



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

IX LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

22 de abril de 2008

Núm. 66-1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000052 Proposición de Ley para la modificación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso

122/000052

AUTOR: Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

Proposición de Ley para la modificación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de abril de 2008.—P. D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Manuel Alba Navarro**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Al amparo de lo establecido en los artículos 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds presenta la siguiente Proposición de Ley para la modificación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de abril de 2008.—**Joan Herrera Torres**, Diputado.—**Joan Ridao i Martín**, Portavoz del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

Exposición de motivos

Los Créditos FAD se crearon a partir de un Real Decreto-Ley 161/1976, de 24 de agosto, núm. 16/76, (Jefatura del Estado). «Ordenación Económica. De medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior». Las operaciones crediticias gestionadas por este Fondo están, a su vez, reguladas por el Acuerdo General sobre Líneas Directrices en Materia de Crédito a la Exportación con Apoyo Oficial, conocido comúnmente como Consenso OCDE, del cual España es signataria desde el año 1978. Con posterioridad, este Consenso ha sido modificado a fin de reducir las subvenciones oficiales encubiertas, siendo la más importante el llamado Paquete de Helsinki, aprobado en 1991 y que entró en vigor el año siguiente.

En sus inicios, los créditos FAD surgen como créditos bilaterales de tipo concesional y de carácter ligado, dirigidos a financiar bienes y servicios españoles. Bien es cierto que con el paso del tiempo, este Fondo amplía sus finalidades, convirtiéndose en un instrumento capaz de financiar ayudas humanitarias y de emergencia, llegando incluso a ser utilizado para sufragar cuotas, suscripciones y aportaciones a instituciones financieras internacionales, estudios de viabilidad, así como gastos derivados del control, seguimiento, evaluación e identificación de operaciones empresariales. Hoy por hoy, el FAD se ha convertido así en el cajón de sastre de la cooperación española ante la ausencia de una regulación legal efectiva sobre el mismo y las sucesivas modificaciones que se han venido haciendo a través de las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que acompañan a los Presupuestos Generales del Estado en los últimos años.

La descripción técnica de este instrumento es sumamente compleja, si bien surge en los años 70 como un elemento esencial de internacionalización de la economía española en un contexto de fuerte crisis económica, con el objeto de permitir a las empresas españolas y especialmente a las grandes empresas estatales, acceder a nuevos mercados en los países en desarrollo, colocando a estas empresas en una posición de mayor competitividad frente a sus rivales. De esta forma, desde sus inicios, los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo surgen como un poderoso mecanismo comercial con la finalidad de abrir mercados en los países del Tercer Mundo, potenciando con ello la venta de bienes estratégicos producidos por las grandes empresas españolas, promocionando así las relaciones económicas, políticas y estratégicas con los Gobiernos del Sur.

Si bien desde su nacimiento se ha denominado como Fondo de Ayuda al Desarrollo, hay que destacar que en los años en que fueron creados, España carecía de política oficial de ayuda al desarrollo hasta el punto de ser todavía país receptor de ayudas y estar considerado como País en Vías de Desarrollo por las instituciones internacionales. Recordemos que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional se crea nueve años después de la aparición del FAD, en 1985, mientras que nuestra entrada en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE no se produce hasta diciembre de 1991, es decir, quince años después de la creación de este instrumento crediticio. Todo ello no ha evitado que a lo largo de los cerca de treinta años de vigencia del FAD, estos créditos se han situado como el principal instrumento de la política de cooperación española, a pesar de las notables insuficiencias del mismo desde la perspectiva del desarrollo y la lucha contra la pobreza. Tengamos en cuenta que estamos ante un importante mecanismo generador de deuda por cuanto es responsable del origen del 47% de toda la deuda externa que los países del Sur mantienen con el Estado español. No se debe olvidar que los países del Sur han hecho un importante esfuerzo en los últimos 30 años

para devolver sus créditos, hasta el punto que a nivel global, están pagando mucho más de lo que se les está cancelando. Al mismo tiempo, la dimensión empresarial y comercial de los proyectos que financia ha sido en buena medida responsable de muchas de las deficiencias y pérdidas de efectividad de nuestra AOD, algo reiteradamente señalado incluso por las evaluaciones realizadas por instituciones internacionales en los últimos años.

