

El apoyo económico estatal a las exportaciones e inversiones españolas en países en desarrollo: problemas en la gestión ambiental y social

Autor: Miquel Ortega Cerdà
Director: Joan Martínez Alier

Trabajo de investigación del Doctorado de Ciencias Ambientales
Opción *Economia Ecològica i Gestió Ambiental*

Universitat Autònoma de Barcelona
Julio 2008

RESUMEN

Este trabajo de investigación analiza la estructura de los mecanismos de financiación pública para fomentar las exportaciones e inversiones españolas en el extranjero (particularmente en los países en desarrollo), estudia sus principales limitaciones desde la perspectiva de justicia ambiental y propone actuaciones para la mejora de su gestión ambiental y social.

El trabajo se inicia con el análisis de un proyecto de fabricación de celulosa en Uruguay apoyado con recursos públicos problemático desde la perspectiva social y ambiental. Ante la constatación de la necesidad de mejoras en los sistemas de gestión de los mecanismos de apoyo público a la internacionalización de la economía se analiza cómo funcionan estos mecanismos, qué obligaciones ha adquirido España a través de diversos compromisos internacionales, y se da un conjunto de propuestas para establecer un mejor marco normativo en el ámbito internacional adoptadas por las principales ONGs ecologistas y de derechos humanos internacionales. Las prácticas españolas son comparadas con las de otros países de la OCDE y con las recomendaciones del Parlamento Europeo. Finalmente se realiza un análisis de las temáticas prioritarias y principales barreras a superar para impulsar desde España políticas de justicia ambiental a partir de una mejor gestión de los mecanismos de financiación pública para la internacionalización económica.

Palabras clave: justicia ambiental, empresas transnacionales, agencias de crédito a la exportación, financiación pública para la internacionalización, inversión exterior.

AGRADECIMIENTOS

Ha sido necesario contar con la colaboración de muchas personas para poder realizar este trabajo de investigación a todos ellos quiero expresar mi agradecimiento.

En primer lugar quiero agradecer las aportaciones y comentarios realizados por el director del proyecto de investigación Dr. Joan Martínez Alier.

En segundo lugar quiero agradecer las aportaciones realizadas por Sílvia Cañellas Boltà. Con ella hicimos conjuntamente el trabajo de campo correspondiente al caso de estudio que se expone en este trabajo de investigación. Además hemos compartido muchas horas de discusión, y me ha ayudado a reflexionar sobre casi todas las ideas que aparecen en este texto. También, al igual que Ignasi Puig Ventosa, ha revisado íntegramente las versiones preliminares del texto, aportando muchas mejoras. En cualquier caso tanto lo posible errores son exclusivamente de mi responsabilidad.

También quiero agradecer especialmente el apoyo de todas las personas y colectivos que nos ayudaron a obtener la información en Uruguay. Quiero expresar mi agradecimiento a los miembros de la organización REDES-Amigos de la Tierra, a los miembros de la Coordinadora contra las papeleras de Soriano, a los miembros del grupo ecologista ASODERNA de Mercedes, a MOVITDES -grupo ecologista de Fray Bentos- y a los compañeros Argentinos de la Asamblea de Gualaguaychú. Querría hacer una especial mención a la hospitalidad de Ignacio Martínez y Brenda, así como a la atención de María Selva, durante nuestra estancia en Montevideo.

No tendríamos este trabajo de investigación en las manos sin la oportunidad que me han dado Ent, medio ambiente y gestión y el Observatorio de la deuda en la Globalización de trabajar en estas temáticas durante los últimos años, y de discutir con sus integrantes muchos de los aspectos claves del libro. A todos ellos mi sincero agradecimiento.

Así mismo querría agradecer las aportaciones realizadas por los miembros de la red global Eca-Watch.

Igualmente, como en cualquier proyecto de investigación he utilizado el trabajo hecho previamente por otros muchos escritores y activistas. Éste, en combinación con mis vivencias, es el núcleo de este trabajo, por lo cual quiero agradecer todos los esfuerzos anteriores.

Finalmente, mi agradecimiento a la Charles Stewart Mott Foundation, a la Agència Catalana de Cooperació por financiar parte del trabajo realizado.

