50% del FMC. A su vez, no existe una relación evidente entre los países receptores y las prioridades geográficas que contempla el Plan Director. Así, aunque es cierto que el primer y cuarto receptor del FMC son países prioritarios como el Perú (con el 17% del total) y Marruecos (con el 8%), en segundo y tercer lugar tenemos a dos países no tan prioritarios. Este es el caso de Bosnia y Herzegovina, país que aunque no consta en la lista del Plan, cuenta con el 16% del FMC y de Colombia, país del Grupo B, que es el tercer receptor de microcréditos, con el 10% del total. Es probable que ello sea así porque el criterio que acaba primando para el destino de dichos recursos sea el de la solvencia de las instituciones de microfinanzas en destino para actuar como entidad de segundo piso. Ello obliga a los responsables de la cooperación española a redoblar los esfuerzos para encontrar unas contrapartes adecuadas para la gestión de los fondos, lo cual no siempre es fácil.

Cuadro 16. Desembolso del FMC (2006-2010) por países en € y en %.

País	Total cómputo AOD	Renta	Prioridad PD	% / Total FMC
Perú	56.100.000 €	PRMB	GRUPO A	16,7%
Bosnia y Herzegovina	52.500.000 €	PRMB	OTROS	15,6%
Colombia	35.029.100 €	PRMB	GRUPO B	10,4%
Marruecos	25.500.000 €	PRMB	GRUPO A	7,6%
Camboya	21.250.000 €	PMA	GRUPO B	6,3%
Albania	19.500.000 €	PRMB	OTROS	5,8%
Vietnam	15.000.000 €	PRB	GRUPO A	4,5%
Ecuador	11.900.000 €	PRMB	GRUPO A	3,5%
El salvador	10.500.000 €	PRMB	GRUPO A	3,1%
Serbia	8.500.000 €	PRMA	OTROS	2,5%
Nicaragua	8.050.000 €	PRMB	GRUPO A	2,4%
Repúb.Dominicana	8.018.000 €	PRMB	GRUPO A	2,4%
Jordania	7.500.000 €	PRMB	GRUPO C	2,2%
Guatemala	7.000.000 €	PRMB	GRUPO A	2,1%
Bolivia	6.200.000 €	PRMB	GRUPO A	1,8%
Haití	5.000.000 €	PMA	GRUPO A	1,5%
Indonesia	5.000.000 €	PRMB	OTROS	1,5%
México	4.007.000 €	PRMA	GRUPO C	1,2%
Líbano	2.000.000 €	PRMA	GRUPO B	0,6%
Egipto	1.820.874 €	PRMB	GRUPO C	0,5%
Paraguay	1.500.000 €	PRMB	GRUPO A	0,4%
Mozambique	250.000 €	PMA	GRUPO A	0,1%
Otros sin /especificar	24.151.116 €	s/e	s/e	7,2%
Total	336.276.090 €			100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de los Seguimientos del PACI elaborados por el MAEC

Por otro lado, según se desprende del análisis agregado de los países receptores del FMC por su nivel de renta (cuadro 17), se observa, una vez más cómo los países de renta media son los que reciben más recursos. De hecho, éstos se hacen con más del 80% de los recursos destinados a microcréditos, siendo los países con renta media baja los que acumulan más recursos, un total de 257M€, cifra que representa el 77% del total. En cambio, los países con menos renta, reciben el 13% del total, cifra que asciende a 42M€ en el período 2006-2010.

Cuadro 17. Desembolso del FMC (2006-2010) por nivel de renta de los países receptores, expresados en € y en %

Renta países receptores FMC	Total desembolsado AOD	% / Total FMC
Países menos avanzados	26.500.000 €	7,9%
Países renta baja	15.500.000 €	4,6%
Países renta media baja	257.117.974 €	76,5%
Países renta media alta	13.007.000 €	3,9%
Otros sin especificar	24.151.116 €	7,2%
Total	336.276.090 €	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos del PACI del MAEC

8. Análisis por sectores

8.1. Análisis de los desembolsos brutos del FAD crediticio (2006-2010)

En este apartado se analizan los desembolsos de los créditos FAD por sectores, según los códigos CAD/CRS de la OCDE⁹⁷. En el cuadro 18 los datos están ordenados por sector y en el cuadro 19 por volumen desembolsado. Así, se puede comprobar que se han destinado recursos a un total de veinte sectores.

Cuadros 18 y 19. Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por sectores, expresados en € y en %.

Sector CAD	Total desembolsado AOD€	% Sector / total FAD	Sector CAD	Total desembolsado AOD €	% Sector / total FAD
111	20.488.223 €	1,2%	210	673.352.682 €	40,5%
112	3.050.274 €	0,2%	230	516.679.001 €	31,0%
113	6.571.255 €	0,4%	140	84.178.493 €	5,1%
114	26.320.874 €	1,6%	122	79.336.983 €	4,8%
121	19.339.518 €	1,2%	430	72.004.083 €	4,3%
122	79.336.983 €	4,8%	313	35.655.127 €	2,1%

97 Ver más información sobre los códigos CAD/CRS de la OCDE:

<http://www.oecd.org/dataoecd/25/31/6863909.pdf>

140	84.178.493 €	5,1%	530	33.822.405 €	2,0%
151	17.957.607 €	1,1%	114	26.320.874 €	1,6%
210	673.352.682 €	40,5%	220	23.181.048 €	1,4%
220	23.181.048 €	1,4%	321	21.745.589 €	1,3%
230	516.679.001 €	31,0%	111	20.488.223 €	1,2%
250	444.676 €	0,0%	121	19.339.518 €	1,2%
311	2.050.503 €	0,1%	151	17.957.607 €	1,1%
313	35.655.127 €	2,1%	323	12.568.103 €	0,8%
321	21.745.589 €	1,3%	410	8.466.021 €	0,5%
323	12.568.103 €	0,8%	730	6.975.549 €	0,4%
410	8.466.021 €	0,5%	113	6.571.255 €	0,4%
430	72.004.083 €	4,3%	112	3.050.274 €	0,2%
530	33.822.405 €	2,0%	311	2.050.503 €	0,1%
730	6.975.549 €	0,4%	250	444.676 €	0,0%
Total	1.664.188.013 €	100,0%	Total	1.664.188.013 €	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos del PACI del MAEC

Según se desprende del estudio, casi tres cuartas partes del importe de los créditos FAD concedidos durante el período 2006-2010 recaen sobre dos sectores.

En primer lugar tenemos el sector 210 (cuadro 20) que incluye proyectos de transporte y almacenamiento, con un total que alcanza los 673M€; esto es, un 42% del total concedido. Este sector considera todo tipo de proyectos relacionados con el transporte y la gestión administrativa de infraestructuras viarias, ferroviarias, marítimas, fluviales y aéreas, así como enseñanza y formación en esta materia. Si analizamos con detalle hacia dónde han ido los recursos de este sector se ve cómo el grueso de los créditos se han destinado al subsector 21030, que hace referencia al transporte de infraestructuras ferroviarias, con 578M€ (el 86% del sector). Si analizamos cuales han sido los países que han recibido estos créditos se observa como Turquía (295M€), Argelia (151M€) y China (100M€) aglutinan el 82% de los recursos de este sector. En este sentido, es relevante destacar que Turquía, que es el principal receptor de créditos FAD durante el período estudiado, concentra el 98% de los recursos recibidos en este sector. Ello no sería alarmante si no fuera porque estos recursos, que se computan como AOD, se han utilizado para financiar el proyecto de la línea de alta velocidad Ankara-Estambul, así como el suministro de trenes AVE. Ello, tratándose de un país de renta media alta que, además, no figura como prioritario de la cooperación española.

