

CARLOS GOMEZ GIL

¿Cooperación fallida?

La ayuda para el desarrollo que España ha ofrecido a los países mediterráneos no es tal. El volumen de recursos utilizados como créditos FAD podría y debería haberse empleado de manera prioritaria a paliar y corregir las condiciones de pobreza y sus causas, desde criterios de solidaridad. Por el contrario, ha contribuido a acentuar aún más las desigualdades sociales mediante la utilización intensiva de instrumentos de expansión comercial que, bajo el disfraz de la ayuda, sólo han perseguido la promoción de sus exportaciones y la implantación de modelos de consumo occidentales, que, a corto plazo, han empobrecido a los países receptores, al aumentar su dependencia técnica y financiera, e incrementando su nivel de endeudamiento. España debe afrontar con urgencia un profundo cambio estructural de las bases sobre las que se asienta su cooperación.

La nueva situación internacional ha otorgado a la cooperación regional un renovado valor, fundamental para afrontar, desde una perspectiva global y amplia, un conjunto de problemas e intereses comunes que permitan cimentar un nuevo marco de compromisos regionales necesarios para avanzar en el logro de la seguridad humana. Desde esta perspectiva, la Conferencia Mediterránea celebrada en Barcelona ha ofrecido una magnífica oportunidad para analizar y debatir las políticas de cooperación y ayuda realizadas tanto por la UE como por nuestro país, hacia el Tercer Mundo y especialmente hacia el Mediterráneo.

Los países europeos, y también la UE, han reflejado la importancia de sus relaciones con el Mediterráneo en infinidad de documentos y declaraciones institucionales en las que abordan cuestiones políticas, económicas, demográficas, culturales, y también de cooperación y ayuda para el desarrollo, en la medida en que buena parte de las situaciones de extrema inestabilidad por las que atraviesan nuestros vecinos del Sur se encuentran directamente relacionadas con el aumento de la pobreza y la miseria, agravadas día a día por el crecimiento demográfico, la degradación ambiental, la presión de la deuda externa, el bajo precio de sus materias primas y las dificultades de acceso a unos mercados cada vez más inexpugnables para estos países.

Carlos Gómez Gil es sociólogo y miembro del CIP, autor de diferentes estudios sobre ayuda oficial al desarrollo y los créditos FAD. Este artículo es un resumen del informe realizado por el mismo autor titulado *La ayuda de España al Mediterráneo. Un estudio del empleo durante 18 años del Fondo de Ayuda al Desarrollo hacia los países mediterráneos*, publicado por el CIP y la Asociación para la Cooperación con el Sur-Las Segovias, que fue presentado en Barcelona, en la Conferencia mediterránea alternativa. El informe completo puede obtenerse en el Servicio de Publicaciones del CIP.

Esta exigencia de solidaridad de los países prósperos del Norte del Mediterráneo hacia sus vecinos del Sur ha planteado la necesidad de promover políticas de cooperación eficaces, capaces de conseguir la reducción de estas desigualdades y desequilibrios. Es así como desde los años 60 y 70 se han puesto en marcha en numerosos países europeos programas de ayuda para el desarrollo que, al menos sobre el papel, han pretendido contribuir a mejorar el bienestar y las condiciones de vida hacia los países y sectores más necesitados, tratando de colaborar en la resolución de los graves problemas sociales que los afectan.

Pero más allá de los discursos y las palabras, ha llegado el momento de evaluar y conocer la realidad de las políticas de cooperación llevadas a cabo, la naturaleza de los recursos empleados, y la dimensión real de los programas aplicados para conocer el grado de cumplimiento de nuestros compromisos y reenfocar y mejorar nuestra relación con una región de la que formamos parte.

Y todo ello desde la certeza de que estas políticas de ayuda han escondido frecuentemente la utilización masiva de instrumentos de colonización comercial que sólo han perseguido la promoción de las exportaciones y la implantación de modelos de consumo occidentales, que han aumentado aún más las desigualdades y el empobrecimiento de los países receptores, incrementando su dependencia técnica y financiera y su nivel de endeudamiento.

La necesidad de España de conocer la realidad de las políticas y los programas aplicados, tanto como país organizador de la Conferencia Mediterránea y presidente de turno de la UE, como por la ausencia de estudios oficiales, resulta, si cabe, mucho más importante.

