

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) dentro del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009

Argumentario para su inminente reforma

Daniel Gómez-Olivé i Casas
Observatori del Deute en la Globalització

17 de octubre de 2008

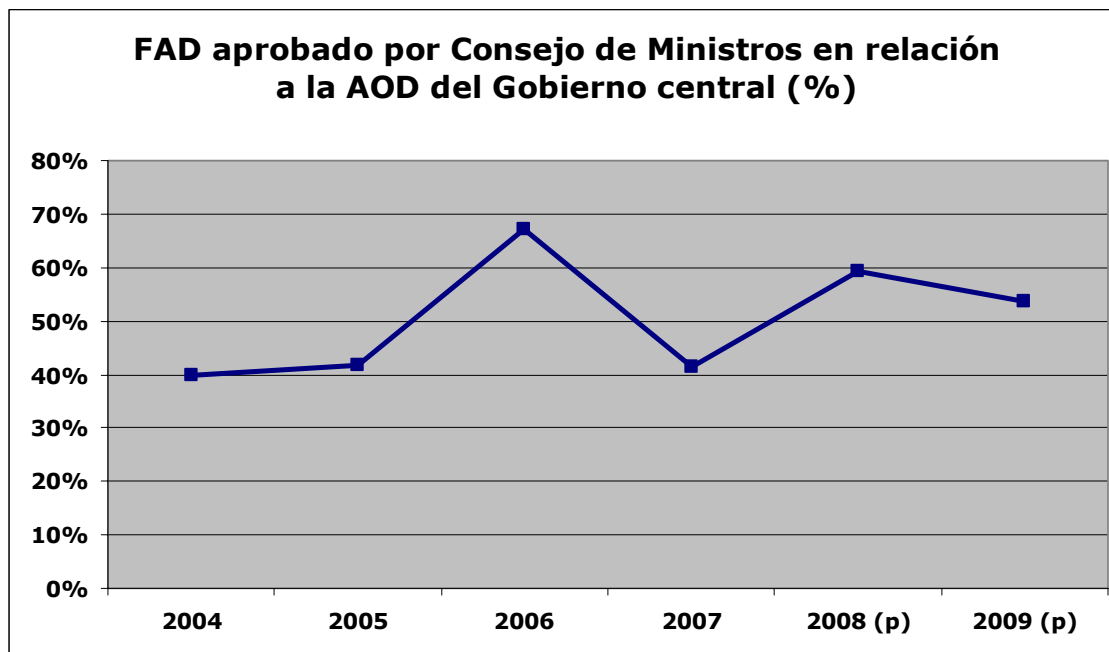
Según el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado **del año 2009 el Gobierno central prevé destinar 4.351,23 millones de euros a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)**. A esta cifra se deberá añadir las aportaciones de las administraciones descentralizadas, así como las cancelaciones de deuda (que también se contabilizan como AOD) para lograr 5.529,30 millones de euros, cantidad que supondría destinar el 0,5% del PIB a la AOD durante el año 2009.

Por otro lado, el mismo proyecto de Ley prevé que **durante el 2009 el Consejo de Ministros pueda aprobar operaciones con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo por un importe de hasta 2.338,33 millones de euros**. El Fondo de Ayuda al Desarrollo se alimenta de dotaciones del Presupuesto General del Estado (para el 2009 se dan 2.008,33 millones de euros) y de fondos propios que provienen de recobros de créditos otorgados en años anteriores (para el 2009 se prevé recobrar 330 millones de euros). En caso de confirmarse estas cifras, **el importe en cargo al FAD se verá incrementado en casi 4 veces desde que el PSOE volvió al Gobierno el año 2004**, puesto que aquel año el FAD se dotó de 602,05 millones de euros.

En este sentido, para el año 2009 el peso del Fondo de Ayuda al Desarrollo en relación a la AOD que otorga el Gobierno central supondría casi el 54% de su dotación total. Este porcentaje es algo inferior al presupuestado en el año 2008, que era del 59%, pero bastante superior al 40% que se atorgó en los años 2004, 2005 y 2007.