En repetidas ocasiones, el Parlamento se ha pronunciado en el sentido de solicitar una adecuada regulación legal de los créditos FAD a través de una reforma en profundidad del instrumento para adecuarlo así a los nuevos retos y compromisos de la política española de cooperación y ayuda. Más recientemente, el 2.º Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008, aprobado por Consejo de Ministros el 28 de enero de 2005, ha definido e identificado nuevos compromisos de España, como país donante, en la lucha contra la pobreza en el mundo y la ayuda para un desarrollo social y humano sostenible, respetuoso y duradero, donde muchas de las inercias y de las operaciones económicas y comerciales que venía financiando este Fondo concesional de ayuda ligada se sitúan fuera de la misma, por lo que urge una reformulación de este instrumento para adecuarlo a los nuevos objetivos señalados en este nuevo Plan Director, y en especial en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Al mismo tiempo, diferentes instituciones internacionales, como Naciones Unidas y el PNUD, han solicitado la progresiva eliminación de la ayuda ligada como los FAD españoles, en la medida en que supone una ayuda encubierta a la industria de los países donantes mientras que resta valor a la lucha contra la pobreza, significando así un uso ineficaz de los recursos de los contribuyentes.

De esta forma, España tiene pendiente una profunda reforma legal de los créditos FAD, desde los siguientes ejes:

- Suprimir el conjunto de la AOD financiada desde el FAD y que pertenecen a instrumentos, objetivos y prioridades tan distintas como dispares, tales como donaciones, ayudas humanitarias, cuotas a Instituciones Financieras Internacionales, aportaciones voluntarias a Instituciones Financieras y no Financieras de carácter multilateral y ayudas de emergencia, resituándola en sus programas específicos.

- Reconducir las ayudas a la exportación de empresas españolas en el exterior hacia otros instrumentos comerciales específicamente creados al efecto que impidan desvirtuar el conjunto de la AOD española, condicionándolas a criterios de responsabilidad social, medioambiental y de cumplimiento de los derechos humanos.

- Proceder a una eliminación progresiva de la ayuda ligada en la cooperación española, en línea con lo que han hecho otros países donantes y han pedido

reiteradamente instituciones y organismos internacionales.

— Evitar la utilización masiva de instrumentos crediticios en la AOD que aumenten la situación de endeudamiento en los países pobres y exijan posteriormente actuaciones de envergadura para aligerar, reducir o refinanciar esta deuda, que tantos problemas origina en países pobres altamente endeudados.

— Impedir que actuaciones urgentes de la política de cooperación internacional, como las derivadas de la ayuda humanitaria y de emergencia, se vean distorsionadas y retrasadas por la naturaleza y complejidad de instrumentos comerciales como el FAD.

— Detener la pérdida de calidad y eficacia en nuestra AOD originada por el peso de un instrumento de naturaleza estrictamente comercial utilizado habitualmente para la apertura de mercados y la internacionalización de empresas españolas en países y áreas ajenas a las prioridades marcadas por los documentos estratégicos aprobados por el Parlamento y por el propio Gobierno para la cooperación española.

Más allá de la necesidad de la reforma legal motivada desde la perspectiva de estos ejes señalados, existe también una obligación legal para llevar a cabo inmediatamente dicha reforma. Obligación legal establecida en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, la cual dictaminaba que el gobierno español debía presentar antes del fin de la Legislatura pasada un Proyecto de Ley de regulación de los créditos FAD. El gobierno español ha incumplido esta obligación, de la misma manera que ha incumplido la Disposición Transitoria Tercera de la misma Ley, que le obligaba a presentar en el mismo plazo un Proyecto de Ley de Regulación de los créditos CESCE para minimizar su impacto en la generación de deuda.

Así, por esta irresponsabilidad del gobierno en el cumplimiento de unas obligaciones establecidas por ley y por todo lo expuesto anteriormente, se presenta la siguiente

Proposición de Ley

TÍTULO PRELIMINAR

Del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)

Artículo 1. Objeto.