Así, y como continuación de la labor de estudio y análisis realizada sobre la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española en general, y particularmente de su principal instrumento, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), el CIP y Las Segovias publicaron y difundieron conjuntamente un estudio específico, desde la coincidencia de la necesidad que tiene España de proceder a una transformación profunda de sus políticas de cooperación y ayuda para el desarrollo hacia los sectores más desfavorecidos de los países más pobres y también hacia la región mediterránea, en unos momentos de particular importancia respecto al futuro de la AOD en nuestro país. Para ello, se ha tratado de realizar un pormenorizado análisis de lo que ha sido la utilización del FAD -desde su creación, en 1976, hasta el año 1995- para cada uno de los países mediterráneos, utilizándose numerosos datos, informes y documentos que no habían sido hechos públicos con anterioridad y procediendo a un estudio de distribución por finalidades, país a país, según el mismo criterio de distribución aplicado por el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE), algo novedoso hasta la fecha.

La importancia del FAD en la política española de ayuda

En España, hablar de AOD es hablar, fundamentalmente, de los créditos FAD, tanto por su importancia cualitativa, como por ser el primer programa de ayuda que se puso en marcha¹ (cuando todavía éramos un país receptor de ayudas), así

¹ El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) fue creado mediante Real Decreto Ley 16/76, de 24 de agosto, bajo el epígrafe "Ordenación Económica" y dentro de un conjunto de medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio exterior.

como por el volumen de recursos económicos que se han venido empleando en el mismo.

Más de un billón de pesetas en créditos aprobados por el Consejo de Ministros desde su creación hasta la fecha (en pesetas constantes de 1994); más de 500 proyectos distintos aprobados por sucesivos Gobiernos; 63 países destinatarios de los créditos; más de 1.200 empresas adjudicatarias de los contratos; cerca de 61.000 millones de pesetas en créditos refinanciados: todo ello son cifras, datos y magnitudes que plantean una problemática específica merecedora de un análisis pormenorizado. Desde esta perspectiva, sin comprender en profundidad cómo ha funcionado el FAD no es posible entender la política de cooperación y ayuda realizada por España a lo largo de 20 años ni afrontar eficazmente su futuro.

Los créditos FAD, un instrumento de extraordinaria complejidad técnica basado en la concesión de créditos bilaterales reembolsables en condiciones de concesionalidad, de carácter ligado,² son el tipo de ayuda más dura de cuantas existen, situado prácticamente en el límite de lo que se considera AOD.

Cada uno de los créditos son aprobados por el Consejo de Ministros, previa propuesta de la Comisión Interministerial del FAD. Dependen y son gestionados por la Dirección General de Política Comercial del Ministerio de Comercio y Turismo y administrados por el Instituto de Crédito Oficial, como banco público del Estado.

Entre los criterios para su concesión, vigentes hasta el día de hoy, se encuentran componentes de carácter comercial, de valor añadido, empresarial, y otros relacionados con su capacidad para generar una corriente de suministros de repuestos ligados a las operaciones aprobadas por el Gobierno en los países en vías de desarrollo, sin que exista ningún tipo de criterio relacionado con el desarrollo mismo. Todo ello confirma su papel de simple instrumento comercial, y la completa ausencia de criterios que favorezcan el desarrollo y la eliminación de la pobreza.³

Los países de la OCDE cuentan con instrumentos similares, pero utilizados en condiciones muy distintas, en proporciones mucho más bajas y con criterios de desarrollo que España no utiliza.

El FAD ha sido y es el programa estrella de la AOD española, dado su elevadísimo peso relativo, algo que no sucede en ningún otro país. Por ello hablar de AOD es hablar de fundamentalmente de FAD. El peso de estos créditos influye de

*El FAD ha
sido y es el
programa
estrella de la
AOD
española,
dado su
elevadísimo
peso relativo,
algo que no
sucede en
ningún otro
país.*

² Para conocer mejor el funcionamiento y regulación del Fondo de Ayuda al Desarrollo pueden consultarse los estudios realizados por este mismo autor: *España y la ayuda oficial al desarrollo: los créditos FAD*, publicado por el Centro de Investigación para la Paz y el Seminario de Investigación para la Paz, de Zaragoza en el año 1994, y el capítulo "Los créditos FAD en la AOD española", contenido en el estudio que acaba de publicar el CIP, titulado *Una visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, coordinado por Angel Martínez González-Tablas.