Cuadro 20. Desglose de los sub sectores del sector 210 del CAD del FAD crediticio (2006-2010)

Sector CAD 210 - Transporte y almacenamiento	Total Desembolsado AOD €	% subsector / sector
21010 - Política transporte y gestión administrativa	10.000.097 €	1,5%
21020 - Transporte por carretera	60.150.151 €	8,9%
21030 - Transporte por ferrocarril	577.808.673 €	85,8%
21040 - Transporte marítimo y fluvial	10.168.546 €	1,5%
21050 - Transporte aéreo	14.806.342 €	2,2%
21081 - Enseñanza y formación en materia de transporte	418.873 €	0,1%
Total	673.352.682 €	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos del PACI del MAEC

Por otro lado, tenemos el sector 230 (cuadro 21), que concentra los proyectos de generación y suministro de energía, los cuales han recibido 517M€ durante el período estudiado. Esta cifra supone el 31% del total otorgado entre 2006 y 2010. En este caso el principal receptor de fondos es el subsector 23068, que contabiliza los proyectos de energía eólica (con un 62% del total de recursos del sector), seguido por el subsector 23067, de energía solar (con un 23%). Del análisis se desprende que, de nuevo, existe concentración de recursos en escasos países. En efecto, tan sólo Túnez (con 219M€) y Marruecos (186M€) concentran el 78% de los recursos del sector. Por otro lado, se vuelve a comprobar que tanto en un país como en otro los recursos que reciben se concentran en un sector. Así, Túnez, que es el segundo mayor receptor de créditos FAD en este período, concentra el 90% de los fondos en el sector energético. Marruecos, cuarto receptor global, aglutina el 98% de los créditos FAD en este sector.

Cuadro 21. Desglose de los sub sectores del sector 230 del CAD del FAD crediticio (2006-2010).

Sector CAD 230 - Generación y suministro de energía	Total Desembolsado AOD €	% subsector / sector
23220 - Producción energética con fuentes no renovables	343.912 €	0,1%
23040 - Transmisión /distribución de energía eléctrica	46.982.398 €	9,1%
23050 - Distribución de gas	30.616.522 €	5,9%
23065 - Centrales hidroeléctricas	922.085 €	0,2%
23067 - Energía solar	118.590.116 €	23,0%
23068 - Energía eólica	319.223.968 €	61,8%
Total	516.679.001 €	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos del PACI del MAEC

Esta concentración de los recursos en escasos sectores nos lleva a afirmar que la cooperación española ha optado por la especialización sectorial entre los principales países receptores de los créditos FAD. Ello también se ve claramente en el caso de Argelia, que ocupa el quinto lugar en el listado de países receptores de créditos FAD, dado que concentra el 98% de dichos recursos en el sector 210 (transporte). En el caso de China, segundo receptor global de créditos FAD, aunque no sea tan claro, también se marca esta tendencia: casi el 80% de los fondos se concentran en tres sectores. Así, el 43% de los recursos que recibe se destinan al sector 210 (transporte), el 19% al sector 430 (multisectorial) y el 15% al 230 (energético).

8.2. Análisis de los desembolsos del FAD financiero (2010)

En el cuadro 22 se muestran los desembolsos y compromisos del FAD financiero expresados por sectores, según los códigos CAD/CRS de la OCDE. En la parte superior se detallan los fondos desembolsados y en la inferior los comprometidos. Si se observa con detalle se puede apreciar que cada uno de los cuatro fondos que recibieron recursos de la AOD en 2010 obedece a un código CAD distinto. Por tanto, existe una multiplicidad, cuando no una fuerte dispersión, por lo que se refiere al destino de la ayuda. También se comprueba que el sector que recibió más recursos fue el 311, que es el que aglutina los proyectos de agricultura. Ello es debido a que el FIDA recibió el 75% del total de lo desembolsado por el FAD financiero durante el 2010. En este sentido, es remarcable que precisamente este haya sido el sector más beneficiado, ya que la cooperación reembolsable española tiene muy poca experiencia en este campo. En efecto, si atendemos a los cuadros 18 y 19, observamos cómo este sector tan sólo acumula el 0,1% de los recursos que manejó el FAD crediticio en el último período de su funcionamiento. Algo similar ocurre con los otros sectores que han recibido recursos en 2010. De hecho, es fácil demostrar que los recursos del FAD financiero se han destinado a sectores en los que hay poca experiencia en materia reembolsable. Este es el caso del sector 410 (protección general del medio ambiente), al que tan sólo se ha destinado el 0,5% de la cooperación reembolsable en los últimos años. Más evidente es lo que sucede con el sector 312 (silvicultura) del que no existe ninguna práctica previa. Ello es muy preocupante dado que este nuevo mecanismo financiero supone el 8% de la AOD desembolsada en 2010, con un presupuesto

de casi 380M€. A pesar de que se sabe que la cooperación española invertirá este capital junto con otros actores públicos o privados, la falta de conocimiento previo en los sectores a los que se destinarán los recursos hace temer que el papel que aquélla pueda jugar en la ejecución de estos fondos sea secundario.

Cuadro 22. FAD financiero desembolsado y comprometido por sectores, expresados en €.

Descripción del Fondo	Sector CAD	Sector CRS	
Fondos desembolsados			
Facilidad Financiera para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria (FIDA)	311	31110 - Política agraria y gestión administrativa	
Contribuciones al Global Environment Fund (African Sustainable Forestry Fund)	312	31220 - Desarrollo forestal	
Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo y Cambio Climático	410	41020 - Protección de la biosfera	
Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo y Cambio Climático	430	43040 - Desarrollo rural	
Fondos comprometidos			
Fondo para Infraestructuras en el África Subsahariana (ISSIF)	210	21010 - Política transporte y gestión administrativa	
Fondo de Inversión Social en Haití	250	25010 - Servicios e instituciones de apoyo a la empresa	
Fondo Africano de Agricultura	311	31161 - Producción alimentos agrícolas	
Fondo de Capital Riesgo para PYMES	321	32130 - Desarrollo PYME	
Fondo de Inversión Privado-Angola	321	32130 - Desarrollo PYME	
Fondo Africano de Garantías (AGF)	998	99810 - Sectores no especificados	
Nota: los valores en gris son estimativos ya que el compromiso se aprobó en \$.			
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos del PACI del MAEC			

Por otro lado, si analizamos los seis fondos comprometidos que se han aprobado en 2010 (parte inferior del cuadro 22), nos encontramos que la dispersión sectorial sigue siendo la tónica. En este sentido, no deja de ser sorprendente que de los seis fondos comprometidos, se haya decidido trabajar sobre cinco sectores distintos. No obstante, lo más remarcable es que el sector que más recursos tiene comprometidos (casi un 40% del total) sea el 250 (empresas y otros servicios), sobre el que hay casi nula experiencia de trabajo. A éste le sigue el sector 311 (con casi el 30% de lo comprometido) que, como se ha dicho con anterioridad, se centra en un área de trabajo totalmente nueva para la cooperación reembolsa-

ble española. Lo mismo ocurre con el sector 998 (no especificado), que aglutina el 15% de lo comprometido en el 2010, y cuya ayuda se canalizará mediante entidades con ánimo de lucro en el país socio. Ante este escenario, en el que el 85% de los recursos comprometidos se destinarán a sectores en los que la cooperación reembolsable no dispone de conocimientos y experiencias previas,

Canalización de la Ayuda			Total €
Naciones Unidas - Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	41000 - Naciones Unidas		285.500.000 €
Global Environment Facility (bilateral privada)	53000 - Entidades con ánimo de lucro del país donante (empresas/consultorías)		15.157.257 €
Banco Interamericano de Desarrollo - BID (multilateral)	46000 - Banco Regional de Desarrollo		28.000.000 €
Banco Interamericano de Desarrollo - BID (multilateral)	46000 - Banco Regional de Desarrollo		50.000.000 €
Infraestructure Sub-saharan African Fund (ISSIF) - Partenariado Público Privado	31000 - Partenariados Público-Privados (PPP)		15.694.000 €
Banco Interamericano de Desarrollo - BID (multilateral)	46000 - Banco Regional de Desarrollo		40.600.000 €
African Agriculture Fund (bilateral privado)	54000 - Entidades con ánimo de lucro en el país socio (empresas/consultorías)		30.314.513 €
Progres Capital (bilateral privado)	53000 - Entidades con ánimo de lucro del país donante (empresas/consultorías)		5.000.000 €
Fundo de Investimento Privado de Angola (FIPA) - (bilateral privado)	53000 - Entidades con ánimo de lucro del país donante (empresas/consultorías)		4.650.600 €
African Guarantee Fund (bilateral privado)	54000 - Entidades con ánimo de lucro en el país socio (empresas/consultorías)		15.157.257 €

cabe señalar que existe, cuando menos, preocupación por la capacidad real de ejecución y control del destino de estos recursos. En efecto, tan sólo el hecho de encontrarnos ante la gestión de un nuevo y complejo instrumento, que conlleva inevitablemente la participación de múltiples actores, hace que su ejecución sea más lenta y difícil. A esta dificultad se le añade el hecho de que se desconozcan cuáles van a ser las contrapartes y cómo gestionan los recursos. Por ello, hubiera sido deseable, cuando menos, que los sectores fueran los habituales en la cooperación reembolsable.

