

# TREINTA AÑOS DE CRÉDITOS FAD

## La asignatura pendiente de la cooperación española

*Carlos Gómez Gil*

**Con treinta años de vigencia, el Fondo de Ayuda al Desarrollo es, sin ninguna duda, el programa estrella de la cooperación española. Es el más antiguo, el que ha dispuesto del mayor volumen de recursos en toda su historia, el que ha canalizado la mayor proporción de dinero de la AOD en la actualidad, acumulando la mayor lista de países receptores, aunque también con el tiempo se ha convertido en el mayor instrumento generador de deuda externa en los países del Sur por parte del Estado español, creador de otras muchas disfuncionalidades. A pesar de todo ello, nunca se ha realizado ninguna evaluación global sobre el mismo por parte de ninguno de los Gobiernos que en tres décadas lo han gestionado, acumulando críticas así como compromisos de reforma que son reiteradamente incumplidos. La profunda reforma de la política de cooperación española en la que se trabaja tiene, en la radical reforma de los créditos FAD, su piedra angular y la verdadera prueba de fuego que hasta la fecha está pendiente de cumplimiento.**

Sin ninguna duda, nuestra política de cooperación para el desarrollo está experimentando en esta legislatura la mayor transformación de toda su historia; nadie en su sano juicio podría negarlo. La naturaleza de los cambios y avances que se están llevando a cabo, tanto cualitativos, como cuantitativos, organizativos y doctrinales, son de tal envergadura que debe establecerse una fecha de corte en nuestra AOD a partir de la aprobación y entrada en vigor del 2º Plan Director de la Cooperación española, 2005-2008, aprobado en esta legislatura, y que ha significado el elemento de referencia a partir del cual, proceder a un aumento sostenido de nuestros recursos, mejorando de forma sustancial la calidad de nuestras acciones e incorporando el acervo internacional que se ha ido construyendo en los últimos años, desde un multilateralismo activo, selectivo y decidido.

Ahora bien, a nadie se le escapa que nuestra ayuda al desarrollo avanza desde unas bases extraordinariamente deficientes, fruto de la incuria, el abandono y los caprichos a la que sus responsables políticos la han ido arrinconando durante muchos años, y que motivó que España presentara uno de los perfiles más deficientes como país donante. Superar insuficiencias de

tantos años no es fácil, pero constituye algo imprescindible si de una vez por todas España quiere dar respuesta y asumir tantos compromisos internacionales como ha firmado en materia de ayuda al desarrollo, armonización de donantes y en consonancia con los retos de la nueva agenda del desarrollo mundial.

Sin ninguna duda, uno de los mayores lastres en la historia de la cooperación española lo constituyen los famosos créditos FAD, creados en el año 1976, 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, colocándolas en una posición de mayor competitividad frente a sus rivales. De esta forma, desde sus inicios, los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo se configuran como un poderoso mecanismo comercial con la finalidad de abrir mercados en los países del Sur, potenciando con ello la venta de bienes estratégicos producidos por las grandes empresas, promocionando así las relaciones económicas, políticas y estratégicas con los Gobiernos de estos países empobrecidos. La propia deno-

minación del Real Decreto Ley de creación, 16/1976, de 24 de agosto, sobre Medidas Fiscales de Fomento a la Exportación y de Comercio Interior, enfatiza sin género de dudas la naturaleza del fondo que se ponía en marcha.

Con el paso del tiempo se han sucedido a nivel internacional diferentes reformas sobre estos instrumentos comerciales de carácter concesional y de naturaleza ligada, como es el FAD, que han ido limitando la naturaleza de las operaciones susceptibles de ser financiadas con estos instrumentos, así como los países hacia los que se les pueden dirigir. Entre éstas, junto al propio *Consenso de la OCDE*, podemos mencionar la *Reforma Wallen*, el *Paquete de Helsinki* y el *Paquete de Knaepen*.

Así las cosas, el FAD es un instrumento financiero por medio del cual, España ofrece a países en desarrollo créditos para la financiación de bienes y servicios producidos por empresas españolas con arreglo al carácter ligado de los mismos. Bien es cierto que con el paso de los años, y su desordenada gestión, sus responsables han tendido a meter en el mismo otros compromisos financieros de naturaleza tan compleja como contradictoria.