³ En el primer estudio del CAD sobre la ayuda española publicado en el año 1994, se insiste reiteradamente en el exclusivo uso del FAD como instrumento comercial y la ausencia de criterios de desarrollo. Así consta en la conclusión quinta de este examen, tanto en la que se aprobó finalmente, como en la versión inicial que el Gobierno español exigió modificar.

manera determinante en que nuestro país tenga uno de los peores niveles de calidad en su política de ayuda.⁴

La ayuda FAD a los países mediterráneos

Los países mediterráneos han sido importantes receptores de los créditos pertenecientes al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Así, el conjunto de los seis países han recibido créditos por un importe superior a los 156.000 millones de pesetas desde 1977 hasta 1994, lo que supone cerca de una cuarta parte del total del FAD concedido en este mismo período a más de sesenta países, exactamente un 20,5% del mismo (tomando como referencia el total de concesiones por el Consejo de Ministros, en pesetas de cada año, que han ascendido a 760.918 millones de pesetas).⁵

Es así como entre los países mediterráneos se encuentran dos de los principales receptores de este tipo de ayudas: Marruecos, que ha recibido más de 75.188 millones de pesetas, situándose como tercer país que más créditos ha recibido; y Argelia, que ha obtenido créditos por valor de 41.701 millones. También Egipto, que ha recibido créditos por valor de 26.873 millones, y Túnez, cuyos créditos han ascendido a 10.011 millones de pesetas, han sido importantes destinatarios.

Atendiendo a la distribución por finalidades utilizada por el CAD, el mayor volumen de créditos se ha destinado a la venta de material militar, con un importe superior a los 35.592 millones de pesetas. Ahora bien, esta cantidad es mucho mayor, al haberse empleado otras líneas de crédito concedidas a Marruecos, Mauritania y Túnez también a esta finalidad.

Dos han sido los países que destacan en este uso: Egipto, que ha recibido todo el FAD para esta finalidad (lo que fue llamado en su día por el Gobierno español como "el contrato del siglo"), y Marruecos, que ha empleado más de 18.411 millones de pesetas procedentes de sus créditos FAD para equipar sus ejércitos. En segundo lugar destacarían los proyectos de infraestructura económi-

⁴ Según los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, España es el país que más dinero da a los países de ingreso medio-alto, y el que menos da a los países menos desarrollados; el que más ayuda ligada otorga -condicionada a la compra de bienes y productos españoles-, y el que menos programas de ayuda de emergencia tiene; y otorga una ayuda despreciable a programas para la mujer, a favor de los derechos humanos o la protección del medio ambiente. Sin embargo, es campeona en emplear AOD para construir refinerías y petroquímicas, o para programas de carácter militar o de doble uso.

⁵ Este estudio se basa en concesiones de créditos FAD, es decir, aquellos programas de ayuda que han sido finalmente aprobados por el Consejo de Ministros y que, por tanto, han alcanzado la máxima expresión legal y política. En la terminología FAD, la concesión no se corresponde exactamente con la formalización o el desembolso, en la medida en que algunos créditos aprobados en Consejo de Ministros no llegan finalmente a llevarse a cabo, y su importe total puede sufrir alguna modificación como consecuencia de la variación en el tipo de cambio o en el acuerdo técnico bancario finalmente firmado. A pesar de ello, la concesión o aprobación por el Consejo de Ministros es el parámetro de análisis más adecuado para estudiar la evolución de este tipo de ayuda.

ca, dirigidos al sector energético y al transporte y las comunicaciones, que habrían recibido 28.036 millones, seguidos muy de cerca de los proyectos aplicados a los sectores productivos, fundamentalmente a la minería y las empresas, que ascienden a 27.079 millones de pesetas.

Los programas dirigidos a infraestructura social y administrativa ocupan el último lugar, al haber recibido únicamente el 12% de todos los recursos del FAD, unos 11.977 millones de pesetas, empleados fundamentalmente en obras para el abastecimiento de agua. A programas de carácter educativo se destinaron 1.149 millones, únicamente un 1% del total destinado a créditos específicos, y los programas sanitarios recibieron solamente 196 millones de pesetas, un 0,1%.

En resumen, la venta de material militar y la financiación de actividades industriales y productivas se han llevado más de la mitad de todos los créditos FAD concedidos por el Gobierno español a lo largo de los 17 años de vigencia de los mismos, mientras que los programas de prioridad social y humana han sido a los que menos recursos se han destinado.

Así, se han empleado 40 veces más recursos para la venta de material militar que para programas educativos (únicamente se han aplicado a un solo país, Argelia, y en un único proyecto); y 230 veces más que a financiar programas de carácter sanitario, en los que únicamente se han empleado 196 millones de pesetas, aplicados a un único proyecto concedido a Mauritania.