8.3. Análisis de los desembolsos brutos del Fondo para la Concesión de Microcréditos

Por último, se analiza los desembolsos del FMC en relación a los sectores CAD/CRS de la OCDE. En este caso cabe decir que todos los fondos se consideran dentro del sector CAD 240, que hace referencia a servicios financieros y bancarios. Por ello, para saber dónde se han destinado específicamente los recursos debemos estudiar los códigos CRS. Ello se muestra, a continuación, en el cuadro 23.

Cuadro 23. Desembolso del FMC financiero por sectores, expresados en € y %.

Desglose sector CAD 240	Total desembolsado AOD €	% / Total FMC
24010 - Política financiera y gestión administrativa	1.983.082 €	0,6%
24030 - Intermediarios financieros del sector formal	228.948.877 €	68,1%
24040 - Intermediarios financieros semi-formales, informales	104.436.100 €	31,1%
91010 - Costes administrativos	908.031 €	0,3%
Total	336.276.090 €	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos del PACI del MAEC

Según se observa en el cuadro 23 más de dos terceras partes de los recursos se han canalizado mediante intermediarios financieros del sector formal (código 24030). Aquí entran una multiplicidad de actores: desde el Banco Centroamericano de Integración Económica, bancos comerciales, cajas de ahorro, partenariados público-privados, entidades privadas con ánimo de lucro y otras sin ánimo de lucro. Por otro lado, casi un tercio del FMC se vehicula a través de agentes financieros semi-formales o informales (código 24040). Aquí volvemos a encontrar numerosos actores: principalmente empresas y ONGD que trabajan con fondos rotatorios. Por último, señalar que el resto de los recursos del FMC se destinan a costes administrativos de las entidades públicas españolas (código 91010) o al asesoramiento en política financiera y gestión administrativa (código 24010). Dentro de este último apartado cabe destacar el millón de euros con el contribuyó la cooperación española para financiar la celebración de la Cumbre Mundial del Microcrédito en Valladolid en noviembre de 2011.

Es importante señalar que existe un abanico muy amplio de actores que canalizan los recursos del FMC. No obstante, los informes del PACI no ofrecen mucha

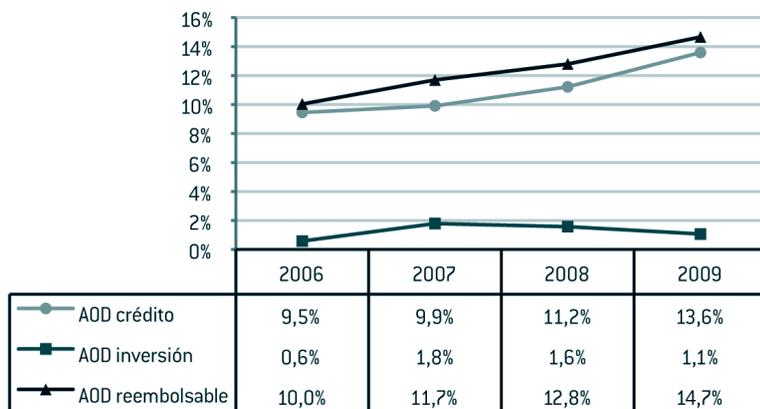
más información al respecto, en relación a su destino final, ejecución y beneficiarios. En este sentido, sería deseable que ahora que el FMC queda incluido dentro del FONPRODE, la transparencia de la información sea máxima, con el fin de conocer su impacto real sobre el desarrollo de las poblaciones beneficiarias.

9. Comparación de la AOD reembolsable española con la de otros donantes del CAD de la OCDE (2006-2009)

Si se analiza el comportamiento de la AOD reembolsable en el conjunto de los países donantes del CAD de la OCDE en el período 2006-2009, veremos que esta ha aumentado considerablemente, tanto en valor absoluto como en valor relativo. En efecto, tal y como se puede apreciar en el gráfico 2, la AOD reembolsable (expresada como la suma de la AOD crediticia y la AOD en forma de inversión) ha pasado de suponer el 10% del volumen total computado como AOD en 2006, al 15% de la AOD de 2009. En números absolutos la AOD reembolsable ha aumentado de los 8.623M\$ de 2006 a los 13.887M\$ de 2009. Un incremento nada despreciable de más del 60%.

Cuando se observa la evolución de las componentes de la AOD reembolsable, se ve que este aumento se debe, principalmente, al mayor uso del crédito por parte de los países donantes. Así, si en el año 2006 la AOD crediticia supuso un 9% del total, cuatro años más tarde su peso ya era del 14%. Un aumento que ha sido constante durante todos los años, hecho que ha significado pasar de los más de 8.000M\$ de 2006 a los casi 13.000M\$ de 2009. Por otro lado, la AOD en forma de inversión ha tenido un comportamiento irregular durante los cuatro años de estudio, marcando una tendencia casi plana. Así, aunque durante estos años los fondos de inversión que se han contabilizado como AOD se han duplicado en volumen (pasando de los 500M\$ de 2006 a los 1.000M\$ de 2009) su peso relativo se ha mantenido estable en torno al 1% sobre el total de la ayuda.

Gráfico 2. Evolución de la AOD reembolsable de los países del CAD, expresados en % en relación al volumen de AOD total contabilizada (2006-2009). Desglose de la AOD crediticia y de inversión.



Fuente: elaboración propia a partir del *Creditor Reporting System* de la OCDE

Si se estudia cuál es el papel de los distintos países del CAD en relación con la cooperación reembolsable se observa una enorme variedad en su uso. Así, se encuentra un grupo de entre siete y ocho países más proclives a utilizarla, los cuales tienen un peso de este tipo de ayuda superior a la media del conjunto del CAD. Entre ellos, siempre figura la cooperación española. Existe un segundo grupo de 6 países que utilizan la AOD reembolsable de manera puntual. Y, por último, se encuentra un grupo de entre ocho y nueve países entre los que su uso es infrecuente (su AOD reembolsable siempre está por debajo del 1% en relación al total) o inexistente.

Así, entre los países que más utilizan la AOD reembolsable, en primer lugar y muy distanciado del resto, siempre se encuentra Japón. Éste es el donante más familiarizado con este tipo de ayuda, tanto en valores absolutos, como en valores relativos. El caso de Japón es paradigmático dado que su AOD reembolsable nunca baja del 43% en relación al total otorgado. Para este país el valor más bajo se da en el 2006 y desde entonces no para de aumentar, llegando a una proporción del 59% en 2009. En segundo lugar aparece Corea del Sur, cuya cooperación reembolsable se mueve en una horquilla que va del 32% (en 2007) al 40% del total (en 2009). En ambos países la AOD reembolsable responde únicamente al uso de créditos y no a fondos de inversión.

Más allá de los dos países asiáticos del CAD, entre los países que más cuentan con la AOD reembolsable tenemos, a cierta distancia, a Francia, a Alemania y a España. Estos tres países siempre tienen porcentajes superiores al 10% en cada uno de los cuatro años de estudio. En el caso francés la AOD reembolsable pasa de suponer un peso del 11% (en 2006) al 29% (en 2009), debido tan sólo al uso cada vez mayor de los créditos. En cambio, el aumento de la AOD reembolsable alemana del 12% (en 2006) al 19% (en 2009), se debe a la utilización combinada de créditos y fondos de inversión. Por su parte, la AOD reembolsable española pasa del 15% (en 2006) al 16% (en 2009), exclusivamente por el uso de los créditos FAD, ya que los fondos de inversión como tales no se utilizan hasta 2010, con el FAD financiero.