	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	2009 (p)
FAD Consejo Ministros (M€)	602	641	1.452	1.254	2.530	2.338
AOD Gobierno central (M€)	1.511	1.541	2.159	3.039	4.269	4.351
% FAD / AOD Gobierno central	39,83%	41,60%	67,27%	41,26%	59,27%	53,74%

Fuente: elaboración del ODG a partir de datos proporcionados por los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio y de Asuntos exteriores y Cooperación



Fuente: elaboración del ODG a partir de datos proporcionados por los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio y de Asuntos exteriores y Cooperación

Con todo, hace falta considerar que **no todo lo que se contabiliza como FAD tiene carácter crediticio**. Sólo los recursos que gestiona el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio suponen una carga crediticia para los países receptores. Esto es así porque el FAD se distribuye de la siguiente manera:

1-. Operaciones a iniciativa del **Ministerio de Asuntos exteriores y de Cooperación (MAEC): para el año 2009 podrán llegar hasta 1.578,33 millones de euros**. Este es el dinero que distribuye el MAEC para la ayuda multilateral que distribuye principalmente a las Agencias no financieras del sistema de Naciones Unidas tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las NNUU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otros. En la futura ley de reforma del FAD es probable que este fondo se llame FONPRODE, o Fondo de Promoción al Desarrollo.

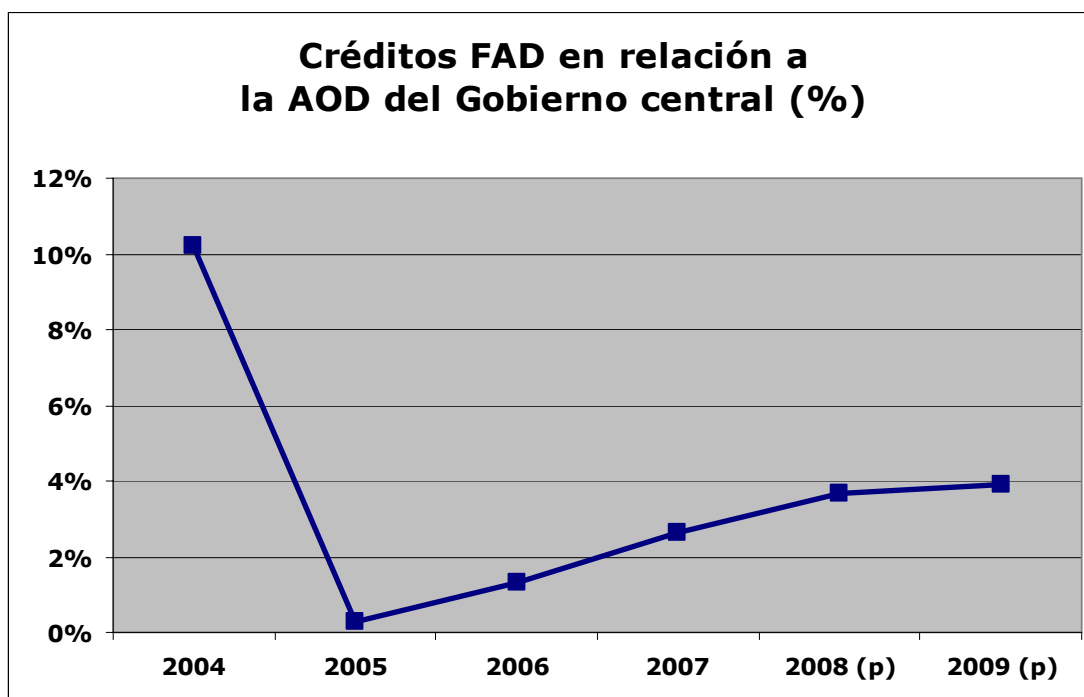
2-. Operaciones a iniciativa del **Ministerio de Economía y Hacienda: para el año 2009 podrán llegar hasta 360 millones de euros**. Con ellas se cubrirán las contribuciones y cuotas para instituciones financieras multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Bancos Regionales de Desarrollo), así como para fondos fiduciarios constituidos en las mismas. Estas contribuciones financieras permiten fortalecer la presencia de España a nivel internacional en dichas instituciones y participar activamente en las mismas. Asimismo, se facilita la participación de empresas españolas en los proyectos que llevan a cabo dichas instituciones en los países empobrecidos. En la futura ley de reforma del FAD se prevé que este fondo se llame FIDE o Fondo de Ayuda al Desarrollo para Instituciones Financieras Internacionales y para la Gestión de la Deuda Externa.