Concesiones por países

Los créditos FAD destinados a la región mediterránea han tenido la siguiente distribución por países:

a) **Marruecos** ha sido el principal país mediterráneo receptor de créditos FAD a lo largo de toda su historia con una adjudicación total de 75.188 millones de pesetas en el período 1977-1994. Es uno de los mayores receptores en términos absolutos de entre los 63 que han recibido estas ayudas: ocupa el tercer puesto, detrás únicamente de China y México. Con más de 18.411 millones de ptas. concedidos desde 1981 hasta 1991, ha acaparado el 10,3% del total y destaca por ser un importante receptor de créditos para financiar operaciones de venta de material militar.

Un grupo de bienes financiados con estos créditos se pueden integrar en el sector pesquero. Ello se debe a que sucesivos acuerdos de pesca firmados por España con este país han sido asociados a la concesión, entre otras ayudas, de créditos FAD, vinculándose su aplicación a contenidos relacionados con el desarrollo de los acuerdos, tales como la mejora de la flota pesquera marroquí o la construcción de industrias conserveras en las que poder tratar convenientemente un cupo de las capturas españolas.

El pago de comisiones con cargo al FAD en las operaciones hacia Marruecos han sido moneda corriente. Así, en un documento del Senado del 8 de mayo de 1990, el entonces ministro de Relaciones con las Cortes, Virgilio Zapatero, contesta en relación con programas en Marruecos entre 1987 y 1989: "el pago de comisiones de hasta un 10% por operaciones de exportación está liberalizado

La venta de material militar y la financiación de actividades industriales y productivas se han llevado más de la mitad de todos los créditos FAD concedidos por el Gobierno español.

La utilización por parte del Gobierno español de estos créditos como un elemento de presión política hacia los países destinatarios del tercer mundo tiene en Marruecos un excelente ejemplo.

y, por tanto, de esas transacciones no tiene conocimiento la administración". Dicho de otra forma, se producen pagos de comisiones de hasta el 10% con cargo al FAD de forma habitual.

La utilización por parte del Gobierno español de estos créditos como un elemento de presión política hacia los países destinatarios del tercer mundo tiene en Marruecos un excelente ejemplo. Así, una de las armas que España esgrime ante las autoridades marroquíes para forzar la firma de acuerdos pesqueros es la concesión de 150.000 millones de pesetas en ayudas, aprobadas en el año 1993, y que se encuentran a la espera de quedar desbloqueadas. De estas ayudas, 50.000 millones son créditos FAD que España concedería de forma inmediata a Marruecos, y los otros 100.000 millones son créditos oficiales a la exportación (COE), ligados en su aplicación a los créditos FAD.

- b) Con un volumen crediticio total de 41.701 millones de pesetas, **Argelia** es el segundo país mediterráneo receptor de créditos FAD y el quinto entre todos los receptores de estas ayudas, al haber recibido el 5,9% de todo el FAD entre 1977 y 1994.

El 64% de ellos (27.520 millones de pesetas) son líneas de crédito, frente al 34% que son créditos específicos. Si se tiene en cuenta el mecanismo de funcionamiento del FAD -los créditos específicos deben de ser aprobados uno a uno por el Consejo de Ministros, mientras que las líneas de crédito son cantidades abiertas aprobadas en unas condiciones determinadas por el Gobierno, siendo posteriormente la Dirección General de Política Comercial quien imputa directamente aquellas operaciones que estima conveniente-, se produce una cierta perversión en el control de los contratos financiados con estas ayudas, al diluirse la autorización y el control directo del Gobierno sobre su utilización, que pasa a depender única y exclusivamente de los funcionarios del Ministerio de Comercio, quienes, además, no tienen que rendir cuentas sobre su empleo al Gobierno. De manera sistemática se ha negado, incluso a parlamentarios, una información precisa sobre las condiciones de utilización de estas líneas de crédito, a pesar de su elevada cuantía.

Buena parte de los créditos FAD específicos concedidos a Argelia se ha destinado a sectores productivos "duros", y casi nada a programas de prioridad social básica. Así, sobresalen los suministros de hilo de seda e hilados de poliéster, aceros y productos siderúrgicos, baldosas, grifos y vidrios, neumáticos, tubos e hilos de cobre, óxido de titanio, suelas para frenos, un kaltrón, gas freón y papel y cartón de embalaje. Pero también aparecen operaciones de venta de perfumes, papel de fumar, concentrado de tomate y azúcar (operaciones prohibidas por la normativa del FAD), así como ventas de productos químicos, como el polvo ABS, emulsión PVC, sulfato sódico, sosa cáustica, óxido de manganeso, colorantes alimentarios, anhídrido eftálico o tripolifosfato de sosa, productos que también quedan fuera de la normativa del FAD. También la empresa de construcción de material militar Gamesa (Grupo Auxiliar Metalúrgico S. A.), dedicada a la fabricación de armamento, aparece como adjudicataria de dos contratos que fueron formalizados en el año 1992, uno por importe de 18,14 millones de pesetas, y otro por importe de 58 millones. Gamesa figura

