

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía del donante y del receptor.

Caso de estudio: cooperación España-Ecuador.

The effects of tied aid on donor's and recipient's economies.

Case study: cooperation Spain-Ecuador



Máster de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Madrid, 25 de Junio de 2018

Estudiante

Consuelo Cammarota

Tutor

José Maria Larrú

RESUMEN

El Trabajo de Fin de Máster que se ha realizado versa sobre la evolución de la ayuda ligada en el esquema de la cooperación española de los últimos 17 años. Se analiza la historia, las características, tendencias y efectos ambiguos de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo en calidad de prioritario instrumento de la cooperación vinculada. Asimismo, se examinan el Fondo para la Internacionalización de la Empresa y el Fondo para la promoción del Desarrollo, los dos fondos que sustituyeron al FAD a partir del año 2011 y que finalmente parecen separar el interés comercial de las estrategias de cooperación. A través de la recopilación de datos y de la elaboración de informaciones por fuentes secundarias, se analiza la cooperación entre España y Ecuador entre el 2006 y 2017 para evaluar en qué medida se ha desvinculado la ayuda, con cuántos importes y cuáles han sido sus efectos tanto en el país receptor como en el país donante.

Palabras clave: ayuda ligada; FAD; FIEM; FONPRODE; Ecuador.

ABSTRACT

The current Final Master Dissertation deals with the evolution of tied aid in Spanish Cooperation during the last decade. It aims at analyzing the history, features, paths and distortional effects of the Aid Cooperation Fund, as the main instrument of the Spanish tied aid. As well, it examines the two funds created after the reform dated 2010: the Fund for the Internationalization of Firms and the Promotion for Development Fund. Through the recollection of data, it focus on a specific case study, that is the cooperation between Spain and Ecuador from 2006 to 2017 in order to assess to which extent aid has progressively become untied, and to enlighten trends and effects related to both the donor and the recipient country.

Key Words: tied aid; cooperation; funds; Ecuador

Índice de contenidos

1. Introducción	2
El tema de estudio	3
Finalidad y Motivos	3-4
Objetivos e hipótesis.....	4-5
Metodología y técnicas de investigación	5-6
2. Marco teórico y Conceptual de la ayuda ligada	
a. El contexto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: un orden asimétrico	7-9
b. Desvincular la ayuda en aras de la eficacia	9-13
c. Efectos y estudios sobre la ayuda ligada.....	13-14
3. Estudio de caso: la ayuda ligada España-Ecuador	
a. La Cooperación financiera en España: del FAD al FONPRODE	15
i. Los créditos FAD: historia, evolución y tendencias	15-20
ii. El FONPRODE y el FIEM: una visión general	20-24
b. La cooperación entre España y Ecuador, una visión general	25-30
c. Análisis de los créditos FAD (2006-2010).....	30-31
d. Análisis de los créditos FAD a Ecuador (2011-2017)	31-34
e. Análisis de las transacciones en cargo al FONPRODE y al FIEM hacia Ecuador (2011-2017)	35-37
4. Conclusiones	38-41
5. Referencias bibliográficas	42-47
6. Anexos	
• Anexo 1 Siglas y Abreviaturas.....	48
• Anexo 2: Cuadro 3 sobre la definición de los créditos FAD por institución	49
• Anexo 3: Tabla 1 sobre la evolución de los créditos FAD (1977-2005)	50
• Anexo 4: Gráfico 3 sobre la pobreza en Ecuador.....	51
• Anexo 5: La deuda externa de Ecuador (2007-2017).....	51
• Anexo 6: Cuaderno de Campo para la Recopilación de los datos	52

Introducción

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se define como una transferencia financiera (donaciones o préstamos) y técnica (conocimientos) que, bajo específicas condiciones, mira a promover el desarrollo y el bienestar económicos de aquellos países que son identificados como “receptores” por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), órgano cardinal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

A lo largo de las décadas, estas intervenciones han sido examinadas y evaluadas por muchos académicos y expertos del sector, ya que no solo el CAD constituye el principal foro internacional de donantes, sino también porque el nexo inversión-desarrollo ha producido, a menudo, efectos ambiguos o clamorosamente negativos en economías ya frágiles por sí mismas.

Entre las posturas más críticas, cabe destacar “*las teorías de las paradojas*” que, como en los estudios de Kemp y Kojima (1985), han demostrado empíricamente que la ayuda al desarrollo puede al mismo tiempo enriquecer al país donante y empobrecer, ulteriormente, al país receptor. Estos resultados contradictorios atañen especialmente a la ayuda ligada, una modalidad de cooperación financiera asociada a la adquisición de bienes o servicios del país donante.

De forma complementaria, en el marco de la reciente inestabilidad económico-financiera y de la crisis de los refugiados, el ámbito internacional de la ayuda al desarrollo parece mostrar un cambio de narrativa hacia dos procesos particulares: uno de “*securitización*” de la ayuda - un asunto que tiene que ver con la compleja relación que existe entre migración y desarrollo - y otro de “*financiarización*”, es decir un novedoso énfasis que se pone en la cooperación financiera reembolsable en los últimos años.

El tema de estudio

Habida cuenta de estas consideraciones generales, el tema de estudio elegido por el presente Trabajo de Fin de Máster (TFM) consiste en el análisis de las características, evolución y efectos de los créditos FAD, en calidad de principal instrumento de la ayuda ligada española.

Como caso de estudio específico, se toma en cuenta la cooperación entre España y Ecuador de los últimos 12 años, es decir desde el 2006 hasta el 2017.

Para fundamentar este enfoque, *in primis* cabe subrayar que Ecuador se coloca en la “*top 10*” de los países beneficiarios de la AOD española durante las últimas décadas, tal como confirma también el último Plan Director recientemente aprobado.

Además, España es uno de los principales acreedores del país andino en cuestión, asimismo prioritario en las estrategias comerciales internacionales.

In secundis, se ha elegido este específico marco temporal porque posibilita un estudio comparado entre los dos principales instrumentos de cooperación financiera en España: desde el 2006 hasta el 2010, se analizan los últimos cinco años de vigencia de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que al mismo tiempo representaban un instrumento de cooperación internacional y de política comercial; luego, desde el 2011 hasta el 2017, el análisis atañe el Fondo para la promoción del Desarrollo (FONPRODE) y el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), que son los dos fondos sustitutivos del FAD en vigor a partir del 2011.

Finalidad y Motivos

Al profundizar la cuestión teórica, resulta que el debate sobre el papel y las modalidades de actuación de la ayuda nace casi en correspondencia con la creación del sistema de cooperación internacional. De contra, el debate sobre los contradictorios efectos de la

ayuda ligada adquiere una enorme relevancia sobre todo a partir de la Recomendación del CAD del 2001. Desde entonces, se exhorta insistentemente a todos los países donantes a desvincular la ayuda para garantizar su eficacia.

A pesar de la gran cantidad de críticas que proveían desde diferentes sectores (mundo académico, ONG, foros internacionales como el CAD o las Naciones Unidas), España se ha destacado siempre por el abundante uso de los créditos del FAD, es decir el instrumento de ayuda ligada *par excellence*, ya que al mismo tiempo perseguía objetivos comerciales y de cooperación.

Con la Ley 36/2010 de 22 de octubre 2010, la cooperación española parece cumplir con las demandas de la Declaración de París de 2005 (conocida también como la “*Agenda de la eficacia de la ayuda*”) y de hecho sustituye el FAD con dos fondos distintos: por un lado, se crea el FONPRODE, un instrumento de la cooperación financiera totalmente desvinculado de los intereses de las empresas españolas, computable como AOD y que mira a fomentar las donaciones y los microcréditos a los países pobres; por el otro, se instituye el FIEM, una modalidad de cooperación financiera que no es computable como AOD y que consigue el objetivo de fomentar la penetración de las empresas españolas en el mercado mundial.

Objetivos e hipótesis

En el contexto de estas reformas, el objetivo general de este estudio es:

- *Valorar, a través de la recopilación de los datos de fuentes oficiales y de fuentes secundarias las tendencias y los efectos de los créditos FAD y de sus sucesores en el caso de la cooperación entre España y Ecuador durante dos marcos temporales: desde el 2010 hasta el 2010 tomando en cuenta el FAD, y desde el 2011 hasta el 2017 considerando el FONPRODE.*

- . HIPÓTESIS 1: *Evaluar si los créditos FAD, y sucesivamente el FONPRODE han impactado positivamente al comercio exterior de España gracias a al incremento de las exportaciones;*
HIPÓTESIS 2: *Evaluar si las transacciones canalizadas tanto por el FAD como por el FONPRODE han generado graves situaciones de endeudamiento en Ecuador, emporando su tejido económico.*

Al abarcar este tema tan relevante y técnico, se considera importante responder a otros dos objetivos específicos:

- *Verificar si la participación de los créditos FAD en la AOD total neta española ha progresivamente disminuido después del 2001.*
Su hipótesis es que España no ha cumplido con la Recomendación del CAD.
- *Comparar el funcionamiento y los efectos del FAD y del FONPRODE.*
En este caso, la hipótesis es que, al desvincular la ayuda, el FONPRODE genera menos deuda en el país receptor.

El presente TFM se articula en dos capítulos.

Por un lado, el primero responde a las preguntas del *¿Qué?* y *¿Por qué?* del tema de estudio elegido, definiendo su contexto, marco teórico-conceptual, y estado de la cuestión.

En el segundo, se examina la evolución de la ayuda ligada en España con la aportación de datos e información útil para responder a los objetivos planteados.

Metodología y técnicas de investigación

Por lo que respecta a la metodología y técnicas de investigación, el presente estudio se aborda por un lado utilizando fuentes secundarias que reflejan tanto teorías económicas como trabajos empíricos de economistas y expertos de economía del desarrollo como P. Krugman, R. Debray, M. Lof, Nowak-Lehmann, Martínez – Zarzoso y otros.

Por el otro, se pretende llevar a cabo un análisis propio a través de la consulta y recopilación y elaboración de datos secundarios, y que se fundamenta en fuentes oficiales, tanto ministeriales como internacionales. Entre las bases de datos utilizadas cabe mencionar la OCDE para los datos oficiales de AOD; el Boletín Económico de Información Comercial Española y los informes de seguimiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para la evolución de los créditos FAD y tendencias del FONPRODE; el Banco Mundial para caracterizar Ecuador y España respectivamente como países en vía de desarrollo y desarrollado; el Banco de Ecuador y de España para comprobar el aumento de la deuda exterior de Ecuador a España, y otras fuentes ministeriales. En este respecto, es importante hacer hincapié en el gran labor que la búsqueda de datos desagregados ha requerido la investigación. Además, no todas las instituciones y ministerios proporcionan informaciones oficiales hasta el 2017 (como en el caso de la AECID y del Plan Anual para la Cooperación Internacional en España, en adelante PACI, disponible hasta el 2015).

Además, la evaluación específica de la Cooperación Española a Ecuador representa una técnica cualitativa, ya que se analiza en profundidad el caso de estudio seleccionado.

2. Marco teórico y Conceptual de la Ayuda Ligada

a El contexto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: un orden asimétrico

Sin lugar a dudas, el trasfondo permanente de la cooperación al desarrollo ha sido siempre las relaciones internacionales, es decir un sistema de poder que se rige en la defensa de los intereses nacionales y en la capacidad de influir en los otros Estados (Godina et Cruz, 2015, pp-1-17).

En el mundo bipolar, la ayuda, evidentemente, se configuraba como una herramienta de política exterior, ya que alinearse era la *conditio sine qua non* para recibir el Plan Marshall¹, el programa de préstamo implementado por Estados Unidos (EEUU) para la reconstrucción de los países europeos como secuela de la Segunda Guerra Mundial.

Para administrarlo, en abril de 1948 se instituyó la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), que es precisamente la versión embrionaria de lo que en 1961 se convertirá en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Lallande, 2009. pp-29-33).

Dicho de otra forma, el sistema de cooperación internacional para el desarrollo nace en el contexto de la Guerra Fría y se consolida sobre la relación Norte-Sur, que genera dependencia e interdependencia en contra de los países en desarrollo y a favor de los países más industrializados en base a la concentración del capital y de la tecnología.