Este proyecto de investigación ha sido posible gracias al apoyo del Departament d'Educació i Universitats de la Generalitat de Catalunya.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	11
1.1. LA INVERSIÓN DIRECTA EXTERIOR.....	15
1.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN DE LA INTERNACIONALIZACIÓN	16
1.3. ALCANCE Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.....	19
2. METODOLOGÍA	21
2.1 EL PROYECTO DE CELULOSA DE M' BOPICUÁ.	21
2.2 EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN	22
2.3 PROPUESTAS DE MEJORA REALIZADAS POR ONGS.....	23
2.4 DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	24
3. EL PROYECTO DE CELULOSA DE M' BOPICUÁ.	27
3.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO	28
3.2 PRINCIPALES ASPECTOS CONFLICTIVOS	29
3.3 CONTESTACIÓN SOCIAL	31
3.4 PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS EN RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA.....	32
4. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN	35
4.1 RECURSOS PÚBLICOS UTILIZADOS EN LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN	36
4.2 NORMATIVA INTERNACIONAL.....	37
4.2.1 <i>Las obligaciones de control de la corrupción y el medio ambiente</i>	38
4.3 OBLIGACIONES LEGALES AMBIENTALES ESPECÍFICAS DEL ÁMBITO ESPAÑOL	41
4.4 INSTRUMENTOS FINANCIEROS PÚBLICOS DE APOYO A LA INTERNACIONALIZACIÓN	42
4.4.1 <i>El seguro de crédito a la exportación: CESCE</i>	42
4.4.2 <i>El Convenio Recíproco de Intereses (CARI)</i>	53
4.4.3 <i>El SUPERCARI: financiación para la exportación de armamento</i>	55
4.4.4 <i>El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)</i>	56
4.4.5 <i>COFIDES: FIEX y FONPYME</i>	60
4.4.6 <i>PROINVEX y la Línea de Internacionalización de la empresa española</i>	66
4.4.7 <i>El apoyo a proyectos de inversión mediante acuerdos de conversión de deuda en inversiones españolas</i>	68
5 LAS RESPONSABILIDADES DEL ESTADO ESPAÑOL	71
5.1 RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON LOS DERECHOS HUMANOS ESTABLECIDAS EN LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU).....	71
5.1.1 <i>Funcionamiento básico y principales acuerdos ratificados por España</i>	71
5.1.2 <i>El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC)</i>	73
5.1.3 <i>El marco de derechos de los pueblos indígenas</i>	74
5.1.4 <i>Las Normas de derechos humanos de Naciones Unidas sobre la responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas</i>	76
5.2 RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON LAS "DIRECTRICES DE LA OCDE PARA EMPRESAS MULTINACIONALES"	77
5.3 RESPONSABILIDADES BASADAS EN LOS COMPROMISOS AMBIENTALES APROBADOS POR ESPAÑA	78
6 PROPUESTAS DE ACTUACIÓN REALIZADAS POR ONGS	81
6.1 MEDIO AMBIENTE	81
6.1.1 <i>Cláusula de excepcionalidad</i>	81
6.1.2 <i>Transparencia, participación y consenso</i>	82
6.1.1 <i>No discriminación de sectores a los que se apoya</i>	83
6.1.2 <i>Incumplimiento en el seguimiento y evaluación de las obligaciones establecidas</i>	83
6.2 SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS	84
6.3 LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.....	86
6.4 GESTIÓN DE LA DEUDA EXTERNA.....	88

7	DISCUSIÓN	91
7.1	ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA JUSTICIA AMBIENTAL	91
7.1.1	<i>Limitaciones en el uso de los mecanismos de financiación pública para la internacionalización</i>	<i>91</i>
7.1.2	<i>Uso del principio de responsabilidad ambiental</i>	<i>93</i>
7.2	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PROBLEMÁTICA DE LA FALTA DE RECONOCIMIENTO	94
7.3	ASPECTOS PROCEDIMENTALES	95
7.4	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA CREACIÓN DE CAPACIDADES	96
7.5	RETOS EN EL MARCO DE LA OCDE	97
8	CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	99
8.1	PERSPECTIVAS	101
	BIBLIOGRAFIA	103
	ANEXO 1. EJEMPLOS DE PROYECTOS APOYADOS POR CESCE EN EL PERIODO 2004-PRIMER TRIMESTRE DE 2008 DE ALTO IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL	111

Índice de tablas

Tabla 1 AOD bilateral sin intereses comerciales vs. IDE	12
Tabla 2 Líneas de actuación de la política económica exterior	17
Tabla 3 Instrumentos financieros públicos españoles de apoyo a la internacionalización empresarial.....	35
Tabla 4 Principales actores implicados en la promoción de la inversión exterior.....	36
Tabla 5 Recursos públicos autorizados para financiar la internacionalización de la economía española, año 2008	37
Tabla 6 Distribución de la deuda externa a 31 de diciembre de 2006.....	51
Tabla 7 Distribución geográfica del capital comprometido de COFIDES.	62
Tabla 8 Distribución del volumen de préstamos de la línea para la internacionalización ICO por país destinatario. Año 2005	68
Tabla 9 Instrumentos internacionales de las Naciones Unidas y estado de ratificación por parte de España a 2 de mayo de 2008	71