con el número 0198B/2026 en el registro de la Dirección General de Armamento y Material, y mantiene líneas avanzadas de producción en los kits de modernización y transformación de carros de combate y repuestos para los mismos, comunicaciones para defensa, máscaras antigás y equipos lanzafumíferos polivalentes, tal y como figura en el anuario de industrias de defensa publicado por Afarmade (Asociación de Fabricantes de Material de Defensa).

Mención aparte merecen las operaciones de venta de azúcar, que han sido realizadas por la empresa pública Focoex (Fomento del Comercio Exterior), por un importe total de 1.308,53 millones de pesetas. En julio de 1989, esta empresa pública, sometida recientemente a una auditoría por el Tribunal de Cuentas, firmó un contrato para el suministro de 60.000 toneladas de azúcar español a este país con cargo al FAD. Focoex, en lugar de comprar directamente este azúcar a los productores españoles o contratar los servicios de alguna empresa española especializada en este mercado, contrató los servicios de una empresa inglesa cuya sede social estaba radicada en el paraíso fiscal de las islas Barbados, la empresa E.D. & F.Man. Esta empresa fue la que compró después a Azucareras Reunidas de Jaén el azúcar, generándose en toda la operación importantes beneficios y comisiones como consecuencia de la diferencia entre el precio real del producto y el importe total del crédito aprobado por el Consejo de Ministros, que se repartieron las empresas intervinientes.

Así, Focoex recibió 38.400.000 pesetas; la empresa británica obtuvo 57.600.000 y diversos intermediarios se repartieron 19.200.000 pesetas, según constaba en el contrato entre la intermediaria británica y la empresa pública española. De esta forma, al país receptor del crédito se le aplicó un sobreprecio y buena parte de los beneficios de la operación recayeron en una empresa intermediaria extranjera.

- c) **Egipto** presenta importantes particularidades. En primer lugar, ha obtenido un volumen de créditos significativo, superior a los 26.873 millones de pesetas, lo que le sitúa en octavo lugar entre los 63 receptores. Pero además, este importante volumen de créditos se ha concentrado en un periodo de cinco años, entre 1981 y 1985, año en que recibió el último préstamo, acentuando así la importancia de las cantidades recibidas.

Pero el dato más destacado es que todos los créditos FAD que le han sido otorgados han sido destinados a la venta de equipos militares, ocupando el primer puesto entre los países que más dinero han obtenido para estos fines. El volumen de este contrato era de tal magnitud, que las autoridades de entonces designaron a esta operación como "el contrato del siglo".

La negativa del Gobierno egipcio a pagar cantidades de anteriores ventas llevó a una suspensión de los contratos aprobados, lo que fue un factor decisivo en la crisis posterior de la empresa Enasa, que incluso llegó a tener aparcados en sus instalaciones durante varios años cientos de camiones y vehículos que fueron fabricados para Egipto y que, finalmente, no se vendieron y tuvieron que ser comprados por el ejército español a bajo precio.

Un aspecto importante en estas operaciones fue el pago de comisiones por servicios de intermediación. Así, en los créditos FAD concedidos a Egipto se

procedió al pago de importantes porcentajes a operadores internacionales especializados en la venta de material militar. Dadas las características de estos pagos, no existe documentación escrita, si bien importantes responsables políticos de la época han confirmado que en los créditos FAD concedidos a este país se llegó a pagar hasta un 20% del importe total de los contratos a personajes como Abderramán El Assir, libanés asociado con Adnan Khasoggi. Estos pagos se realizaban en dólares y eran ingresados en cuentas fiscalmente opacas radicadas en paraísos fiscales como las Islas Caimán.

Se dio por tanto la paradójica situación de que, mientras España pagaba sustanciosas comisiones a estos intermediarios, el Gobierno egipcio nunca llegó a reembolsar a España estos créditos financiados con cargo a las partidas de AOD.