Aunque hoy en día el escenario es inevitablemente diferente a cuando nació la AOD, esta política pública de acción internacional sigue enmarcándose en un orden asimétrico, en donde *“al mismo tiempo que se otorga ayuda, los donantes mantienen elevadas barreras protectoras frente a las producciones del Sur, imponen abusivas condiciones para el cobro de la deuda externa, erigen restricciones al acceso a sus innovaciones o,*

¹ Oficialmente llamado “European Recovery Programme” (ERP)

finalmente, respaldan regímenes corruptos e ilegítimos en función de conveniencias ocasionales” (Alonso, 2005-2006, p.23).

La definición de este “vicio constitutivo” como contexto general sirve precisamente para destacar algunas cuestiones fundamentales.

En primer lugar, en la cooperación nunca se actúa solo por altruismo, sino también por intereses estratégicos. Por ejemplo, la administración Truman se comprometió a impulsar la recuperación del continente europeo tanto por su estrategia política, como por las necesidades comerciales de exportar la producción acumulada.

En segundo lugar, no es un caso aislado, sino que existe un debate decenal sobre el papel internacional de la ayuda, tal como se resume en el Cuadro 1.

Cuadro 1
El debate sobre la eficacia de la ayuda: antecedentes, 1950-2000

<i>Periodo</i>	<i>Teorías y modelos Dominantes</i>	<i>Papel de la ayuda al desarrollo</i>	<i>Visión</i>
Década años cincuenta y sesenta	Modelo de Harrod-Domar y modelos de brechas	Cubrir las brechas de ahorro y comercio, permitiendo romper el círculo vicioso de los países en desarrollo y salir de la “trampa de la pobreza”	Visión optimista de la ayuda: aceptación prácticamente incuestionable del papel positivo de la ayuda
Década años setenta	Modelos neoclásicos de crecimiento (basados en el modelo de Solow y Swan)	Proporcionar recursos de capital para promover el crecimiento a través de la inversión hasta alcanzar el estado estacionario	Comienza a cuestionarse el papel de la ayuda debido a su efecto desplazamiento sobre el ahorro y a la fungibilidad
Década años ochenta	Modelos de crecimiento endógeno	Frenar la crisis del sistema financiero internacional Ajuste estructural y estabilización	Escepticismo sobre el papel de la ayuda
Década años noventa	Estudios empíricos sobre el papel de las políticas e instituciones	Contribuir a la reducción de la pobreza y a la mejora del bienestar social Alivio de deuda	Visión pesimista de la ayuda: dependencia y “fatiga de la ayuda”

Fuente: La eficacia de la Cooperación Internacional al Desarrollo: el caso de Castilla León, 12º Congreso de Economía

Finalmente, se entiende la importancia de investigar los efectos de la ayuda ligada como tema de estudio. Si según Paul Collier las cuatro maneras para ayudar a los mil millones de personas más pobres en el mundo son “aid, trade, development and government”² (Collier, 2007,) cuando se mezclan ayuda y comercio se generan instrumentos híbridos de intervención, que pueden retroalimentar más fácilmente los procesos de desigualdad e injusticias económico-sociales desde la base misma del sistema. Por eso, se consideran

² Es decir ayuda, comercio, seguridad y (buena) gobernanza.

una gran amenaza para la eficacia de la ayuda, un tema que, con el comienzo del nuevo siglo, se ha convertido en el enfoque clave tanto en la agenda política internacional de la ayuda como para la comunidad académica.

b. Desvincular la ayuda en aras de la eficacia

Como ya se ha anticipado, la desvinculación de la ayuda es un aspecto importante en el debate sobre la coherencia y la eficacia de las políticas de desarrollo.

Sin embargo, es a partir de la recomendación del CAD de la OCDE (2001) donde se manifiesta a escala internacional la necesidad de reducir progresivamente el volumen de la ayuda ligada, debido a su efecto distorsionador en las economías de los países receptores.

Esta postura consensuada se confirma en otros foros y documentos oficiales posteriores, entre los cuales se puede hacer referencia a la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación de la ayuda (2002), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005), la Agenda de Acción de Accra (AAA, 2008), y el Foro de Alto Nivel (FAN) de Busán (2011).

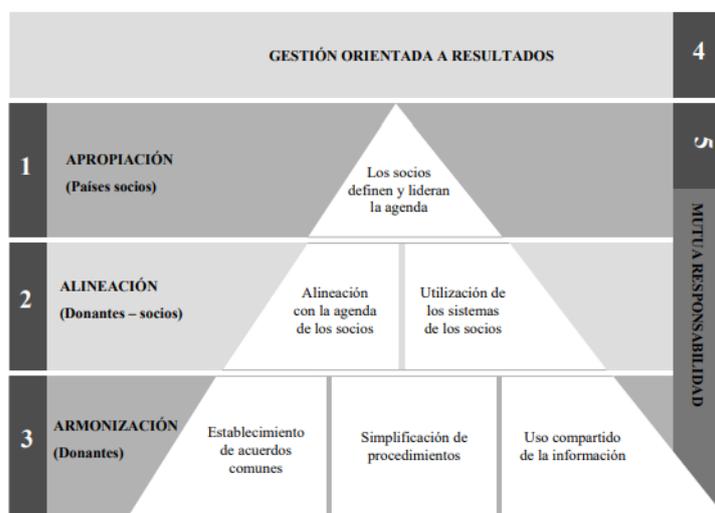
Ahora bien, a la hora de definir el marco conceptual, resulta necesario distinguir entre:

- Ayuda Ligada o Condicionada: préstamos o donaciones que están vinculados a la contratación de bienes y servicios del país donante o de un número limitado de países distinto al definido en la AOD parcialmente ligada (esto es, todos los países en desarrollo).
- Ayuda Parcialmente Ligada: préstamos o donaciones vinculados a la contratación de bienes y servicios del país donante y/o de un número restringido de países que debe incluir todos los países en vías de desarrollo.
- Ayuda no Vinculada o Desvinculada: créditos o donaciones otorgados para financiar contratos para la provisión de bienes y servicios mediante procedimientos de adjudicación plenamente accesibles a todos los países en desarrollo y a todos los países de la OCDE. Los fondos previstos para financiar los costes locales del receptor también se definen como no ligados (AECID, 2018).

En la definición que la AECID proporciona, se explicita también la relación negativa entre ayuda ligada y eficacia de la ayuda, afirmando que “*el proceso de desligar la ayuda es un punto sólido en la agenda del desarrollo internacional ya que permite una mayor apropiación*” (Ibid.).

De hecho, la apropiación es uno de los cinco principios-marco establecidos en la Declaración de París con el objetivo de reequilibrar la asimetría de poder entre países donantes y receptores, y de ahí poder avanzar hacia una ayuda más eficaz (Cuadro 2).

Cuadro 2
La Declaración de París: principios básicos



Fuente: : La eficacia de la Cooperación Internacional al Desarrollo: el caso de Castilla León, 12º Congreso de Economía

En media res, la apropiación consiste en facilitar y fomentar el liderazgo de los países en desarrollo (llamados también países socios) en sus propios procesos de desarrollo dependiendo de las problemáticas y estrategias que caracterizan un determinado contexto nacional. (OCDE, 2005).

Si la ayuda condicionada representa aquella cooperación financiera que puede utilizarse sólo para comprar bienes o servicios del país que la proporciona, muchas evidencias tras años de AOD han demostrado cómo, bajo esta modalidad, al final se priorizan las ambiciones comerciales de los donantes frente a las necesidades de los millones de mujeres y hombres que viven bajo el umbral de la pobreza.

De hecho, este tipo de *condicionalidad* afecta a la demanda de producción local, comprometiendo el crecimiento económico de los países receptores (Meeks, 2017, pp. 1-

3), y por consiguiente el objetivo sobre el que se fundamenta la cooperación misma, puesto que una economía estable y sostenible es una condición absolutamente necesaria, pero sin duda no suficiente, para alcanzar el desarrollo tal como es conceptualizado desde hace tiempo ³ (Ubillos, 2009, pp.3-16).

Otra característica a destacar es que la ayuda ligada es una (mala) práctica de la *cooperación bilateral* y, a pesar de las recurrentes recomendaciones del CAD, el porcentaje de AOD desvinculada todavía no ha alcanzado el objetivo del 100%, tal como demuestra el histórico de los datos disponibles.

Desde el 1999 hasta el 2008, la proporción de ayuda bilateral no ligada ha aumentado progresivamente desde el 46% hasta el 82% del total de ayuda desembolsada.

En relación a los últimos años, según el último informe del CAD sobre la desvinculación de la ayuda (2017), en 2014 la cifra total de los donantes se situó en el 87,1%. Eso indica una caída de 2,4 puntos porcentuales con respecto al 2013, año en el que el porcentaje era igual al 89,5%. En 2015, el volumen de ayuda desligada correspondió al 83,5%, así que en términos generales los datos parecen reflejar una progresiva disminución de la ayuda ligada (OCDE, 2017).

Esta tendencia general oculta por lo menos cuatro aspectos problemáticos.

En primer lugar, la ayuda computada como ligada (*de iure*) puede no corresponder a su cantidad real (*de facto*), ya que existe un problema de opacidad reconocido por el mismo CAD, es decir el órgano responsable de establecer las normas contables para el cómputo de AOD.

La Recomendación del CAD incluye una específica disposición para garantizar la transparencia, que pide notificaciones *ex ante* de ofertas no ligadas de cooperación al

³ En este caso, se hace referencia al debate y a la evolución de las teorías del desarrollo y del crecimiento económico. En los años 50 y 60, los teóricos consideraban el subdesarrollo como un problema eminentemente económico, y por lo tanto el crecimiento económico era al mismo tiempo condición necesaria y suficiente para lograr el desarrollo. En esta década, el desarrollo de la dimensión social o política básicamente se configuraban como una lógica consecuencia del crecimiento económico. Como exponentes de esta visión clásica, se pueden citar Lewis, Nurkse, Rosenstein-Rodan y Rostow. A partir de los años 70, se consolida el “enfoque de las necesidades básicas”, que sin duda representó un progreso intelectual respecto a las aportaciones de los “pioneros del desarrollo” gracias a economistas e intelectuales como Hans Singer y Amartya Sen. Además, el filósofo y economista indio tiene el mérito de haber elaborado el “enfoque de desarrollo humano”, que se fundamenta en una concepción absolutamente multidimensional del desarrollo. (Amartya Sen, 1998).

desarrollo, así como notificaciones *ex post* sobre los contratos adjudicados. (Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, 2016, pp. 22-25, pp. 107-113).

Sin embargo, resulta que la mayoría de los miembros del CAD no notifica *ex ante*, o lo hace en ocasiones todavía no suficientes (OCDE, 2017), y eso posibilita la imposición de “barreras informales” que impiden o dificultan la competencia de empresas diferentes a las del país donante. Podemos ilustrarlo con el siguiente ejemplo: a menudo se difunde la información de la licitación solo en el idioma del país donante, o se establecen criterios de elegibilidad muy específicos que solo pocas empresas (las nacionales) pueden cumplir (Meeks, p.2).

En segundo lugar, en el cumplimiento de la desvinculación de la ayuda se registran diferencias importantes: en 2015, sólo 11 donantes alcanzaron el objetivo del 100% de ayuda desligada, mientras que todavía 21 obtenían un porcentaje por encima del 83,5%.

En tercer lugar, la complejidad de las nuevas reglas contables⁴ abre algunos márgenes para disimular la naturaleza de estas transacciones, como han denunciado diferentes ONGs).

Finalmente, la configuración agregada de los datos no permite captar los desembolsos de ayuda parcialmente ligada, que se caracteriza por menores restricciones, y por consiguiente por una reducción inferior. (Ibid. pp.5-8).

Todas estas consideraciones generales ya justifican en buena medida porque se considera la ayuda ligada un factor de ineficacia y un obstáculo para la calidad de la AOD.

