

Respuesta a la Consulta Pública Previa a la elaboración de un anteproyecto de nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global

1. Antecedentes

Desde CEOE Internacional se ha venido realizando un ejercicio de reflexión, a través de un Grupo de Trabajo de Cooperación al Desarrollo de la Comisión de Relaciones Internacionales, en paralelo con el Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos de la Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación al Desarrollo, conscientes de que el panorama de situación de la cooperación al desarrollo ha sufrido cambios desde la promulgación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Fruto de este proceso de reflexión, se han venido identificando una serie de **desafíos**, que consideramos deben ser tenidos en cuenta en esta consulta:

En primer lugar, se ha tenido una valoración de las empresas más orientada a la acción social y no tanto a la ejecución de proyectos con impacto social, económico y medioambiental de desarrollo sostenible basada en su competitividad y como líderes, a nivel global, en una amplia gama de sectores. La cooperación española al desarrollo debe adaptarse a la Agenda 2030 y a la Agenda de Acción de Addis Abeba, que, entre otros aspectos, conceden un papel imprescindible a la actividad financiera y comercial privada nacional e internacional en el logro de los objetivos del desarrollo sostenibles.

En segundo lugar, para que la cooperación al desarrollo se convierta en una política palanca de especial relevancia en el desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, así como en uno de los principales vectores de nuestra proyección en el exterior, es imprescindible que esté sometida a una fuerte dirección política que la dote de una estrategia duradera y la refuerce de forma gradual y continua desde los puntos de vista financiero, técnico y humano.

Asimismo, se han realizado las siguientes **consideraciones, con carácter general**:

- La Agencia Española de Cooperación al Desarrollo – en adelante, AECID – parece estar en desventaja competitiva frente a las agencias / bancos de desarrollo de otros países, tanto en la captación fondos europeos y multilaterales como en el liderazgo de proyectos, que aseguren un retorno de las aportaciones financieras españolas a la Unión Europea y los bancos multilaterales de desarrollo, que tengan un

impacto cualitativo y cuantitativo en desarrollo y refuercen la proyección exterior de España.

- La cooperación financiera en nuestro país presenta un alto grado de fragmentación institucional, que dificulta una coordinación de los diferentes instrumentos financieros en los países priorizados por la Cooperación, al tiempo que no dispone de una entidad que pueda captar financiación en los mercados de capital y, por tanto, reducir la dependencia de la cooperación financiera española de los Presupuestos Generales del Estado. Por otra parte, la fragmentación dificulta también una interlocución equilibrada y eficaz con las instituciones comunitarias en esta materia.
- La AECID, en sede y en terreno (Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales y Centros de Formación), podría reforzar el marco de colaboración con las empresas y fundaciones empresariales/corporativas, de manera que se permita un pleno aprovechamiento de su actividad filantrópica, dejando de ser percibidas únicamente como donantes de fondos y pasando a ser tenidas en cuenta también en otras facetas no menos importantes, como son la gestión del conocimiento, el desarrollo de negocios inclusivos y la definición de políticas públicas en sectores de gran importancia para el desarrollo de los países, como son las energías renovables, la gestión del ciclo del agua o las microfinanzas, por citar algunos.
- El compromiso de las empresas y de las fundaciones empresariales/corporativas en la ayuda humanitaria podría tener un marco de cooperación formal y unos protocolos de actuación, que facilitasen la creación de alianzas, tanto en sede como en terreno, permitiendo su implicación en la respuesta a las emergencias humanitarias y en la gestión postcrisis.
- África es una prioridad de la cooperación en estos momentos, con una importante dotación de fondos a nivel comunitario, al mismo tiempo que hay que seguir haciendo un especial esfuerzo en América Latina y el Caribe, incluso en cuanto a cooperación técnica se refiere, al objeto de “no dejar a nadie atrás” en la salida de la crisis.
- Dados los desafíos planteados es crucial, que se lleve a cabo una reforma coherente del sistema de cooperación al desarrollo, que permita llevar a cabo las propuestas o recomendaciones que se plantean en este documento.

