



DICTAMEN DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL “BORRADOR DE REAL DECRETO SOBRE EL REGLAMENTO DEL FONDO ESPAÑOL DE DESARROLLO SOSTENIBLE (FEDES)”

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrado el 21 de octubre de 2024

Una vez recibido el Borrador de Real Decreto sobre el Reglamento de FEDES, tras analizar y debatir sus contenidos, y de acuerdo con las competencias que le atribuye la Ley 1/2023, de 20 de febrero, y el RD 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo emite el siguiente dictamen:

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1.- El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío del Reglamento de FEDES para su dictamen por parte del Consejo de Cooperación para el Desarrollo (en el texto del Real Decreto se alude equivocadamente -pág. 4- al Consejo Superior). Constituye esta iniciativa legislativa un mandato de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, que insta a que se proceda a sentar las bases regulatorias de FEDES, entendiéndolo como una de las modalidades centrales del sistema español de cooperación para el desarrollo en el más inmediato futuro. El Consejo agradece y felicita a los redactores del borrador, por cumplir de este modo, en un plazo un poco más dilatado, con las previsiones legislativas y por mantener en tensión el muy demandado proceso de reforma del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible que la Ley 1/2023 inauguró.

2.- El Consejo de Cooperación coincide con el Borrador de Real Decreto en considerar la cooperación financiera como uno de los pilares sobre el que debe asentar la acción de desarrollo tanto en el presente como en el futuro. Dada la complejidad de la agenda de desarrollo y la magnitud de los desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional, no es posible pensar que la cooperación para el desarrollo se nutra exclusivamente de las donaciones públicas (cooperación no reembolsable), aunque estas deban crecer y seguir siendo el componente principal de la AOD. Si se quiere estar a la altura de las tareas transformadoras acordadas en la Agenda 2030, es necesario acopiar más recursos públicos y permitir que estos movilicen recursos y capacidades del sector privado orientados hacia propósitos relacionados con la promoción del desarrollo sostenible. La cooperación financiera para el desarrollo sostenible es una modalidad especialmente apta para ese doble propósito, al tiempo que permite que diversos actores - incluido el sector privado- se sumen a la acción de desarrollo, a través de fórmulas diversas de cofinanciación y de prestación de servicios de consultoría y asistencia técnica. De la importancia de esta modalidad dan cuenta los procesos de fortalecimiento de los instrumentos e instituciones financieros de desarrollo que ha promovido una amplia relación de países (desarrollados y en desarrollo). La propia UE ha acometido diversas medidas orientadas a mejorar la capacidad y eficiencia de este campo de acción de la cooperación para el desarrollo. También España está obligada a realizar un proceso de reforma en similar línea.



3.- Este propósito se hace más evidente en el caso español si se tienen en cuenta las disfunciones y limitaciones que han caracterizado al instrumento previo existente en este campo: FONPRODE. Existe un diagnóstico compartido de las limitaciones estratégicas, normativas, operativas y técnicas a las que se enfrentaba FONPRODE, que hacían que la actividad de ese instrumento estuviese -pese a las mejoras y esfuerzos de los últimos años- muy por debajo de lo que se esperaba y muy a la zaga de lo que otros donantes de nuestro entorno hacían en este ámbito. De lo que se trata con FEDES es de superar esas limitaciones y dotar a esta modalidad de cooperación de la regulación adecuada para que pueda desplegar de manera más plena sus potencialidades al servicio de la agenda de desarrollo sostenible.

4.- El Consejo de Cooperación quiere precisar que, si bien son notables sus potencialidades, también la cooperación financiera comporta importantes desafíos, tanto para los países proveedores, que han de gestionar adecuadamente los riesgos, como para los países receptores, que deben mantener el endeudamiento en los parámetros que reclama la sostenibilidad financiera. Por lo demás, si bien una de sus fortalezas es su capacidad para movilizar recursos privados y para implicar al sector empresarial en la inversión de desarrollo, debe entenderse que las operaciones deben estar guiadas por el propósito público y deben hacerse de modo que no dañen el clima de competencia en el mercado. Es decir, se trata de un instrumento delicado, que requiere una cuidadosa regulación y gestión para asegurar que las iniciativas que promueve están orientadas, de forma efectiva, hacia objetivos de promoción del desarrollo sostenible, ampliando las oportunidades de desarrollo de los países beneficiarios.