⁴ En general, el sistema de cooperación internacional para el desarrollo está experimentando su propia mutación interna como resultado tanto de la afirmación de nuevos actores en su seno – el sector privado – como por la dilatación de su perímetro operativo – al ampliarse el repertorio de políticas e instrumentos disponibles– y por la presencia de nuevos desafíos – la inestabilidad económico-financiera, la crisis de los refugiados, la Agenda 2030. En este contexto se inserta el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD), una nueva medida de financiación internacional que “*incluye todos los flujos que son respaldados con recursos públicos para promover el desarrollo sostenible en los países en desarrollo y apoyar los habilitadores del desarrollo (development enablers) y afrontar los desafíos globales a escala tanto regional como global*” (OCDE, 2017). Se trata de una narrativa complementaria, ya que acoge todas aquellos fondos de desarrollo no cubiertas por los criterios de AOD: incluye fondos no concesionales o de baja concesionalidad no computados como AOD, y también atañe instrumentos e áreas tradicionalmente excluido. Para mayores detalles, consultar Aguirre y Santander (2018).

Sin embargo, la mayoría de las críticas y de los estudios empíricos se ha centrado en otro aspecto, que evidentemente representa el principal efecto negativo de la cooperación condicionada: el incremento de la deuda externa de los países receptores.

c. Efectos y estudios sobre la ayuda ligada

Desde la crisis latinoamericana de los años ochenta, la legitimidad o ilegitimidad de la deuda externa se ha convertido en un tema clave para discutir de los ajustes económicos y políticos empleados (o esperados) en la resolución del problema.

Por lo que se refiere al sistema de cooperación internacional, se puede afirmar que el nexo inversión-desarrollo resulta particularmente distorsionado en el caso de ayuda reembolsable.

Al analizar la ayuda ligada, muchos estudios tanto teóricos como empíricos han demostrado que, cuando es otorgada bajo *préstamos*, puede generar paulatinos procesos de sobre-endeudamiento en el país receptor.

Entre las posturas más críticas, cabe destacar “*la paradoja del enriquecimiento del donante y del empobrecimiento del receptor*” (Kemp y Kojima 1985), que hace hincapié en los efectos contradictorios de estas transacciones.

El argumento fundamental es que ligar la ayuda a la compra de bienes y servicios producidos por el donante incide positivamente en su balanza comercial, ya que se fomentan las exportaciones hacia el país socio. En cambio, para el país receptor esta condicionalidad incide negativamente en su economía: se genera un sobreprecio que dificulta su participación en el libre mercado; a menudo se afecta a la oferta nacional, y por consiguiente su crecimiento económico; se alimenta la dependencia tecnológica de bienes intensivos en capital no sustituibles; por último a menudo y a medio-largo plazo se registra un significativo incremento de la deuda externa frente a su acreedor (Larrú y González, 2004, pp.9-10).

A esta evaluación macroeconómica se incorporan las críticas del mundo de la sociedad civil, que habla de “deuda ilegítima” por el destino de muchos de estos préstamos,

particularmente opaco en caso de regímenes dictatoriales, y por su impacto social y económico, que al final afecta a las personas más pobres del mundo (Observatorio de la Deuda en la Globalización, en adelante ODG, 2008,P.82).

Ahora bien, la paradoja consiste precisamente en cumplir solo uno de los dos objetivos que rigen la ayuda ligada, es decir el de la internacionalización de la empresa que evidentemente beneficia solo a los países donantes. En lugar de promover el desarrollo, se generan impactos sociales y económicos muy graves, precisamente para los millones de personas más pobres, porque el dinero que se destina al pago de la deuda externa son recursos que no se destinan a otros gastos públicos necesarios para garantizar las necesidades básicas de dicha población.

En términos más generales de literatura económica, cabe destacar que todavía no existe una postura univoca con respecto a la eficacia y a los impactos de la ayuda en el crecimiento económico de un país.

Los estudios sobre el tema se pueden desglosar en por lo menos cuatro generaciones, donde cada generación se caracteriza por su propia metodología analítica y empírica. Hansen y Tarp (2000) consideran que los resultados de las tres primeras se orientan predominantemente hacia una relación positiva entre ayuda y crecimiento económico.

Al contrario, en la cuarta generación prevalece una visión más crítica y negativa, según la cual la ayuda conlleva un impacto mínimo, o negativo en el crecimiento económico. (Arndt *et al.* 2010, Nowak-Lehmann *et al.*, 2012).

Todavía, autores como Matthijs Lof sostienen que estas conclusiones derivan de un erróneo análisis de datos, y que, utilizando una metodología econométrica apropiada, se evidencian a largo plazo efectos positivos de la ayuda en el desarrollo económico (Matthijs Lof *et al.*, 2014).

Asimismo, no existe un consenso absoluto en la evaluación de la cooperación ligada en España, aunque resulten mayoritarias las argumentaciones críticas que se basan tanto en un enfoque teórico como empírico. (Larrú y González, pp. 4-5).

A la vista de la falta de consenso, se ha optado por realizar un análisis de caso.

La siguiente sección está totalmente dedicada al estudio de la evolución de la ayuda ligada española desde el 2006, centrándose en las transacciones de España con Ecuador.

3. Estudio de caso: España-Ecuador

a. La cooperación ligada en España: del FAD al FONPRODE y el FIEM

Con 38 años de historia como país donante, y 27 como miembro oficial del CAD, España ha incrementado progresivamente su peso en el escenario de la cooperación internacional, hasta llegar a su máximo histórico en 2008, por un gasto público de AOD neta de 4.761,69 millones de euros (Seguimiento PACI, 2008). Desde entonces, el compromiso presupuestario ha sufrido una caída vertiginosa por los efectos de la crisis económico-financiera internacional.

Dentro de este contexto crítico, a partir del 2010 se produjo una notable reforma estructural en la cooperación financiera de España, por la cual los créditos FAD⁵ fueron sustituidos por dos nuevos instrumentos: el FONPRODE y el FIEM.

Tras sólo 7 años de funcionamiento, los dos nuevos fondos confirman la creciente prevalencia de la cooperación financiera reembolsable, en detrimento de los otros ámbitos de la cooperación⁶.

i. Los créditos FAD: historia, evolución y tendencias

El origen de los créditos FAD se sitúa en el contexto de una grave recesión económica que afectó no solo España, sino también al conjunto de los países europeos. Muchos de ellos establecieron un abanico de programas para reactivar sus empresas, potenciar las

⁵ En línea con la obligación establecida en la Ley reguladora de la gestión de la deuda externa (Ley 38/2006)

⁶ Tanto el FAD como el FONPRODE son instrumentos de cooperación financiera, es decir “toda aquella que, con objetivos de desarrollo, se realiza a partir de una transferencia de recursos financieros o inversiones desde el país donante al país receptor de los fondos, sea de forma directa o a través de otros organismos, reembolsable o no reembolsable” (Dubois, 2001). Los restantes mecanismos de la cooperación son la cooperación técnica, la ayuda alimentaria, la acción humanitaria y la educación para el desarrollo.

exportaciones y, por consiguiente, garantizar ciertos niveles de empleo en los sectores de producción de bienes y servicios. Con esta fórmula, se internacionalizaron las empresas hacia países en desarrollo, utilizando fondos públicos y ayuda de naturaleza crediticia.

Gradualmente, muchos de estos instrumentos se incorporaron contablemente como flujos de AOD, también porque muchos de estos países cooperaban desde los años cincuenta/sesenta.

Por aquel entonces, España aún se consideraba un país en desarrollo, y por eso elegible para recibir ayuda y tardó algunos años más en perder este *status*, que perderá definitivamente cuando se incorpore como miembro del CAD de la OCDE en 1991.

En línea con los otros países europeos, el Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) implementó diferentes instrumentos fiscales y de fomento a las exportaciones españolas, entre las cuales figuraban también los créditos FAD.

Oficialmente creados en 1976 mediante el Real Decreto Ley 16/76, los FAD respondían a la necesidad de sanear la economía española accediendo a los nuevos mercados de los países del Sur gracias a la mayor competitividad que la naturaleza condicionada de estos créditos conllevaba.

A la hora de proporcionar una definición, se encuentran ciertas dificultades por dos motivos principales: los FAD se caracterizan por una gran complejidad técnica; las instituciones involucradas en su gestión lo conceptualizaron de manera diferente a según los intereses que representaban⁷, tal como queda sintetizado en el Cuadro 3 contenido en los Anexos.

A la hora de concretizar sus características más importantes, se puede afirmar que el FAD era un fondo sin personalidad jurídica, que emitía créditos prevalentemente ⁸ reembolsables, dotados de un carácter concesional y ligados a la compra de bienes y servicios españoles. (Observatorio de la Deuda en la Globalización, en adelante ODG, 2006, pp. 13-27).

⁸ Desde la Recomendación del CAD, se introdujeron diferentes medidas fiscales, administrativas y sociales, entre las cuales cabe destacar la posibilidad de conceder *donaciones* en circunstancias excepcionales, como catástrofes naturales o guerras.

Ya desde su inicio, cumplían la doble función de apoyar la internacionalización de las empresas españolas y de favorecer el desarrollo de los países en vías de desarrollo (PVD) destinatarios de dicha financiación. Fue con el paso del tiempo y tras varias reformas, que el FAD se transformó en el principal instrumento de la cooperación financiera bilateral en España.

Por lo tanto, se trataba de un único fondo, que respondía a dos diferentes objetivos, y que ha sido gestionado de forma coordinada por tres Ministerios (el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Ministerio de Economía y Hacienda, y el Ministerio de Asunto Exterior y de Cooperación) hasta llegar a la división presupuestaria en 2007 en función del fin principal que cumplía.

Los beneficiarios de estos créditos eran los países en vías de desarrollo establecidos según los niveles de renta per cápita por el CAD, mientras según la normativa española podía ser prestatario no sólo el Estado del país adquirente sino también empresas o instituciones de naturaleza pública.

A menudo se ha definido el Fondo de Ayuda al Desarrollo como “*un cajón de sastre*”⁹, no solo por su función dual, sino también por el gran abanico de modalidades que lo caracterizaban¹⁰.

Además de eso, el FAD se desglosaba en tres mecanismos, cada uno gestionado por un diferente ministerio:

- *FAD Internacionalización, que correspondía a los créditos ligado a la política comercial en el exterior, y que por eso era administrado desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo;*
- *FAD Cooperación, que se creó a posteriori bajo la gestión del Ministerio de Asunto Exteriores y Cooperación;*
- *FAD para IFI y gestión de la Deuda Externa-FIDE (Fundación Iberoamericana para el Desarrollo, vinculada a las cuotas y reposiciones a las IFI, así como a los compromisos internacionales de cancelación de la deuda. Se encargaba de su gestión el Ministerio de Economía y Hacienda para identificación y estudios de viabilidad (FEV). (Boletín ICE, 2009, pp.7-8)*

⁹ Se ha encontrado esta definición en un artículo del País del 11 diciembre del 2004, intitulado “Los créditos FAD y los países menos desarrollados”.

¹⁰ En concreto, las modalidades en cuestión eran: operaciones de crédito ligado; acciones de ayuda humanitaria y de emergencia; cuotas, suscripciones y aportaciones de capital a las instituciones financieras internacionales (IFI); cuotas y contribuciones a programas y fondos de organismos multilaterales de desarrollo.

En 2010, durante el debate sobre la extinción del FAD en favor de la creación del FONPRODE, se instituyó una nueva modalidad: el FAD financiero (llamado también FAD de cooperación reembolsable) que incluía instrumentos de inversión como gran novedad. Tal fugaz modalidad estuvo en vigor sólo un año y gestionado por la Secretaría de Cooperación Internacional (Coordinadora de las ONGD de España, en adelante CONGDE, 2015, pp. 13-19).

Ahora bien, el FAD se articulaba bajo muchas actividades diferentes, complejas y a menudo ambiguas. Como consecuencia, la recopilación de los datos sobre el saldo total desembolsado requiere un gran y paciente labor¹¹.

Más en detalle, durante los años ochenta, la mayoría de los proyectos eran destinados a países latinoamericanos y consistían en el suministro de bienes de equipo o de ingeniería civil. Todavía, el protagonismo de este instrumento de financiación se consolidó sobre todo a partir de los años noventa.

Merece la pena hacer hincapié en que a lo largo de su evolución, Centro América y el Caribe ha sido la región que se ha configurado como el principal receptor de FAD en cuanto a su distribución geográfica.