En el RD. Ley 16/1976, de 24 de agosto de creación, se indicaba la necesidad de incrementar la presencia española en los países empobrecidos mediante un fondo que agilizará la concesión de créditos de Estado a Estado, lo que redundaría "*en beneficio de la exportación española de bienes y servicios*", otorgándose estas ayudas a estados e instituciones públicas extranjeras, así como a instituciones financieras intergubernamentales, mediante aportaciones de capital y contribuciones a instituciones multilaterales, financieras o no financieras, o fondos fiduciarios a los que España pertenezca como país miembro. Estas aportaciones multilaterales se justificaban por el hecho de que en el momento de creación del FAD, España no disponía de programas a través de los que poder canalizar sus contribuciones y aportaciones a los organismos multilaterales.

Ahora bien, la naturaleza crediticia de buena parte de las operaciones aprobadas por los créditos FAD, junto a su componente ligado, hacen de los mismos uno de los programas de ayuda al desarrollo más cuestionables y duros, en los límites mismos de los que se puede considerar como AOD, ya que generan deuda externa

sobre países que suelen atravesar situaciones extremadamente graves como consecuencia de sus elevados niveles de endeudamiento que presentan y sus negativos efectos sobre el conjunto de la población, al tiempo que sirven para beneficiar a empresas españolas y apoyar, de esta manera, procesos de internacionalización de nuestra economía en el exterior. Por encima de su posible papel como instrumento de ayuda, los créditos FAD suponen un verdadero estímulo para las empresas españolas que obtienen el contrato por las condiciones tan favorables que incorpora, ya que al ser créditos de Estado a Estado, tienen la garantía del Gobierno español, que es quien paga a la empresa exportadora el importe total del proyecto una vez que éste se realiza.

Bien es cierto que bajo la cobertura de los créditos FAD y su financiación, se han ido acumulando con el paso del tiempo una multitud de programas, iniciativas y actuaciones sumamente contrapuestas, que van más allá de la naturaleza comercial que se pretendía en sus inicios, pero que han configurado este fondo como el gran cajón de sastre de la cooperación española, algo que ha tomado carta de naturaleza con el último Gobierno socialista. Hasta tal punto que el FAD se ha convertido en el gran financiador de la política de AOD, tanto bilateral como multilateral, poniendo de manifiesto algunas de las disfunciones que persisten en nuestra política de cooperación al desarrollo.

¿Cómo explicar este fenómeno? En los inicios del FAD, España carecía de una política institucional de Ayuda al Desarrollo, de forma que como instrumento pionero que era, incorporaba la financiación de actuaciones que no tenían otra ubicación. Con el paso del tiempo, la discrecionalidad a la que está sujeto al concederse directamente bajo acuerdo de Gobierno en Consejo de Ministros, y el contar con una regulación legal de muy bajo perfil, junto a la posibilidad de disponer recursos abundantes que no se disponen en otros instrumentos, ha llevado a que, con los años, se haya venido aumentando el número de actuaciones que se financian con el mismo. Por si fuera poco, su naturaleza crediticia hace que tenga una consideración presupuestaria especial en los Presupuestos Generales del Estado, no generando déficit consolidado y pudiendo incorporar dotaciones procedentes de pagos anticipados, circunstancias éstas que han llevado al nuevo

Gobierno socialista a utilizarlo como el programa estrella de su nueva política de cooperación. Ahora bien, también es triste que la nueva política de cooperación que se está tratando de articular se apoye sobre un instrumento tan polémico y negativo, que ha venido siendo objeto de críticas unánimes tanto entre especialistas e investigadores, como en otras instituciones internacionales.

Así las cosas, hoy día, con recursos de los créditos FAD se están financiando una multiplicidad de actuaciones, enormemente variadas en su finalidad, tipología y operativo, de forma que el FAD se ha convertido en el gran cajón de sastre de la cooperación española, donde se imputan gastos que son aprobados directamente por el gobierno y que obtienen financiación con comodidad.

### El FAD en la última década

Durante la última década, primero con el Gobierno del PP y posteriormente con el Gobierno del PSOE, se ha otorgado al FAD un renovado papel, a pesar del cuestionamiento que unos y otros habían venido haciendo sobre el mismo en años anteriores. De esta forma, el volumen total de operaciones autorizadas por Consejo de Ministros alcanza de forma sostenida los 600 millones de euros al año, creciendo de forma también apreciable el volumen de cobros anuales, consecuencia del importante número de operaciones históricas acumuladas, lo que hace que estos cobros no bajen de los 200 millones de euros al año, y que origina un descenso aparente en los desembolsos netos consignados como AOD. En estos años se producen algunos cambios llamativos sobre los créditos FAD, como es la aprobación de una regulación legal encubierta por medio de una enmienda adicional a los PGE, primero en el año 1993, pero que se mantiene en los siguientes años, siendo realizado por tanto por Gobiernos de uno y de otro signo. Se tratan de abrir nuevos mercados en países y zonas que hasta entonces habían quedado fuera del FAD, avanzando como instrumento geopolítico de primer orden en países como Afganistán, Irak, Turquía, Albania, Argelia, Namibia, Madagascar, Bangladesh, Mongolia, Vietnam, Senegal y Palestina. Desde el FAD se empieza a impulsar una mayor contribución a organismos multilaterales, en programas tan variados como contradictorios.