5.- Tomados estos factores en cuenta, el Consejo de Cooperación quiere adelantar una valoración positiva de la propuesta recibida. Considera que el texto responde al mandato de la Ley 1/2023 de 20 de febrero y es coherente con los principios y objetivos que esa ley proclama. Al tiempo, la propuesta trata de corregir buena parte de las restricciones que atenazan el funcionamiento de FONPRODE y sienta las bases de una regulación que permitirá a esta modalidad tener más activa presencia y capacidad operativa en el seno de la cooperación española, estableciendo además las salvaguardas y cautelas necesarias para garantizar la preservación de la naturaleza y objetivos propios de un instrumento orientado a promover el desarrollo sostenible. Son numerosos los avances positivos del texto legal, aunque ello no obsta para que también se perciban algunos aspectos que podrían ser mejorables: a unos y otros se dedicarán las dos siguientes secciones de este dictamen. Ahora bien, por su naturaleza jurídica y dependencia institucional, incluso con la mejor regulación estaría FEDES a distancia de las posibilidades que atesoran instituciones homólogas en otros países de nuestro entorno. Por ello es importante que, más allá de esta regulación, se avance progresivamente hacia una revisión y ordenación del campo de la cooperación financiera oficial. A este aspecto se dedica también una sección de este dictamen. Un dictamen cuyos juicios y recomendaciones descansan muy centralmente en las opiniones que este Consejo ha venido emitiendo reiteradamente en sus dictámenes sobre los Informes anuales de actividad de FONPRODE y, más expresamente, en el diagnóstico y propuestas que se contienen en el documento elaborado por el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades, titulado: “El futuro de la Cooperación Financiera en España: Propuestas de Reforma”.



II.- PRINCIPALES ASPECTOS POSITIVOS

6.- El Consejo de Cooperación se felicita porque la propuesta de texto legal establezca de manera nítida que FEDES asume como propios los principios y objetivos de la política de cooperación establecidos en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, así como los objetivos y principios rectores planteados en la ley 38/2006, de 7 de diciembre, sobre gestión de la deuda externa. Al tiempo, se respalda también que se declare que la acción de FEDES se subordina a las prioridades básicas que se definen en los respectivos Planes Directores (art. 2.2). El Consejo de Cooperación entiende que, a través de estas formulaciones, se expresa la voluntad inequívoca de entender FEDES como un instrumento de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible. Para que esta formulación se convierta en operativa, sería necesario que los principios identificadores de la cooperación española se conviertan en criterios operativos en el proceso de selección y aprobación de las intervenciones, algo que debe trasladarse, por tanto, al Código de Financiación Responsable, que habrá de presentarse en los dieciocho meses posteriores a la aprobación del Reglamento (disposición adicional segunda), a los Planes Estratégicos bienales (anunciados en el Preámbulo de la norma) y a los criterios de decisión, establecidos en los protocolos operativos.

7.- En concreto, en todos esos documentos debiera afirmarse en términos operativos el compromiso que la cooperación española proclama con la defensa de los derechos humanos, la promoción de una efectiva cooperación feminista, la sostenibilidad ambiental, la lucha contra las desigualdades, la defensa de los derechos de la infancia y la juventud, el respeto a la diversidad cultural, así como con la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. De forma complementaria, los procesos de decisión debieran estar guiados, entre otros criterios, por los siguientes definidos en el documento del Grupo de Recursos y Capacidades:

- *La preeminencia del impacto de desarrollo.* Aunque la operación puede tener otros objetivos complementarios, debiera quedar claro su impacto directo en términos de desarrollo sostenible.
- *La integración en las prioridades de desarrollo de los receptores.* El respeto al principio de apropiación (*ownership*) debe inspirar toda actividad de desarrollo, incluidas las operaciones financieras.
- *La sostenibilidad financiera.* Dado que se opera a través de instrumentos que alteran la posición de inversión internacional de los países (acreedora y deudora), y la posición patrimonial de los agentes privados implicados, cuando sea el caso, es necesario que, además de su impacto de desarrollo, se contemple la sostenibilidad financiera de la operación y sus implicaciones para el país que la recibe.
- *La adicionalidad de los recursos privados movilizados.* Uno de los objetivos de la cooperación financiera es movilizar recursos privados para objetivos de desarrollo: recursos que sean adicionales y complementarios al apoyo público.
- *La transparencia y rendición de cuentas.* Como en toda gestión pública, es importante que exista adecuada transparencia en las operaciones, de modo que



-como norma general- se conozcan los actores implicados, las finalidades de la operación y las condiciones en las que se realiza.