A lo largo de varios años, Egipto no realizó ningún pago al Gobierno español por estos créditos, hasta que finalmente, en el año 1992 el Gobierno español procedió a la refinanciación de toda la deuda, como respuesta a la petición realizada por Estados Unidos en el Club de París, consecuencia de su participación en la Guerra del Golfo, contabilizándose en los presupuestos de 1993. Así, se procedió a la condonación del 50% de toda la deuda, reescalándose los 12.427 millones restantes a lo largo de los 25 años siguientes, y con un interés preferencial. Esta deuda, refinanciada en su totalidad y destinada a la venta de material militar, ha sido la única que ha tenido este tratamiento.

- d) **Túnez** se sitúa entre los países mediterráneos que menos créditos FAD han recibido, en relación sobre todo con Marruecos, Argelia y Egipto, si bien su importe total, 10.011 millones de pesetas, es significativo y le sitúa en el puesto número 20 entre los 63 países receptores.

Analizando la distribución por finalidades de los créditos específicos, se observa una distribución similar en actividades de infraestructura social y administrativa, en infraestructura económica, y para sectores productivos relacionados con la agricultura y la industria. Las operaciones de venta de material militar con FAD han representado únicamente el 4% de los créditos específicos, lo que sitúa a Túnez entre los países mediterráneos que menos dinero han recibido para estas finalidades, si bien la mayor parte de las ventas de equipos militares a este país se han realizado a través de las líneas de crédito, y fundamentalmente para vehículos todo terreno comprados a la empresa Land Rover Santana. No se han podido obtener datos de la línea de crédito Túnez 1, concedida en el año 1978 por la UCD, y que en toda la documentación oficial a la que se ha podido acceder, incluida la del Parlamento, figura como de libre disposición, ascendiendo a 536 millones de pesetas. Es posible que se haya utilizado para la financiación de equipos militares.

- e) **Mauritania** ha sido receptora de un bajo volumen de créditos, que ascienden a 2.155 millones de pesetas, concedidos fundamentalmente para operaciones de venta de material militar. Así, el 76% de los créditos FAD autorizados por el Consejo de Ministros ha sido destinado a esta finalidades, frente a un pequeño contrato de venta de material sanitario, por importe de 196 millones de pese-

tas, que representa el 16% del total de créditos, y otro 8% restante destinado a una venta de maquinaria de obras públicas.

- f) **Turquía** es el país Mediterráneo que menos créditos FAD ha recibido del Gobierno español, apenas 652,73 millones de pesetas, instrumentados mediante dos operaciones distintas: una línea de crédito aprobada en el año 1980, y un crédito específico concedido en el año 1987. La distribución por finalidades recalca la debilidad de los préstamos concedidos, ya que como crédito específico sólo aparece en el sector productivo, y para agricultura, el crédito destinado a una planta de fertilizantes por un importe de 294 millones de pesetas, mientras que en la línea de crédito aparecen fundamentalmente repuestos para automóviles y maquinaria textil.

Un nuevo marco para la cooperación con el Mediterráneo

A la luz de los datos expuestos, pocas dudas pueden existir de que la ayuda para el desarrollo que España ha venido ofreciendo a los países mediterráneos no puede merecer ese nombre. Ciertamente, el volumen de recursos económicos utilizados como créditos FAD podría y debería haberse empleado con una mayor eficiencia y rigor, dirigiéndolo de manera prioritaria a paliar y corregir las condiciones de pobreza y sus causas, desde criterios de solidaridad. España tiene que asumir su responsabilidad, al haber contribuido desde los años 70 hasta hoy a acentuar aún más las desigualdades sociales de los países mediterráneos mediante la utilización intensiva de instrumentos de expansión comercial que, bajo el disfraz de la ayuda al desarrollo, solo han perseguido la promoción de sus exportaciones y la implantación de modelos de consumo occidentales, que a corto plazo han contribuido al empobrecimiento de los países receptores, aumentando su dependencia técnica y financiera y su nivel de endeudamiento.

Todo ello sin olvidar tampoco que mediante las políticas, los programas y los recursos de la AOD se han financiado operaciones tan rechazables como la venta de material militar, de seguridad y de doble uso, han subvencionado de forma encubierta empresas públicas españolas, o se ha dado lugar a la intervención de comisionistas internacionales que han sacado cantidades sustanciosas de los recursos que, sobre el papel, estaban destinados a aliviar la situación de pobreza del tercer mundo.