A continuación encontramos a Portugal e Italia, que tienen un comportamiento muy irregular de la cooperación reembolsable, pero con una clara tendencia a un mayor uso de los créditos como mecanismos válidos para canalizar la AOD. Así, Portugal se mueve entre el 9% (de 2006 y 2007) y el 37% (en 2008), para situarse en el 28% (en 2009). De su parte, Italia oscila entre el 8-9% (en 2006 y 2008) y el 21% (en 2007), quedándose en 17% (en 2009). En ambos casos, todavía no se aprecia la utilización de fondos de inversión en sus respectivas AOD.

Por último, dentro de este grupo, tenemos el caso del Reino Unido, como paradigma de país que vuelve a utilizar la cooperación reembolsable como eje de su política de ayuda. En efecto, después de haber eliminado el uso de créditos en su cooperación⁹⁸, se observa cómo el peso de la AOD reembolsable se mantiene entorno al 10% de su AOD desde el año 2007. Y ello es debido exclusivamente a la utilización de los fondos de inversión como nuevo mecanismo de la cooperación reembolsable británica. Ello hace que en todos los años aquí estudiados el Reino Unido sea el país que más utiliza este tipo de mecanismo, tanto en valor absoluto como en relación al total de la ayuda otorgada.

Entre este grupo que se acaba de analizar y el que no utiliza la AOD reembolsable hay seis países que la utilizan puntualmente (los valores oscilan entre el 1% y el 4%). Aquí se encuentran Australia y Bélgica, que a veces utilizan los cré-

98 Ver más información sobre la desaparición de los créditos concesionales de la ayuda británica en el año 1997 en el capítulo quinto del libro *La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia*. Ed. Icaria. Barcelona, 2008.

ditos; y Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza que, en todo caso, usan los fondos de inversión.

Por otro lado, tal y como se ha dicho, también existe un grupo de países que no contempla el uso de ninguno de los dos mecanismos de AOD reembolsable. Tal es el caso de Canadá, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Nueva Zelanda. Además de estos cinco países encontramos otros cuatro de los que se podría decir que hacen un uso casi anecdótico de los mecanismos de la AOD reembolsable, por cuanto su peso relativo siempre es menor al 1% en relación al total donado. Este es el caso de Austria y Dinamarca, que a veces utilizan los fondos de inversión, y el de los Estados Unidos y los Países Bajos, que raras veces usan el crédito.

10. Conclusiones

La primera cuestión a destacar sería que, efectivamente tal y como está planteada, la puesta en marcha de FONPRODE supone un cambio significativo en la cooperación española, y en especial en la cooperación financiera. Un cambio que sigue la estela de lo sucedido en otros países de nuestro entorno y que responde a un cambio de paradigma, o más bien a una vuelta a las teorías que sitúan el crecimiento económico y el sector privado empresarial en el centro de los procesos del desarrollo. Este regreso al paradigma del desarrollo económico se realiza, eso sí, con nuevos instrumentos y actores. En el caso español parece que cada vez tomarán más protagonismo los fondos de inversión y las inversiones de capital. Pero como hemos visto, no hay que olvidar en ningún momento que no todas las inversiones son buenas para el crecimiento, y el crecimiento no siempre es bueno para el desarrollo.

Este mayor protagonismo de los mecanismos de inversión conlleva muchos riesgos y, para algunos, también oportunidades de canalizar recursos (financieros y técnicos) a sectores tradicionalmente olvidados por la cooperación, como pueden ser las PYME o el llamado *Missing-middle*. Pero hay que alertar también del peligro que supone priorizar las estrategias de crecimiento económico y el sector privado lucrativo como beneficiario de la política de cooperación, en cuanto a dejar desatendidos otros sectores que podrían perder prioridad, como los servicios sociales básicos o programas de empoderamiento del tejido organizativo local en el Sur. Aquellos procesos sociales que desde hace años avanzan en una

lógica de transformación social y que, por tanto no responden a lógicas de rentabilidad financiera o productiva, se pueden ver pues amenazados ante este nuevo auge del crecimiento económico como prioridad de las políticas de cooperación internacional.

En nuestro país, este camino que se inicia con FONPRODE, en el marco de una grave crisis económica, significará probablemente un mayor protagonismo de la AOD reembolsable, a la que deberíamos quizás añadir un nuevo adjetivo: a partir de ahora se tratará de AOD reembolsable y rentable. No en vano, desde la puesta en marcha del nuevo fondo, se nos ha recordado en diversas ocasiones que la clave para FONPRODE será conciliar el impacto positivo en desarrollo con la rentabilidad de las operaciones financiadas.

En relación a esto, la priorización de los diferentes mecanismos que dispone el FONPRODE al servicio de la Cooperación española parece ser que se hará más en función de su impacto en el déficit público que en su adecuación a los proyectos a financiar y a su impacto en desarrollo. Aquellos mecanismos como las donaciones Estado a Estado, o incluso los créditos atorgados a un tipo de interés menor al que el Estado español se financia en los mercados financieros, irán perdiendo protagonismo frente a otros, como las inversiones de capital, sin impacto en el déficit del Estado.

En este sentido, la centralidad del sector privado lucrativo como actor y de las inversiones como mecanismo, serán un paso más hacia la financiarización y la privatización de las políticas de desarrollo. Inevitablemente, ello conllevará que quienes acaben gestionando dichos instrumentos acaben siendo instituciones y entidades especializadas en operaciones financieras y no en desarrollo. La participación de otros actores, no tradicionalmente involucrados en el desarrollo, requerirá la necesidad de garantizar la calidad de la ayuda y el cumplimiento de los objetivos establecidos en los marcos españoles e internacionales. Esto supone que se debe requerir a estos nuevos actores al menos el mismo nivel de exigencias y compromisos que se vienen exigiendo al resto de actores con larga experiencia en el sector. Por ello, se hace necesario articular mecanismos suficientes para garantizar el cumplimiento de los criterios marcados en el Código de Financiación en particular, y el respeto a los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales en general, así como la existencia de sanciones ante un hipotético incumplimiento. Para ello se requerirá una sociedad civil no sólo vigilante ante la aprobación y ejecución de operaciones en el marco de

FONPRODE, sino también exigente con los compromisos de transparencia, control y evaluación de FONPRODE.

No podemos desconocer los avances que sí se han realizado con la aprobación de FONPRODE. En este sentido, el Código de Financiación Responsable supone una considerable mejora en cuanto a esos compromisos de transparencia y control respecto al extinto FAD. Sin embargo tampoco nos puede dejar de preocupar la dificultad de aplicar dicho Código y las medidas que contiene, sobre todo en aquellos casos en los que el creciente uso de intermediarios financieros (Organismos Multilaterales, IFI, Fondos de Microfinanzas, Fondos de Fondos, Fondos de Inversión, etc.) puedan suponer una pérdida de control sobre las operaciones que finalmente reciban la financiación. En este sentido, en la medida en que el Gobierno decida rendir cuentas y ser transparente será posible conocer su viabilidad. En efecto, tan sólo si se aporta información detallada, tanto de las operaciones que están en estudio como de las aprobadas, y si existe una evaluación pública ex ante, durante y ex post de cada uno de los proyectos, la sociedad civil podrá valorar la idoneidad del instrumento.