En una nueva etapa, el año 1992 señala un cambio importante en el esquema de la cooperación financiera internacional debido a la aprobación del “*Paquete Helsinki*”¹², un abanico de normas y criterios que restringía las condiciones de uso de estas transacciones. Como reacción a las nuevas limitaciones introducidas por dicho paquete, los FAD cambiaron de naturaleza acentuando su vertiente como instrumento de cooperación. En

¹¹ La Tabla 1 contenida en el Anexo 3 resume la evolución de los créditos FAD desde el 1977 hasta el 2006. Los datos recopilados son expresados en millones de euros, y representan el total de los desembolsos de créditos FAD realizados (FAD internacionalización + FAD Cooperación).

¹² El Paquete Helsinki estableció cuatro medidas fundamentales para la nueva regulación de instrumentos financieros como el FAD. En primer lugar, se prescribía la imposibilidad de financiar proyectos comercialmente viables, excluyéndose de dicha restricción a las operaciones con un importe inferior a 2 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), las operaciones concesionales puras dotadas de un elemento de concesionalidad superior al 80% , las operaciones en las que el país receptor esté clasificado por el Banco Mundial como “País Menos Adelantado” (PMA).

En segundo lugar, reducía el número de países elegibles para recibir ayuda ligada a aquellos con una renta per cápita inferior a los umbrales fijados. En tercer lugar, el grado mínimo de concesionalidad pasó a ser del 35% o del 50% cuando los destinatarios eran PMA. Por último, se limitaba la distribución sectorial de estas transacciones, excluyendo por ejemplo buques y aeronaves. Para mayor información, consultar El Boletín Económico del ICE, número 2940.

efecto, durante los años sucesivos desciende el saldo neto de FAD en el sector de bienes de equipo, mientras suben las aportaciones por proyectos con objetivos sociales.

Los cambios que, sin embargo, se registraron con respecto a la distribución sectorial o geográfica no eran todavía estructurales, porque estos créditos seguían respondiendo tanto a las estrategias de política comercial, como de política de cooperación internacional.

Otro elemento importante de la historia de los créditos FAD atañe a tres importantes ordenamientos legales nacionales (Ley 2/2004, Ley 30/2005 y la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa de 2006), las cuales han aumentado progresivamente el compromiso presupuestario mínimo exigido para financiar proyectos de desarrollo humano sostenible en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Boletín Económico ICE, número 2940, pp. 7-31).

Al evaluar el FAD, diferentes actores lo han criticado en manera sustantiva, tanto si operaba como instrumento de política comercial como de cooperación internacional.

En el primer caso, a lo largo de los varios años muchas ONGs y *think tank* han denunciado el destino de la financiación del FAD, a menudo vinculado a armas y materiales militares. Por poner un ejemplo¹³, en 1981 España otorgó créditos para una operación de venta de equipamiento militar a Egipto, aportando un total de 22,12 millones de euros a un régimen evidentemente dictatorial y opresivo hacia su población.

En el ámbito de la cooperación, se ha considerado el FAD un instrumento disfuncional de la AOD porque a menudo ha promovido anómalos procesos de endeudamiento, retroalimentando la pobreza, la dependencia del Sur al Norte y la inestabilidad en aquellos

¹³ El Observatorio de la Deuda en la Globalización ha realizado diferentes publicaciones sobre las evidencias de la “ilegitimidad de los créditos FAD”, analizando el destino de las transacciones de diferentes países receptores.

En el informe realizado con el apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo de 2009, se indagaron los casos específicos de Somalia (donde los FAD fueron vinculados a la venta de camiones y vehículos militares en el régimen dictatorial de Muhammad Ziyad Vallo en 1989), de Indonesia (FAD otorgados a Suharto, una de las dictaduras militares más sangrantes del continente asiático) de Angola (FAD también vinculados a la compra de material militar durante la guerra en 1990) y de otros países receptores como Nicaragua, del Salvador, del Chad, y también de Ecuador por un proyecto financiado en 1992 y destinado a la construcción de infraestructuras para agua potable a la ciudad de Guayaquil. Las investigaciones del Observatorio han demostrado que, en lugar de promover el desarrollo, la naturaleza reembolsable de los créditos han generado una grave situación de deuda, y la gestión privatizada de la infraestructura ha sido a menudo denunciado por la baja calidad del agua.

países receptores categorizados como “*Heavily Indebted Poor Countries*” (HIPC, es decir países ya gravemente endeudados) o menos adelantados (ODG 2006, pp. 82-100).

Además, su distribución geográfica demuestra como a lo largo de toda su evolución los intereses comerciales han prevalecido sobre las necesidades de desarrollo, ya que la concentración de los créditos y los países prioritarios de la estrategia de cooperación nunca han coincidido del todo¹⁴. Según el informe “La realidad de la Ayuda” de Intermón Oxfam de 2011, los desembolsos de los créditos FAD se distribuyeron principalmente a 25 países, entre los cuales destacaban China y Turquía por la gran aportación recibida, sin ser países prioritarios en la estrategia de cooperación española (Plan Director).

El debate sobre el FAD surgía precisamente por su protagonismo en la cooperación bilateral de España, y de hecho su porcentaje en la AOD no disminuyó, tal como se exhortaba en la Resolución del CAD (Intermón Oxfam, 2011, pp. 34-41).

A pesar de su naturaleza ambigua y de su efectos distorsionadores, los créditos FAD desde el 2006 hasta el 2010, es decir durante los últimos 5 años de vigencia, han registrado un desembolso total superior a 1.600 millones de euros en forma de créditos.

No obstante la Resolución del CAD, el volumen de créditos FAD computados como AOD ha disminuido sensiblemente sólo entre 2005 y 2006. A partir del 2008, esta modalidad de cooperación financiera se ha doblado, hasta representar el 11,87% del total de la AOD neta española en 2010 (Seguimiento PACI, 2010).

ii. EL FONPRODE y el FIEM: una visión general

Después de décadas de críticas por parte de la sociedad civil, el proceso de reforma de los créditos FAD se concluyó en 2010, con la creación de dos nuevos instrumentos: el FIEM y el FONPRODE.

El primero está vinculado a la compra de bienes y servicios españoles, sin ser contabilizado como AOD, mientras que el segundo es un fondo de cooperación financiera que otorga recursos de AOD de forma desligada a los intereses comerciales.

De hecho, estos cambios entraron en vigor a partir del 2011 ¹⁵, y en buena medida responden a las críticas y reclamaciones sociales y académicas para desvincular la ayuda del comercio.

En cuanto al FONPRODE, viene a sustituir el “FAD Cooperación”, gestionando operaciones de financiación directa o indirecta (es decir, a través de instituciones intermediarias) y que pueden ser de naturaleza reembolsable o no reembolsable. La inclusión de instrumentos de inversión sin duda representa su característica más novedosa y al mismo tiempo su actividad principal durante estos los años que lleva en funcionamiento (Instituto de Crédito Oficial, en adelante ICO, MINECO, pp.1-3).

Siempre con la finalidad de erradicar la pobreza, de reducir las desigualdades e inequidades sociales, el nuevo fondo se articula en diferentes modalidades de cooperación financiera¹⁶.

En definitiva, se trata de un fondo que puede contar con cualquier instrumento de la cooperación, y que queda declarativamente vinculado al crecimiento económico y al tejido productivo de los países socios.

Por lo que se refiere al marco normativo, cualquier tipo de operación se enmarca en las líneas estratégicas de la cooperación española, es decir en los objetivos, prioridades sectoriales y geográficas establecidos en el Plan Director. Como su predecesor, se regula también en base a la Ley 23/1998 (es decir la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en vigor desde el 1998) y la Ley 38/2006 (Ley Reguladora de Gestión de la Deuda Externa), mientras las reglas específicas sobre su funcionamiento son prescritas en la Ley 36/2010 (llamada también la “Ley FONPRODE”, en su propio Reglamento y

¹⁵ En concreto, con la aprobación del Código de Financiación Responsable de la Cooperación financiera reembolsable española en Julio de 2011.

¹⁶ En manera específica, las modalidades son: la financiación de proyectos y programas de desarrollo, con carácter de donación y bilateral, para países menos adelantados, de renta baja, de renta media y de renta media-baja, en los sectores prioritarios de la cooperación española; contribuciones financieras a programas de desarrollo y organismos multilaterales de desarrollo internacionales no financieros de los que España forme o pase a formar parte; aportaciones a fondos globales y fondos fiduciarios constituidos, o por constituir, en organismos multilaterales no financieros, que tengan en la lucha contra la pobreza su principal objetivo; aportaciones a determinados fondos en Instituciones Financieras Internacionales (IFI); aportaciones a programas de microfinanzas; concesión créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales y con carácter no ligado; adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en vehículos de inversión financiera (Ley 36/2010).

en el Código de Financiación responsable de la Cooperación Financiera. (Fresnillo, Casas,2015, pp. 40-42).

Su puesta en marcha fue celebrada muy positivamente por la entonces Secretaria de Estado de la Cooperación Internacional (Soraya Rodríguez), definiéndolo como una medida apropiada con la cual “*se pretende no sólo asegurar la eficacia y transparencia de la ayuda española, sino también garantizar que, aun en tiempos de crisis, España siga manteniendo su compromiso con la cooperación al desarrollo*”(Ibid. p.21).

Por contra, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo ha valorado el FONPRODE de manera mucho más crítica, denunciando que si *de iure* otorga préstamos, créditos, líneas de créditos de carácter no ligado, *de facto* sigue configurándose como un instrumento de política comercial, tal como expresado en el párrafo 188 del IV Plan Director¹⁷.

El asunto fundamental es que el FONPRODE, otorga prevalentemente créditos de carácter reembolsable, que por definición son generadores de deudas externa para los países receptores a pesar de su naturaleza desligada.

El 22 de abril de 2014, el gobierno español aprobó una reforma muy importante por el funcionamiento del fondo, que de hecho favorece el volumen de las transacciones financiables. Si antes existía el límite máximo del 5% del total de la AOD destinada a las actividades del FONPRODE, hoy en día no se prescribe alguna cuota máxima.

De hecho, en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2017 la partida presupuestada relativa al FONPRODE corresponde al 8% de la AOD española.

Asimismo, el “auge de la cooperación financiera reembolsable” se detecta tanto en el IV como en el V y actual Plan Director, donde el FONPRODE no ha sufrido los mismos recortes que sí han afectado los ámbitos no financieros de la cooperación (CONGDE, 2017, pp.5-16).

Sin duda, la creación del FONPRODE es una iniciativa vinculada a la Recomendación del CAD sobre la desvinculación de la ayuda en aras de la eficacia.

¹⁷ El párrafo en cuestión recita que(el FONPRODE) “permite, además, abrir un espacio de oportunidad muy interesante para el logro de sinergias con la presencia de empresas españolas en estos países” (IV Plan Director de la Cooperación española, 2013-2016).

Todavía, tanto en 2010 como en 1976 España parece ajustarse a los otros modelos europeos de Instituciones de Financiación para el Desarrollo (IDF)¹⁸ en un periodo de inestabilidad financiera y económica (Massa, 2011). Que sean bilaterales o multilaterales, las IDF actúan para promocionar la inversión privada y por consiguiente el crecimiento económico.

Por esta razón, el sistema internacional de la cooperación al desarrollo parece siempre más orientado hacia dos procesos: la “securitización” (como consecuencia de la crisis migratoria) y la “financiarización” (como consecuencia de la crisis económico-financiera) de la ayuda (Osés, 2015, pp. 3-15).

En cualquier caso, se valora positivamente que el FONPRODE sea gestionado por una única institución, es decir la AECID que creó una oficina específica dedicada al nuevo instrumento de actuación.

En cuanto a la distribución sectorial, se priorizan Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático, Energías Renovables y actividades de apoyo al sector privado.

En pocas palabras, se trata de un instrumento de cooperación dotado de un marcado enfoque económico, ya que la promoción del crecimiento económico es su declarada prioridad.

Por eso, el debate sobre la relación (y tensión) entre desarrollo y crecimiento económico resulta todavía muy actual, y el proceso de desvinculación de la ayuda parece corresponder a una creciente afirmación de la cooperación financiera reembolsable, lo que posibilita el uso “ilegítimo” de partidas de AOD para beneficiar a las grandes empresas transnacionales, y no a los millones de pobres en el mundo (Fresnillo, 2015, pp.46-48). En cuanto al Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), su gestión corresponde a la Secretaría de Estado del Comercio que elige, administra y es responsable de la supervisión de los proyectos de interés para la estrategia de internacionalización de las empresas españolas según la financiación disponible fijada en el PGE y respetando los criterios establecidos.

