

EL FONDO DE AYUDA AL DESARROLLO: FAD

Julio de 2009, Observatorio de la Deuda en la Globalización

I. ¿QUÉ SON LOS CRÉDITOS FAD?

Los créditos FAD se circunscriben dentro del denominado Fondo de Ayuda al Desarrollo. El Gobierno español otorga estos créditos, previa aprobación del Consejo de Ministros, a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO). La deuda FAD también es conocida como deuda concesional ya que los créditos FAD tienen una componente de donación (mínimo del 35%, siendo del 50% en países más empobrecidos) al ofrecerse en unas condiciones de pago más favorables que las que exige el mercado financiero; es decir, con menores tipos de interés, combinado con plazos de devolución del capital y periodos de carencia (tiempo en que tan sólo se pagan intereses) más largos. Se trata, por tanto, de financiación de carácter concesional, susceptible de ser considerada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Para su inclusión en la AOD, los créditos FAD deben financiar proyectos no rentables en condiciones reales de mercado y estar orientados hacia el "desarrollo" de los países empobrecidos.

Desde su creación en 1976, los créditos FAD intentan cumplir el doble objetivo de promover las exportaciones españolas, actuando como instrumento de internacionalización de la economía española y de canalización de la ayuda para el desarrollo de los países más empobrecidos. Ambos objetivos no siempre se han visto como compatibles dado que los intereses empresariales difícilmente coinciden con las necesidades que tienen las poblaciones más desfavorecidas de estos pueblos. Por ello, los créditos FAD han sido, y son, duramente discutidos desde el mundo de la solidaridad internacional. Y es que, excepto en casos extraordinarios, el ICO otorga estos créditos blandos de manera ligada a la compra de bienes y servicios españoles. Este hecho imposibilita al país que recibe los créditos FAD de disponer de libertad de contratación para la ejecución de los proyectos, inhabilitando a las empresas locales para dichos contratos. Ello imposibilita el que sean empresas locales y, por extensión, la economía de estos países, las que se puedan beneficiar de dicha aportación económica. En efecto, este tipo de instrumentos de exportación facilitan la internacionalización de la empresa española en los países empobrecidos, a la vez que destruye las capacidades locales de crear un tejido industrial propio, a través de los *efectos de arrastre* sobre el resto de la economía que podría tener ese proyecto. Tratándose de una empresa española quien ejecuta los proyectos que financian esos créditos, la mayoría de *efectos de arrastre* se sienten en la economía española y no en la de los países empobrecidos, una característica inapropiada para un instrumento cuya finalidad principal debiera ser el desarrollo de los pueblos empobrecidos.

II. ¿DE CUÁNTO DINERO ESTAMOS HABLANDO?

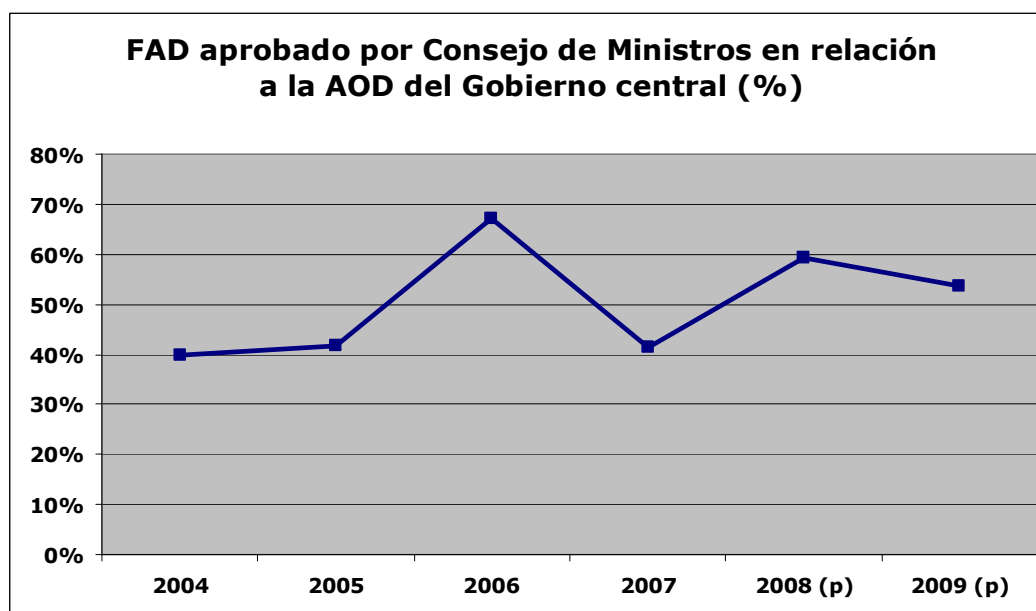
Según el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado **del año 2009 el Gobierno central prevé destinar 4.351,23 millones de euros a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)**. A esta cifra se deberá añadir las aportaciones de las administraciones descentralizadas, así como las cancelaciones de deuda (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 otorgó 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 para la Promoción del Desarrollo.