Por otro lado no podemos olvidar que a través de FONPRODE se seguirá generando endeudamiento en el Sur. En ese sentido, es relevante destacar el escaso peso de la cancelación de la deuda frente al crecimiento de otros mecanismos crediticios, incluso más allá de la cooperación, como ha sucedido con la creación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM). Si miramos las cancelaciones en 2010, el Gobierno español canceló cerca de 244 M€ a un total de seis países, cifra que tan sólo representó un 2% del total exigido. Esta cifra es ligeramente inferior a los 248 M€ que se han cancelado, de media, en los últimos 10 años. Todo ello ha sucedido sin haber tenido la posibilidad de evaluar, a través de una auditoría integral de la deuda, los impactos e irregularidades de décadas de cooperación reembolsable a través de FAD, tal y como se le exige desde la sociedad civil y como realizó en Gobierno del Ecuador en el año 2008 a través de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC)⁹⁹. La dificultad de controlar los fondos otorgados a través de intermediarios financieros deja abierta la puerta a la generación de más deudas ilegítimas y a la promoción de inversiones irresponsables. El Gobierno español, al no prever la realización de Auditorías Integrales Públicas niega la posibilidad de asumir la corresponsabilidad que pueda tener en la generación de estas deudas e inversiones ilegítimas.

99 Ver más información sobre dicha iniciativa en: <http://www.auditoriadeuda.org/ec/>

Por último, no hay que olvidar que la puesta en marcha de este central instrumento de la cooperación española se ha realizado con escaso diálogo con la sociedad civil. Si bien durante el proceso de debate de la Ley FONPRODE en el trámite parlamentario se permitió la participación de ONGD y académicos en su discusión, también es cierto que paralelamente se estaban poniendo ya en marcha operaciones a través del FAD Financiero que se avanzaban a lo que iba a regular la Ley. Las ONGD tenemos por delante el reto de asegurarnos que FONPRODE no se convierta en un instrumento de financiación irresponsable. Insistimos pues en la importancia de articular mecanismos para el diálogo y la rendición de cuentas con la sociedad civil, no sólo aquí sino también en los países del Sur donde los fondos y operaciones de FONPRODE van dirigidos. Tan sólo con la puesta en marcha de estos canales de diálogo se podrá beneficiar el nuevo instrumento de cooperación financiera de la experiencia y aprendizajes que otros actores de solidaridad, como las ONGD o las universidades, vienen acumulando durante años de trabajo en desarrollo.

En este sentido, FONPRODE es un instrumento que, con voluntad política, podría no generar impactos negativos y cumplir con su función de dar apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas locales, apoyando la economía productiva local, desde una perspectiva social y de respeto a los derechos humanos y laborales, el medioambiente, y la igualdad de género. Pero en nuestra opinión su reglamentación deja demasiadas rendijas abiertas para que, bajo cierta dirección política, se aproveche para fomentar una cooperación al servicio de las necesidades del capital privado.

En definitiva, FONPRODE no resulta, como se afirma en el preámbulo de la Ley que lo creó, la “respuesta a una reivindicaciones histórica de la sociedad española y, especialmente, de las Entidades sin ánimo de lucro Especializadas en cooperación internacional para el desarrollo”.

ANEXOS

- NOMENCLATURA
- BIBLIOGRAFÍA
- MARCO NORMATIVO
- WEBGRAFIA CONSULTADA
- PRESENTACIONES Y CONFERENCIAS
- ENTREVISTAS Y CONSULTAS REALIZADAS
 - FIGURAS
 - CUADROS
 - GRÁFICOS
- INSTITUCIONES EUROPEAS FINANCIERAS AL DESARROLLO

➔ NOMENCLATURA

- AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- APP:** Alianzas Público Privadas
- BDM:** Bancos Multilaterales de Desarrollo
- BEI:** Banco Europeo de Inversiones
- CAD:** Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
- CGAP:** Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre
- CFI:** Corporación Financiera Internacional, perteneciente al Grupo del Banco Mundial
- COFIDES:** Compañía Española de Financiación del Desarrollo
- EDFI:** European Development Finance Institutions (Instituciones Europeas Financieras al Desarrollo)
- FAD:** Fondo de Ayuda al Desarrollo
- FCM:** Fondo para la Concesión de Microcréditos
- FEV:** Fondos para identificación y Estudios de Viabilidad
- FIDE:** Fundación para la Investigación sobre el Derecho y la Empresa
- FIEM:** Fondo para la Internacionalización de la Empresa
- FONPRODE:** Fondo para la Promoción del Desarrollo
- HIPC:** Heavily Indebted Poor Countries (Países Empobrecidos y Altamente Endeudados)
- IFI:** Instituciones Financieras Internacionales
- IFD:** Instituciones de Financiación para el Desarrollo (conocidas también por sus siglas en inglés DFI: Development Finance Institutions)
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OMC:** Organización Mundial de Comercio
- PACI:** Plan Anual de Cooperación Internacional

➤ BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (2008). *El buen vivir para la construcción de Alternativas*, en Conferencia impartida en la clausura del Encuentro Latinoamericano del Foro Mundial de Alternativas, realizado en Quito del 26 al 29 de febrero de 2008. Rebelión, 18 de julio de 2008. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=70419>

Analistas Financieros Internacionales (AFI) (2010). *Estudio comparado de instrumentos de cooperación internacional para el desarrollo del sector privado*. Madrid, 20 de enero de 2010. Disponible en: http://www.aecid.es/galerias/fonprode/descargas/Mejores_Prxticas_Instrumentos_Financiacion_-_Informe_Final_20Ene10.pdf

Analistas Financieros Internacionales (AFI) (2011a). *El Fondo para la Promoción del Desarrollo y la Cooperación Financiera Reembolsable*. Informe Ejecutivo. Madrid, 25 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.aecid.es/galerias/fonprode/descargas/Afi-CAP_FONPRODE_Informe_Ejecutivo_25Mayo2011.pdf

Analistas Financieros Internacionales (AFI) (2011b). *Puesta en marcha del Fondo para la Promoción del Desarrollo*, en Informe Semanal (SAIE), núm. 362. Madrid, 11 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.afi.es/EGAFI/contenido/1130779/1068117/Puesta-en-marcha-del-Fondo-para-la-Promocion-del-Desarrollo.html>

Ayyagari, M., Beck, T. y Demirgüç-Kunt, A. (2003). *Small and Medium Enterprises across the Globe: A New Database*. World Bank Policy Research Working Paper 3127. Washington, agosto de 2003. Citado en Center for International Development, Missing Middle. Harvard University. Disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/programs/entrepreneurial-finance-lab-research-initiative/the-missing-middle>

Bateman, M. (2010). *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism*. Zed Books. Londres, julio de 2010.

Bateman, M. y Ha-Joon, C. (2009). *The Microfinance Illusion*. University of Juraj Dobrila Pula & University of Cambridge. Cambridge, julio de 2009. Disponible en: <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/pubs/Microfinance.pdf>

Bracking, S. y Gahno, A.S. (2011). *Investment in private sector development: What are the returns?* Norwegian Church Aid. Oslo, junio de 2011. Disponible en: <http://www.kirkensnodhjelp.no/en/About-NCA/Publications/Reports/report-on-investing-in-private-sector-development/>

Carrión, J. y Fresnillo, I. (2011). *El papel de la empresa privada en la ayuda oficial al desarrollo: ¿Cooperación S.A.? ODG*. Barcelona, 2011 [pendiente de publicación].

Chang, H. (2002). *Globalisation, Economic Development & the Role of the State*. ZedBooks. Third World Network. Londres, diciembre de 2002.

Chang, H. (2011). *How to 'do' a developmental state: Political, Organizational, and Human Resource Requirements for the Developmental State*, en *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa - Potentials and Challenges*. Human Science Research Council Press. Cape Town, 2010.

Comisión Europea (2010). *EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development. Increasing the impact of EU development policy*. Libro Verde. Comisión Europea, Bruselas, 10 de noviembre de 2010. Disponible en: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_EN.pdf

Comisión Europea (2011). *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Comité Europeo Económico y Social, y el Comité de las Regiones. Comisión Europea. Bruselas, 13 de octubre de 2011. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf

Coordinadora de ONGD España y Plataforma 2015 y más (2011). *Posicionamiento sobre el Código de Financiación Responsable de FONPRODE*. Madrid, 5 de julio de 2011.