Índice de recuadros

Recuadro 1 Objetivos e indicadores para la sostenibilidad global de la EEDS.....	11
Recuadro 2 Principales funciones del ICEX y otros organismos similares dependientes de las comunidades autónomas.....	18
Recuadro 3 Declaraciones de Juan Luis Arregui anunciando el abandono del proyecto M'Bopicuá.....	31
Recuadro 4 Ejemplos de proyectos con alto impacto ambiental apoyados en el pasado por CESCE	45
Recuadro 5 Centrales termoeléctricas apoyadas por CESCE en el pasado.....	53
Recuadro 6 CARI apoyando la venta de armamento a Ecuador con posible uso de cláusulas ilegales	56
Recuadro 7 Punto 2 del artículo 5 de la ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa	69
Recuadro 8 Mecanismos existentes de Evaluación de Impacto de los Derechos Humanos para proyectos	86

Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Coeficiente de apertura de la economía española.....	13
Ilustración 2 Balance físico de la economía española 1980-2004.....	14
Ilustración 3 Estructura de las importaciones según origen	15
Ilustración 4 Evolución de la inversión neta en España y de la inversión española en el exterior.....	15
Ilustración 5 Organismos de desarrollo de la política económica exterior.....	18
Ilustración 6 Zona franca M'Bopicuá, propiedad de ENCE. Marzo 2006.	22
Ilustración 7 Plantaciones forestales de ENCE-Eufores en Uruguay	22
Ilustración 8 Mapa de ubicación de las instalaciones previstas	27
Ilustración 9 Protestas ciudadanas en Uruguay	28
Ilustración 10 Protestas ciudadanas en Argentina	28
Ilustración 11 Acto de protesta en la oficina central de CESCE en España por el apoyo de CESCE en el proyecto de ENCE, 20 de junio de 2006	32
Ilustración 12 Seguro emitido por cuenta del Estado.	42
Ilustración 13 Porcentaje de deuda externa comercial bilateral 1994-2006	50
Ilustración 14 Recobros gestionados por CESCE	51
Ilustración 15 Operaciones presentadas y formalizadas al CARI.....	54
Ilustración 16 Evolución histórica de la liquidación de intereses del sistema CARI.	55
Ilustración 17 Volumen de actividad del FAD en los últimos años.	59
Ilustración 18 Evolución de la financiación de COFIDES.	61
Ilustración 19 COFIDES: Fondos gestionados por COFIDES 2006.....	61
Ilustración 20 Evolución de los recursos comprometidos por COFIDES.....	62
Ilustración 21 Planta de Pesca Chile en Puerto Chacabuco	65
Ilustración 22 Créditos formalizados por el ICO actuando como prestamista institucional.....	67

1. Introducción

El 23 de noviembre de 2007 el gobierno español presentó la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* (Ministerio de la Presidencia, 2007). Este documento pretende ser una referencia para las políticas españolas de sostenibilidad y se enmarca dentro de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (Consejo Europeo, 2006). La estrategia española está dividida en tres grandes bloques: *sostenibilidad ambiental* (a su vez dividida en producción y consumo, cambio climático, y conservación y gestión de los recursos naturales y ocupación del territorio), *sostenibilidad social* (empleo, cohesión social y pobreza; y salud pública y dependencia) y *sostenibilidad global*. Este último aspecto es tratado exclusivamente a través del desarrollo de las políticas de cooperación, hecho que queda reflejado en los objetivos e indicadores de la Estrategia que se señalan en el Recuadro 1. Fuera de las políticas de cooperación sólo queda una breve mención al impulso de los mecanismos multilaterales de gestión ambiental, y el cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente, que no queda desarrollado en medidas concretas u objetivos.

Recuadro 1 Objetivos e indicadores para la sostenibilidad global de la EEDS

El primer objetivo prioritario en este ámbito es aumentar la AOD hasta el 0,7% de la RNB en 2012, con un objetivo intermedio del 0,5% en 2008.

El segundo objetivo prioritario es incrementar la eficacia, coherencia y calidad de la política de cooperación española.

En el ámbito internacional, el objetivo prioritario es integrar el enfoque multidimensional de lucha contra la pobreza incorporando el ámbito de la sostenibilidad ambiental en la política española de cooperación internacional, convirtiéndolo en un objetivo de cooperación multilateral y bilateral para el desarrollo. Para ello se avanzará de modo significativo hacia el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España, como: la Declaración del Milenio, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, el Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo, el Programa de Doha para el Desarrollo y la Declaración de París sobre armonización de la ayuda.

En el área medioambiental el objetivo es mejorar la gestión internacional del medio ambiente, especialmente en el contexto del seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial de 2005, y consolidar los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente.

Con el fin de realizar un adecuado seguimiento y evaluación del grado de avance hacia los objetivos planteados en el apartado anterior, se proponen los siguientes indicadores: el volumen de AOD neta total en porcentaje de la RNB y el volumen de operaciones de alivio de la deuda realizadas.