1. La presente Ley tiene por objeto la reforma del principal instrumento de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) española, con los siguientes objetivos:

a) Dotar de mayor rigor y efectividad a la política española de cooperación internacional.

b) Avanzar en el logro de nuestros compromisos internacionales como país donante, dando así cumplimiento a las reiteradas peticiones que diferentes instituciones internacionales han venido haciendo para eliminar las numerosas disfunciones creadas por este instrumento, dotando de mayor coherencia y efectividad a los objetivos definidos en el Plan Director de Cooperación Internacional, así como a los compromisos asumidos ante Naciones Unidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio al cualificar nuestras acciones de cooperación con los países más pobres, eliminando los créditos comerciales de carácter ligado de la AOD española.

2. La presente Ley reorganiza los objetivos e instrumentos acumulados en el FAD, con el objeto de ubicar en sus correspondientes unidades administrativas y de gestión, entre otros, las siguientes acciones que conforman la política de cooperación española que concurren en la configuración actual en el FAD:

- a) La promoción comercial española en el exterior.
- b) La internacionalización de nuestras empresas.
- c) La apertura de mercados emergentes.
- d) La lucha contra la pobreza.
- e) La dotación de infraestructuras básicas.
- f) La exploración de operaciones viables comercialmente.
- g) Las aportaciones a instituciones multilaterales.
- h) La ayuda de emergencia ante catástrofes imprevisibles.
- i) La ayuda humanitaria ante situaciones de conflictos.
- j) Las donaciones de bienes y productos de primera necesidad.
- k) Los proyectos de carácter medioambiental, el desarrollo humano y sostenible.
- l) La creación de tejido productivo.
- m) Los estudios de viabilidad técnica.

3. La presente Ley tiene por objeto ubicar cada una de las múltiples acciones que concurren en el FAD en su ámbito correspondiente considerando que son instrumentos y recursos que deben procurar la Ayuda al Desarrollo de los países más pobres a los que se dirigen.

TÍTULO PRIMERO

Artículo 2. Del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

1. Se crea un nuevo Fondo de Ayuda al Desarrollo de segunda generación, concebido como un instrumento de financiación de proyectos de desarrollo no crediticio, de Estado a Estado, con carácter de donación, dirigido a proporcionar bienes, equipamientos e infraestructuras esenciales a los países más pobres dirigidos a la lucha

contra la pobreza, en línea con los objetivos aprobados en los Planes Directores de Cooperación Española y en cumplimiento de la agenda internacional contenida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. En virtud de lo establecido en el apartado anterior, el Fondo de Ayuda al Desarrollo estará destinado a los Países Menos Adelantados (PMAs), países de renta baja y países de renta media baja.

3. Los proyectos aprobados deberán contar con la corresponsabilidad de ambos Estados en la aprobación, ejecución y valoración del proyecto.

4. Los recursos surgidos de este Fondo podrán computar como Ayuda Oficial al Desarrollo siempre que cumplan los requisitos establecidos por el CAD para ello.

Artículo 3. Catálogo de operaciones.

1. En la configuración del FAD se establecerá un catálogo de acciones de promoción socioeconómica y desarrollo social básico a realizar en los países destinatarios, coherentes con lo establecido en el Plan Director de Cooperación Española, conforme a los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza de cada país y acordadas en las Comisiones Mixtas celebradas entre el Gobierno español, el receptor y las contrapartes, dando prioridad al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) suscrito por España ante Naciones Unidas.

2. Este catálogo de acciones será aprobado por el Consejo de Cooperación al Desarrollo en ejercicio de sus competencias, teniéndose también que recabar la opinión de otros sectores sociales implicados, para su posterior remisión a la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados para su definitiva ratificación.

3. Serán desestimadas todas aquellas acciones que no sean prioritarias para el país receptor conforme a las prioridades definidas por los documentos estratégicos de la cooperación española en vigor y por los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza de cada País, habiéndose consultado previamente a las organizaciones locales de la sociedad civil.

Artículo 4. Unidad de gestión.

1. La gestión del FAD será competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, bajo el apoyo y con la coordinación efectiva de cuantos organismos y Ministerios sean precisos, sin menoscabo de la gestión operativa que pueda realizarse desde otros Ministerios u organismos especializados.

2. La planificación, negociación y gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo con los países receptores estarán centralizadas en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

3. En ningún caso se podrá delegar proyecto alguno a los Ministerios de Presidencia, Economía, Defensa o Interior.

Artículo 5. Sistemas de evaluación.