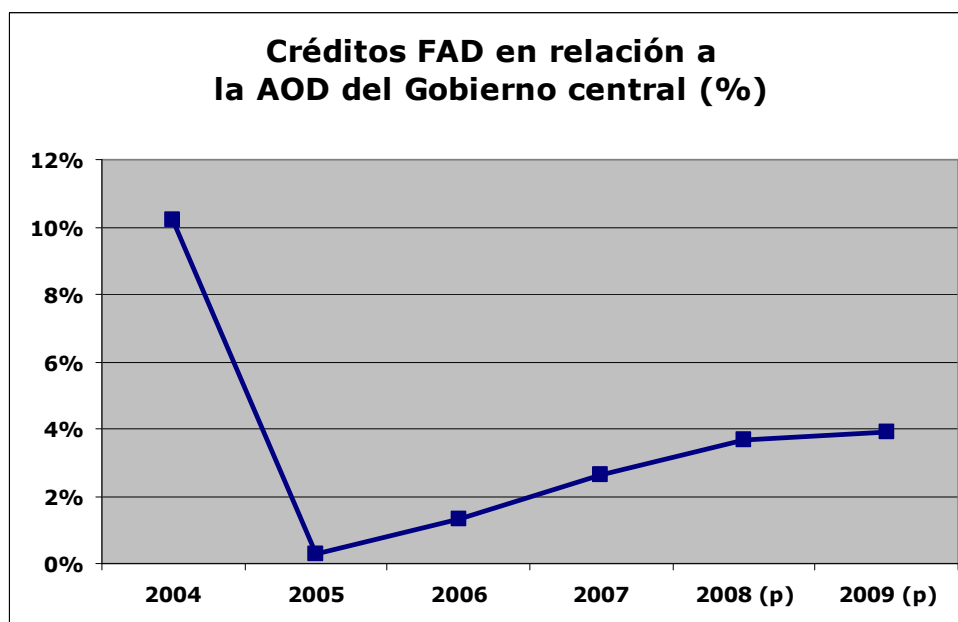
2-. Operaciones a iniciativa del **Ministerio de Economía y Hacienda: para el año 2009 podrán llegar hasta 360 millones de euros.** Con ellas se cubrirán las contribuciones y cuotas para instituciones financieras multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Bancos Regionales de Desarrollo), 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 inadmisibles.

Industria completará este nuevo instrumento con la reforma del CESCE y CARI. Otros de los objetivos de Industria es potenciar la participación de las empresas españolas en el negocio de las IFIs (BM y Bancos regionales de desarrollo) para mejorar la tasa de retorno – contratos adjudicados en función de las aportaciones españolas en las IFIs -. Para mejorar la coordinación entre todas las entidades que forman parte del sistema de apoyo financiero oficial a la exportación (ICO, ICEX, P4R, CESCE, Comides) se pretende crear el Comité de Apoyo Financiero Oficial formado por las organizaciones representativas de las empresas CEOE y Cámaras de Comercio.