Fuente: Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, páginas 107 y 108

No obstante, existe un creciente consenso que la aproximación a la sostenibilidad global desde la perspectiva exclusiva de la Cooperación al Desarrollo (en sus diferentes formas: técnica, educacional, etc.) es insuficiente, y se deben afrontar otros aspectos como las deficiencias o insuficiencias del marco de gobernanza global, la necesidad de articular instituciones y normas financieras diferentes, la mejor regulación de la inversiones extranjeras, etc. Autores como Neumayer (2001); Sachs (Sachs et al, 2001) o Singh (2007) han analizado en detalle la necesidad de tratar todas estas temáticas.

En paralelo cada vez toma más importancia la percepción que es necesario articular sistemas que aseguren la coherencia de las políticas públicas nacionales en el exterior, facilitando que todas ellas (ya sean de cooperación, de internacionalización

de la economía, o diplomáticas) se apoyen entre sí evitando interferencias negativas entre ellas mismas.

Esta reflexión en España es aun incipiente pese a que las interacciones españolas con los ciudadanos y el medio ambiente en el exterior claramente ya no se limitan a las políticas y ayudas derivadas de las políticas de Cooperación. Las interacciones más importantes pasan en la actualidad por las políticas comerciales y de internacionalización de la economía, la responsabilidad diferenciada en el consumo de recursos naturales, las responsabilidades diferenciadas en las emisiones asociadas al cambio climático; la actuación de las transnacionales españolas en el exterior; las políticas exteriores en los conflictos bélicos y en la exportación de armas. (Carpintero, 2005; Ortega et al., 2005).

Para ilustrar la importancia más bien modesta de la cooperación respecto a otros aspectos – por ejemplo la Inversión Directa Extranjera- basta, en primera aproximación, con comparar los volúmenes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Inversión Directa Española, o analizar la creciente dependencia de los flujos exteriores (con los impactos ambientales y sociales que puedan llevar asociados) para nuestro sistema económico.

Si estudiamos para el periodo 1997-2003¹ la distribución regional de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral desligada de intereses comerciales², y la comparamos con la Inversión Directa Española³ se puede observar (Tabla 1) que en América Latina o el norte de África la Inversión Directa Española es mucho más importante que la Ayuda Oficial al Desarrollo. En América Latina por cada euro de cooperación bilateral española sin intereses comerciales (en forma de donación o ayuda humanitaria) llegan 33,84 en forma de inversión empresarial. En el Norte de África son 11,64. ¿Cuál es el impacto sobre la sostenibilidad de esta inversión dirigida desde España, para la cual se cuenta en muchas ocasiones con recursos públicos? En América Latina o el norte de África, si el objetivo es conseguir una sostenibilidad global, es deseable evitar que las inversiones directas españolas causen impactos sociales y ambientales negativos (Llistar, en imprenta).

Tabla 1 AOD bilateral sin intereses comerciales vs. IDE

Período 1997-2003	IDE /AOD no comercial
América Latina	33,84
Norte de África	11,64
África Subsahariana	0,16
Oriente Medio	0,27
Asia y Oceanía	1,22

Hace treinta años la situación era diferente, España tenía intercambios económicos con el extranjero muy limitados, pero la situación actual ha cambiado significativamente. La transformación en las últimas décadas, tanto en el ámbito político como económico ha sido extremadamente rápida: de una dictadura hemos

¹ Único periodo para el que todos los datos necesarios para el cálculo están disponibles en el momento de redacción del estudio.

² Se trata de la AOD bilateral entre España y un país concreto eliminando la parte correspondiente a los créditos FAD, ya que como veremos posteriormente este mecanismo tiene una connotación en parte comercial. Ver (Gómez Gil, 2008) para una explicación más detallada de este concepto.

³ Concretamente la Inversión directa sin ETVEs (es decir no incorporando aquellas que se contabilizan como españolas pero en la práctica sólo lo hacen por intereses en el sistema fiscal español pero no están controladas en España).

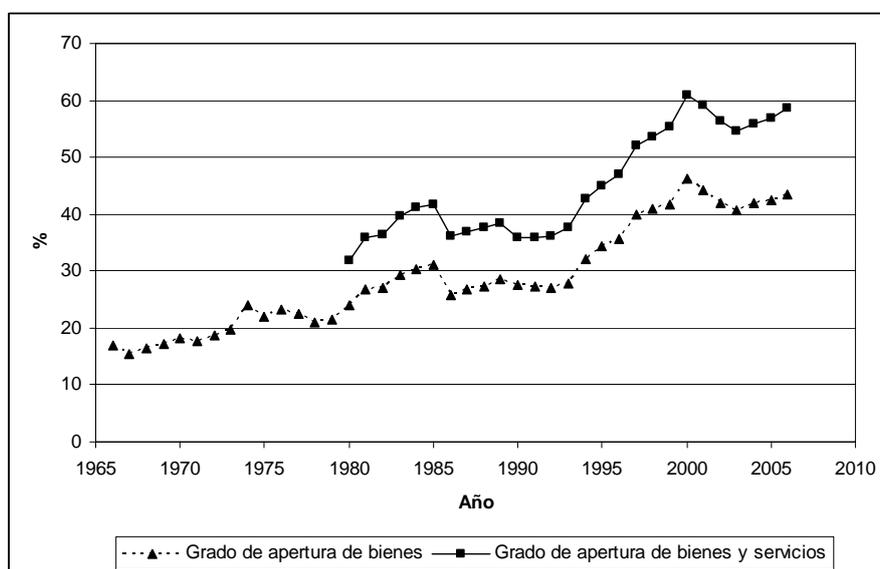
pasado a una democracia, de estar aislados del entorno nos hemos convertido en un país plenamente integrado en la globalización económica (Solbes, 2005).