2. Recomendaciones

Considerando lo expuesto, CEOE ha elaborado una serie de **recomendaciones, en particular**, que podrían resumirse de la forma siguiente:

2.1. AECID

1. **Identificación, diseño, licitación/contratación y seguimiento de programas/proyectos:**

La AECID debería tener la capacidad de convertirse en una agencia especializada en la identificación, diseño, licitación/contratación y seguimiento de programas, que lleven aparejados proyectos con impacto en desarrollo, así como ser capaz de liderar este tipo de iniciativas por su cuenta o en cooperación con otras agencias de desarrollo nacionales o entidades financieras multilaterales.

2. **Licitaciones de obra:**

Al igual que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras agencias de desarrollo nacionales, la AECID debería licitar de forma directa y desligada los proyectos de obra y, en su caso, delegarlos en las autoridades nacionales, siempre y cuando el proceso de selección y adjudicación se realice de acuerdo con la normativa española.

3. **Autonomía y estructura:**

Para la consecución de este objetivo, la AECID debería dotarse de una estructura más sectorial o temática que por zonas geográficas, atendiendo a criterios de profesionalización y de especialización. Una mayor autonomía sólo debería contemplarse en el marco de una reforma profunda de la Agencia.

4. **Capacidades:**

Una Agencia especializada en el desarrollo de proyectos implica la necesidad de reforzar las capacidades humanas y técnicas de la Agencia, en línea con las Recomendaciones del Examen de Pares de la OCDE del año 2016.

5. **Conocimiento y experiencia con el sector privado:**

Es fundamental que, además de reforzar las capacidades internas de la Agencia, ésta se pueda apoyar en el conocimiento y experiencia del sector privado desde las fases más tempranas y estratégicas de las intervenciones, de manera que un alineamiento con la operativa empresarial permitiría atraer una mayor participación e inversión de las empresas en los distintos instrumentos. Consideramos necesario que la AECID se pueda dotar de unos mecanismos de contratación de servicios profesionales especializados, en sede y oficinas técnicas, a través de procedimientos abiertos y transparentes.

6. **Fondo de asistencia técnica:**

Para contar con una cartera de proyectos que sean financiables y que, a su vez, respeten los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, consideramos prioritario que la Agencia cuente - al igual que las instituciones financieras multilaterales y las agencias nacionales de desarrollo -, con un fondo no reembolsable de asistencia técnica propio, que le permita financiar y licitar de forma directa y desligada proyectos de capacitación institucional, estudios de viabilidad y de ingeniería en aquellos ámbitos priorizados en los Marcos de Asociación País (MAP) y los Marcos de Asociación Estratégica (MAE).

7. **Definición de alianzas público-privadas para el desarrollo:**

Es necesaria una definición clara de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD), como instrumento relevante para el diseño de políticas y consiguiente desarrollo de programas que lleven aparejados proyectos con impacto en desarrollo y que permita su alineamiento con el ODS 17 de la Agenda 2030.

Nuestras empresas, muchas de ellas a través de sus fundaciones, están dispuestas a compartir sin ningún tipo de contraprestación económica conocimientos y experiencias, que puedan ser útiles en la definición y aplicación de políticas públicas. Sin embargo, la tendencia a percibir a las empresas como meros donantes de financiación y no como gestores del

conocimiento, así como la existencia de marcos de colaboración poco flexibles y excesivamente garantistas, impide que las propuestas se materialicen en iniciativas de gran valor añadido que contribuyan al logro de los objetivos del Plan director y de los MAP. Así, por ejemplo, propuestas que encajen en las prioridades de la Cooperación Española y que no supongan ninguna contraprestación económica por parte de la Agencia deberían ser objeto de una relación directa.

La AECID debe fomentar un marco de colaboración entre empresas, organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y universidades, con el fin de identificar complementariedades, que puedan ser provechosas para todas las partes implicadas.