Por otro lado, 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

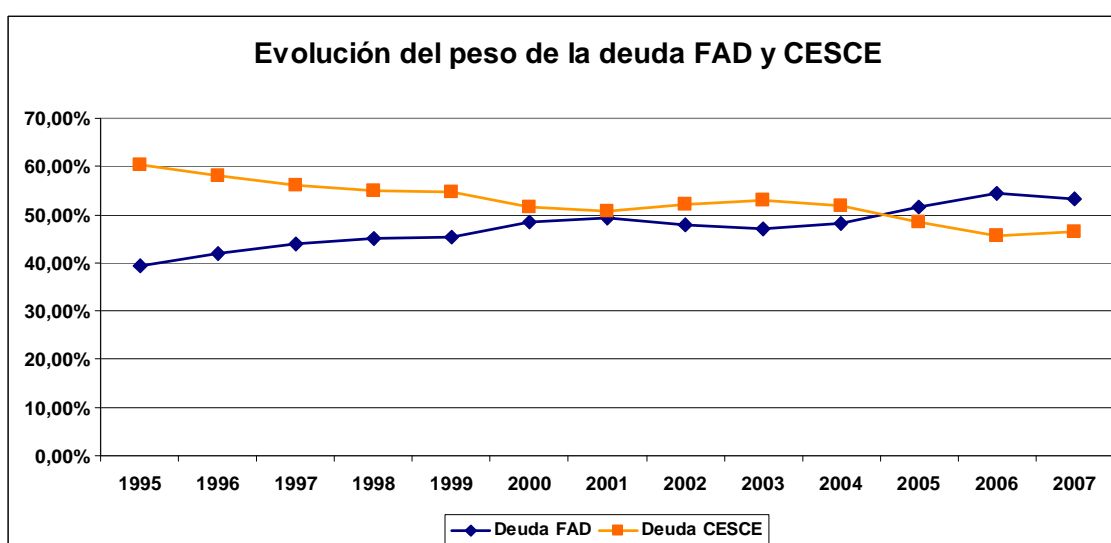
	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	2009 (p)
Crédito FAD computado como AOD	154	5	28	80	158	170
AOD Gobierno central (M€)	1.511	1.541	2.159	3.039	4.269	4.351
% crédito FAD / AOD Gobierno central	10,20%	0,30%	1,30%	2,65%	3,69%	3,91%

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

III. IMPORTANCIA DE LOS CRÉDITOS FAD EN LA GENERACIÓN DE DEUDA

Los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) son uno de los dos mecanismos a través de los cuales el Estado español mantiene su posición de acreedor de deuda con países empobrecidos. En el año 2007 supusieron el 49,38% del total de la deuda que terceros países debían al Estado, mientras que la deuda comercial CESCE supuso el 43,10%, quedando un 7,52% restante como otros tipos de deuda, entendida como créditos de Gobierno a Gobierno, líneas de créditos especiales y avales.¹

Por tanto, la deuda procedente de créditos FAD supone la mitad de toda la deuda que mantienen los países del Sur con la Administración española, que registra además una tendencia creciente en los últimos años. Efectivamente, si en el año 1995 la proporción de deuda FAD sobre deuda CESCE era del 39,5 % frente al 60,5 % respectivamente, seis años después esta relación había crecido a favor de los créditos FAD y era del 49,2 % frente al 50,8 % respectivamente, para llegar a un porcentaje de deuda FAD en el año 2006 del 54,4 % (excluyendo otros tipos de deuda). De esta manera, el peso de la deuda FAD ha crecido casi 15 puntos en tan sólo once años.



Fuente:

elaboración del ODG a partir de datos facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda. Para 2006 y 2007, con el fin de homogeneizar los datos, se ha excluido la categoría de otros tipos de deuda.

El FAD es el principal instrumento generador de deuda en el Estado español, y su capacidad de endeudamiento es cada vez mayor y además creciente, lo que debe tenerse en cuenta desde una perspectiva de desarrollo, ya que este rasgo va en oposición a una sana política de generación de un desarrollo sostenible, como han señalado diferentes instituciones internacionales.

¹ Esta categoría entendida como «otros tipos de deuda» recogería una serie de operaciones de naturaleza especial que no tienen cabida ni como FAD ni como CESCE, entre las que se encuentran la línea de crédito especial concedido por España a Argentina en el año 2001 durante la crisis de este país, en el marco de un *stand by* solicitado por el FMI por importe de 600,71 millones de euros, un aval de bonos al mismo país en 1993 por importe de 10,13 millones de euros, un crédito facilitado por el Banco de España al Banco de la República Dominicana en 1974 por valor de 7,40 millones de euros, así como una línea de crédito concedida a Marruecos para la construcción del puerto de Agadir en 1983 por importe de 20,97 millones de euros.