Corporación Financiera Internacional – CFI (2010). *IFC Annual Report 2010*. Banco Mundial. Washington, 2010. Disponible en: http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/annual+report/2011+printed+report/2010+printed+report+default+content

Corporación Financiera Internacional – CFI (2011). *International Finance Institutions and Development Through the Private Sector. A joint report of 31 multilateral and bilateral development finance institutions*. Banco Mundial. Washington, 2011. Disponible en: http://developmentandtheprivatesector.iic.org/report/files/assets/downloads/IFI_and_Development_Trough_the_Private_Sector.pdf

Counter Balance (2011). *Counter Balance's contribution to the public consultation process of the Green Paper: EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development - Increasing the impact of EU development policy*. Counter Balance. Bruselas, enero de 2011. Disponible en: <http://www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2011/02/CB.pdf>

Davies, P. (2011). *The Role of the Private Sector in the Context of Aid Effectiveness*. OECD. París, febrero de 2011. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/58/47088121.pdf>

De Schutter, O. (2010). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Informe presentado en la Asamblea General de Naciones Unidas. Naciones Unidas, Nueva York, agosto de 2010. Disponible en: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_es.pdf

Dubois, A. (2001). *Cooperación Financiera*, en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo Icaria – Hegoa. Barcelona, 2000. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>

Ellmers, B. (2011). *Busan Partnership for Effective Development Cooperation: some progress, no clear commitments, no thanks to EU*. Eurodad. Bruselas, 7 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=4737>

Ellmers, B., Molina, N. y Touminen, V. (2010). *Desarrollo truncado: Cómo la Corporación Financiera Internacional no beneficia a los más pobres*. Eurodad. Bruselas, noviembre de 2010. Disponible en: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/ifc_development_effectiveness_spanish.pdf

Enlazando Alternativas (2010). *Tribunal Permanente de los Pueblos - Veredicto "La Unión Europea y las empresas transnacionales en América Latina: Políticas, instrumentos y actores cómplices de las violaciones a los Derechos Humanos"*. Transnational Institute - Red Birregional Europa América Latina y El Caribe. Amsterdam, diciembre de 2010. Disponible en: http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/TPP-verdict_es.pdf

Eurodad (2008). *Carta de financiación responsable* Eurodad. Bruselas, marzo de 2008. Disponible en: <http://www.eurodad.org/debt/report.aspx?id=120&item=02060&LangType=1034>

Eurodad (2011a). *¿Fondos de desarrollo para intereses privados? 10 preguntas frecuentes*. Eurodad. Bruselas, marzo de 2011

Eurodad (2011b). Documentos de referencia – Conferencia Internacional de Eurodad: *El giro de la financiación para el desarrollo hacia el sector privado: ¿eficaz para el desarrollo?* Eurodad. Roma, mayo de 2011.

Eurodad (2011c). *Informe de la Conferencia Internacional de Eurodad: El giro de la financiación para el desarrollo hacia el sector privado: ¿eficaz para el desarrollo?* Eurodad. Roma, mayo de 2011. Disponible en: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/News/IC%20report_spanish.pdf

Eurodad (2011d). *Public Private Partnerships: Fit for development? Eurodad submission to the WP-EFF*. Eurodad. Bruselas, junio de 2011. Disponible en: http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/news/ppp_eurodad_final_in%20template1%281%29.pdf

Eurodad (2011e). *Letter to EU Development Ministers on the Future of Development Finance Instrument.*

Eurodad. Bruselas, julio de 2011. Disponible en: <http://eurodad.org/?p=4595>

Fresnillo, I. (2011) *Nuevo rumbo (empresarial) para la cooperación internacional. El caso de del nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE).* Boletín NoticiasODG. ODG, Barcelona, 29 de junio de 2011.

Disponible en: http://www.odg.cat/documents/deutes/b88_fonprode_cast.pdf

Gómez Gil, C. (2005). "Diez tesis cuestionables sobre los microcréditos", en *Revista Pueblos*, núm. 19. Madrid, diciembre de 2005. Disponible en: http://www.revistapueblos.org/IMG/pdf/microcreditos_editado.pdf

Gómez Gil, C. (2011). *El espectáculo de la Cumbre Mundial del Microcrédito en Valladolid: un ejemplo de la pérdida de rumbo en la cooperación española.* Rebelión, 15 de noviembre de 2011. Disponible en:

<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=139395>

Gómez Gil, C., Gómez-Olivé, D. y Tarafa, G. (2008). *La legitimidad de los créditos FAD: treinta años de Historia.* ODG – Icaria Editorial. Barcelona, mayo de 2008

Grain (2010). "The new farm owners: corporate investors lead the rush for control over overseas farmland", en *Agriculture and Food in Crisis. Conflict, Resistance, and Renewal. Monthly Review Press.* Barcelona, noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.grain.org/article/entries/4389-the-new-farm-owners-corporate-investors-lead-the-rush-for-control-over-overseas-farmland>

Grover, A. (2009). *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.* Informe para la Asamblea General de Naciones Unidas. Naciones Unidas, Nueva York, marzo de 2009. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.12_en.pdf

Hildyard, N. (2010). "Private equity, financial intermediaries and what they mean for development". Resumen de la conferencia de Nicholas Hildyard en el encuentro The Private Sector Turn. Londres, 22 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.thecornerhouse.org.uk/resource/private-sector-turn>

Hildyard, N. (2011). *More than bricks and mortar: Private equity infrastructure funds.* The Corner House. Londres [pendiente de publicación].

Ibeanu, D. (2010). *Report of the Special Rapporteur on the adverse effects of the movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights.* Informe para la Asamblea General de Naciones Unidas. Naciones Unidas. Nueva York, julio de 2010. Disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/149/07/PDF/G1014907.pdf?OpenElement>

Kakwani, N. y M. Pernia, E. (2000). *What is Pro-poor Growth?* *Asian Development Review*. Banco Asiático de Desarrollo. Manila, 2000. Disponible en: <http://www.adb.org/poverty/forum/pdf/ProPoor.pdf>

Kwakkenbos, J. (2012). *Private profit for public good? How development finance invested in private companies could deliver for the poor*. Eurodad. Bruselas, [pendiente de publicación].

Llistar, D. (2009). *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*. Editorial Icaria. Barcelona, octubre de 2009.

López, V. (2011). "La cooperación Financiera" en *Desarrollo y cooperación: nuevas tendencias*. *Revista Economistas*, núm. 129. Colegio de Economistas de Madrid. Madrid, 2011. Disponible en: <http://www.revistaeconomistas.com>

Martín, J.M. (2011). *El FONPRODE y el futuro de la inclusión financiera desde la cooperación española*. Cumbre Mundial del Microcrédito. Madrid, octubre de 2011. Disponible en: http://www.cumbremicrocredito2011.es/?page_id=235&i=1220

Martínez-Osés, P.J. (2011). "Nuevos paradigmas en la cooperación española", en *Revista Pueblos*, núm. 47. Madrid, 30 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article2210>

Massa, V. (2011). *Impact of multilateral development finance institutions on economic growth*. Overseas Development Institute. Londres, agosto de 2011. Disponible en: www.odi.org.uk

Massa, V. y Willem, D. (2011). *The role of development finance institutions in tackling global challenges*. Overseas Development Institute. Londres, septiembre de 2011. Disponible en: www.odi.org.uk

OCDE (2011a). *Expanding and enhancing public and private co-operation for broad-based, inclusive and sustainable growth*. Manifiesto de representantes de los sectores público y privado. 4º Foro de Alto Nivel en Eficiencia de la Ayuda. Busan, 28 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www1.1fc.org/wps/wcm/connect/1dc62200495568b588bfac849537832d/Joint+Declaration+on+expanding+and+enhancing+public+private+co+operation+for+development.pdf?MOD=AJPERES>

OCDE (2011b). *Busan Partnership for effective development Cooperation*. Documento final del 4º Foro de Alto Nivel en Eficiencia de la Ayuda. Busan, 1 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.aideffectiveness.org/busanhl4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

ODG (2009). *Créditos FAD: Evidencias de Illegitimidad*. ODG, Barcelona, febrero de 2009. Disponible en: http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Estat_espanyol/FichasE.pdf

ODI (2008). *The developmental effectiveness of untied Aid*. Overseas Development Institute (ODI). Octubre 2008. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/22/41537529.pdf>

Ortega, M. (2007). *¿Debe el Estado ayudar a las transnacionales españolas? Impactos ambientales y sociales del apoyo público a la internacionalización*. Muñoz Moya Editores Extremeños, Brenes 2007.