¹⁸ Como el Proparco en Francia, el Bio en Bélgica, el KfW y DEG en Alemania de los cuales la mayoría se agrupan bajo el paraguas del European Development Finance Institution (EDFI).

Por lo tanto, con la Ley 11/2010 del 28 de junio se ha creado un instrumento “puro” de apoyo y fomento de la economía española en el mercado internacional.

En términos de modalidades, el apoyo financiero canalizado por el FIEM puede otorgarse bajo:

- *Préstamos, créditos o líneas de crédito reembolsables en condiciones comerciales;*
- *Préstamos, créditos o líneas de crédito reembolsables en condiciones concesionales;*
- *Financiación no reembolsable.*(Ley 11/2010).

Pueden ser beneficiarios del fondo los Estados, las Administraciones Públicas (regionales, provinciales y locales) así como las empresas tanto de países desarrollados como de países en desarrollo.

En casos excepcionales, se posibilita también la financiación a organismos internacionales en la medida de que esta transacción promueva el papel de España en el comercio internacional. Asimismo, se posibilita la financiación para los países HIPC, pero solo en particulares condiciones de emergencia. (ICO, Informe 2011, pp. 1-4).

Oxfam Intermón, en la penúltima edición del informe “La realidad de la Ayuda” (2016), ha criticado la partida desembolsada del FIEM por dos razones principales: el reembolso de 236 millones de euros al principio no resultaba presupuestado, y al momento de su desembolso se considera que España sigue apoyando las modalidades de la cooperación financiera reembolsable, más que los otros sectores como lo de la cooperación técnica o de ayuda humanitaria.

Además, el efecto negativo de este fondo ha afectado a países como Túnez, Mauritania o Ghana, que en 2015 han tenido que devolver a España más dinero de lo que recibieron. (Oxfam Intermón, 2016, p.26).

Como se analizará en el próximo apartado, también en el caso de la cooperación española con Ecuador se ha registrado una situación similar, con un total de AOD neta negativa en los últimos años.

b. La cooperación entre España y Ecuador, una visión general

A la hora de abordar el caso de estudio, resulta importante definir los indicadores económicos más relevantes de Ecuador, considerando que es el país receptor elegido.

En la última clasificación publicada, el Banco Mundial sitúa Ecuador entre los países de renta media-alta, mientras el PNUD lo clasifica con un alto Índice de Desarrollo Humano (IDH), ocupando el puesto 89 del *ranking* mundial¹⁹.

Otro dato importante atañe a la incidencia de pobreza medida bajo el umbral de 1,90 dólares (PPA de 2011) por día, que resulta progresivamente disminuida tal como se muestra en el siguiente gráfico²⁰.



Históricamente, Ecuador se ha ubicado siempre entre los países con mayor desigualdad de ingresos en América Latina (Moscoso, 2017, pp. 1-6).

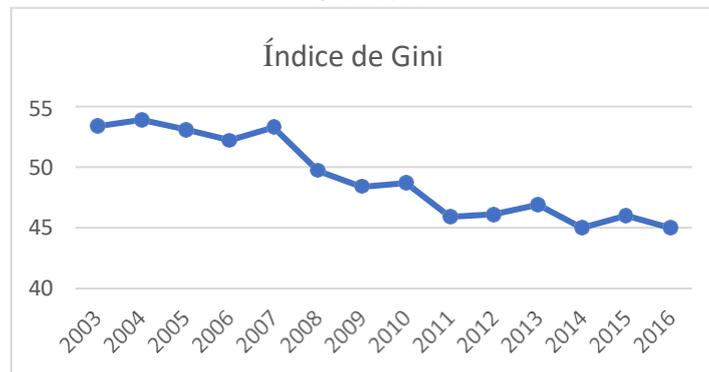
Por eso, no sorprende que en 2016 el Índice Gini corresponda a 45, es decir a la categoría “en azul” que señala una distribución de los ingresos todavía muy desigual.

Se trata de un aspecto extremadamente importante, precisamente porque la mayoría de los indicadores económicos se mide tomando en cuenta el promedio nacional, lo cual hace “invisibles” muchos problemas.

¹⁹ Informe PNUD 2017

²⁰ Banco Mundial, base de datos por país 2017. Cabe destacar que por la mayoría de los indicadores sociales y económicos contemplados no se proporcionan datos por el año 2017.

Gráfico 2



Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

De todas formas, la información proporcionada por las dos instituciones internacionales no permite captar que la pobreza y la desigualdad sigue haciendo mella en la población ecuatoriana, sobre todo en los contextos rurales y por sujetos especialmente vulnerables como los indígenas.

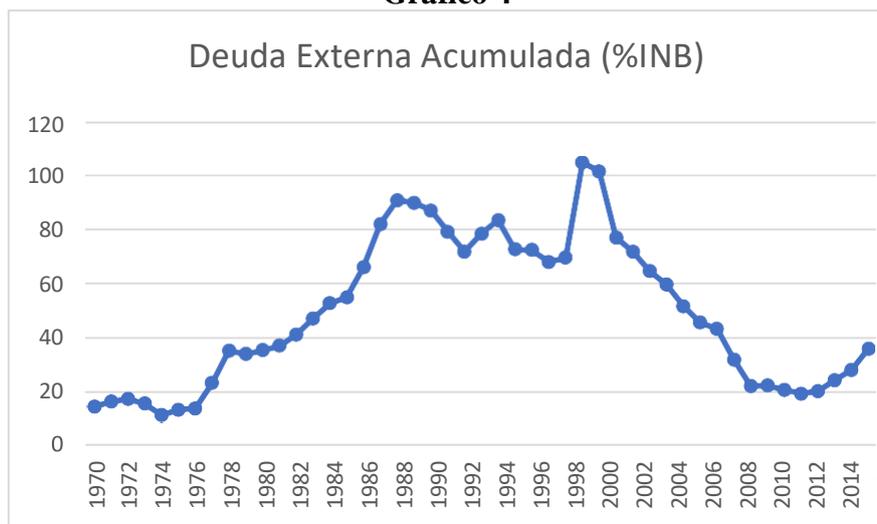
En concreto, según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2017), todavía existe mucha diferencia entre el mundo rural y el mundo urbano: la pobreza rural de Ecuador se sitúa en el 41%, mientras la pobreza nacional llega al 23,1% y el porcentaje de pobreza urbana corresponde al 14,6%²¹.

Por lo que respecta a la balanza de pagos, el país andino en cuestión se ha caracterizado a menudo por altos niveles de deuda, tanto que a finales de los años 90 eso fue el detonante de una grave crisis económica.

Exactamente como los otros países latinoamericanos, desde los años 70 Ecuador arrastra una importante deuda externa (Gráfico 3) que ha conllevado claramente consecuencias negativas en la población (Fresnillo,2009,pp.9-10), como demuestra el promedio de la relación entre el volumen total de la deuda externa y el ingreso nacional bruto, que corresponde al 49% durante más de 40 años.

²¹ Los datos en cuestión son graficados en los Anexos (Gráfico 3).

Gráfico 4



Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial. Los datos son graficados en millones de Dólares corrientes.

En todo eso, muchos economistas y expertos de economía al desarrollo opinan que España ha ocupado un papel clave en la acumulación de la deuda externa ecuatoriana, también a través de las modalidades adscritas como AOD (ODG, 2006, pp. 112-117).

Sin embargo, desde el 2007 la deuda de Ecuador ha disminuido progresivamente en relación al Ingreso Nacional Bruto, tal como se muestra en el Gráfico 4.

Por lo que se refiere a la distribución geográfica, Ecuador ha sido siempre considerado como un país prioritario tanto para la cooperación²² como para el comercio de España.

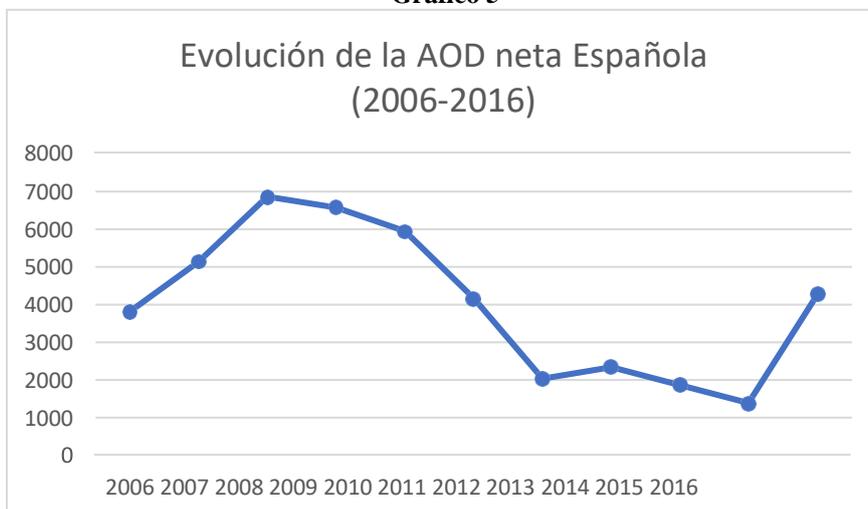
El análisis del caso de estudio cubre un marco temporal de 17 años, es decir desde 2006 hasta el 2017. Debe advertirse que las instituciones multilaterales (el Banco Mundial y la OCDE) o ministeriales (AECID) proporcionan datos provisionales relativos al periodo 2016-2017. En cualquier caso, se hará también referencia a los datos de estos dos últimos años siempre que sea posible.

Aclarado esto, se puede afirmar que en el marco del denominado como “*camino de ida y de vuelta*” de la contribución española al desarrollo global, (Larrú, 2014, p.1) ofrecida en el Gráfico 5, la AOD total neta de España registra su máximo en 2008, por una

²² La configuración de “país prioritario” ha sido confirmada en el V Plan Director, aprobado tras unos meses.

aportación igual a 63.750.107 millones de euros (cifra que corresponde a 66.668 millones de dólares).

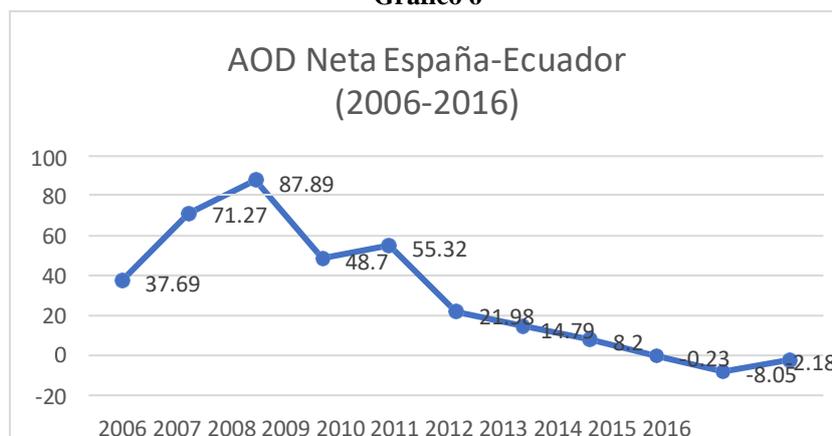
Gráfico 5



Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE. Los datos son expresados en millones de Dólares corrientes.

En cuanto al caso de estudio, la aportación máxima de AOD neta a Ecuador se registra en el mismo año (Gráfico 6).

Gráfico 6



Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE. Las cifras son expresadas en millones de dólares corrientes.

Por definición, la AOD neta tiene en cuenta los reembolsos que se producen por la devolución del principal de la ayuda reembolsable (es decir, los préstamos). En un año determinado, una ayuda neta negativa se origina por la devolución de los préstamos recibidos. Todo esto se puede advertir en los últimos años, cuando la AOD neta se sitúa en torno a -0.23, -8.05 y -2.18 millones de dólares, significando que Ecuador ha sido financiador neto a España (ha tenido que devolver más recursos que los recibidos).

Sorprendentemente, resulta que en Ecuador la ayuda predominante es bajo donaciones, evidenciando siempre la tendencia creciente hasta el 2008, y decreciente después de la crisis económico-financiera.