España tiene la necesidad de afrontar con urgencia un profundo cambio estructural de las bases sobre las que se asienta su cooperación y su ayuda para el desarrollo hacia los países más pobres, y también con los países mediterráneos. Esta nueva política debe de avanzar sobre un concepto de seguridad global, y debe ser el fruto del máximo consenso social y político para que permitir una adecuada planificación y una eficiente asignación de recursos, encaminados de manera prioritaria a la lucha contra la pobreza desde modelos de desarrollo sostenibles, donde se introduzcan sistemas de condicionalidad (como la vinculación de desarme y desarrollo). Al mismo tiempo, las ONGs deberían de tener un mayor protagonismo en el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo, unas políticas en las que siempre debe estar presente el principio de evaluación, análisis y transparencia. Para los países mediterráneos, cualquier programa de ayuda debe considerar prioritaria-

*La ayuda
para el
desarrollo
que España
ha venido
ofreciendo a
los países
mediterrá-
neos no puede
merecer ese
nombre.*

Las ayudas financieras de tipo reembolsable deben estar también subordinadas a los objetivos y prioridades de la política de cooperación y ayuda al desarrollo.

mente el problema de la deuda, incorporando fondos y programas destinados al alivio de la misma con arreglo a los acuerdos internacionales más avanzados.

Respecto a la utilización de créditos concesionales en condiciones de ayuda, como los FAD, debe producirse una profunda y urgente modificación en los criterios con que hasta ahora se han utilizado. No se puede mantener su presencia absolutamente desproporcionada frente a otros instrumentos de cooperación, y en condiciones completamente alejadas a los criterios que deben de regir este tipo de ayudas, oponiéndose incluso a los criterios que por unanimidad han sido aprobados por el Parlamento español.⁶

Se trata de que el conjunto de programas y políticas oficiales de ayuda al desarrollo confluyan en sus objetivos, permitiendo el mejor cumplimiento de sus fines y asegurando un adecuado empleo de los recursos disponibles. Así, es urgente cambiar el sentido y la finalidad de los créditos FAD mediante un nuevo modelo (un Fondo de Ayuda al Desarrollo de segunda generación),⁷ que pueda dar respuesta a las situaciones de pobreza y marginalidad del Mediterráneo y del tercer mundo, utilizando de la forma más eficiente y rigurosa los recursos públicos, vinculando a aquellos ámbitos sociales, económicos y empresariales con su mejor uso, estableciendo los adecuados cauces de información, control, evaluación e igualdad de acceso sobre el mismo.

Las ayudas financieras de tipo reembolsable deben estar también subordinadas a los objetivos y prioridades de la política de cooperación y ayuda al desarrollo, orientados de forma inequívoca a este fin para hacerlos compatibles con su carácter comercial y su naturaleza como instrumento financiero. Por ello, y en buena lógica, esta jerarquía de objetivos tendrá que tener su traducción institucional, pasando a depender directa y expresamente del máximo órgano de la cooperación española y debiendo regularse de manera explícita los criterios de concesión y utilización, junto a aspectos como la información sobre su utilización, su seguimiento y evaluación y la determinación previa de los programas financiables, que deben respetar escrupulosamente la normativa nacional e internacional. También debe ejercerse el máximo control sobre el pago de comisiones, que, al tratarse de programas de ayuda al desarrollo del tercer mundo, deben desaparecer, y se deben fijar cláusulas de condicionalidad para su concesión y utilización. Al mismo tiempo, deberá disminuir el peso del nuevo FAD en el conjunto de la AOD, restándole importancia cualitativa y cuantitativa y pasando a destinar parte de sus recursos a otros programas, sin olvidar una vigilancia especial sobre el FAD concedido y circulante, dado su elevado volumen, para evitar que se convierta en un pesado lastre que condicione el desarrollo de los países destinatarios.⁸

⁶ El FAD se utiliza de forma completamente opuesta a como se aprobó en el año 1992 en el Parlamento, con la unanimidad de todos los grupos políticos, en el "Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo".

⁷ Ver "Diez propuestas para un nuevo FAD", contenidas en el estudio en el que está basado este artículo.

⁸ Hay que tener en cuenta que hay países que hasta el año 2030 ó 2040 están obligados a devolver a España los créditos que obtuvieron.

En la actualidad, el Gobierno, a través del Ministerio de Comercio y Turismo, prepara un proyecto de Ley del nuevo FAD, al que pasa a llamar FAEX (Fondo de Ayuda Económica al Exterior).

El borrador del proyecto de Ley del FAEX que pretendía aprobar el Gobierno fue rechazado por el Consejo de Cooperación en la reunión celebrada el 28 de septiembre de 1995, al contar con el voto favorable de nueve de sus componentes (los representantes del Gobierno en ocho Ministerios, incluyendo la Presidenta de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y el representante de la CEOE), frente al voto contrario de los otros nueve miembros restantes (las cuatro ONGs, las dos organizaciones sindicales, el presidente de la Coordinadora de ONGs, el representante de la Plataforma 0,7%, así como los cuatro expertos, si bien estos últimos no quisieron unirse al voto emitido por las organizaciones sociales y elaboraron un voto particular propio).

