

Créditos FAD: el debate que nunca llega

Marta Arias¹. Artículo publicado en Economía Exterior, Núm. 35. 2005/2006

El notable incremento experimentado por la partida destinada a los créditos FAD en los Presupuestos Generales del Estado ha reabierto la polémica en torno a la pertinencia de este instrumento. El gobierno debe abordar con urgencia una reflexión al respecto, largamente reclamada desde distintos ámbitos.

Los créditos FAD experimentan en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 uno de los incrementos más notables de sus casi 30 años de vida, alcanzando por primera vez un límite de aprobaciones máximas anuales de 850 millones de Euros. Es cierto que el gobierno ha anunciado que este incremento se va a destinar a financiar contribuciones a organismos multilaterales -y así parecen confirmarlo las enmiendas parlamentarias negociadas en el momento de escribir este artículo-, pero entonces... ¿es la partida del FAD la más apropiada para “acoger” estos fondos?, ¿tiene sentido un incremento tan alto antes de acometer la prometida revisión del instrumento?.

Los antecedentes

Como es sabido, el Fondo de Ayuda al Desarrollo nace hace ya casi 30 años como un conjunto de medidas para fomentar la competitividad y las exportaciones de una España que empieza tímidamente a abrirse al mundo. En parte por las limitaciones de la OCDE -que hacen que los créditos sólo puedan concederse a países con una renta inferior a un límite determinado- y en parte por la bisoñez de la cooperación española -que disponía de pocos instrumentos con capacidad financiera relevante-, los créditos FAD han llegado a representar durante los años 90 una de las partidas más relevantes de nuestro sistema de ayuda.

A pesar de que esta relevancia ya no es tan acusada -en el año 2004 la concesión neta de créditos FAD supuso a penas el 7,83% del total de la ayuda española y en torno al 14% de la bilateral-, lo cierto es que la capacidad de desembolso anual de los FAD sigue siendo superior a cualquier otro instrumento, con 564 millones en pagos formalizados en 2004 frente a 505 millones en contribuciones a la UE, que constituyó la segunda partida en importancia. Ello justifica por sí solo la necesidad de revisar la pertinencia y el impacto de estos fondos.

Pero es que además, los FAD han estado sometidos, a lo largo de sus 30 años de historia, a una tensión permanente entre sus dos objetivos reconocidos, a saber: “contribuir al desarrollo económico y social de los países receptores” y “promover la internacionalización de la economía española”². El trabajo de

¹ Marta Arias es responsable de cooperación y financiación del desarrollo en el Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam.

² Artículo 1 de la Disposición Adicional vigésima segunda de la Ley 62/2003, por la que se modifica la normativa del FAD.

seguimiento exhaustivo que Intermón Oxfam ha efectuado del desarrollo de estos créditos en los últimos años³ nos ha llevado a la bíblica conclusión de que es prácticamente imposible *servir a dos amos* a un tiempo. O se prioriza la búsqueda de inversiones para las empresas españolas -en cuyo caso la identificación de países y sectores poco tiene que ver con las necesidades de desarrollo y mucho más con la búsqueda de oportunidades de negocio-, o se prima la contribución al desarrollo del país receptor y entonces acabaremos muy probablemente en países y sectores donde puede que nuestras empresas no sean necesariamente las más apropiadas para la intervención, entre otras cosas porque puede tener más sentido favorecer la participación de empresas locales.

A esta conclusión han llegado también otros actores, tal vez menos “sospechosos” de tener una visión sesgada en contra de los créditos FAD, tales como el PNUD o la propia OCDE. En el primer caso, nos encontramos en el Informe de Desarrollo Humano correspondiente al año 2005 con afirmaciones tan tajantes como esta: *Posiblemente, la práctica de “atar” las transferencias financieras a la adquisición de servicios y bienes en los países donantes es la forma más notoria de arruinar subrepticamente la eficacia de la ayuda.* La OCDE, por su parte, ha recomendado a España a través de los “exámenes entre pares” de su Comité de Ayuda al Desarrollo, que acometa una revisión en profundidad de los FAD, aumente el nivel de desvinculación de su ayuda -de cara a incrementar su eficacia- y clarifique sus políticas de préstamo a los países endeudados.

Promesas de cambio

Y por primera vez, todo parecía indicar que el gobierno estaba dispuesto a acometer esta tarea. El programa electoral del partido socialista comprometía una “redefinición” de objetivos de los créditos FAD y poco después de asumir el cargo el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación afirmaba textualmente: “estamos trabajando de manera serena y ordenada para afrontar los problemas graves de concepción y de gestión que hemos heredado y por tanto el FAD será objeto prioritario en la revisión de los criterios”⁴.