PNUD (2005). *Informe de Desarrollo Humano 2005*, Naciones Unidas, Nueva York, 2005.

Prahalad, C.K. (2004). *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*. Wharton School Publishing, Nueva Jersey, 2004.

Ramiro, P. y Pérez, S. (2011). *Sector privado y Cooperación al Desarrollo: Empresas, Gobiernos y ONG ante las alianzas público-privadas*. Boletín de recursos de información núm. 28. Centro de Documentación HEGOA. Bilbao, julio de 2011. Disponible en: <http://boletin.hegoa.efaber.net/mail/19/5319>

Ramos, L. (2003). *El fracaso del consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*. Editorial Icaria., Barcelona, julio de 2003.

Red ¿Quién debe a Quién? (2010a). *Posicionamiento de ¿Quién debe a Quién? frente a los proyectos de Ley de Reforma del FAD / CESCE*. Barcelona / Madrid, 10 de febrero de 2010. Disponible en: http://quiendebeaquien.org/IMG/pdf_es_argumentario_QDQ-2.pdf

Red ¿Quién debe a Quién? (2010b). *Valoración de ¿Quién debe a Quién? frente a la "Reforma" del FAD y CESCE*. Barcelona / Madrid, 15 de diciembre de 2010. Disponible en: http://quiendebeaquien.org/IMG/pdf/2010_Valoracion_final_FIEM_FONPRODE_QDQ.pdf

Ruggie, J. (2009). *Consultation on operationalizing the framework for business and human rights*. Conferencia de apertura de la Consulta para operacionalizar el marco para empresas y derechos humanos. Naciones Unidas. Ginebra, octubre de 2009. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/globalization/business/docs/OpeningSpeechJohnRuggie.pdf>

Scheinin, M. (2009). *Towards a World Human Rights Court*. Documento presentado en el marco del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. European University Institute. Florencia, junio de 2009. Disponible en: http://www.udhr60.ch/report/hrCourt_scheinin.pdf

SECI. Datos de la AOD española. Seguimientos del PACI de los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Disponible en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx

Singh, K. (2008). *Taking it Private. The Global Consequences of Private Equity*. Corner House Briefing 37.

Londres, 17 de septiembre de 2008. Disponible en:

<http://www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/37privateequity.pdf>

West, C. (2008). "The missing middle to drive sustainable growth" en *This is Africa*. Londres, 1 de diciembre

de 2008. Disponible en: http://www.thisisafricaonline.com/news/fullstory.php/aid/20/The_missing_middle_to_drive_sustainable_growth.html

Woodward, D. y Simms, A. (2006). *Growth isn't working. The unbalanced distribution of benefits and costs from economic growth*. New Economics Foundation – NEF. Londres, enero de 2006.

➔ MARCO NORMATIVO

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>

Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la Gestión de la Deuda Externa. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2006/12/08/pdfs/A43049-43053.pdf>

Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/10/23/pdfs/B0E-A-2010-16131.pdf>

Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/06/25/pdfs/B0E-A-2011-10973.pdf>

Oficina del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Código de Financiación Responsable Disponible

en: http://www.aecid.es/galerias/que-hacemos/descargas/CODIGO_DE_FINANCIACION_RESPONSABLE_vf.pdf

➔ WEBGRAFIA CONSULTADA¹⁰⁰

AECID-FONPRODE: <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/FONPRODE/>
Base de estadísticas OCDE: <http://stats.oecd.org/index.aspx>
Bretton Woods Project: <http://www.brettonwoodsproject.org/>
COFIDES: <http://www.cofides.es>
Coordinadora de ONG para el Desarrollo España: <http://www.congde.org>
Counter Balance: <http://counterbalance-eib.org>
Cumbre Microcrédito 2011: <http://www.cumbremicrocredito2011.es/>
El Fondo Mundial: <http://www.theglobalfund.org/es/>
Eurodad: <http://www.eurodad.org>
European Development Finance Institutions: <http://www.edfi.be>
Financial Secrecy Index: <http://www.financialsecrecyindex.com/>
GAVI Alliance: <http://www.gavialliance.org/>
Global Environmental Fund: <http://www.globalenvironmentfund.com/>
Grain: <http://www.grain.org>
InfraCo Limited: <http://www.infracoafrica.com>
International Finance Corporation: <http://www.ifc.org>
International Finance Facility for Immunisation: <http://www.iffim.org/>
International Fund for Agriculture Development: <http://www.ifad.org>
OCDE: <http://www.oecd.org>
ODG: <http://www.odg.cat>
P4R: <http://www.p4r.es>
Phatisa: <http://www.phatisa.com/>
Plataforma 2015 y más: <http://www.2015ymas.org/>
Pobreza Cero: <http://pobrezacero.wordpress.com/>
Private Equity Africa: <http://www.privateequityafrica.com>
Private Infrastructure Development Group: <http://www.pidg.org>
Red ¿Quién debe a quién?: <http://www.quiendebeaquieng.org>
The Corner House: <http://www.thecornerhouse.org.uk/>
The Microcredit Summit Campaign: <http://www.microcreditsummit.org>
UNITAID: <http://www.unitaid.eu/>

100 Las páginas de internet referenciadas en este apartado, así como en la bibliografía y en las notas al pie de página, fueron consultadas entre el 23 de septiembre de 2011 y el 10 de febrero de 2012.

➤ PRESENTACIONES Y CONFERENCIAS

La experiencia de la Cooperación Española en el apoyo al sector Privado. Presentación de José Moisés Martín [Jefe del Departamento de Cooperación Multilateral - AECID] en el Seminario “La financiación al sector privado en los países en desarrollo”. Barcelona, 17 de noviembre de 2010.

El FONPRODE y las nuevas oportunidades de financiación en la Cooperación Española. Presentación de José Moisés Martín [Jefe del Departamento de Cooperación Multilateral - AECID] en la Mesa redonda “La cooperación financiera, ¿el futuro modelo de cooperación para el desarrollo español?”. Madrid, 16 de junio de 2011, organizada por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo España.

Presentación “El FONPRODE y el futuro de la Cooperación Financiera y Multilateral” en la Reunión Grupo de Trabajo de RSE del Consejo de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Presentación “AECID-EIB FINANCIAL INITIATIVE FOR THE MEDITERRANEAN”, facilitada por la Oficina FONPRODE sobre la operación “Banco Europeo de Inversiones para realizar inversiones en los países de la cuenca sur del Mediterráneo” que se presentó en Palermo (Italia) en mayo de 2010.

➤ ENTREVISTAS Y CONSULTAS REALIZADAS¹⁰¹

19 de julio de 2011. Entrevista a José Moisés Martín Carretero, jefe del departamento de cooperación multilateral de la AECID y jefe en funciones de la Oficina de FONPRODE.

20 de julio de 2011. Consulta por correo electrónico a Marta Ruiz, investigadora de Eurodad sobre Política Fiscal.

25 de noviembre de 2011. Entrevista por correo electrónico a Anders Lustgarten, investigador de CounterBalance sobre las políticas del Banco Europeo de Inversiones, autor de un informe pendiente de publicación sobre las inversiones del BEI en los países del Norte de África.

30 de noviembre de 2011. Entrevista por correo electrónico a Nicholas Hildyard, investigador de The Corner House (Reino Unido), experto en fondos de inversión y finanzas al desarrollo.

¹⁰¹ Los cargos de las personas entrevistadas corresponden al cargo que éstas ostentaban en el momento de la entrevista o consulta.