3-. Operaciones a iniciativa del **Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: para el año 2009 podrán llegar hasta 500 millones de euros**. Estos 500 millones de euros se utilizan para internacionalizar la economía española a través

de créditos concesionales bilaterales entre países. **Por lo tanto, esta es la partida que genera deuda bilateral entre la Administración española y terceros países.** En la futura ley de reforma del FAD se prevé que este fondo se denomine FIEM o Fondo de Internacionalización de la Empresa. A estas alturas desconocemos si continuarán contabilizándose como AOD, cosa que consideramos del todo imprescindible.

Aún así, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE sólo permite contabilizar como AOD la diferencia entre el nuevo crédito emitido (que se prevé que sea de 500 M€) menos los recobros de créditos de años anteriores (que se presupone que serán 330 M€). Por esto, en caso de que se ejecutara el presupuesto tal y como está previsto, **lo que computaría como crédito FAD dentro la AOD serían 170 millones de euros. Esta cifra supondría el 3,90% de lo que otorgaría el Gobierno español en concepto de AOD en el año 2009, más que lo presupuestado en los últimos cuatro años.**

Tal y como muestra el siguiente gráfico es muy preocupante observar que el peso de los créditos FAD en relación a lo que aporta la Administración central ha ido aumentando considerablemente desde el año 2005. Así, los créditos FAD han pasado de suponer sólo el 0,30% el año 2005 al 3,91% presupuestado por el ejercicio del año 2009. **En caso de consolidarse lo previsto en la Ley de Presupuestos del 2009, el peso de los créditos FAD en relación a la AOD que otorga el Gobierno central se verá incrementado en 34 veces en sólo 4 años.**



Fuente: elaboración del ODG a partir de datos proporcionados por los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio y de Asuntos exteriores y Cooperación

	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	2009 (p)
Crédito FAD computado como AOD	154	5	28	80	158	170
AOD Gobierno central (M€)	1.511	1.541	2.159	3.039	4.269	4.351
% crédito FAD / AOD Gobierno central	10,20%	0,30%	1,30%	2,65%	3,69%	3,91%

Fuente: elaboración del ODG a partir de datos proporcionados por los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio y de Asuntos exteriores y Cooperación

ARGUMENTARIO PARA ELIMINAR EL CRÉDITO DENTRO LA AOD Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL FAD

En este sentido, aun cuando tanto dirigentes políticos como responsables de organizaciones no gubernamentales que gestionan los recursos de la cooperación internacional defienden vehemente que lo que necesitan los pueblos del Sur, para salir de su situación de pobreza, es el acceso al crédito, desde el ODG entendemos que precisamente ha sido el intento y la necesidad de conseguir el crédito parte del problema y no la solución. Aunque se crea que los créditos sirven para financiar proyectos para ayudar a los países empobrecidos a insertarse mejor dentro del sistema actual de desarrollo económico, sabemos que el modelo mencionado es insostenible a largo plazo en términos medioambientales. Por esto, pensamos que es importante defender un sistema de desarrollo alternativo, mucho más integral y «autocentrado». No olvidamos que fomentar el crédito en dirección Norte-Sur es también fomentar el comercio en dirección Norte-Sur, con todos los costes económicos y ambientales que suponen las transacciones internacionales y el fortalecimiento del poder del Norte enfrente del Sur.

Si en los países del Sur se llevaran a término las reformas agrarias y fiscales necesarias, estas podrían ayudar mucho más a mejorar la redistribución de la riqueza interna y a controlar de verdad sus propios recursos naturales y financieros. Por esto, defendemos que es más necesario crear las condiciones para que los países del Sur puedan coger las riendas del control de sus propios recursos y riquezas, antes de que fomentar el acceso a nuevos créditos.