8. Colaboración AECID/ICEX con sector privado (Empresas/Fundaciones empresariales/corporativas):

La AECID debe acompañar a las empresas en aquellos países priorizados por la Cooperación Española con el objetivo de dar a conocer las iniciativas y facilitar las alianzas con actores públicos y privados, nacionales e internacionales, mediante la organización de delegaciones directas o inversas, encuentros y talleres. Asimismo, recomendamos que se estudie la posibilidad de estrechar la colaboración entre la AECID y el ICEX en el marco de programas como IMPACT+ o los Partenariados Multilaterales.

2.2. Cooperación financiera

- Presupuestos Generales del Estado:

La cooperación financiera española no debería depender en cuanto a la dotación de sus recursos de manera exclusiva de los Presupuestos Generales del Estado, de tal manera que la movilización financiera destinada al desarrollo no quede totalmente vinculada al marco general de criterios económicos y legales, que inciden en la formulación de las cuentas anuales del Estado y, por lo tanto, en la asignación de recursos destinados a los instrumentos financieros de desarrollo.

En el proyecto de Ley de PGE-22, desde CEOE, hemos valorado positivamente el hecho de que se haya producido un aumento presupuestario de prácticamente el 60% en el programa de cooperación para el desarrollo, considerando el proceso de reformas del sistema de cooperación español y el esfuerzo llevado a cabo – en el marco de la estrategia para enfrentar la crisis generada por la COVID – en el suministro de vacunas, que nos va a permitir llevar a cabo el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenibles desde el punto de vista económico, social y

medioambiental alineados con la Agenda 2030 y los 17 ODS por parte de los diferentes actores de la cooperación española con el deseo de potenciar las alianzas público privadas de desarrollo.

- **Ejercicio de reflexión banco de desarrollo:**

Es necesaria una seria reflexión sobre el modelo institucional español, basado en agentes diversos con misiones variadas y limitadas. La falta de un banco de desarrollo nos sitúa en posición de desventaja frente a los homólogos europeos- Alemania, Francia e Italia- a la hora de recabar recursos en los mercados de capitales. Teniendo en cuenta que una solución de este tipo requiere un modelo de gobernanza equilibrado, que considere los intereses de todas las partes involucradas, recomendamos que se inicie un ejercicio de reflexión en profundidad sobre esta cuestión.

La atracción de inversión privada en desarrollo sostenible es un factor fundamental.

- **Fondo de Promoción al Desarrollo - FONPRODE:**

1. Procedimiento:

La normativa del Fondo de Promoción al Desarrollo – en adelante, FONPRODE – está llamada a desempeñar un papel trascendental en la financiación de proyectos, que lidere España. Sin embargo, la naturaleza excesivamente reglamentista de la normativa del FONPRODE resta la rapidez, la flexibilidad y la efectividad, que requieren este tipo de financiaciones para competir con otros financiadores internacionales y articular operaciones más complejas con otras entidades financieras multilaterales u otras agencias de desarrollo nacionales, así como la reducción de informes. Sería deseable que los departamentos ministeriales designaran un único representante en el proceso.

Esta medida debe ir acompañada de un refuerzo de los recursos humanos y técnicos, que permitan internalizar el procedimiento de tramitación y aprobación de los proyectos financiados con cargo a FONPRODE. La atracción de talento en cooperación financiera es un elemento fundamental.

2. Fondo no reembolsable / países de importancia estratégica para España

España debe contar con un fondo no reembolsable para financiar proyectos en países estratégicos para España, que no puedan asumir más endeudamiento por estar calificados como países HIPIC (Heavily Indebted Poor Countries).

3. Garantías:

Con cargo al FONPRODE deberían realizarse aportaciones a entidades o fondos destinados a contra garantizar o a facilitar la emisión de garantías en favor de proyectos que puedan tener un impacto relevante en desarrollo.

4. Línea sector privado (empresas y fundaciones):

Proponemos que el FONPRODE disponga de una línea directa abierta a empresas y al resto de los actores de desarrollo para la financiación de proyectos de inversión, que tengan un fuerte contenido en desarrollo. Por ejemplo, la DEG, entidad dependiente del banco público alemán KfW, tiene por objeto financiar y acompañara a las empresas, que son activas en los países en vías de desarrollo. Entre sus instrumentos se prevén créditos a largo plazo a empresas.