1. El Fondo de Ayuda al Desarrollo se basará en la transparencia, la libre concurrencia, la calificación e identificación de países prioritarios y elegibles, y en la estricta compatibilidad con la política española de ayuda al desarrollo, a tal efecto se requerirá una clara identificación de los proyectos financiados, de las áreas o sectores empresariales implicados, de la empresa beneficiaria, de los recursos públicos totales aplicados, de las fechas y plazos de ejecución y finalización, de los estudios previos realizados a la aprobación del proyecto, de las razones y causas que puedan llevar a la no realización del proyecto, de los costes finales de los proyectos, así como del impacto final del proyecto. Las empresas beneficiarias deberán someterse a criterios de derechos humanos y de responsabilidad social y medioambiental en la ejecución del proyecto y, siempre que sea posible, de comercio justo.

Las contrataciones deberán, como mínimo, cumplir con los Convenios Fundamentales de la OIT

2. Las actuaciones financiadas con este Fondo deberán someterse a un sistema de evaluación previo y un sistema de evaluación posterior bajo criterios de cumplimiento de los objetivos de desarrollo propuestos así como de impacto social, ambiental y de derechos humanos, además de un compromiso verificable con el desarrollo humano y sostenible de los países destinatarios, similares a los que existen para otros proyectos de la cooperación española.

3. El proyecto deberá incorporar la perspectiva de género en su planificación, implementación, desarrollo y evaluación.

4. Las empresas adjudicatarias estarán obligadas a remitir un informe detallado de evaluación a la finalización del mismo a la entidad responsable del Fondo, bajo los criterios del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en el que se detallen necesariamente la efectividad del proyecto financiado, su grado de ejecución, el cumplimiento de los requisitos iniciales previstos, los elementos de mejora para el desarrollo de las poblaciones destinatarias, así como la contribución a la lucha contra la pobreza en los países destinatarios.

5. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación podrá anular aquellas operaciones sufragadas con cargo al FAD cuando exista un incumplimiento de las condiciones previamente acordadas, sin menoscabo de las responsabilidades que de ello se deriven y que sean exigibles a través de las vías legalmente previstas.

6. Las empresas que incumplan las condiciones acordadas en los proyectos podrán ser objeto de inhabilitación para ser adjudicatarias de proyectos de la

cooperación española, con arreglo al Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

Artículo 6. Identificación de proyectos preferentes

1. Tendrán la consideración de proyecto preferente aquellos que se inserten en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que posibiliten la lucha contra la pobreza efectiva a escala local y global, su permanencia a largo plazo en las sociedades receptoras, la sostenibilidad de las intervenciones, la conservación medioambiental, la igualdad entre hombres y mujeres, el pleno respeto de los derechos humanos y el desarrollo humano.

Artículo 7. Catálogo de empresas suministradoras.

1. Se elaborará un catálogo de empresas suministradoras de bienes y servicios financiados con cargo al FAD para lo cual el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación determinará los requisitos previos para ello, las certificaciones acreditativas que deberán de aportar, así como el catálogo de proyectos susceptibles de poder ser suministrados desde este Fondo, siempre siguiendo criterios de responsabilidad social, medioambiental y de derechos humanos.

2. En todo caso, todos los proyectos suministrados con cargo al FAD deberán respetar el código anticorrupción de la OCDE, no podrán imputar gastos derivados del pago de comisiones de cualquier naturaleza ni tampoco subcontratar con terceras empresas los bienes o servicios objeto del proyecto.

Artículo 8. Recursos del FAD

1. Para la cobertura con carácter anual de las necesidades financieras del FAD, la Ley de Presupuestos Generales del Estado consignará una dotación presupuestaria bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en la que se fijarán el importe máximo de las operaciones que en su conjunto deberán ser aprobadas por Consejo de Ministros en cada ejercicio con cargo al referido Fondo.

2. Los recursos procedentes de devoluciones o cesiones onerosas de préstamos y créditos concedidos en anteriores años, así como otros flujos económicos relacionados con la gestión anterior del FAD serán aplicados a financiar programas de reducción de deuda externa en condiciones de AOD, con carácter preferencial hacia países pobres altamente endeudados, siempre bajo la autorización del Consejo de Ministros.

3. Particularmente, no se procederá al cobro de lo que se denominan como «deudas ilegítimas», para lo cual será necesario proceder a una auditoría social de las deudas pendientes de los créditos FAD concedidos desde su creación.