En su exposición de motivos, sus responsables hablan del “éxito en su utilización” y despejan cualquier duda sobre el mismo al recalcar y fortalecer su carácter como “instrumento exclusivo de fomento de las exportaciones” y, si cabe todavía más, su condición de simple instrumento comercial, omitiendo en el mismo cualquier vinculación con la política española de ayuda al desarrollo o de eliminación de la pobreza y suprimiendo cuestiones que existían en el anterior R.D. Ley de 31 de marzo de 1977, como la necesaria evaluación de los resultados de cada operación (algo que, por supuesto, nunca se ha hecho).

No seguir comerciando con la pobreza

Se pretende aprobar un nuevo Fondo bajo el exclusivo control del Ministerio de Comercio, en el que se mantengan todos los mecanismos de opacidad, parcialidad en su uso e inadecuado empleo y sin que se mencionen cuestiones como los estudios de viabilidad previa, la difusión e igualdad de acceso, los programas financiados, las cláusulas de condicionalidad o su seguimiento y evaluación, ni se limite y controle el pago de comisiones. Tampoco se ofrecen cauces para aumentar el papel de las “pymes” en la cooperación para el desarrollo, a pesar de que pueden contribuir a dar una nueva perspectiva al futuro Fondo. De manera resumida, se sigue apostando por un modelo de ayudas basado en la simple exportación, sin importar el cómo, ni a quien.

Los responsables del Ministerio de Comercio siguen sin querer entender que la participación empresarial en las políticas de desarrollo y cooperación debe estar subordinada a los criterios y objetivos de estas políticas suscritos por España ante instituciones internacionales y aprobados unánimemente por el Parlamento. Tal y como se afirmaba en el primer informe sobre los créditos FAD realizado por el CIP, no se debe confundir la potenciación de las exportaciones españolas con la ayuda al desarrollo, cuya complejidad y desafíos requiere de normativas y esfuerzos específicos y diferenciados.

En España, los problemas de la ayuda no son simplemente de cantidad, sino que queda mucho por hacer para mejorar la eficacia de unos recursos que, precisamente por su carácter público, exigen de criterios de rigor y transparencia frente a objetivos tan urgentes como la lucha contra la pobreza, el fin del hambre y de las enfermedades endémicas y la protección eficaz del medio ambiente.

Cuando se hace AOD mediante comercio, ésta no tiene como principal objetivo la mejora del bienestar de los habitantes.

Para finalizar, del estudio realizado pueden desprenderse tres conclusiones básicas que tienen mucho que ver con el uso y la eficacia de la ayuda y que, en alguna medida, también son comunes a las políticas aplicadas por otros países europeos.

- 1.- Siendo completamente cierta la escasez de recursos que se aplican a la ayuda para el desarrollo de los países del Sur, y también para los países mediterráneos, los que se han venido empleando han sido utilizados, principalmente, para promocionar operaciones comerciales, que han beneficiado a empresas de los países del Norte.
- 2.- Cuando se hace AOD mediante comercio, ésta no tiene como principal objetivo la mejora del bienestar de los habitantes. Estas operaciones comerciales han servido, mayoritariamente, para la venta de bienes muy alejados de las necesidades básicas de sus habitantes, de manera que los programas dirigidos a sectores de prioridad humana y social, a la eliminación de la pobreza y el bienestar de sus habitantes han sido prácticamente inexistentes.
- 3.- En relación con el criterio, sostenido por algunos sectores económicos, empresariales y gubernamentales, de que la ayuda realizada mediante instrumentos comerciales favorece la creación de retornos para el país donante, resulta llamativo que la mayoría de estas operaciones comerciales de ayuda encubren todo tipo de prácticas oscuras y rechazables, como el cobro de comisiones, los sobrepuestos, la actuación de comisionistas internacionales, la libre circulación de dinero negro, la venta de equipos militares, de seguridad o de doble uso, e, incluso, la subcontratación por empresas públicas españolas de otras empresas extranjeras, que contratan después con nuestro país a cambio de importantes comisiones.

Las políticas de cooperación y ayuda españolas, en realidad, han aumentado no sólo las condiciones de pobreza objetiva como consecuencia del mayor endeudamiento y la dependencia técnica que generan en los países receptores, sino que también han trasladado a estos países pautas de consumo occidentales, junto a las prácticas más rechazables de las sociedades desarrolladas.