

## **LA ILEGITIMIDAD DE LOS CRÉDITOS FAD. TREINTA AÑOS DE HISTORIA**

Carlos Gómez Gil, Dani Gómez-Olivé y Gemma Tarafa (Editorial Icaria)  
*Abril de 2008*

El Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), junto con Carlos Gómez Gil, acaba de editar «La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia». Este libro quiere profundizar sobre el funcionamiento y el uso de los controvertidos créditos FAD (de Fondo de Ayuda al Desarrollo), uno de los principales instrumentos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la herramienta más importante generadora de deuda externa en los países del Sur.

El presente informe pretende analizar la utilización de los créditos FAD desde su primera formalización, el 1977, hasta 2006, último año del cual disponemos de datos completos. Pretende ser un libro de consulta para aquellas personas, organizaciones y movimientos sociales preocupados por el aumento y desorden que está sufriendo este instrumento los últimos años. Por esto, a lo largo del mismo se dan argumentos políticos consistentes, como el análisis detallado del uso del FAD en la generación de la deuda ilegítima, con el fin de abrir caminos para su profunda reforma, tal y como se recoge en la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa.

### **PREOCUPACIÓN POR EL USO DEL CRÉDITO DENTRO LA AOD**

Desde hace tiempo tanto dirigentes políticos como responsables de organizaciones no gubernamentales que gestionan los recursos de la cooperación internacional defienden que lo que necesitan los pueblos del Sur, para salir de su situación de pobreza, es el acceso al crédito. Los autores del libro por el contrario, opinan que precisamente ha sido el intento y la necesidad de conseguir el crédito parte del problema y no la solución. El libro aporta argumentos para desmontar la práctica de otorgar créditos como mecanismo para dar respuesta a los problemas económicos del Sur.

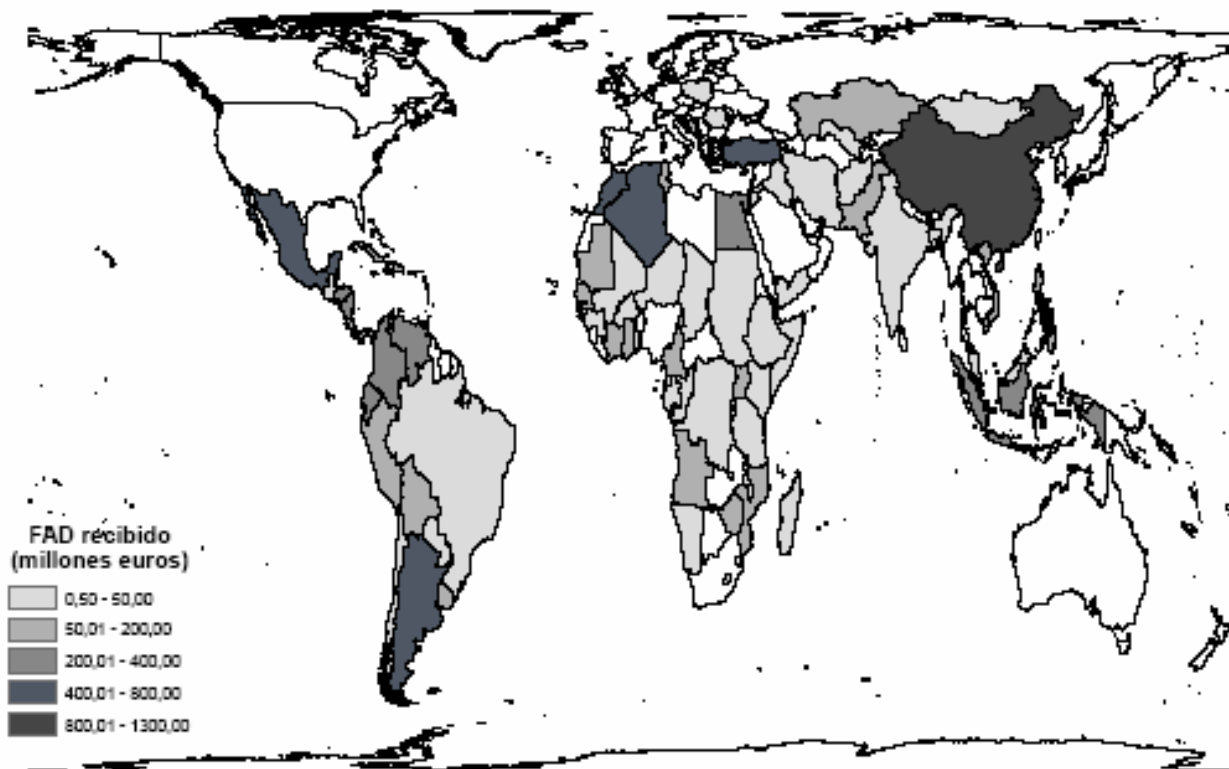
### **LA INTERNACIONALIZACIÓN ECONOMÍA ESPAÑOLA, EL ORIGEN DE LOS CRÉDITOS FAD**