- Por último, *la demanda de estándares a las entidades financiadas* (due diligence). Es importante que cuantos actores operen con fondos públicos provenientes de FEDES cumplan los estándares ambientales, laborales y de derechos humanos. Esto implica atender en sus estrategias y operaciones a sistemas de gestión de riesgos y medición de impacto sobre las poblaciones y el entorno. Asimismo, se considera importante que las autoridades licitadoras tengan en cuenta dichos estándares en los criterios de selección y valoración.

8.- El Consejo de Cooperación aplaude que el borrador de Real Decreto confirme la naturaleza de FEDES como un instrumento de cooperación financiera para el desarrollo sostenible que canaliza recursos concesionales (art 1.4), a través de ayuda no ligada a la provisión de bienes y servicios por parte de España (art. 2.6) y con vocación de ser parte de la AOD o, en su caso, de la métrica de TOSSD (AOTDS en sus siglas en español) (art 1.4). El Consejo entiende que es adecuado no establecer como preceptivo que todos los recursos canalizados por FEDES tengan que ser computados como AOD, aunque entiende que una cuota ampliamente mayoritaria de esos recursos sean parte de AOD y, en todo caso, contribuyan efectivamente a TOSSD. Para garantizar este compromiso sería razonable que en cada uno de los Planes Estratégicos bienales se establezca como objetivo de política la cuota máxima indicativa de recursos movilizados por FEDES que son ajenos a las posibilidades de registro de la AOD.

9.- El Consejo de Cooperación coincide con la posición que establece el borrador de Real Decreto de admitir que sean beneficiarios de las operaciones de FEDES países que, de acuerdo con los criterios de la OCDE, no forman parte de la lista de los elegibles para recibir AOD (art. 1.4 y 4); y también coincide en dejar abierta la posibilidad de que países no prioritarios de la cooperación española puedan ser ocasionalmente destinatarios de las operaciones de FEDES. No obstante, para evitar un uso indebido de esta flexibilidad sería deseable que: i) se señalase en el borrador de Real Decreto (art. 4) que “esas posibilidades se refieren, en todo caso, a países con debilidades y carencias que lo justifiquen (nunca a países tradicionalmente considerados como desarrollados)”; y ii) que tanto las cuotas máximas, en todo caso menores, de recursos asignadas a países no definidos como prioritarios por el Plan Director vigente o a países no elegibles para la AOD, se definan de manera expresa en el Plan Estratégico bienal.

10.- El Consejo de Cooperación aplaude que el borrador de Real Decreto haga una ampliación sustancial de las operaciones susceptibles de ser desarrolladas por FEDES, en relación con las previstas en la normativa de su antecedente FONPRODE. En concreto, más allá de la relación que se establece en los artículos 5, 6 y 7, el Consejo quiere subrayar como un acierto los siguientes aspectos:

- Que se admita la posibilidad de manejar en la financiación directa, tanto pública como privada, además de los instrumentos habituales generadores de deuda, aquellos otros que admiten, bajo determinadas circunstancias, que el receptor esté eximido de la obligación del reembolso (créditos no reembolsables).
- Que, de manera complementaria, se permita que con cargo a FEDES se pueden desplegar programas de cooperación no reembolsable asociados a la cooperación y la



asistencia técnica. La experiencia internacional revela que ese capítulo es un componente obligado para apoyar la identificación de operaciones y permitir que se disponga de una cartera suficiente de proyectos técnicamente solventes. Ese fondo debe estar abierto a empresas (incluidas las de economía social), sindicatos, consultoras, universidades, ONGD y todos aquellos otros actores que atesoren capacidades técnicas útiles para el diseño de las intervenciones.