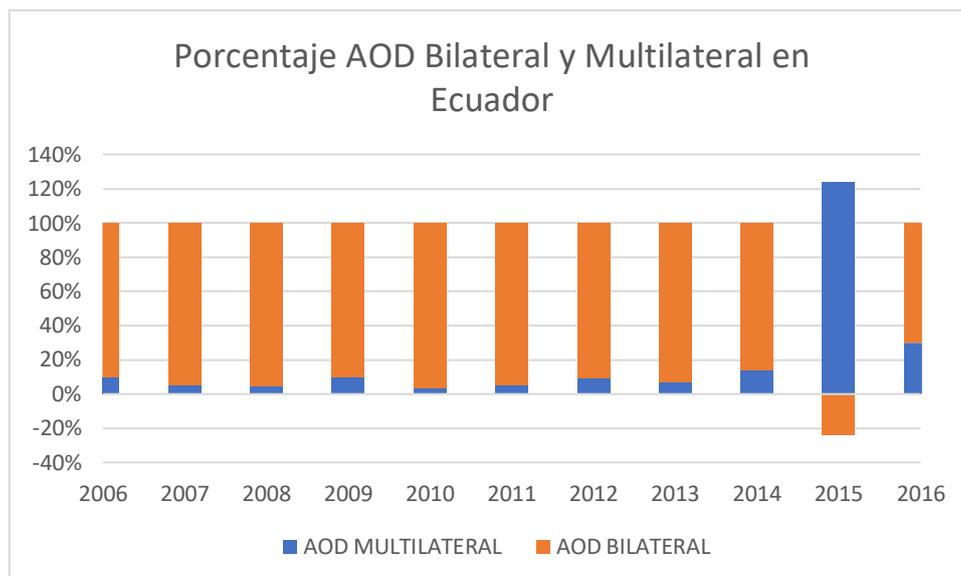


Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE. Los datos son graficados en millones de dólares corrientes.

Cabe destacar que los datos de los préstamos son negativos desde el 2009, lo que ya indica un problema de deuda por la devolución de préstamos anteriores.

Finalmente, los datos evidencian también que predomina la AOD bilateral, con la única excepción del año 2015.

Gráfico 8



Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE. Los porcentajes son graficados en dólares corrientes.

c. Análisis de los créditos FAD (2006-2010)

Los datos recopilados en la Tabla 2 permiten responder al primer objetivo específico planteado, es decir *verificar si la participación de los créditos FAD en la AOD total neta española ha disminuido progresivamente después del 2001.*

Tabla

Participación de los créditos FAD en la AOD total neta (2006-2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo neto de créditos FAD	47,5	80,5	191,2	270,1	154,6
Desembolsos brutos	258,2	229,3	348,1	499,7	328,9
Reembolsos	-210,7	-148,8	-156,9	-229,6	-174,3
AOD total neta	3.038,3	3.754,6	4.761,7	4.728,0	4.491,8
%Créditos FAD/AOD total neta	1,56%	2,14%	4,02%	5,71%	3,44%

Elaboración propia a partir de los Volcados de Seguimiento PACI (Varios años). Las cifras son expresadas en millones de euros.

En concreto, resulta que en 2006 y 2007 el porcentaje de créditos FAD computados como AOD representan respectivamente el 1,56% y el 2,14% de la AOD total neta. Sin duda, eso representa una tendencia decreciente con respecto a los dos años anteriores, ya que en 2003 el saldo neto correspondía aproximadamente al cuádruplo (206,3 millones, es decir el 11,89%) y en 2004 casi al triple (154,1 millones por un porcentaje del 7,76%)²³. Todavía, se destaca desde el 2007 una tendencia creciente, que registra su máximo en 2009, por un importe total de 270,1 millones de euros.

Por eso, se confirma la hipótesis planteada en la introducción: la cooperación española no ha disminuido progresivamente el saldo neto de los créditos FAD, especialmente a partir del derrumbe de la crisis económica. En otras palabras, especialmente en situaciones de inestabilidad económico-financiera, resulta que el gobierno español ha utilizado los FAD para fomentar sus exportaciones en el mercado internacional.

d. Análisis créditos FAD a Ecuador (2006-2010)

Enfocando el análisis al caso de estudio, los datos recopilados en la siguiente tabla por los volcados del PACI (Varios Años) ya permiten captar el efecto que los créditos FAD han tenido sobre la economía de Ecuador. De hecho, por tres años consecutivos (2008,2009 y 2010)²⁴ el saldo neto de los créditos FAD resulta negativo: esto significa que los reembolsos superan los desembolsos, exactamente como aparecía también en el

²³ Seguimiento PACI 2006.

²⁴ Por lo que se refiere a la distribución sectorial y en el marco temporal considerado, todos los proyectos financiados se orientaban a mejorar la calidad educativa.

Gráfico 4 anterior. Además, no es una casualidad que todos los reembolsos procedan del “FAD Internacionalización”.

Tabla
Participación de los créditos FAD en la cooperación con Ecuador (2006-2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Desembolsos brutos</i>	2.978.862	2.592.116	-2.002.473	-10.381.567	-10.241.057
<i>Reembolsos</i>	-2.881.693	-2.360.747	-3.002.027	-10.691.300	-11.240.679
<i>AOD total neta</i>	30.601.338	52.063.417	77.616.107	37.697.330	46.924.222

Elaboración propia a partir de los Volcados de Seguimiento PACI (Varios años). Las cifras son expresadas en millones de euros.

Para verificar el presunto efecto negativo generado, se han recopilado los datos sobre la deuda generada por los reembolsos del FAD. Conseguir estos datos ha sido muy difícil y complicado, lo cual sin duda indica la reticencia del gobierno español en proporcionar una información tan relevante. Sin embargo, ni el Banco de Ecuador y ni el Banco de España han favorecido el acceso a los datos sobre la deuda exterior de España a Ecuador generada por el FAD. La única información accesible en las respectivas web y documentos consultables en abierto es la deuda exterior total, diferenciando solo entre categorías de acreedores (bancos, gobiernos, organismos internacionales) sin especificar el dato desagregado por cada acreedor²⁵. Sólo a finales de junio, después de una gran cantidad de correos, llamadas y solicitudes en persona, se han obtenido los datos relativos a la deuda generada por el FAD y a la deuda externa de Ecuador a España por parte de la Subdirección General de Economía y Financiación General. Aun así, nótese que se ha proporcionado un único dato relativo a la deuda generada por el FONPRODE, es decir del año 2017.

No cabe duda que esta opacidad en la rendición de cuentas no contribuye a la eficacia de la ayuda española.

²⁵ En este respecto, en los Anexos se proporciona la información obtenida sobre la deuda externa de Ecuador a partir de la base de datos del Banco Central de Ecuador.

Por lo que se refiere a los efectos de estas transacciones en la economía española, según las estadísticas del Comercio Exterior del Gobierno español las exportaciones de España a Ecuador han aumentado progresivamente, pasando desde 178,11 millones de euros en 2006 a 231,77 millones en 2010²⁶. De todas formas, los datos recopilados indican un efecto positivo de la ayuda ligada sobre la economía de España, en calidad de país donante.

Tabla 4
Las exportaciones entre España y en Ecuador

Año	Exportaciones España a Ecuador
2006	178,11
2007	167,73
2008	199,67
2009	184,62
2010	231,77

Elaboración propia a partir de las estadísticas del Comercio Exterior de España. Los datos son expresados en millones de euros.

En cuanto a los efectos de los FAD en la economía de Ecuador, resulta necesario captar la deuda que ha generado.

Comparando la “deuda comercial” con la “deuda FAD”, resulta que para todo el marco temporal considerado, el fondo “con tres cabezas” ha generado más del 90% de la deuda

²⁶ Elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Ecuador y de las estadísticas del Comercio Exterior. Los datos son expresados en millones de euros, puesto que se ha convertido la deuda externa de Ecuador desde el dólar al euro según el tasa de cambio actual.

total de Ecuador a España, tal como muestra la última columna a la derecha de la Tabla 4.

Tabla 4
Los efectos del FAD sobre la deuda ecuatoriana (2006-2010)

Año	Deuda FAD	Deuda Comercial	Total Deuda	%FAD
2006	190.88	14.27	205.15	93%
2007	158.82	11.45	170.27	93%
2008	166.04	10.58	176.62	94%
2009	150.37	9.16	159.53	94%
2010	151.96	9.19	161.15	94%

Elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Ecuador y de la Subdirección General de Economía y Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Empresa . Los datos son expresados en millones de euros.

Ahora bien, a través de la recopilación de los datos se ha comprobado que, desde el 2006 hasta el 2010 la devolución de los créditos FAD ha generado casi el total de la deuda externa de Ecuador a España. Así, resulta posible contestar a la primera parte del segundo objetivo planteado, es decir *valorar, a través de la recopilación de los datos de fuentes oficiales y de fuentes secundarias las tendencias y los efectos de los créditos FAD durante el marco temporal 2006-2010. En media res* los datos demuestran que, durante estos 5 años, la paradoja del “enriquecimiento del donante y del empobrecimiento del receptor” es aplicable al caso de la cooperación entre España-Ecuador, ya que estas transacciones por un lado han mejorado la balanza comercial del donante (efecto positivo), mientras han empeorado las condiciones de la balanza de pagos del receptor (efecto negativo).

e. Análisis del FONPRODE y del FIEM: Total y enfoque en las transacciones a Ecuador (2011-2017)

A continuación, se analizan las transacciones de FIEM y FONPRODE desde el 2011 hasta el 2015 (o 2016 o 2017 en caso de datos disponibles) tanto en general como enfocando en el importe destinado a Ecuador . A nivel de metodología, se utilizan datos recopilados por las fuentes oficiales de competencia.

Con respecto a la actividad del FIEM, ya a partir del 2011 el MINECO registra un aumento de las exportaciones de bienes del 17,4%, colocando España al sexto puesto por volumen exportaciones a nivel mundial. Por eso, en esto como en los años sucesivos el FIEM demuestra de generar efectos positivos en la economía española (MINECO, 2011).

En este año, la operación aprobada con mayor volumen tiene como destino China, que históricamente ha siempre sido uno de los mayores receptores de la cooperación financiera española.

De hecho, el periodo considerado corresponde a todo el periodo de funcionamiento del FIEM, y en términos acumulados se han concedido créditos a más de cuarenta países, por un total de 1.563.076.687 euros (MINECO, 2017).

Con Arabia Saudita, Kenia, Marruecos, Egipto y México, Ecuador se configura como uno de los principales receptores de créditos FIEM, puesto que cada uno de estos países ha recibido más de 100 millones de euros durante los años de funcionamiento del fondo.

En concreto, Ecuador ha recibido un financiamiento total de 197.629.271 euros, lo que corresponde al 12,64% del importe total desembolsado. (Ibid.).

Cabe subrayar que en 2016 Ecuador ha recibido el 76,86% del volumen total de las transacciones bajo el FIEM para financiar el material rodante, los vehículos auxiliares, equipos y herramientas de taller y lote necesarios a la construcción de la primera línea del Metro de Quito (por un importe total de 174.170.381 euros.²⁷).

Pasando a evaluar las transacciones bajo el FONPRODE, el último documento de seguimiento disponible es relativo al 2015.

Con más detalle, en 2011 se han aprobado tres operaciones destinadas a Ecuador, de las cuales dos de carácter reembolsable: una amonta a 7.500 millones de euros para un programa de microfinanzas acordado con el Banco Solidario de Ecuador; la otra es una aportación de capital en el Fondo AMERIGO, por un importe total de casi 13 millones de euros.

Sin embargo, las transacciones en cuestión se han formalizados sólo en 2012.

Desde el punto de vista de la distribución geográfica, los montos desembolsados se concentran en América Latina y el Caribe y en África Subsahariana (25%). Siempre en términos generales, el análisis de los informes de seguimiento muestran que los pagos por financiación reembolsable representan la mayoría de los desembolsos totales (AECID, 2015).

En 2015 España ha concedido a Ecuador un crédito destinado fomentar la producción local de pequeñas y medianas empresas. Se ha aprobado la operación también para favorecer el manejo sostenible de suelos y aguas.

A la fecha del 31 diciembre del 2015, resulta que Ecuador es el cuarto país por el porcentaje de cartera vigente del FONPRODE (5,04%) por un importe total de 17.594.285 dólares (Ibid.).