Numerosos estudios han explicado detalladamente, desde varias perspectivas, la transición de la economía española hacia un modelo abierto, inmerso y conectado a la economía mundial. Autores como Ruiz Ligeró (2005) o Chislett (2008) ofrecen buenos análisis desde la perspectiva político-financiera, Carpintero (2005) lo hace desde una aproximación basada en la utilización e intercambio de los recursos materiales.

En este apartado identificaremos brevemente las características actuales de la economía española desde el punto de vista monetario, físico y de inversión directa exterior, que nos permitan justificar que el modelo económico español tiene una incidencia importante en el extranjero, y por lo tanto también sobre la sostenibilidad global más allá de nuestras fronteras. Esto es así no únicamente en los países europeos, donde se lleva a cabo la mayor parte del intercambio económico medido en términos monetarios, sino también en los países denominados en desarrollo, con los que se produce la mayoría de las importaciones de materiales y energía y una parte no despreciable de la inversión directa.

En la dimensión monetaria, el grado de apertura (porcentaje de exportaciones más importaciones de bienes y servicios respecto al Producto Interior Bruto - PIB) ha pasado del 27,6% del PIB el año 1970 al 58,6% el año 2006, por delante de países como Francia, Gran Bretaña e Italia (Ilustración 1). De hecho, la economía española se sitúa entre las diez economías más grandes del mundo, y es una de las más abiertas a la interacción exterior (Martín Acebes, 2005). El año 2007 el valor de las exportaciones españolas superó los 181.478 millones de euros, y las importaciones superaron los 280.430 millones de euros⁴.

Ilustración 1 Coeficiente de apertura de la economía española



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el Apéndice Estadístico del Boletín Económico del ICE número 2916. Del 11 al 20 de julio de 2007.*

Si analizamos estos valores bajo una perspectiva mundial podemos ver que la cuota de exportaciones de productos y servicios ha crecido suavemente con los años. Así,

⁴ Estadística provisional de comercio exterior, abril 2008. <http://www.comercio.es/comercio/bienvenido/Comercio+Exterior/Estadisticas/paginformesdeComercioExterior.htm>

se ha pasado de un 1% de las mercancías el año 1980 a un 1,8% en el año 2005, y de un 3,3% a un 3,6% en los servicios (Chislett, 2008).

No obstante ésta no es la única manera de estudiar el grado de apertura de un sistema económico. En el estudio de los sistemas socio-económicos toma cada vez más importancia las metodologías de contabilidad del flujo de materiales, para medir el metabolismo físico de las sociedades. Los flujos de materiales son unos indicadores de presión ambiental útiles para la discusión pública y política (Fischer-Kowalski y Amann, 2001; Bringezu y Schütz, 2001). Existe una metodología europea bien establecida (EUROSTAT, 2001), lo que permite la comparación entre varios países (Weisz et al., 2005).

Al analizar las importaciones y exportaciones bajo una perspectiva de flujos de materiales observamos también un incremento muy importante tanto de las importaciones como de las exportaciones. Actualmente nos situamos en un claro déficit material, es decir, importamos más toneladas de las que exportamos⁵. Este desequilibrio es debido principalmente al alto volumen de importaciones de hidrocarburos pero también fosfatos, biomasa y otros materiales (Carpintero, 2005; Sojo et al., 2007). El modelo económico español requiere cada vez más de materiales extraídos en otros países. Es previsible que la responsabilidad asociada a los impactos ambientales y sociales vinculados a las importaciones también haya crecido. Mediante esta perspectiva “física” de nuevo se observa que el modelo económico evoluciona claramente hacia la integración internacional (Ilustración 2).

Ilustración 2 Balance físico de la economía española 1980-2004.