- Que se contemple la posibilidad de que, dentro de la financiación directa al sector público, se considere la ayuda programática y los programas por resultados, que implican compromisos plurianuales, en el caso de los países que forman parte de los prioritarios en los respectivos Planes Directores y en el marco de programas acordados con organismos internacionales.
- Que se admita la posibilidad de que la financiación directa al sector público dirigida a las Administraciones subestatales y a otros organismos públicos ajenos a la Administración central pueda hacerse sin la necesidad de garantía soberana, siempre que las normas del país así lo permitan.
- Que se reconozca la posibilidad de emisión de garantías para la cobertura de riesgo en las operaciones de financiación directa al sector público, siempre que la operación pueda encajar en los contratos para este fin suscritos entre la AECID y organismos europeos o internacionales.
- Que se establezca un amplio espectro de instituciones privadas que pueden ser objeto de financiación por parte de FEDES, dentro del capítulo de financiación directa al sector privado; y que, de manera complementaria, se contemple una amplia relación de operaciones que se pueden acoger a esa modalidad, incluyendo instrumentos de deuda, instrumentos de capital, instrumentos híbridos (entre deuda y capital), emisión de garantías, y cooperación no reembolsable.
- Que se definan como beneficiarios de las operaciones con el sector privado a una amplia relación de actores, todos ellos muy apropiados, pero a los que sería necesario añadir las empresas de economía social (una ampliación que también debe formularse en el punto 6 del art. 21).
- Por último, que se contemple la financiación indirecta a fondos y organismos internacionales, bien asociadas de forma subyacente a intervenciones en el sector público o privado de países previamente definidos o bien en forma de apoyos a programas generales de contenido temático o relacionado con la provisión de bienes públicos globales o regionales y para afrontar desafíos compartidos.

Sin ser exhaustiva esta relación es suficiente para concluir que se ha dilatado de manera significativa el campo de actuación posible para FEDES. Siempre que se le dote de recursos y existan las capacidades para la identificación y gestión de operaciones, es esperable que FEDES pueda alcanzar una creciente significación y capacidad transformadora al servicio del desarrollo sostenible. Ese despliegue de capacidades es importante para que, además de participar en fondos e iniciativas de organismos internacionales, FEDES sea capaz de generar una nutrida cartera de iniciativas y proyectos.

11.- De acuerdo con la propuesta, la dirección política y la responsabilidad institucional de FEDES queda encomendada a la AECID y, por tanto, se integra plenamente en la estructura institucional directiva del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible. A su vez, para la



gestión operativa de este instrumento se contempla la existencia de una Gerencia (art. 9), que será parte del equipo directivo de la AECID, con rango de dirección (de acuerdo con la propuesta de Real Decreto de Estatuto de la AECID), existiendo, al tiempo, un Comité Ejecutivo (arts. 11 a 14) presidido por la persona que ocupe la Secretaría de Estado de Cooperación, con dos vicepresidencias, que ocupan las personas que asumen la dirección de la AECID y la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, respectivamente, y a los que se añaden diecisiete vocales provenientes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, Presidencia de Gobierno y AECID, además del Gestor de FEDES, que asume la secretaría del Comité. De esa configuración emanan tres comentarios por parte de este Consejo

- A través de la estructura mencionada se pretende reafirmar el papel directivo que la AECID se propone tener en la orientación y gestión de esta modalidad de cooperación. Que este papel lo cumpla de manera plena dependerá muy crucialmente del reforzamiento de los equipos de especialistas en este campo en el seno de la AECID y del sistema de relaciones que establezca con otras instituciones (como ICO y COFIDES, entre otras) y con los actores sociales (empresas, ONGD, consultoras, personas expertas, etc.) que puedan contribuir a diseñar e implementar las operaciones.
- Animada igualmente por el propósito de fortalecer el papel directivo de la AECID, se prevé que las OCE (además de otras representaciones del Estado en el exterior) operen como agentes en la identificación de operaciones (art 17). Aunque se trata de un objetivo deseable, esa implicación será difícil que se produzca sin un reclutamiento para las OCE de personal experto en el ámbito propio del instrumento, además de que se promueva y mantenga un programa continuado de formación que permita desarrollar capacidades en este campo en el seno de la AECID.
- Por último, el Consejo considera muy recomendable que el Consejo Ejecutivo de forma regular se abra a actores no gubernamentales (sector privado empresarial, empresas de economía social, sindicatos, consultoras o personal experto) de acuerdo con la temática de las reuniones, además de confirmar la presencia regular (como ha venido siendo en estos últimos años) de la Coordinadora Estatal de ONGD. Se apelará para ello a la posibilidad que el borrador establece de cursar invitaciones para la asistencia con voz, pero sin voto, de personas que puedan contribuir a los procesos de debate y decisión.