Sin embargo, con la llegada del Gobierno socialista en 2004, dentro de su nueva política de Ayuda al Desarrollo puesta en marcha en la que se comprometió a alcanzar importantes incrementos en la AOD del Estado español, se otorga a los créditos FAD la máxima importancia a la hora de hacer pivotar sobre los mismos una parte fundamental de los crecimientos económicos de la misma así como la utilización de programas e instrumentos novedosos. De esta forma, el FAD alcanza el mayor volumen de autorizaciones por Consejo de Ministros en toda su historia, por encima de los 1.452 millones de euros, principalmente por la aprobación de importantes cantidades para Organizaciones Multilaterales, destacando la aprobación del FAD más importante en sus tres décadas de vigencia por importa de 528 millones de euros para el PNUD. Al mismo tiempo, los créditos dirigidos a la internacionalización de las empresas españolas en países en desarrollo mantienen la fuerza de años anteriores, con 477 millones de euros. El número de operaciones aprobadas se aproxima al centenar, destacando, por un lado, las aportaciones y contribuciones a Organizaciones Multilaterales no Financieras y Financieras, junto al mantenimiento de créditos con un elevado componente comercial sobre países como China, Indonesia, Vietnam, Argelia, llegándose a rescatar a Argentina como importante recep-



elroto@inicia.es

$$\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n-1} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i^2 - n\bar{x}^2}{n-1}$$

MAGNITUDES	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aprob. Consejo Ministros	473,82	464,20	466,23	320,28	585,98	612,57	613,87	602,05	641,11	1.452,35
Formalizaciones	375,67	549,51	512,24	308,61	629,35	549,01	561,48	416,90	465,02	1.703,00
Pagos (1)	407,05	419,73	339,30	371,81	453,78	578,56	527,01	564,52	439,27	799,00
Cobros (2)	214,69	184,49	164,97	227,75	231,01	248,78	250,27	200,85	231,46	300,94
Desembolsos netos (1 - 2)	192,34	235,24	174,33	144,06	222,76	329,78	276,74	363,67	207,67	498,00
% s/ total FAD	4,1 %	4,0 %	4,0 %	2,8 %	5,0 %	5,3 %	5,3 %	5,2 %	5,6 %	12,57 %

(Fuente: *Secretaría de Estado de Comercio y Turismo*)

tor, a pesar de encabezar la lista de países deudores y contar con restricciones tras la entrada de las reformas aprobadas en el seno de la OCDE sobre instrumentos comerciales de tipo concesional. Lejos de emprenderse la reforma que desde el Parlamento se ha solicitado de estos créditos, los responsables de cooperación del Gobierno Socialista hacen pivotar sobre el mismo el futuro de la cooperación española.

### Una reforma pendiente

Lo cierto es que desde hace 14 años los créditos FAD están pendientes de reformas que se anuncian y nunca llegan a producirse. Es en 1994 cuando el Gobierno socialista de entonces anunció su compromiso de modificación en profundidad de los créditos FAD por medio de una nueva Ley, que debería aprobarse en el nuevo período de sesiones de las Cortes Generales. De esta forma, la percepción en todos los grupos políticos del Parlamento de que esta reforma era ineludible, junto a la presión social que venía trabajando intensamente para trasladar a la sociedad las insuficiencias del FAD y su urgente necesidad de mejora, llevó a que el Gobierno socialista se viera obligado a presentar esta proposición no de Ley ante el Parlamento. Y a pesar de las inmejorables condiciones que se daban para llevarla a cabo, comprometida por el Gobierno, ésta no se rea-

lizó, incumpléndose así el primer acuerdo suscrito por el Parlamento y manteniendo a estos créditos bajos los criterios y disfunciones históricas que los han venido caracterizando.