2 de diciembre de 2011. Entrevista con Susana Menéndez del Valle, Directora de la Sociedad Estatal P4R S.A., Sara Ladre, Subdirectora de Ayuda al Desarrollo en P4R, y Manuel de la Rocha, Analista de Ayuda al Desarrollo en P4R.

9 de diciembre de 2011. Consulta por correo electrónico a Jeroen Kwakkenbos, investigador de Eurodad sobre Ayuda al Desarrollo y sector privado.

13-14 de diciembre de 2011. Consulta por correo electrónico con Henk Hobbelink, coordinador de la ONG GRAIN, experto en cuestiones como el Acaparamiento de Tierras (Landgrabbing) y políticas agrícolas.

15 de diciembre de 2011. Entrevista por correo electrónico con José Moisés Martín Carretero, jefe de la Oficina de FONPRODE.

➔ FIGURAS

Figura 1. Mecanismos principales de la Cooperación española al Desarrollo

Figura 2. Esquema institucional básico del FONPRODE

Figura 3. Ciclo de gestión de las operaciones del FONPRODE

➔ CUADROS

Cuadro 1. Detalle de los diferentes instrumentos del FONPRODE

Cuadro 2. Compromisos de Donación Estado – Estado aprobadas en Consejo de Ministros (2010)

Cuadro 3. Compromisos de Contribuciones a Organismos multilaterales de desarrollo no financieros aprobadas en Consejo de Ministros (2010)

Cuadro 4. Compromisos de Contribuciones a Organismos multilaterales de desarrollo no financieros aprobadas en Consejo de Ministros (2011)

Cuadro 5. Compromisos de Contribuciones No Reembolsables a Instituciones Financieras Internacionales aprobadas en Consejo de Ministros (2010)

Cuadro 6. Condiciones de los créditos de FIDA bajo la Facilidad Financiera Española para la Seguridad Alimentaria

Cuadro 7. Compromisos de Microfinanzas a través del FCM aprobados en Consejo de Ministros (2010)

Cuadro 8. Evolución de la Cooperación financiera española (2006-2010) en €

Cuadro 9. Evolución de la Cooperación financiera española (2006-2010) en € y en %

Cuadro 10. Evolución del peso del FAD y el FMC en el cómputo de la Cooperación Reembolsable española (2006-2010) en términos relativos

- Cuadro 11.** Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por regiones, en valor absoluto (en €)
- Cuadro 12.** Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por países, en € y en %
- Cuadro 13.** Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por nivel de renta de los países receptores, expresados en € y en %
- Cuadro 14.** Descripción de los desembolsos y compromisos del FAD financiero en 2010 por regiones y renta, expresados en €
- Cuadro 15.** Desembolso del FMC (2006-2010) por regiones, en € y en % sobre el total
- Cuadro 16.** Desembolso del FMC (2006-2010) por países en € y en %
- Cuadro 17.** Desembolso del FMC (2006-2010) por nivel de renta de los países receptores, expresados en € y en %
- Cuadros 18 y 19.** Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por sectores, expresados en € y en %
- Cuadro 20.** Desglose de los sub sectores del sector 210 del CAD del FAD crediticio (2006-2010)
- Cuadro 21.** Desglose de los sub sectores del sector 230 del CAD del FAD crediticio (2006-2010)
- Cuadro 22.** FAD financiero desembolsado y comprometido por sectores, expresados en €
- Cuadro 23.** Desembolso del FMC financiero por sectores, expresados en € y %
- Cuadro 24.** Instituciones Europeas Financieras al Desarrollo (en anexo)

➔ GRÁFICOS

Gráfico 1. Desembolso del FAD crediticio (2006-2010) por subregiones, en porcentaje

Gráfico 2. Evolución de la AOD reembolsable de los países del CAD, expresados en % en relación al volumen de AOD total contabilizada (2006-2009). Desglose de la AOD crediticia y de inversión

➔ INSTITUCIONES EUROPEAS FINANCIERAS AL DESARROLLO

Cuadro 24. Instituciones Europeas Financieras al Desarrollo.

IFD (País)	Propiedad	Portofolio 2010	Productos financieros	Foco sectorial
Bio (Bélgica)	50% Pública, 50% privada por SBI-BMI.	€295 millones	Capital, cuasi-capital, deuda, garantías y asistencia técnica.	Finanzas
CDC (Reino Unido)	100% Pública	€2.1 mil millones	Tradicionalmente a través de Intermediarios financieros. Desde 2011 más inversión directa.	Infraestructuras
Cofides (España)	63% Pública; 39% bancos comerciales: BBVA, Banco Santander y Banco de Sabadell.	€554.9 millones	Capital, cuasi-capital, y crédito directo.	Infraestructuras e Industria
DEG (Alemania)	100% privada por KfW	€5.2 mil millones	Crédito directo, capital, garantías, crédito sindicado, crédito mezzanine y servicios de consultoría.	Finanzas
Finnfund (Finlandia)	89% Pública, 10.9% Finnvera, 0.1% confederación de industrias finesas.		Crédito directo, crédito mezzanine y capital.	Industria
FMO (Holanda)	51% Pública, 49% bancos privados, sindicatos (7%), y otros actores privados	€5.3 mil millones	Crédito directo, crédito mezzanine, crédito sindicado, capital y garantías	Finanzas
IFU (Dinamarca)	100% Pública	€75 millones	Crédito, capital y garantías.	
Norfund (Noruega)	100% Pública	€751 millones	Crédito directo, capital y cuasi-capital	Energía
OeEB (Austria)	100% privada, Oesterreichische Kontrollbank, aunque avalada por el Austrian Sovereign Guarantee	€150 millones	Crédito directo, crédito mezzanine, garantías y servicios de consultoría.	Finanzas

Proparco (Francia)	59% Pública, 41% privada.	€3.3 mil millones	Crédito directo, crédito mezzanine, capital, garantías y crédito sindicado.	Finanzas
SIFEM (Suiza)	100% Pública	€300 millones	Principalmente capital.	Industria
SIMEST (Italia)	76% Pública, 24% organizaciones privadas	€750 millones	Principalmente inversiones de capital vinculado con empresas y servicios italianos..	Industria
Sofid (Portugal)	59.99% Pública, 40% privada por bancos privados: Banco Espirito Santo, Banco BPI, Caixa Geral de Depósitos and MillenniumBCP. 1% De la asociación portuguesa de desarrollo y cooperación económica (ELO).	€10 millones	Crédito directo, crédito mezzanine, garantías y capital.	Industria
Swedfund (S códigos CAD/ CRS de la OCDE uecia)	100% Pública	€280 millones	Crédito directo y capital.	Industria
Fuente: Kwakkenbos, J. (2012).				

¿Qué es la cooperación financiera para el desarrollo?, ¿es útil contra la pobreza?, ¿cómo se realiza?, ¿qué hace el sistema español de cooperación en materia de cooperación financiera?, ¿qué pueden hacer las ONGD con la cooperación financiera?

Los problemas derivados del antiguo FAD, ¿han desaparecido con la reforma legal? El sistema de cooperación cuenta, desde 2011, con un nuevo instrumento para la lucha contra la pobreza, el Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE) que aglutina un conjunto de operaciones que supuso más del 15% de la Ayuda Oficial al Desarrollo española en ese año.

En tiempos de crisis puede ser un incentivo el hecho de que parte de esa ayuda no genera déficit público porque tiene carácter reembolsable, pero ¿a qué y a quiénes van dirigidos esos préstamos?, ¿son eficaces para luchar contra la pobreza?, ¿quiénes son los principales beneficiarios?, ¿es pública la información sobre estas operaciones?

Estas y otras preguntas dan lugar a la presente investigación que surge desde el convencimiento de que el concurso de las organizaciones sociales en el diseño, el seguimiento y la vigilancia de las políticas e instrumentos de cooperación contribuye de forma decisiva a su coherencia y a la mejora de sus resultados en la vida de millones de personas excluidas y empobrecidas.

La Coordinadora de ONGD, la Plataforma 2015 y el Observatori de la Deuda han decidido unir sus esfuerzos para realizar esta imprescindible investigación.