12.- El Consejo de Cooperación saluda la simplificación en los procesos de decisión sobre las operaciones que establece el borrador de Real Decreto. La inconveniente complejidad de ese proceso constituye una de las principales limitaciones que ha arrostrado FONPRODE en su gestión. A través de esta propuesta normativa se pretende simplificar considerablemente esos procesos, para mejorar la agilidad, autonomía y eficacia del instrumento, sin debilitar los procesos de control y de garantía que deben acompañar un manejo responsable de los fondos públicos. En particular, se quieren resaltar las siguientes mejoras:

- Que para la aprobación de las operaciones baste con el informe previo preceptivo de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, en lugar de los múltiples informes requeridos anteriormente en el caso de FONPRODE. Además, todas las operaciones al llegar al Comité Ejecutivo de FEDES deberán llevar un informe de su



impacto en déficit público elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado.

- Que para la aprobación, cancelación o modificación de operaciones por debajo de 12 millones baste con la decisión de Comité Ejecutivo de FEDES y la resolución correspondiente de la Dirección de AECID, quedando pendiente de decisión del Consejo de Ministros y Ministras solo para aquellas operaciones por montos superiores a los 12 millones o para la autorización de una operación que afecte a un país beneficiario de la iniciativa HIPC. En este último caso deberá haber un pronunciamiento favorable de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Esta autonomía decisora de la AECID también se confirma en el caso de reestructuración o condonación de activos por debajo de 500.000 euros.
- Que haya la posibilidad de financiar líneas de crédito con cargo a las cuales, una vez autorizadas, se puedan cargar operaciones singulares sin necesidad de una tramitación compleja.

III.- ASPECTOS MEJORABLES

13.- El texto del borrador de Real Decreto sobre FEDES parece sugerir que el diseño, implementación y evaluación de las operaciones son aspectos que corresponden de forma exclusiva (o preferente) a las instituciones públicas implicadas. A los actores no gubernamentales parecería que les corresponde el papel de mera vigilancia o de consulta para asegurar el debido uso del instrumento. Si esta fuese la interpretación que tienen los autores de la propuesta legislativa, el Consejo de Cooperación no coincidiría con su visión acerca de lo que debe ser FEDES. El Consejo reconoce que los recursos, la dirección política y la responsabilidad de gestión de FEDES es pública y residenciada muy centralmente en la AECID, pero entiende que el instrumento (el diseño e implementación de las operaciones) debe estar abierto a la implicación activa de los actores del sistema de cooperación que sean pertinentes para cada caso. Es importante contar en ocasiones con la colaboración de empresas privadas o empresas de economía social, de equipos de consultores o empresas de ingeniería, de ONGD y cooperativas, tanto de España como de los países socios, que se impliquen en las operaciones. Al igual que sucede con la cooperación para el desarrollo, también FEDES debe ser un instrumento abierto a todas las capacidades y posibilidades transformadoras de los actores del sistema de cooperación. Tómese como ejemplo la intervención de impacto a través del Fondo Huruma, donde además de instituciones públicas participantes (como AECID, COFIDES o la UE) se ha contado con empresas privadas (como AGWA, Central Cresol Base o Cresol Instituto), diversas cooperativas y ONG sobre el terreno. Apenas se menciona este aspecto en todo el texto del Real Decreto, limitando el campo de las alianzas a organismos internacionales e instituciones financieras internacionales (ambas sin duda necesarias). El Consejo considera que este aspecto se debería corregir con un artículo que haga expresa esta voluntad de apertura del instrumento al conjunto de los actores sociales, siempre que su concurso sea pertinente para la operación de que se trate.

14.- En similar línea, también se echa de menos que el borrador de Real Decreto no haga alusión a la necesidad de establecer vínculos de FEDES con la cooperación descentralizada, no solo para que esta pueda contribuir a operaciones diseñadas por FEDES, sino también para que FEDES pueda complementar intervenciones de desarrollo promovidas por la cooperación



descentralizada. Este vínculo es más necesario si cabe cuando algunas cooperaciones autonómicas (como la catalana o la vasca) están desplegando su propia regulación e instrumentos de cooperación financiera para el desarrollo sostenible.