En el año 1996 accede al Gobierno el Partido Popular, que en las legislaturas anteriores había protagonizado constantes y permanentes críticas ante el Parlamento y los medios de comunicación sobre estos créditos, reclamando con insistencia su reforma y modificación en profundidad. Sin embargo, el PP lejos de ser consecuente con sus peticiones anteriores y emprender una reforma legal del FAD, lo mantuvo con vigor y plenitud. No fue sino hasta el año 2003, cuando el Gobierno del PP decide una auténtica pirueta legal para aparentar una reforma del FAD asegurando con ello que se mantiene tal y como está, e impidiendo al mismo tiempo cualquier tipo de intervención o control del parlamento. Para ello, se procedió a incorporar una enmienda a la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2004<sup>1</sup>, por la que se incluía una nueva normativa reguladora sobre los créditos FAD que procedía a derogar la normativa anterior, y que se encontraba dispersa en catorce textos legales. Hablamos así de una auténtica reforma encubierta, al abrigo de una normativa ajena como son los Presupuestos Generales del Estado, sin participación ni opinión social y política, y en oposición a lo que este Partido preconizaba

cuando estaba en la oposición; todo un ejemplo de cinismo político. Lo paradójico es que un año después, cuando el Gobierno había cambiado y lo dirigía el PSOE, nuevamente se volvió a aprobar una reforma encubierta del FAD en la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, algo que de nuevo se repitió al año siguiente, mediante la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006.

Más recientemente, Ley reguladora de la deuda externa<sup>2</sup>, aprobada por el PSOE, incorporó una disposición transitoria<sup>3</sup> mediante la cual, “el Gobierno presentará en las Cortes Generales, para su tramitación y, en su caso, aprobación en la presente legislatura, un Proyecto de Ley que regule el Fondo de Ayuda al Desarrollo”. Este compromiso surge de la convicción de que el FAD es, junto a la deuda CESCE, un instrumento trascendental en la generación de deuda externa en los países del Sur, al tiempo que sus tres décadas de vigencia exigen, de una vez por todas, una regulación radical del instrumento. Por segunda vez, un Gobierno socialista se compromete a modificar legalmente el FAD, y por segunda vez incumple este compromiso inaplazable. Hay que recordar que en el mes de diciembre de 2005, desde el Grupo Parlamentario de IU en el Congreso de los Diputados se presentó ante el Congreso una proposición de Ley de Modificación del Fondo de Ayuda al Desarrollo, que siendo trabajada con un notable rigor técnico, ha sido siempre despreciada desde el PSOE, a pesar de la magnífica oportunidad que ello le brindaba.

Lo más llamativo es que desde los responsables políticos de la cooperación española están empeñados en vendernos las bondades de este FAD que gestionan, resultado de sucesivas perversiones legales y de treinta años de generación de deuda ilegítima en algunos de los más pobres países del Sur. Y lo que es más grave, no solo han sido incapaces de dar respuesta a sus propios compromisos, buscando el concurso de quienes venimos trabajando en

ello desde hace muchos años, sino que van a hacer algo insólito en todo el mundo: se quiere forzar una reforma de treinta años de créditos FAD sin proceder a una evaluación global sobre el mismo, algo parecido a querer escayolar un hueso sin siquiera hacer una radiografía al paciente.

Sin duda, una parte importante del futuro de la política de cooperación española se juega en la modificación de los créditos FAD, una reforma que es tan inaplazable, como inapropiadas las críticas que se siguen vertiendo contra todos aquellos que, cargados de años de estudio y compromiso por la mejora de nuestra política de ayuda, seguimos exigiendo una radical modificación del FAD en España, para que no siga deteriorando una AOD en la que se están poniendo tantas ilusiones y esperanzas.

(Este artículo ha sido publicado en la revista *Pueblos*, en su número 30 de febrero de 2008, monográfico dedicado a la Cooperación.)

*\* Carlos Gómez Gil (cgomezgil@ua.es) es Doctor en Sociología y Profesor de la Universidad de Alicante. Acaba de dirigir el “Informe sobre la ilegitimidad de la deuda. Treinta años de créditos FAD”, junto a Daniel Gómez-Olivé y Gemma Tarafa, para el Observatorio de la Deuda en la Globalización, (ODG), publicado por la editorial Icaria, de Barcelona. También publicó el primer estudio global sobre los créditos FAD en España, “El comercio de la ayuda al desarrollo. Análisis y evaluación de los créditos FAD”, IUDC / Los Libros de la Catarata, Madrid, 1996, llevando desde el año 1991 investigando y publicando sobre este instrumento.*

#### Notas:

1 BOE de 31 de diciembre de 2003.

2 Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 2006.

3 Disposición transitoria primera de la Ley 38/2006, de 7 de diciembre.