²⁷ También en este caso, la fuente es el Informe anual de seguimiento de las actividades proporcionadas por el FIEM del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (2016).

Tabla 5

Las exportaciones de España a Ecuador	
Año	Exportaciones España a Ecuador
2011	256,40
2012	590,78
2013	710,53
2014	697,37
2015	376,60

Elaboración propia a partir de las estadísticas del Comercio Exterior (España)

En cuanto al volumen de exportaciones españolas a Ecuador, la Tabla 6 evidencia que en 2014 se registra su máximo. Además, se destaca una tendencia creciente con respecto al primer marco temporal considerado. Esto, y los informes anuales del MINECO confirman el efecto positivo de las operaciones aprobadas en cargo al FONPRODE y al FIEM.

Por lo que se refiere a los efectos de las transacciones en Ecuador, desafortunadamente no se dispone de los datos relativos a la “deuda FONPRODE”, con la excepción del 2017. De contra, el Ministerio de Economía y Empresa si ha concedido el importe de la deuda generada por los créditos del FIEM.

Tabla 4				
Los efectos del FAD sobre la deuda ecuatoriana (2010-2017)				
Año	Deuda FIEM	Deuda Comercial	Deuda FONPRODE	Total Deuda
2011	146,31	9,29	-	155,60
2012	131,93	8,26	-	140,19
2013	114,91	7,12	-	122,03
2014	123,56	6,63	-	130,19
2015	128,05	5,85	-	133,90
2016	127,79	4,37	-	132,16
2017	157,51	2,26	0,17	159,94

Elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Ecuador y de la Subdirección General de Economía y Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Empresa . Los datos son expresados en millones de euros, puesto que se ha convertido la deuda externa de Ecuador desde el dólar al euro según el tasa de cambio actual.

4. Conclusiones

El objetivo del presente trabajo ha sido estudiar las particularidades, la historia y la evolución de los créditos FAD durante los últimos 17 años. Existen muchas evidencias sobre los efectos negativos que este instrumento de la cooperación española ha provocado en los países receptores de su AOD.

La relevancia del tema de estudio es comprobada por el largo debate que, tanto a nivel nacional como internacional, cuestionó el uso de un instrumento financiero que no solo prioriza los intereses comerciales nacionales, sino también parece retroalimentar el orden asimétrico de las relaciones internacionales, la pobreza, y la dependencia del “Sur” al “Norte”. Entre los impactos más negativos de la ayuda ligada, sin duda se destacan los paulatinos procesos de endeudamiento que provoca en economías ya de por sí frágiles. Por eso, desde el 2001 el CAD exhorta los países donantes a desvincular la ayuda en aras de la eficacia de las intervenciones y de los proyectos.

En suma, sobre la base de las informaciones elaboradas y los datos recopilados, es posible contestar a los tres objetivos planteados, y a sus respectivas hipótesis:

1) **OBJETIVO:** *Verificar si la participación de los créditos FAD en la AOD total neta española ha progresivamente disminuido después del 2001.*

HIPÓTESIS: *España no ha cumplido con la Recomendación del CAD.*

A partir de la recopilación de datos del Boletín Oficial del Instituto del Comercio Estero (ICE, Varios Años), se ha comprobado que el saldo neto de los créditos FAD no ha progresivamente disminuido después del 2001, año de la Recomendación del CAD sobre la desvinculación de la ayuda. En concreto, resulta que en 2006 y 2007 el porcentaje de créditos FAD computados como AOD representan respectivamente el 1,56% y el 2,14% de la AOD total neta. Sin duda, eso representa una tendencia decreciente con respecto a los dos años

anteriores, ya que en 2003 el saldo neto correspondía aproximadamente al cuádruplo (206,3 millones, es decir el 11,89%) y en 2004 casi al triplo (154,1, por un porcentaje del 7,76%). Todavía, se destaca desde el 2007 una tendencia creciente, que registra su máximo en 2009, por un importe total de 270,1 millones de euros.

Como resultado, puede sostenerse que el gobierno español no ha cumplido con la Recomendación del CAD.

Resulta particularmente interesante que las partidas del FAD aumenten al empeorar de la economía española y en el contexto del “camino de vuelta” de la AOD en términos de compromiso presupuestario.

- 2) ***OBJETIVO:*** *Valorar, a través de la recopilación de los datos de fuentes oficiales y de fuentes secundarias las tendencias y los efectos de los créditos FAD y de sus sucesores en el caso de la cooperación entre España y Ecuador de los últimos 16.*

HIPÓTESIS 1: *Evaluar si los créditos FAD, y sucesivamente el FONPRODE han impactado positivamente al comercio exterior de España gracias a al incremento de las exportaciones;*

HIPÓTESIS 2: *Evaluar si las transacciones canalizadas tanto por el FAD como por el FONPRODE han generado graves situaciones de endeudamiento en Ecuador, emporando su tejido económico.*

A través de la recopilación de los datos se ha comprobado que, desde el 2006 hasta el 2010 la devolución de los créditos FAD ha generado casi el total de la deuda externa de Ecuador a España. Así, resulta posible contestar a la primera parte del objetivo en cuestión.

En concreto, datos demuestran que, durante estos 5 años, la paradoja del “enriquecimiento del donante y del empobrecimiento del receptor” es aplicable al caso de la cooperación entre España- Ecuador desde el 2006 hasta el 2010, ya que estas transacciones por un lado han mejorado la balanza comercial del donante (efecto positivo), mientras han empeorado las condiciones de la balanza de pagos del receptor (efecto negativo).

Con respecto al segundo marco temporal (2010-2017), los informes anuales del Ministerio de Economía y Empresa han comprobado que las actividades con cargo al FONPRODE y al FIEM han impactado positivamente en la economía española. En cuanto a la segunda hipótesis, no resulta posible comprobar el efecto negativo en la balanza de pagos de Ecuador y por dos razones fundamentales:

- Ni el Banco de España y ni el Banco de Ecuador han facilitado el acceso a la deuda externa de Ecuador a España;
- La Subdirección General de Economía y Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Empresa ha facilitado el acceso de datos solo con respecto al FAD y al FIEM. Puesto que el FIEM no se computa como AOD, no nos resulta posible contestar a la segunda hipótesis.

3) **OBJETIVO:** *Comparar el funcionamiento y los efectos del FAD y del FONPRODE Y FIEM.*

HIPÓTESIS: al desvincular la ayuda, el FONPRODE genera menos deuda en el país receptor.

No cabe duda que la expresión “cajón de sastre” resulte apropiada a la hora de describir el FAD: un único fondo, gestionado por tres ministerios y que perseguía al mismo tiempo objetivos comerciales y de cooperación. Al vincular la ayuda a la compra de bienes y servicios españoles, en muchos casos se ha empeorado la situación de los millones de mujeres y hombres más pobres del mundo. Por eso, la reforma del 2010 y la creación del FONPRODE y del FIEM ha sido valorada positivamente por parte del tercer sector. Aún más, el 22 de abril de 2014 el gobierno español aprobó una reforma muy importante por el funcionamiento del primer fondo, que de hecho elimina la cláusula del límite máximo de transacciones en cargo al FONPRODE sobre el porcentaje de AOD. Como resultado, se destaca que en los últimos PGE la partida presupuestada relativa al FONPRODE corresponde al 8% de la AOD española. Además, se detecta que tanto en el IV como en el V y actual Plan Director el FONPRODE no ha sufrido los mismos recortes que sí han afectado a los instrumentos no financieros de la cooperación.

Aunque desligado, según la Coordinadora de las ONGs española considera que el FONPRODE sigue actuando bajo fuertes intereses comerciales y a favor de las grandes empresas.

Además, se ha detectado el gran protagonismo del FONPRODE en los últimos dos Planes Directores de la cooperación española, en detrimento de los otros ámbitos no financieros. Considerando también el FIEM, España parece alinearse con la tendencia de los otros donantes europeos, que siguen poniendo en práctica una “financiarización de la ayuda”.

Con respecto a la hipótesis planteada, no resulta posible comparar los efectos producidos en la balanza de pagos del país receptor, por la imposibilidad de obtener los datos desagregados necesarios. La falta de “rendición de cuentas” por parte del Banco Central de España y del Ministerio de Economía y Empresa representa sin embargo un elemento de opacidad, típico de la ayuda ligada.

5. Referencias Bibliográficas

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Informe FONPRODE 2010*”, (2010).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Informe FONPRODE 2011*”, (2011).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Informe FONPRODE 2012*”, (2012).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Informe FONPRODE 2013*”, (2013).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Informe FONPRODE 2014*”, (2014).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Informe FONPRODE 2015*”, (2015).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Seguimiento PACI, Informe y Volcado*”, (2006).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Seguimiento PACI, Informe y Volcado*”, (2007).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Seguimiento PACI, Informe y Volcado*”, (2008).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Seguimiento PACI, Informe y Volcado*”, (2009).

Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), “*Seguimiento PACI, Informe y Volcado*”, (2010).

- Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo, (AECID)
“*Seguimiento PACI, Informe y Volcado*”, (2011).
- Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo, (AECID)
“*Seguimiento PACI, Informe y Volcado*”, (2012).
- Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo, (AECID),
“*Seguimiento PACI, Informe y Volcado (2015)*”.
- Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo, “*Términos de eficacia de la ayuda en la cooperación internacional*”, Portal Web AECID, Glosario 99, (2018).
- Alonso Rodríguez, José Antonio, “*Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones*”, Revista CIDOB D’Afers Internacionals 72: Instituciones para una cooperación internacional al desarrollo de calidad (diciembre 2005- enero 2006).
- Alonso, José Antonio (Dir), Aguirre, Pablo, Santander, Guillermo, “*La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España*”, Biblioteca Digital AECID, (2018).
- Arndt, C., Jones, S., & Tarp, F., “*Aid, growth, and development: Have we come full circle?. Journal of Globalization and Development*”, Article 5, (2010).
- Boletín Económico de ICE, “*El FAD. Un análisis desde su creación hasta la actualidad Perspectivas de futuro: la reforma del FAD*”, Parte Primera, La Actividad del FAD, núm. 2940, (2008).
- Boletín Económico de ICE, “*Guía operativa del FAD para la internacionalización*”, Parte Segunda, Guías para el instrumento de la empresa, núm. 2940, (2008).
- Bilbao-Ubillos, “*Reflexiones sobre la crisis de la industria española del automóvil y sus perspectivas*”, Información Comercial Española, Revista de Economía, núm 850, (2009)
- Collier, Paul, “*The Bottom billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About it*”, Oxford University Press,(2007).
- Coordinadora de ONGDs para el Desarrollo España (CONGDE), “*Informe 2015*”, (2015).

- Coordinadora de ONGDs para el Desarrollo España (CONGDE), “*Informe 2017*”, (2017).
- Dubois, Alfonso. “*Cooperación Financiera*”, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo Icaria, Hegoa, Barcelona (2001).
- Fresnillo, Iolanda y Casas, Gómez Olivé, “*La cooperación financiera en España. ¿Hacia un nuevo paradigma de desarrollo?*”, Publicaciones Coordinadora, (2015)
- Fresnillo, Iolanda, “*Deudas Ilegítimas entre Ecuador y el Estado Español*”, Observatorio de la Deuda en la Globalización, (2009)
- Godina Vázquez, José Manuel y González Cruz, Salvador , “*El estado y las relaciones internacionales.*”, Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria. Tirant lo Blanch, México (2015).
- Hans, Henrik y Tarp, Finn, “*Aid effectiveness disputed*”, Journal of International Development, Chapter 4 in Finn Tarp (ed.) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, (2000)
- Instituto de Crédito Oficial (ICO), “*Ficha FIEM*”, Pagina Web Ministerio de Economía y Empresa, (2010).
- Instituto de Crédito Oficial, (ICO), Informe Anual 2011, (2011).
- Instituto de Crédito Oficial (ICO), Informe Anual 2012, (2012).
- Instituto de Crédito Oficial (ICO), Informe Anual 2013, (2013).
- Instituto de Crédito Oficial (ICO), Informe Anual 2014 (2014).
- Instituto de Crédito Oficial (ICO), Informe Anual 2015, (2015).
- Instituto de Crédito Oficial (ICO), Informe Anual 2016, (2016).
- Kemp, Murray y Kojima, Shoichi, “*Tied Aid and the Paradoxes of Donor-Enrichment and Recipient- Impoverishment*”, International Economics Review, vol. 26 issue 3, (1985).
- Larrú, José Maria, González, Mariano, “*¿A quién benefician los créditos FAD? Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía española*”, Documento de Trabajo, Serie Desarrollo y Cooperación, (2004).