Fuente: (Sojo et al, 2007)

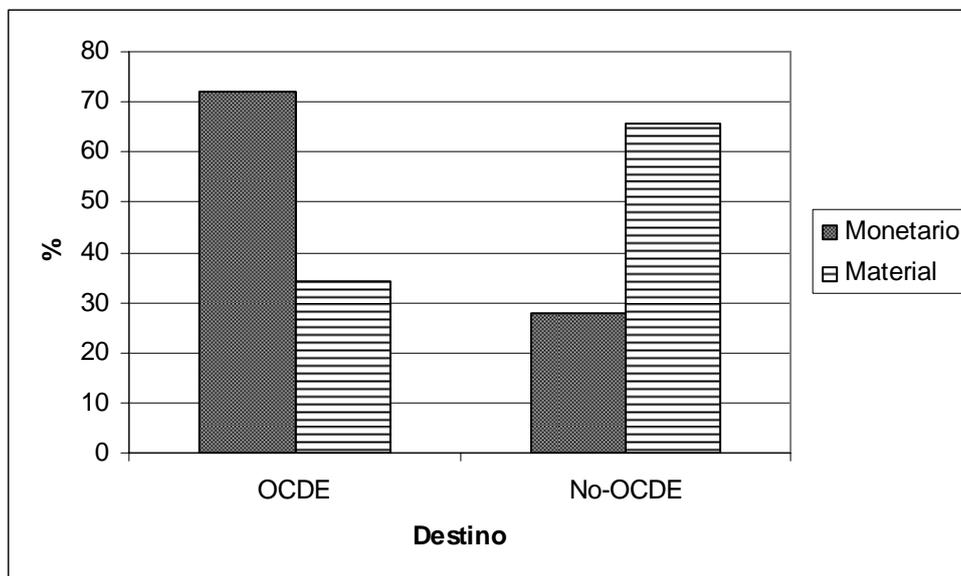
Los destinos prioritarios de las exportaciones españolas son los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo -OCDE⁶- (principalmente los europeos) tanto en términos monetarios como físicos. En términos monetarios en 2007 Europa absorbía el 70,1% de las exportaciones, y el conjunto de los países de la OCDE el 80%. Si nos fijamos en las importaciones podemos observar un escenario cualitativamente diferente. Mientras que en términos monetarios los productos originarios de los países de la OCDE ocupaban el año 2000 un 72,1% del valor

⁵ Por cada tonelada exportada se importan aproximadamente 2,3 toneladas (Carpintero, 2005)

⁶ Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

importado, en términos físicos sólo correspondían a un 34,4% de las importaciones, es decir, grandes volúmenes de materiales eran importados de fuera de la OCDE, pero los productos eran pagados a un precio por kilogramo importado más bajo que los originarios de países de la OCDE (Ilustración 3).

Ilustración 3 Estructura de las importaciones según origen

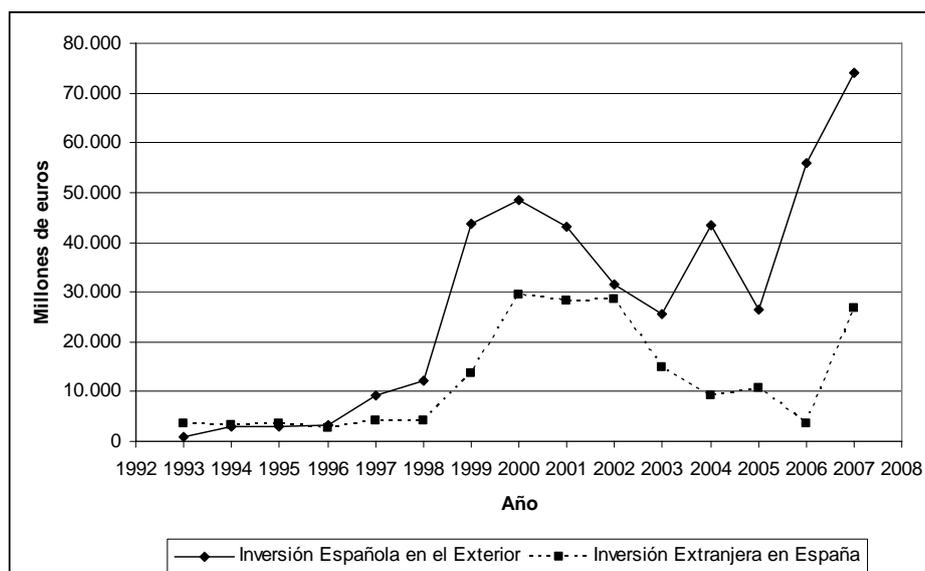


Fuente: (Carpintero, 2005)

1.1. La inversión directa exterior

El creciente peso internacional de España se puede comprobar también si analizamos la inversión directa exterior (Ilustración 4). Desde 1997 España es un inversor neto, es decir, realiza más inversiones en el extranjero que inversiones extranjeras se producen en España.

Ilustración 4 Evolución de la inversión neta en España y de la inversión española en el exterior



Fuente: Dirección General de Comercio e Inversiones. Flujos de inversiones exteriores directas incluyendo ETVEs y no ETVEs a partir de los datos del Registro de Inversiones Exteriores.