Los créditos FAD surgen el año 1976 como un elemento esencial de internacionalización de la economía española en un contexto de fuerte crisis económica, para permitir a las empresas españolas, y especialmente a las grandes empresas estatales, al acceso de nuevos mercados en los países en desarrollo, con la intención de colocarlas en una posición de más gran competitividad ante sus rivales. En un principio la solicitud de un crédito FAD debe ser llevada a cabo por las autoridades de un país en desarrollo y los proyectos que financia son contratados exclusivamente por el país beneficiario, según sus normas y procedimientos. Ahora bien, las empresas del Estado español pueden acceder a los proyectos contratando la ejecución. Estos créditos se dan en condiciones más favorables que las del mercado (bajos intereses, amplios plazos de retorno del capital y existencia de periodos en que sólo hace falta devolver el pago de los intereses). Esto permite que, aunque los FAD tienen un fuerte componente comercial, se puedan contabilizar como Ayuda Oficial al Desarrollo.

Desde los 32,53 millones de euros en créditos aprobados el año 1977, hasta los 1.452 millones en créditos aprobados por el Consejo de Ministros para el año 2006, han transcurrido treinta años a lo largo de los cuales el importe anual de las operaciones aprobadas se ha multiplicado por 44, hecho que supone un crecimiento del 4.363%.

El FAD se ha concentrado en un reducido número de países, puesto que los cinco primeros países receptores (China, Marruecos, Argelia, México y Turquía) han recibido el 29,10% del total de los créditos FAD concedidos en los últimos treinta años, y los diez primeros países receptores (se añaden Argentina, Indonesia, Ecuador, Honduras y Egipto) han acumulado el 43,63% del total de los créditos. El interés comercial del Estado español en algunos de estos países claro está, como sucede con China, Marruecos, Argelia, México, Turquía, Argentina, Indonesia y Egipto.

### *Paises receptores de FAD 2006*



Fuente: Ministerio de Economía

### **EL CRÉDITO FAD, ¿AYUDA OFICIAL MILITAR Y CORRUPTA?**

El actual libro expone como en el uso del FAD, desde su misma puesta en marcha en el año 1977 hasta como mínimo el año 1992, ha tenido una utilización predominante y esencial la venta de equipos y materiales militares. En concreto, el estudio muestra que el uso del FAD para el negocio militar ha logrado una cifra no inferior a los 460 millones de euros, cantidad que no incluye otras operaciones de doble uso que, sin duda, se financiaron también con posterioridad al año 1992.