- Larrú, José Maria, “*La Contribución de la cooperación española al desarrollo global. Balance del periodo 2005-2013*”, Documento de Trabajo 8.5, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Fundación FOESSA, (2014)
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE 8 de julio de 1998, número 162.
- Ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la gestión de deuda externa, BOE 8 de diciembre de 2006, núm. 293.
- Ley 11/2010, de 28 de junio, de Reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, BOE de 29 de junio de 2010, núm. 157.
- Ley 36/2010, de Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, de 23 de octubre 2010, núm. 257.
- Loft, Matthijs, Mekasha, Tsday Jemaneh, Tarp Finn, “*Aid and Income: Another Time Series Perspective*”, World Development, vol. XX, (2014).
- Massa, Isabella, “*Impact of multilateral development finance institutions on economic growth*”, Overseas Development Institute, (2011)
- Meeks, Polly, “*Unravelling Tied Aid*”, EURODAD, (2017).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional, “*Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016*”, aprobado el 26 diciembre del 2012.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional (MAECI), “*Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021*”, 23 marzo 2018.
- Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), “*Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM Año 2017*”, (2011).
- Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), “*Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM Año 2012*”, (2012).
- Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), “*Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM Año 2013*”. (2013).

- Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), “*Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM Año 2014*”, (2014).
- Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), “*Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM Año 2015*”, (2015).
- Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), “*Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM Año 2017*”, (2016).
- Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), “*Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM Año 2011*”, (2017).
- Naciones Unidas, “*Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*”, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, (2002).
- Nowak-Lehmann, Dreher, Herzer, Klasen, Martínez-Zarzoso, “*The aid-income link revisited. How plausible and robust are the results?*”, Documentos de Trabajo, núm. 230, Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas, (2014).
- Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), “*La ilegitimidad de los créditos FAD: 30 años de historia*”, Icaría Editorial, (2008).
- Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), “*Créditos FAD: Evidencias de Ilegitimidad*”, Informes, (2009).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “*Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*”, Documentos Oficiales de la OCDE, (2005).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “*Programa de acción de Accra*”, Documentos Oficiales de la OCDE, CAD, (2008).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “*Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*”, Documentos Oficiales de la OCDE, CAD, (2011).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “*Revised DAC Recommendation on untying ODA to the least developed countries and heavily indebted poor countries*”, Documentos Oficiales de la OCDE, CAD, (2014).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “Report on the DAC untying Recommendation”, Documentos Oficiales de la OCDE, CAD, (2017).
- Osés, Pablo J. Martínez, “*Cooperación Española: de los límites estructurales a la irrelevancia política*”, Plataforma 25 y más, (2012).
- Oxfam Intermón, “La Realidad de la Ayuda”, (2011).
- Oxfam Intermón, “La Realidad de la Ayuda”, (2016).
- Prado Lallande, Juan Pablo, “*El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos*”, Perfiles Latinoamericanos (2009).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe Nacional Sobre el Desarrollo Humano”, (2017).
- Rueda Junquera, Fernando y Gonzalo Delgado, Mariola, “*Eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: el caso de Castilla y León*”, 12ª Congreso de Economía de Castilla y León, Valladolid, (21 y 22 octubre de 2010).
- Sen, Amartya, “*Teorías del Desarrollo a Principios del Siglo XXI*”, Cuadernos de Economía v.XVII, N. 29, Bogotá, (1998).

- **Base de datos**

www.aecid.com

www.bce.fin.ec

www.datos.bancomundial.org

www.ecuadorencifras.gob.ec

www.ico.es

www.oecd.com

6. Anexos

- **Anexo 1: Siglas y Abreviaturas**

AECID	Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CONGDE	Coordinadora ONGDs España
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
ICE	Instituto de Comercio Exterior
ICO	Instituto de Crédito Oficial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODG	Observatorio de la Deuda en la Globalización
ONG	Organización no Gubernamental
ONGD	Organización no gubernamental para el Desarrollo
MINECO	Ministerio de Economía y Empresa
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PNUD	Programa Naciones Unidas Para el Desarrollo

- **Anexo 2: Cuadro 3 sobre la definición de los créditos FAD por institución**

Cuadro 3
La definición de los créditos FAD por institución

Secretaría de Estado de Turismo y Comercio	<p>Son créditos concesionales otorgados a países en desarrollo para la financiación de proyectos a realizar por empresas españolas que vayan equipados con bienes y servicios españoles. De esta forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> - se facilita la penetración de empresas españolas en nuevos mercados y el conocimiento de sus productos, otorgando para sus proyectos unas condiciones de financiación muy ventajosas, que hacen su oferta más competitiva. - Los países en desarrollo acceden a unas condiciones financieras concesionales, es decir más favorables a las del mercado porque se incorporan un elemento de liberalidad o una donación implícita determinada, para la adquisición de bienes y servicios para su desarrollo.
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional	<p>Constituyen el instrumento a través del cual el estado español ofrece a los gobiernos, instituciones o empresas de los países en desarrollo condiciones de financiación concesionales, que se vinculan, parcialmente a la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas españolas. Asimismo, con el cargo al FAD, se efectúan aportaciones de capital y contribuciones financieras a instituciones financieras o fondos fiduciarios de carácter multilateral de los que España es miembro o bien ha suscrito un acuerdo de financiación.</p>
Instituto de Crédito Oficial	<p>Es un fondo, dotado por el estado español, para otorgar ayudas financieras de carácter concesional a países en vías de desarrollo, a sus instituciones públicas o a sus empresas residentes, así como a instituciones financieras multilaterales</p>

Elaboración propia a partir de la información del Observatorio de la Deuda en la Globalización, 2008.

- **Anexo 3: Tabla 1 sobre la evolución de los créditos FAD desde el 1977 hasta el 2005**

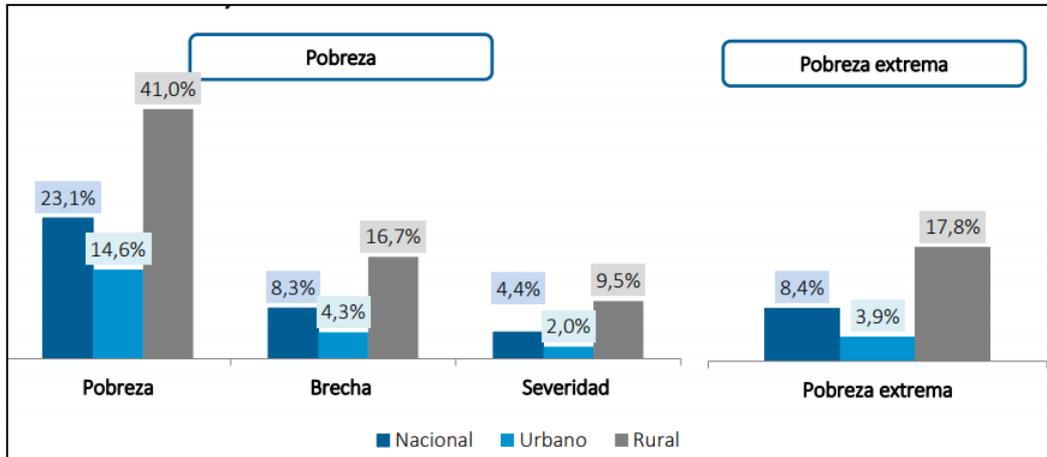
Tabla 1
La historia de los créditos FAD (1977-2005)

Año	Desembolsos Netos	Año	Desembolsos netos
1977	32.532.785,21	1994	478.278.400,83
1978	43.207.902,11	1995	473.332.588,08
1979	36.447.717,96	1996	297.654.134,86
1980	30.403.264,57	1997	473.824.618,66
1981	73.413.087,64	1998	464.202.246,58
1982	67.564.458,55	1999	466.230.331,88
1983	110.953.806,21	2000	320.285.258,29
1984	126.523.205,08	2001	585.984.562,40
1985	141.010.842,26	2002	612.575.017,00
1986	84.034.474,05	2003	613.874.383,10
1987	222.480.196,65	2004	602.053.822,00
1988	220.834.144,70	2005	641.111.767,00
1989	622.628.887,05		
1990	551.065.534,36		
1991	658.605.351,41		
1992	570.742.610,56		
1993	479.183.284,65		

Elaboración propia a partir de la base de datos del ODG y de Boletín Económico de Información Comercial Española (Varios años). Todas las cifras son expresadas en millones de euros

- **Anexo 4 : La pobreza en Ecuador**

Gráfico 3



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de Ecuador (2017)

- **Anexo 5: la deuda externa de Ecuador (2007-2017)**



3.3.3 DEUDA EXTERNA: FLUJO Y TRANSFERENCIA NETOS
Millones de dólares

Años	Desembolsos	Amortizaciones	Flujo neto	Intereses	Transferencia neta
	a	b	c = a - b	d	e = c - d
2007	12,166.5	11,820.9	345.6	1,359.5	-1,013.9
2008	8,740.8	9,340.4	-599.6	1,160.3	-1,759.9
2009	8,148.8	11,470.1	-3,321.2	803.3	-4,124.5
2010	7,842.8	7,437.7	405.1	569.0	-163.9
2011	9,068.3	7,403.0	1,665.2	664.5	1,000.7
2012	7,642.4	6,958.3	684.0	825.6	-141.6
2013	9,351.6	6,629.2	2,722.4	1,003.9	1,718.5
2014	12,411.9	7,033.4	5,378.5	1,076.6	4,301.9
2015	11,400.2	7,700.8	3,699.4	1,418.0	2,281.4
2016	14,230.9	7,769.8	6,461.1	1,636.8	4,824.4

FUENTE: Banco Central del Ecuador

- **Anexo 6: Cuaderno de Campo para la recopilación de los datos**

En cuanto a la recopilación de datos, durante varias semanas se ha generado un *uróboros* por el cual cada institución, Ministerio o respectiva biblioteca me aconsejaba de llamar o contactar con otra para obtener los datos sobre la deuda externa generada por la devolución de los créditos FAD, o de las transacciones bajo FIEM o FONPRODE.

Sólo el viernes 22 de Junio la Subdirección General de Economía y Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Empresa ha facilitado el acceso sobre los datos necesarios para contestar al segundo (y principal) objetivo de la presente investigación. Todavía, resulta interesante que no se han proporcionado datos (con la excepción de un año) sobre la deuda generada por el FONPRODE, que es el instrumento de cooperación reembolsable computable como AOD, y en funcionamiento hoy en día.

Además, he contactado con el Señor Carlos Gomez Gil (Profesor de Cooperación Internacional en la Universidad de Granada y miembro del Observatorio de la Deuda en la Globalización) para recibir algunos consejos sobre como obtener los datos necesarios, ya que es coautor del libro “La ilegitimidad de los créditos FAD: 30 años de historia” en donde se ha elaborado una base de datos completa y de calidad. Al expresar mi frustración sobre la dificultad de encontrar los datos, que deben ser públicos en el marco de la transparencia, el Profesor me contestó que “*el Gobierno español no quiere facilitar datos sobre ayuda ligada, nunca ha querido, ni siquiera a Parlamentarios del Congreso y del Senado con los que yo me entrevisté. Por eso, siempre he querido difundir los datos disponibles y mis análisis, para que pudieran ser de utilidad a la sociedad y a la comunidad académica*”.

Hablando del Cuaderno de Campo en manera más específica, se ha contactado:

- Banco Central de Ecuador (correos);
- Banco Central de España y su biblioteca (correos, llamadas y solicitud en persona);
- Ministerio de Economía y Finanza y su biblioteca (correos, llamadas y solicitud en persona);
- AECID y su biblioteca (correos, llamadas y solicitud en persona);
- Biblioteca Nacional de España (solicitud en persona);
- Instituto Nacional de Estadística (correos y llamadas);
- Instituto de Comercio Exterior (correos, llamadas y solicitud en persona);
- Instituto de Crédito Oficial (correos y llamadas).