Con todo, creemos que no podemos dejar pasar la oportunidad de incidir en la futura y más que necesaria reforma del FAD. En este sentido, y atendiendo también al aprendizaje de las políticas que se están llevando a término en países de nuestro entorno, así como fruto de debates realizados con diferentes actores de las organizaciones civiles, detallamos los ejes principales que creemos debería contemplar la futura reforma FAD:

1. Auditar los créditos FAD emitidos hasta ahora por el Estado español. En el supuesto de que existieran evidencias que los créditos son ilegítimos, haría falta cancelar esta deuda y exigir responsabilidades, tanto a quien los concedió como a quien los aceptó en aras de sus respectivos estados. A nuestro parecer, estas auditorías deberán ser mixtas entre la sociedad civil y el Parlamento español. Es importante señalar que hasta ahora nunca se ha hecho ninguna evaluación de los créditos FAD. Mientras se auditaran los créditos FAD se debería declarar una moratoria de la deuda FAD que los países del Sur tienen con el Estado español.

2. Eliminar la utilización de instrumentos crediticios como los créditos FAD de la Ayuda Oficial al Desarrollo, puesto que actualmente estos tienen objetivos y prioridades tan diferentes como dispares, ajenos a los principios e intereses de la lucha contra la pobreza, en la medida en que forma parte de intereses de promoción comercial e internacionalización de la empresa española. Suprimir los créditos FAD de la AOD evitaría que aumente la situación de endeudamiento de los países empobrecidos y que, más tarde, se les exija actuaciones de envergadura para aligerar, reducir o re-financiar esta deuda. **Apostar definitivamente por las donaciones** es lo que han hecho históricamente varios países de la OCDE como son Australia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Nueva Zelanda. Más recientemente, también se han decidido a ello Austria, Canadá, Dinamarca y Países Bajos. Asimismo, parece que esta es la línea emprendida por Bélgica y, en parte, también por Suiza.

De este modo, **se impediría que actuaciones urgentes de la política de cooperación internacional se vean distorsionadas y retrasadas** por la naturaleza y complejidad específica de instrumentos comerciales como el FAD. Igualmente, **se pararía 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.

3. Proceder a la eliminación de la ayuda ligada en la cooperación española, en línea con lo que se viene haciendo en Alemania, Francia, Irlanda, Noruega, Reino Unido y Suiza. Así se estaría actuando tal y como vienen reclamando diferentes instituciones internacionales. **Entendemos la AOD como un instrumento de redistribución de la riqueza y de restitución histórica**. Por esto, defendemos que toda la AOD debe ser en forma de donación desligada de los intereses comerciales del donante. Asimismo, vemos la necesidad de establecer limitaciones positivas a las donaciones.

4. Exigir un compromiso para la realización de evaluaciones ex ante y ex tabla para todos y cada uno de los proyectos financiados mediante un nuevo instrumento de Ayuda al Desarrollo, con carácter de donación y desligado, dejando de lado las prácticas de financiaciones globales de país. Así se actuaría en la línea de lo que se realiza en Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia y Suiza. Estas evaluaciones se deberían llevar a cabo con la participación de los países receptores y ser efectuadas por organismos ajenos a la dirección y gestión de estos proyectos.

5. Redireccionar la gestión de estos instrumentos hacia el Ministerio de Asuntos Exteriores, de forma que sea éste y no los ministerios económicos (Economía, Hacienda, Industria y o/Comercio) quien certifique que los proyectos elegidos lo son dado que cumplen los criterios de sostenibilidad y desarrollo aprobados en sus respectivos planes de Cooperación al Desarrollo, tal y como ya sucede a Alemania, Gran Bretaña e Italia y también, en parte, en Bélgica y Francia.

6. Reconducir las ayudas a la exportación de empresas españolas en el exterior hacia otros instrumentos comerciales específicamente creados al efecto, cómo podría ser el FIEM (Fondo de Internacionalización de la Empresa), pero muy diferentes a los de la Ayuda al Desarrollo. Esto, sin que se genere deuda en terceros países y con garantías suficientes para que la actividad empresarial española en estos países no cree impactos negativos sobre sus poblaciones, el medio ambiente y su economía.

Creemos que en caso que se incluyeran estos puntos estaríamos avanzando en una de las reformas más amplias sobre el conjunto de toda la política de cooperación española. No debemos olvidar que el FAD no sólo afecta a los instrumentos comerciales que se vienen financiando con este instrumento, sino también a otras muchas actuaciones que, con el paso del tiempo, han acabado por incluirse en este programa, de forma que han acabado desvirtuando su naturaleza inicial.