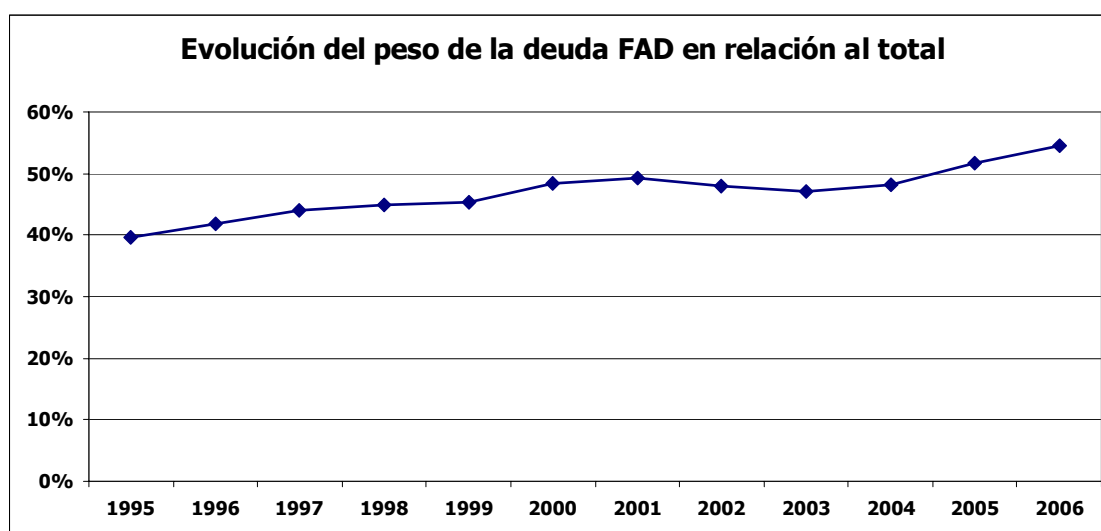
Por otro lado, el libro también denuncia que el pago de comisiones ha sido una práctica común en su operativo, sin que hubiera inicialmente ninguna limitación en los porcentajes abonados.

En algunas operaciones, estas comisiones llegaron a sobrepasar el 10% del coste final del contrato, e incluso llegaron a suponer el 20%, especialmente en las operaciones de venta de equipos y material militar. Este tipo de práctica llevó a la Unión Europea a proponer a sus estados miembros su eliminación mediante una directiva, algo totalmente necesario cuando estamos hablando de recursos públicos que tienen la consideración de ayuda al desarrollo de países empobrecidos.

Una de las operaciones sobre las que en su día se comentó el elevado porcentaje que se llegó a pagar a uno de los intermediarios fue la venta de equipos militares en Egipto en los años ochenta. En este contrato intervino el libanés Abdul Rahman El Assir, conocido por ser uno de los más famosos intermediarios especializados en la venta de material militar y asociado con otro famoso comerciante de armas, Adnan Khassogui, que llegó a cobrar el 20% en algunas de las operaciones de venta de armas en Egipto en dólares, depositados en cuentas corrientes radicados en paraísos fiscales. Todo esto se hizo en aras de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Y, en la actualidad, todavía se reclama su retorno.

### EL FAD, PRINCIPAL INSTRUMENTO GENERADOR DE DEUDA

El FAD es el principal instrumento generador de deuda al Estado español, y su capacidad de endeudamiento es cada vez más grande y además creciente. Este hecho debe ser tenido en cuenta desde una perspectiva de desarrollo, ya que ello va en oposición a una sana política de generación de un desarrollo sostenible, como han señalado diferentes instituciones internacionales. En efecto, 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 el total de la deuda era del 39,5%, seis años después ésta había crecido hasta el 49,2%, hasta llegar a un porcentaje de deuda FAD el año 2006 del 54,4% (excluyendo otros tipos de deuda). De este modo, el peso de la deuda FAD ha crecido casi 15 puntos en sólo once años. Si observamos las cifras en valores absolutos, la deuda que la Administración española mantiene como acreedora a 31 de diciembre de 2006 sube a 9.586,63 millones de euros, de los cuales el grueso son créditos FAD, con 4.786,17 millones de euros, mientras que la deuda comercial CESCE llegaba a 4.007,95 millones de euros. Los 792,52 millones de euros restantes provienen de otros tipos de deuda, tales como créditos de Gobierno a Gobierno, líneas de créditos especiales y avales.



Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda. Para el año 2006, con el fin de homogeneizar los datos, se ha excluido las categoría de otros tipos de deuda.

## **¿GENERAN LOS FAD DEUDA ILEGÍTIMA?**

Este libro se centra también en contestar si los créditos FAD generan deuda ilegítima. Se entiende la deuda ilegítima aquella que procede de préstamos que esconden, financian o tienen como consecuencia comportamientos, mecanismos o fenómenos que, a corto, mediano o largo plazo, atentan contra la dignidad de la vida de los ciudadanos del mundo y/o ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos. En este sentido, en este libro se presentan ejemplos de créditos FAD que se podrían considerar ilegítimos, puesto que fueron destinados a la compra de armamento (a menudo con el fin de silenciar protestas civiles o de mantener una dictadura); a financiar guerras para invadir y anexionar territorios vecinos; a corromper los poderes económicos y políticos del Sur (desviando préstamos que nunca llegaron al país); a la compra de bienes de lujo para las élites del país deudor; a la financiación de infraestructuras para uso y beneficio de las empresas transnacionales; a proyectos mal denominados de desarrollo, con graves impactos económicos, sociales y ambientales; o a préstamos impuestos por el Fondo Monetario Internacional en condiciones nefastas para el bienestar de la población.

Con este estudio se ha querido evidenciar que gran parte de la deuda de la que la Administración española reclama a los países empobrecidos tiene un origen ilegítimo. La voluntad última es convencer a nuestros gobernantes que hace falta auditar la deuda, con el fin de cancelar unilateralmente toda deuda que resulte ilegítima. De esta manera, los países del Sur no tendrán que seguir devolviendo esta deuda que los oprime. A la vez se demandan restituciones y responsabilidades judiciales a aquellas personas y/o instituciones que permitieron, fomentaron y hicieron uso de créditos ilegítimos.

## **PROPUESTAS EFECTIVAS PARA SU RADICAL REFORMA**

El último, pero no menos importante propósito de este estudio es intentar contribuir al debate sobre la inaplazable necesidad de reformar con urgencia los créditos FAD, de forma que se genere un conjunto de propuestas positivas para tal fin. En este sentido, el libro plantea los vértices fundamentales sobre los cuales plantear la futura y más que necesaria reforma del FAD. Estos se han elaborado a partir del estudio realizado durante el proceso de elaboración de este libro, atendiendo también al aprendizaje de las políticas que se están llevando a cabo en países de nuestro entorno, así como a fruto de debates realizados a lo largo del proceso de redacción del libro con diferentes actores de las organizaciones civiles.

Así, resumimos los ejes principales de la reforma FAD sobre seis principios generales, que son:

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 auditasen 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 éstos tienen objetivos y prioridades tan diferentes como dispares, ajenos a los principios e intereses de la lucha contra la pobreza, en la medida que forman 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 a los países empobrecidos y que, más tarde, se exija a los países empobrecidos actuaciones de envergadura para aligerar, reducir o refinanciar esta deuda. Apostar definitivamente por las donaciones es lo que han hecho históricamente varios países de la OCDE cómo son Australia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Nueva Zelanda. Más recientemente, también se han decidido por este camino Austria, Canadá, Dinamarca y los

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 atrasadas 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 el 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 necesario establecer limitaciones positivas a las donaciones.

4. Exigir un compromiso para la realización de evaluaciones ex ante y ex post 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 hace en Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia y Suiza. Estas evaluaciones se deberán 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 al 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 mientras que cumplen los criterios de sostenibilidad y desarrollo aprobados en sus respectivos planes de Cooperación al Desarrollo, tal y como ya sucede en 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, pero muy diferentes a los de la Ayuda al Desarrollo. Ello, 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 las poblaciones, su medio ambiente y su economía.

Si queréis recibir más información sobre este libro poneos en contacto con nosotros, enviando nos un mail a: [observatori@odg.cat](mailto:observatori@odg.cat)