15.- Antes se ha señalado que una de las aportaciones positivas de la nueva regulación propuesta es que amplía la variedad de operaciones susceptibles de ser financiadas con cargo a FEDES. No obstante, se mantiene con un tono muy restrictivo el recurso a operaciones en moneda local. En concreto, el artículo 18.3 c) señala que “excepcionalmente, y previo informe favorable de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, podrá ofrecerse financiación en la moneda local del país destinatario”. El recurso a operaciones en moneda local constituye, sin embargo, una práctica que se ha extendido en el seno de las instituciones financieras internacionales, para evitar que un país en desarrollo, con una moneda débil, tenga que afrontar los desajustes que se produzcan entre el endeudamiento en monedas internacionales y su capacidad de pago en moneda local (soportando el riesgo cambiario). El Consejo entiende que FEDES debería tener en este aspecto una regulación más permisiva, estableciendo siempre los procedimientos de provisión de los riesgos asociados al tipo de cambio, sin recargarlos sobre el coste de las operaciones para el beneficiario, especialmente cuando se trata de un país de bajo ingreso.

16.- Además de establecer los mecanismos de transparencia de FEDES (cosa que se hace en el artículo 26), el Consejo de Cooperación considera que FEDES debería tener claramente establecido un procedimiento de reclamaciones y quejas, de modo que la voz de los afectados por decisiones incorrectas o mejorables pueda ser escuchada. Esto es especialmente indicado en un instrumento como FEDES que convoca a múltiples actores en torno a operaciones complejas que pueden devengar obligaciones posteriores a los beneficiarios. Es deseable que, si alguna intervención lesiona los intereses de los actores implicados y en especial de los beneficiarios, haya un canal establecido para cursar la queja y darle respuesta.

17.- El borrador de Real Decreto avanza poco en la clarificación de la compleja estructura institucional por la que atraviesan los procesos de gestión de las intervenciones. En FEDES, al menos en su primera etapa, seguirá produciéndose el concurso de AECID, ICO y COFIDES, lo cual en ocasiones puede producir distorsiones como consecuencia de la diversa cultura organizativa, dinámica de trabajo y prioridades que afectan a cada una de estas instituciones. En la nueva normativa ICO sigue manteniendo su función como agente financiero público, desplegando su función en la instrumentación técnica, la contabilidad, la caja, las funciones de agente pagador y de cobro, la cancelación de activos y la elaboración de la documentación legal para convenios y contratos con otras instituciones, entre otras. Por su parte COFIDES se supone que apoya técnicamente a la AECID en las operaciones con el sector privado, a través de sus funciones de apoyo en la identificación, la estructuración de operaciones, el seguimiento y la elaboración de informes, incluidos los de evaluación. La relación de FEDES con esta institución es, sin embargo, poco precisa en la normativa propuesta. Pareciera sugerirse, sin que esté claro en la formulación, que ese papel es provisional (y no necesariamente exclusivo), durante el período de dos años, entendiendo que posteriormente esa relación de preferencia se disuelve, sin que ello implique que no se pueda solicitar un apoyo puntual en el futuro. En relación con este aspecto, el Consejo quisiera realizar las siguientes precisiones:

- En primer lugar, la falta de claridad que sobre este aspecto se aprecia en la propuesta de Real Decreto es consecuencia de no haber avanzado de forma más decidida en una



ordenación del marco institucional y operativo de la cooperación financiera promovida por el Estado. Es esa una tarea pendiente, señalada en el informe del Grupo de Recursos y Capacidades del Consejo, sobre la que se volverá en el siguiente apartado de este dictamen.

- En segundo término, la flexibilidad y autonomía operativa de FEDES aconseja no establecer relación de exclusividad alguna en materia de asesoramiento técnico para la identificación, estructuración financiera, medición de riesgos, implementación y seguimiento y evaluación de las operaciones. Son diversos los actores -incluida la propia AECID- que podrían aportar estas competencias, de acuerdo a la naturaleza de la operación. Ahora bien, ese rechazo a la exclusividad debe ir acompañada del reconocimiento de que existen en el seno de COFIDES, que es una sociedad anónima mercantil estatal, unas capacidades técnicas que pueden ser de enorme valor para la adecuada gestión de FEDES.
- Finalmente, para que la AECID alcance un mayor protagonismo en la gestión efectiva de FEDES (no digamos si además pretende ser autosuficiente para la gestión de ese instrumento), se requiere de un plan ambicioso de despliegue de capacidades técnicas y humanas, con conocimiento especializado, en el seno de esa institución. Y es necesario, además, crear la cultura institucional y de trabajo que se necesita para gestionar este tipo de instrumentos financieros, que es distinta a la propia empleada en la gestión de la ayuda no reembolsable.