España era en 2006 el octavo país con más inversión exterior mundial, y también el octavo receptor de capitales extranjeros (UNCTAD, 2007). En la última década la inversión española neta en el exterior ha pasado de un stock de 45.100 millones de dólares el año 1996 a más de 507.000 millones el año 2006.

Cabe destacar que el volumen de fondos propios asociados a las Empresas de Tenencias de Valores Extranjeros (ETVEs) es muy importante, casi un 25% del total de las inversiones. Las ETVEs son sociedades establecidas en España que tienen como único objetivo la posesión de acciones de sociedades extranjeras. Se crean para beneficiarse de las condiciones fiscales españolas. La inversión de las ETVEs es un artificio contable que no supone la activación de medios de producción en el extranjero bajo control de la empresa residente en España. Tanto el control como el capital son exteriores, por lo tanto es la inversión del resto de las empresas la que tiene relevancia económica desde el punto de vista de políticas públicas de internacionalización española.

Igualmente debe señalarse que, si bien el número de empresas en el extranjero es bastante grande, existe una gran concentración de la inversión en unas pocas empresas líderes, especialmente en América Latina, si bien en los últimos años ha habido un cambio de tendencia realizándose un gran volumen de inversiones en otros países europeos (una descripción detallada de la situación actual de las Inversiones Españolas en el exterior se encuentra en Chislett, 2008).

Como conclusión podemos decir que la economía española está fuertemente relacionada con el resto de las economías a nivel mundial (tanto por los materiales que importa y exporta, como por las inversiones directas que tiene y recibe del exterior en todo tipo de sectores).

1.2. Las políticas públicas de promoción de la internacionalización

Los cambios que ha experimentado la economía española se explican por factores externos (los cambios tecnológicos que favorecen el refuerzo del comercio internacional, la creación y expansión de la Unión Europea, el proceso de integración de la Unión Europea, la activación de políticas y organismos relacionados con el Consenso de Washington, etc.) e internos (pactos de la Moncloa, transformaciones políticas internas). A continuación introduciremos un aspecto directamente relacionado con esta transformación económica hacia el exterior, y que constituye el eje del trabajo de investigación: la política pública de internacionalización.

Las políticas públicas de internacionalización españolas no son un fenómeno nuevo. Las primeras políticas públicas (en este caso de promoción de la exportación) datan de inicios del siglo XIX (Sendín de Cáceres, 2005). La situación ha ido pasando de apoyos prioritariamente a las exportaciones a incorporar como actividad destacada los apoyos a las inversiones directas en el exterior. Las políticas de internacionalización se estructuran en la actualidad a través de seis líneas de actuación prioritaria (Tabla 2).

Tabla 2 Líneas de actuación de la política económica exterior

Promoción comercial	Fundamentalmente son las actividades realizadas por el ICEX: formación, jornadas, creación de marca, etc.
Diplomacia comercial	Actuaciones de diplomáticos, ministros, presidente del gobierno y jefe del estado para favorecer la contratación en el exterior así como para defender los intereses empresariales españoles en el exterior.
Instrumentos financieros ⁷	Incluye mecanismos de diversos tipos, por ejemplo financiaciones y seguros.
Instrumentos de la política de cooperación	Principalmente el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y el Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV).
Apoyo directo – logístico	Actividades de las oficinas comerciales en el extranjero, por ejemplo: preparación de viajes, asesoramiento, gestiones, o búsqueda de contactos.
Expansión exterior	Creación y desarrollo de empresas de comercio exterior

Esta diversidad de actividades requiere la participación de varios ministerios. Actualmente interviene el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Estos a su vez despliegan sus actividades mediante varios organismos bajo una gran variedad de figuras jurídicas que veremos más adelante.