Incluso desde la propia Secretaría de Estado de Comercio se reconocía meses más tarde que “si nosotros nos movemos hacia un mundo en el cual seguimos manteniendo el criterio de que tenemos que hacer una contribución, que el instrumento tiene que contribuir al desarrollo por una parte y al mismo tiempo mejorar la presencia y la imagen que de España y de las empresas españolas se tiene en el exterior, el instrumento FAD clásico cada vez nos sirve menos o está a punto de no servirnos en absoluto”⁵. Esta afirmación no es sino el

³ Ver al respecto las sucesivas ediciones del informe *La Realidad de la Ayuda*, en particular el capítulo titulado “Créditos FAD: de nuevo, en el punto de mira”, en la edición correspondiente al periodo 2004-2005.

⁴ Diario de Sesiones de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del 8 de junio de 2004.

⁵ Comparecencia del Secretario de Estado de Turismo y Comercio, Pedro Mejía, ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, 14 de septiembre de 2004.

reconocimiento de que, ante el nuevo contexto nacional e internacional, hace falta abordar nuevas herramientas de apoyo a la internacionalización de la empresa española, más allá de un instrumento cuyo margen de maniobra se estrecha cada vez más y que no sirve para responder a las necesidades de la mayor parte de nuestras empresas⁶. De hecho, desde ámbitos mucho más cercanos al mundo exportador se reclama mucha mayor atención a otras cuestiones más internas a las propias empresas, tales como el desarrollo de la productividad y la adopción de medidas para fomentar la competitividad⁷.

A pesar de que no recoge compromisos concretos de renovación radical, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 abre una puerta importante a este respecto, al comprometerse a poner en marcha un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, que sería puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Tal vez pueda parecer poco ambicioso a la luz de los compromisos iniciales, pero la importancia de una iniciativa de este tipo queda de manifiesto si tenemos en cuenta que en toda la historia del FAD tan sólo se ha hecho pública una evaluación oficial⁸ correspondiente a cuatro proyectos, de un total que ya supera los 1.000 según datos oficiales.

Cifras y prácticas preocupantes

Sin embargo, cuando este anunciado proceso de evaluación no ha dado todavía sus primeros pasos, nos seguimos encontrando con actuaciones que refuerzan nuestra preocupación, máxime en un contexto de incremento presupuestario como el comentado al iniciar este artículo.

Así, un total de 16 países en desarrollo finalizaron el año 2004 con flujos negativos en relación a los FAD, y cuatro de ellos -Níger, República del Congo, Malawi y Camerún- devolvieron más fondos en concepto de reembolsos del FAD -casi 7 millones de euros- que la ayuda no reembolsable recibida de la AECI como proyectos y programas -poco más de 1,7 millones-, a pesar de encontrarse entre ellos algunos de los países más pobres del planeta.

Relacionado con esto, otro dato importante de alarma lo encontramos en la ausencia de un criterio claro a la hora de conceder nuevos créditos a países altamente endeudados. Según el Secretario de Estado de Comercio, “en términos generales, el criterio es que tienen que ser países solventes y gozar de una razonable situación financiera desde el punto de vista de la deuda”⁹. Sin embargo, sólo en los años 2004 y 2005¹⁰ se han aprobado más de 55 millones

⁶ De hecho, investigaciones anteriores de Intermón Oxfam demuestran el elevado grado de concentración de los créditos FAD a lo largo de los años en un número muy limitado de grandes empresas.

⁷ Newsletter número 244 de Iberglobal (Portal para la internacionalización de la empresa y la economía), www.berglobal.com

⁸ Desde el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se ha hecho referencia en numerosas ocasiones a una segunda evaluación de créditos FAD que, en principio, ya estaría ejecutada, pero que a la fecha sigue sin hacerse pública.

⁹ Ver comparecencia anteriormente citada.

¹⁰ Datos de aprobaciones en el Consejo de Ministros hasta el 18 de noviembre de 2005.

de euros en nuevos créditos a un total de 6 países HIPC¹¹: Bolivia, Ghana, Honduras, Mauritania, Senegal y Nicaragua. Algunos de estos créditos incumplen incluso las recomendaciones de la OCDE de no conceder créditos a la exportación para sectores no productivos en estos países, como por ejemplo los casi 6 millones de euros concedidos a Nicaragua para la modernización institucional del Consejo Supremo Electoral.

Por otra parte, la orientación comercial de los FAD ha seguido manteniendo a países como Turquía, Indonesia o China en posiciones de cabeza en cuanto a los fondos recibidos en 2004. Ni Turquía ni Indonesia eran países prioritarios para la cooperación española en el año 2004, y ninguno de los tres lo es en el Plan Director que entró en vigor en enero de 2005. Como dato meramente simbólico, los 3 países recibieron en total casi 100 millones de euros como desembolsos de créditos FAD en 2004, cantidad que supera el total recibido por cuarenta países de Africa Subsahariana en concepto de proyectos y programas no reembolsables financiados por la AECI.