18.- En la exposición de motivos del Real Decreto se alude a la necesidad de elaborar un Plan Estratégico de FEDES de carácter bienal. No obstante, este mandato, que es totalmente recomendable, no se traslada al articulado del Real Decreto. Por ello, el Consejo de Cooperación considera que sería conveniente añadir un artículo (o, incluso, una sección) que expresamente se oriente a la planificación de las actividades de FEDES, donde se aluda a la necesidad de elaborar un Plan Estratégico bienal, definiendo las características que se espera que tenga ese documento, y se aluda quizá también a las Memorias Anuales (de las que se habla, entre otros en el art 25).

19.- En el artículo 25 de la propuesta de Real Decreto se fijan las funciones del Consejo Superior en relación con el funcionamiento de FEDES. No obstante, se trata de una redacción confusa que sugiere que el Consejo es receptor de información, pero no se precisa que este organismo emita opinión en forma de informes o dictámenes a los órganos gestores de FEDES y al sistema de cooperación. A este respecto se sugiere:

- Que se exprese de manera nítida que tanto el Plan Estratégico bienal como el Plan de Evaluaciones bienal deben ser dictaminados por parte del Consejo Superior como parte del proceso de su respectiva tramitación.
- Que los contenidos (y modificaciones) del Código de Financiación Responsable de la Cooperación Española serán objeto de un dictamen previo por parte del Consejo Superior.
- Que las Memorias Anuales serán informadas por parte del Consejo Superior (la información puede ser emitida oralmente en una sesión de la Comisión Permanente, sin necesidad de tener que dar lugar a un dictamen escrito, salvo que por alguna razón se considere preferible acometer esa tarea). El texto que recoja el contenido de la sesión



será remitido al Congreso y al Senado acompañando a las Memorias anuales para que se conozca la posición de los actores del Consejo.

- Que el resto de información (evaluaciones concretas o metodologías de gestión) prevista en el artículo 25 será objeto de traslado al Consejo Superior simplemente para su conocimiento.

IV.- HACIA UN SISTEMA MÁS COHERENTE E INTEGRAL

20.- Aun cuando la normativa prevista en la propuesta de Real Decreto supone un importante paso adelante respecto a FONPRODE y da respuesta a muchos de los problemas que afectaban a ese instrumento, hay que reconocer que mantiene algunos rasgos que pueden limitar la proyección de la cooperación financiera española, especialmente si se compara con cómo se define el marco institucional de esta modalidad de cooperación en países de nuestro entorno. En muchos de ellos, aun cuando la dirección política radique en el Ministerio o agencia responsable de la cooperación, la gestión se realiza desde instituciones financieras especializadas. Muchas de ellas tienen naturaleza de bancos (otras son sociedades financieras), lo que les permite captar recursos directamente en los mercados y operar con plena autonomía, bajo la supervisión de los órganos reguladores, para conveniar o contratar con terceras instituciones. FEDES no puede hacer ni una cosa ni otra, al ser un Fondo sin personalidad jurídica, integrado en una institución (la AECID) que carece de carta bancaria, por lo que depende de las asignaciones presupuestarias y de sus propios fondos. Este problema se une a otro que deriva de las dificultades que se presentan en el caso español para aprovechar las complementariedades entre diversos fondos de naturaleza pública que operan en campos afines, aunque con propósitos diferenciados. En este aspecto, el panorama en el caso español es notablemente fragmentado, con diversos fondos de cuantía limitada, lo cual va en contra de la proyección internacional de nuestras instituciones y de la escala de las operaciones e iniciativas que se pongan en marcha. Superar estas limitaciones supone avanzar hacia una ordenación de la arquitectura institucional de la cooperación financiera. Como apuntaba el documento del Grupo de Recursos y Capacidades: “El propósito debiera ser buscar una gestión integrada de fondos que operan en campos afines, entre los cuales puede haber notables complementariedades y que requieren parecidas competencias técnicas de gestión, pero ese proceso debe hacerse con el cuidado requerido para garantizarse que se preserva la especialización de cada fondo y los niveles de calidad en la gestión”.