5. Policy based loans:

Préstamos de apoyo presupuestario en sectores estratégicos generando capacidades para que los gobiernos puedan diseñar políticas estratégicas sostenibles.

6. Programas con instituciones financieras internacionales de desarrollo:

Permitir que, en este tipo de programas con instituciones financieras internacionales de desarrollo, la AECID pudiera liderar la cofinanciación en programas de largo plazo sin necesidad de que cada operación tenga que ser autorizada en Consejo de ministros.

7. Emisión de bonos:

Con la normativa actual de FONPRODE no se pueden comprar bonos, pero sí se podría crear una sociedad de propósito específico para el crecimiento del país.

8. Formación a las OTC en cooperación financiera:

Para un mejor conocimiento y articulación de la cooperación financiera se hace imprescindible una formación de los responsables de programas, proyectos y coordinadores.

- **COFIDES**

COFIDES, entidad acreditada para la obtención de fondos europeos y miembro de la asociación europea de instituciones financieras de desarrollo - EDFI -, que integra a las instituciones homólogas de 15 Estados europeos y que impulsa y coordina los vehículos de cofinanciación EFP (European Financing Partners) e ICCF (Interact Climate Change Facility), debe ser tenida en cuenta por sus relaciones con las empresas y su *expertise* en la estructuración de operaciones financieras complejas de programas y proyectos de desarrollo cofinanciados mediante recursos de Global Europe, de entidades homólogas europeas y de bancos multilaterales.

- **Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento - FCAS**

Considerando que una parte importante de los recursos financieros asignados al Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento - en adelante, FCAS - ya han sido ejecutados, recomendamos que sea dotado en los próximos años de nuevos recursos financieros, con el fin de no perder la experiencia y conocimientos adquiridos en América Latina y el Caribe y permitir a la AECID apalancar otros fondos nacionales, europeos e internacionales, que permitan a la AECID liderar proyectos de agua y saneamiento en la región.

2.3. Cooperación delegada

1. Objetivos europeos:

La orientación estratégica y la planificación de la cooperación española al desarrollo debe complementar a la Unión Europea en el logro de sus principales objetivos, entre los que deben destacarse los relacionados con el cambio climático, debiéndose tener en cuenta todas las tecnologías disponibles, que sirvan a la consecución de dichos objetivos.

2. Cartera de proyectos:

Con el fin de garantizar el máximo retorno de las aportaciones del Gobierno de España a la Unión Europea (1.154 millones de euros este año a *Global Europe*- antes NDICI) y las entidades financieras, y de que este tipo de cofinanciación redunde en proyectos que tengan un verdadero impacto en desarrollo y refuercen la imagen de España en el exterior, es fundamental que la Agencia cuente con una cartera de proyectos propia, que pueda ser financiada con cargo a fondos nacionales, europeos (NDICI, FEDS+, garantías, *blending*) o multilaterales. Una cartera de proyectos permitiría a la AECID una mayor capacidad de negociación

frente a otras agencias de desarrollo nacionales e instituciones financieras multilaterales para la captación de fondos adicionales o acceder a la participación en proyectos – por ejemplo, en países fuera de su área de influencia tradicional –, donde la Cooperación Española tuviera especial interés en participar.

3. Coordinación departamental:

Recomendamos que los departamentos y entidades implicadas colaboren en un marco de coordinación más estructurado en sede como sobre el terreno, desde la planificación hasta la financiación y que se actúe de manera coordinada, tanto en los comités de cooperación al desarrollo de la Representación Permanente, ante la Comisión como en TEAM Europe.

Visitas de delegaciones oficiales para la identificación de programas y proyectos en los países en desarrollo:

Siguiendo el ejemplo de los bancos multilaterales, delegaciones de la administración española, integradas por los actores implicados en la identificación y financiación de programas y proyectos, sería conveniente que mantuviesen reuniones técnicas con los representantes de los principales ministerios y agencias de los países en desarrollo socios para identificar, dentro de sus planes de inversión, los sectores y proyectos que podrían ser objeto de financiación o cofinanciación española.