Para completar el panorama, no podemos dejar de mencionar el preocupante papel que los créditos FAD han desempeñado en la respuesta anunciada por parte del Gobierno español tras la catástrofe del tsunami. Dejando a un lado la discusión de si los FAD forman parte o no de la ayuda de emergencia -aunque el gobierno ha insistido en que se trata de ayuda para la reconstrucción, la mayoría de la población no aprecia la diferencia cuando el anuncio se hace pocos días después de la tragedia-, lo cierto es que la partida de créditos constituyó el 72% del paquete total de “ayuda humanitaria” anunciado por el gobierno español. La mejor evidencia de la inadecuación de este instrumento ante catástrofes de este tipo la constituye el hecho de que, a punto de cumplirse el primer aniversario del maremoto, ninguno de los países afectados ha mostrado todavía interés por la oferta.

Propuestas para la acción

En primer lugar, es imprescindible que el gobierno ponga en marcha, con carácter inmediato, el anunciado Plan de Evaluación de los FAD, en cuyo desarrollo se dé cabida a todos los actores implicados, incluyendo pequeñas y medianas empresas, gobiernos receptores, sociedad civil de España y de los países receptores, etc. Este estudio deberá abordar con profundidad y rigor el análisis sobre los dos pretendidos objetivos del instrumento: tanto el desarrollo de los países receptores –siguiendo los criterios orientadores del CAD y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo- como la expansión efectiva de las empresas españolas en el exterior, incluyendo datos relativos a la concentración de la financiación por empresas, permanencia de las mismas en los países destinatarios con posterioridad a la ejecución de los proyectos, presencia de PYME, etc.

Con las conclusiones de la evaluación en la mano, el siguiente paso debería ser abordar de una vez por todas la anunciada reforma del instrumento, incluyendo entre las posibilidades (que Intermón Oxfam en particular defiende)

¹¹ “Países Pobres Altamente Endeudados”, según la clasificación del Banco Mundial y el FMI.

la separación definitiva de la internacionalización de la empresa y el crédito al desarrollo en dos instrumentos diferenciados. Entre otras razones, porque la tendencia en la OCDE -tanto en el ámbito de la normativa sobre la competencia como en el de la cooperación internacional- llevará inexorablemente a la necesidad de desligar el 100% de la ayuda¹², pero también porque, como ya hemos mencionado, las necesidades de internacionalización de la empresa requieren de nuevas y más sofisticadas medidas para hacer frente a los retos actuales.

En todo caso, sea cual sea la estrategia finalmente adoptada en este campo, creemos que cuando la Administración respalda la salida de sus empresas al exterior, debe hacerlo fomentando una actuación socialmente responsable, máxime cuando se trata de países en desarrollo y muy especialmente si este apoyo tiene lugar en el contexto de la cooperación internacional. En este sentido, las previsiones ambiciosas del Programa Electoral del gobierno¹³ parecen haberse quedado mucho más limitadas en la práctica, máxime cuando la propia existencia de una Ley está siendo aparentemente descartada. Es fundamental que tanto las actuaciones de cooperación que implican participación del sector privado - los propios créditos FAD en su existencia actual, pero también las conversiones de deuda por inversiones privadas o los partenariados público-privados-, como las herramientas de fomento de las exportaciones, incorporen previsiones en esta dirección. Se trataría, como mínimo, de incentivar actuaciones como la implementación y seguimiento de iniciativas internacionales de Responsabilidad Social, la incorporación de mano de obra local, el fomento de la transferencia de tecnología, etc.

Con vistas a la futura evaluación del CAD en el año 2006, España debe revisar con atención el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en el año 2002, incluyendo la identificación de unos criterios claros y orientadores sobre el uso del crédito en la ayuda española. Es evidente que el acceso a financiación bajo la forma de crédito tiene un papel que jugar en la cooperación del desarrollo, pero no resulta razonable seguir concediendo créditos a países altamente endeudados, a los que por otra parte acabamos de condonar importantes cantidades de deuda¹⁴. La financiación del desarrollo vía créditos debería dejar de utilizarse -salvo casos excepcionales y claramente justificados- en el caso de los Países Menos Adelantados y los Países Pobres Altamente Endeudados, así como para la provisión de Servicios Sociales Básicos.

Finalmente, resulta imprescindible que en todos los procesos que se pongan en marcha se apueste por incorporar la transparencia y la participación social como principios y criterios prácticos de actuación, tanto en los países

¹² Ver al respecto la Declaración de París sobre efectividad de la ayuda (marzo de 2005), disponible en www.oecd.org/dac

¹³ “Las empresas españolas que se quieren acoger a los incentivos y facilidades proporcionados por este instrumento [crédito FAD], deberán haberse comprometido con el cumplimiento de las prácticas y procedimientos recogidos en la futura ley de Responsabilidad Social Corporativa”.

¹⁴ Nicaragua y Honduras acaban de ser objeto de unos programas de conversión de deuda por valor de 138,3 y 38,9 millones de dólares respectivamente. A Nicaragua se le han concedido 9,6 millones de euros en el año 2005 (hasta noviembre) en nuevos créditos, mientras que Honduras recibió más de 13 millones en el año 2004.

destinatarios como en el nuestro propio, facilitando el acceso a la información y estableciendo canales para encauzar los aportes recibidos.