21.- En relación con lo señalado en el punto anterior, la Ley 1/2023 de 20 de febrero establece en su disposición adicional segunda que: “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, se creará un grupo de trabajo encargado de formular una propuesta para el futuro diseño institucional de la cooperación financiera española para el desarrollo sostenible”. Han pasado largamente los seis meses prescritos y no parece haberse avanzado en la creación de ese grupo. El Consejo de Cooperación insta al gobierno a constituir ese grupo de trabajo a la mayor brevedad posible. Al tiempo, recomienda que ese grupo tenga una composición de capital experto equilibrada en función de las competencias, experiencia, sensibilidad y género de sus componentes; se sugiere que el grupo de trabajado dialogue con los actores implicados; y se demanda que las conclusiones a las que accedan sean objeto de debate e informe por parte del Consejo Superior de Cooperación.



V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

22.- Acorde con lo señalado en los párrafos anteriores, el Consejo de Cooperación valora positivamente la propuesta de Real Decreto sobre el Reglamento de FEDES. Considera que afronta una parte importante de las restricciones que limitaban la capacidad operativa de su antecedente FONPRODE y sienta las bases para que la cooperación financiera para el desarrollo sostenible pueda desplegarse con mayor capacidad y vigor en el seno de la cooperación española, contribuyendo al proceso de escalamiento al alza de la AOD que se pretende impulsar en los próximos años. En ese proceso, es obligado que haya una adecuada previsión y contabilización rigurosa del componente de AOD de los recursos FEDES. En similar línea, el Consejo anima a acelerar los procesos de tramitación y de efectiva aplicación de esta norma, para traducirla, cuanto antes, en términos operativos, generando las capacidades, acuerdos institucionales y alianzas con actores necesarias para ello.

23.- Señalada la valoración global, el Consejo quiere formular cinco recomendaciones que ayuden al proceso de desarrollo y aplicación de la norma:

- En primer lugar, el borrador de Real Decreto confirma la sujeción del nuevo instrumento a los principios y objetivos de la cooperación española establecidos en la Ley 1/2023 y a las prioridades que, en cada momento, defina el Plan Director vigente. El Consejo de Cooperación anima a los responsables de la cooperación a que esa declaración se traduzca de forma nítida en la definición estratégica y operativa del instrumento, a través del Código de Financiación Responsable, del Plan Estratégico bienal y demás protocolos operativos.
- En segundo lugar, el Consejo considera que la aprobación y puesta en marcha de FEDES, de acuerdo con lo previsto en la propuesta de Reglamento, requerirá por parte de la AECID de un despliegue de recursos humanos y técnicos, tanto en la sede como en las OCE, de los que ahora carece, siendo además necesaria una profunda adaptación organizativa y de los perfiles de la plantilla. El Consejo anima al Gobierno a dar conocimiento cuanto antes de los planes relativos a esos procesos de ampliación de capacidades de la AECID.
- En tercer lugar, el Consejo de Cooperación anima a los redactores del proyecto a incluir un apartado (artículo o párrafo) en el que se deje señalado que el despliegue operativo del instrumento, en todas sus fases -desde la identificación a la evaluación- está abierto a la implicación del conjunto de los actores de la sociedad española y, en particular, de aquellos especializados en la acción de desarrollo, de acuerdo con las capacidades del actor y las características de cada intervención, requiriéndose, por tanto, de los gestores voluntad y habilidad para construir las correspondientes alianzas.
- En cuarto lugar, incluso con las mejoras que prevé FEDES, la capacidad operativa de la cooperación financiera española va a estar por detrás de la que esa modalidad tiene en otros países de nuestro entorno. Por ese motivo se anima al Gobierno a que se avance en la tarea de clarificación institucional de este campo, a la búsqueda del fortalecimiento y escala que proporcionaría una institucionalidad más integrada, que sea capaz, a la vez, de respetar la finalidad y naturaleza propia de cada fondo. Y, para eso, se insta a que se cumpla lo establecido la disposición adicional segunda de la Ley 1/2023 y se constituya el grupo de trabajo para estudiar este aspecto, buscando que ese grupo sea plural y



equilibrado en su composición, que su trabajo esté abierto al diálogo con los actores implicados y que el informe a que dé lugar sea dictaminado por el Consejo Superior.

- Por último, el Consejo propone que se reforme el artículo referido a las funciones del Consejo Superior de Cooperación para dejar claro que es obligado el dictamen de ese órgano en los casos de la aprobación y reforma del Código de Financiación Responsable, del Plan Estratégico bienal y del Plan de Evaluaciones bienal; que se le requiere un informe (que puede ser escrito) en el caso de las Memorias anuales; y que será informado en el resto de los casos.