4. Portal- licitaciones:

Sugerimos que la Comisión Europea habilite un portal en el que se publiquen todas las licitaciones, que sean cofinanciadas con cargo a la nueva denominación del instrumento de financiación al desarrollo europeo – *Global Europe* (antes NDICI), para así facilitar la participación de las empresas en las licitaciones del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo – BERD –, el BEI y las agencias de desarrollo de los Estados miembros de la Unión Europea.

5. Proceso de consulta Team Europe Spain/Team Europe initiatives:

Estrategia conjunta que defina de qué manera España quiere diferenciarse y en qué sectores y países. Tenemos que trabajar en un sistema de equipo España – Team Spain – paralelo y convergente con el equipo Europa – Team Europe – y a este respecto es fundamental que los actores podamos participar en un proceso de consulta paralelo a la Comitología, que está teniendo lugar en la programación

de las iniciativas del equipo Europa (Team Europe initiatives) para poder sumar en aquellos proyectos liderados por la Administración española.

2.4. Ayuda humanitaria

1. Especialización y soluciones de valor añadido:

Una ayuda humanitaria eficaz, que contribuya al prestigio de nuestro país, debe enfocarse en un número limitado de países y especializarse en el suministro de bienes y en la prestación de servicios que se adapten a las necesidades de las víctimas en las crisis humanitarias y que aporten un valor añadido. Para que nos valoren como socios fiables, es necesario que nuestra ayuda humanitaria se asocie a soluciones de calidad y alto valor añadido y se aleje de soluciones fáciles, como la mera transferencia de dinero.

2. Iniciativas de prevención en la acción humanitaria:

La ayuda humanitaria no sólo debe reaccionar de manera eficaz a las catástrofes humanitarias sino también desarrollar, atendiendo al principio de especialización, acciones preventivas (capacitación / equipamiento) en aquellos países priorizados por la Cooperación Española que tengan una mayor exposición a las crisis humanitarias (por ejemplo, desastres naturales), para mitigar los efectos más negativos en la población afectada y la respuesta de la ayuda.

3. Protocolos en sede y sobre el terreno:

La implicación y respuesta de las empresas a las emergencias humanitarias no debe obedecer a criterios discrecionales sino seguir protocolos que se activen tanto en sede como sobre el terreno, nada más producirse la crisis humanitaria. Dichos mecanismos de cooperación deben permitir la coordinación y la involucración de las empresas en la Estrategia de respuesta de la Oficina de Ayuda Humanitaria – OAH – a la crisis humanitaria y fase inmediata postcrisis. La implicación de las empresas no debe centrarse tanto en donaciones de dinero como en el suministro de bienes y en la prestación servicios.

4. Adquisición de bienes y servicios. Precalificación empresas:

El aprovisionamiento urgente de bienes y servicios debe realizarse por empresas especializadas, que hayan sido precalificadas en virtud de unos criterios de calidad y conforme a unas listas adaptadas a las circunstancias de cada emergencia. Otra forma de respuesta a las emergencias sería mediante el mantenimiento de un almacén, cuyo stock iría renovándose a medida de sus

necesidades. Las relaciones con las empresas deben recaer sin ningún otro tipo de intermediación en la OAH.

5. Plataforma de consulta con las empresas en sede y en terreno:

Valoramos de forma positiva la creación de una plataforma de consulta permanente en sede y sobre el terreno, que permita impulsar las sinergias entre el sector público y privado (empresas y fundaciones corporativas) con el fin de compartir de manera sistemática los proyectos y fijar mecanismos de colaboración, que eviten solapamientos en las mismas áreas de actuación por parte del sector público y empresarial. Asimismo, sería deseable que las empresas/fundaciones empresariales/corporativas pudieran disponer de un mapa de emergencias geográficas de los países, que precisen ayuda prioritaria.