Artículo 9. Material militar, policial y de doble uso.

En ningún caso se podrán imputar en este fondo gastos derivados de la adquisición, equipamiento o suministro de equipos militares, policiales o susceptibles de doble uso para ejércitos, fuerzas policiales o de seguridad, servicios antiterroristas o de lucha contra la droga. Esto tanto ha de ser aplicable para actores gubernamentales como para empresas privadas.

Artículo 10. Transparencia y publicidad.

1. La contratación, suministro o ejecución de los proyectos financiados desde el Fondo de Ayuda al Desarrollo serán realizados mediante licitación pública, de forma que se garanticen los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia consagrados en el ordenamiento legal español.

2. Se impedirán los sobrepregios y el pago de comisiones, verificándose mediante procedimientos específicos la calidad e idoneidad de los bienes y productos ofrecidos. Así mismo, se respetará en todo momento las cláusulas anticorrupción de la OCDE, impidiendo que las operaciones puedan perjudicar el buen funcionamiento de los mercados e industrias locales.

3. En los proyectos promovidos con cargo al FAD tendrán preferencia aquellas empresas que acrediten la generación de empleo y de mano de obra local, la permanencia en el país receptor o en su área geográfica y que trabajen en otras iniciativas de desarrollo. Las empresas deberán haber suscrito la iniciativa internacional Global Compact promovida por Naciones Unidas.

4. Igualmente tendrán la consideración de preferentes las pequeñas y medianas empresas en todas las iniciativas financiadas desde el Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Artículo 11. Control parlamentario.

El Gobierno remitirá un informe anual, en el primer trimestre del año, al Congreso de los Diputados y al Senado de las operaciones imputadas con cargo a este Fondo, de sus objetivos, empresas e instituciones beneficiarias, condiciones de contratación y adjudicación. Al mismo tiempo hará extensivo este informe al Consejo de Cooperación al Desarrollo, que lo podrá a su vez trasladar a otras instituciones sociales afectadas.

El informe del Gobierno deberá ser aprobado por la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados, con los votos particulares que se estimen oportunos.

Disposición adicional primera.

El Ministerio de Comercio trasladará todos aquellos programas y actuaciones que actualmente son financiadas desde los créditos FAD con una naturaleza estricta-

mente empresarial y comercial hasta otros instrumentos de naturaleza específicamente comercial a través del Instituto de Comercio Exterior, ICEX y de la Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES), o creará al efecto aquellos otros instrumentos nuevos que sean necesarios para la mejor promoción exterior de la empresa española y su internacionalización.

Estos instrumentos crediticios no podrán ser otorgados a gobiernos sin garantías democráticas o de respeto a los derechos humanos, ni podrán ser destinados a proyectos que tengan un efecto negativo a nivel social o medioambiental en las poblaciones receptoras.

Asimismo, los créditos referidos en el presente apartado tampoco podrán ser otorgados a los países especificados en el artículo 2.2. En todo caso, y como créditos blandos, a las empresas de estos países y sin que nunca pueda generar deuda para sus Estados.

Disposición adicional segunda.

Las aportaciones, cuotas o contribuciones a Instituciones Financieras Internacionales (IFI) o a Organizaciones Internacionales No Financieras (OINF) que hasta la fecha se han venido financiando con cargo al FAD no podrán ser sufragadas desde este nuevo Fondo, trasladándose a los programas de carácter multilateral existentes al efecto en la cooperación española.

Así mismo, aquellas actuaciones destinadas a la ayuda humanitaria o de emergencia serán atendidas

desde las unidades especializadas existentes en la AECI. Para ello, se procederá a reforzar presupuestariamente estas partidas de la cooperación española con recursos procedentes del FAD a fin de que en ningún caso queden desatendidas nuestras obligaciones y compromisos internacionales.

Disposición derogatoria.

El Fondo de Ayuda al Desarrollo creado por Real Decreto-Ley 16/1976 de 24 de agosto, modificado mediante sucesivas enmiendas a la Ley de Medidas Sociales de los P.G.E. queda derogado.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Disposición final primera.

Se faculta al Gobierno para que dicte cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley.

Disposición final segunda.

La presente Ley será aplicable a partir del primer ejercicio presupuestario que se inicie a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**