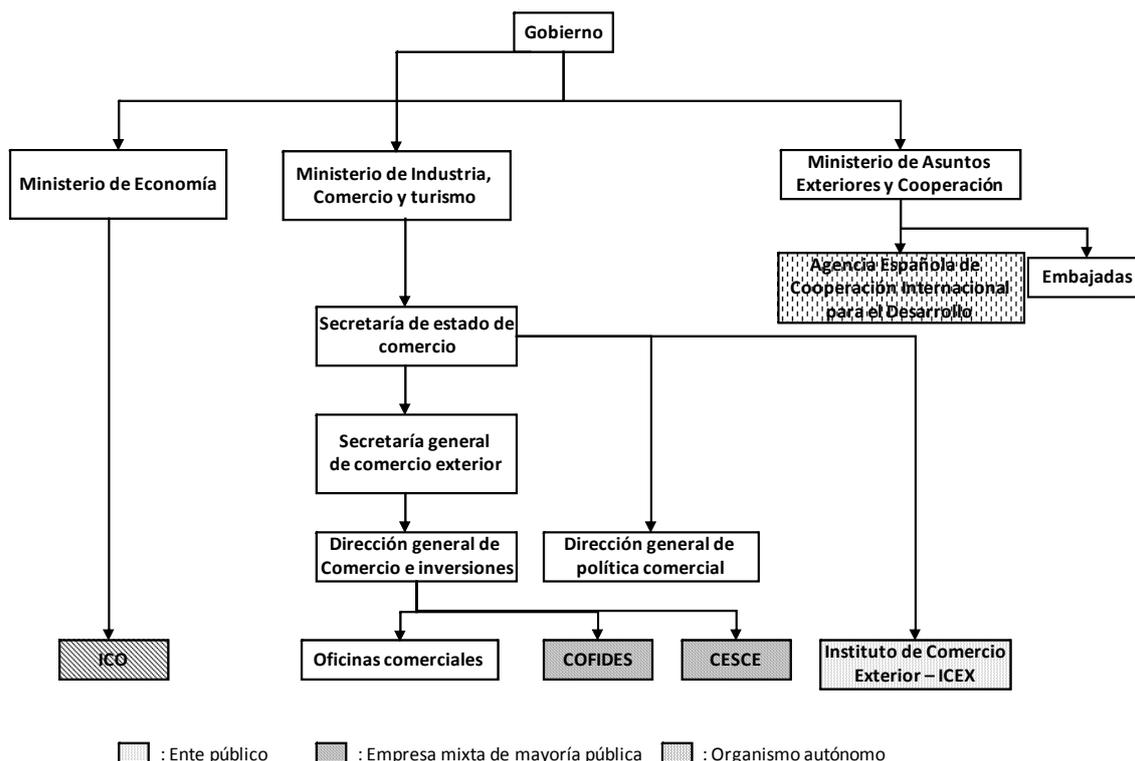
Las políticas públicas en materia de desarrollo, innovación industrial y política comercial, tanto en el interior como el exterior recaen sobre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Por lo tanto es éste quien tiene una organización más directamente dirigida a la relación con las empresas potencialmente beneficiarias. Los demás ministerios tienen competencias concretas relacionadas con algunos mecanismos particulares. Por ejemplo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación tiene voz en cuanto a los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), el Ministerio de Economía y Hacienda dota de recursos a las diversas líneas de financiación a la internacionalización de la economía, así como también asigna recursos para las actividades del Instituto de Crédito Oficial (ICO)⁸.

Los principales organismos dependientes de la administración pública (algunos dependientes administrativamente, otros controlados accionarialmente o con funciones delegadas en exclusiva - por ejemplo, COFIDES o CESCE), utilizados para desarrollar las políticas económicas en el exterior, se pueden observar en la Ilustración 5.

⁷ Serán estudiados en detalle en el capítulo cuatro.

⁸ Para una información detallada de la estructura del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, consultar el Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Igualmente consultar el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Ilustración 5 Organismos de desarrollo de la política económica exterior



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en las webs de los diversos ministerios

Estos organismos tienen funciones diferenciadas. En el capítulo cuatro se estudian en detalle los mecanismos de financiación para la internacionalización, y como estos mecanismos se articulan a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), la Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES), la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El ICEX desarrolla principalmente funciones relacionadas con la promoción comercial (ver en el Recuadro 2 las líneas principales de actuación)⁹.

Recuadro 2 Principales funciones del ICEX y otros organismos similares dependientes de las comunidades autónomas

- Subvenciones y ayudas directas para: ferias, misiones empresariales, materiales de difusión, fases previas de la ejecución de proyectos, ayudas a consorcios. Formación: formación para nuevos exportadores, programa de becarios para la promoción de la internacionalización de la economía. Información: concursos, oportunidades de negocio, documentación sectorial, estadísticas. Actividades de promoción: ferias, misiones comerciales, publicaciones sobre España, jornadas, seminarios.

⁹ En este trabajo no se estudia en detalle los mecanismos de promoción comercial, pero una explicación más extensa se puede obtener en la web: www.icex.es.

1.3. Alcance y estructura del trabajo de investigación

¿Cuál es el impacto de esta compleja estructura sobre la internacionalización de la economía española? ¿Disminuirían los impactos ambientales o sociales negativos en el extranjero derivados de actividades españolas, y por tanto se facilitaría el camino hacia la sostenibilidad de los países receptores, si cambiaran los procedimientos de gestión ambiental y social de los mecanismos públicos de internacionalización? ¿Se están utilizando recursos públicos para promover proyectos privados que dificultan la sostenibilidad de los países receptores de la Inversión Directa Extranjera? Concretamente trataremos de responder a la siguiente pregunta: ¿el marco legislativo y los sistemas de gestión de los mecanismos de financiación pública para la internacionalización son adecuados para asegurar que se impulsan políticas de promoción económica en el exterior de acuerdo con los principios de justicia ambiental? Si se detectan problemas al respecto, ¿es posible articular propuestas para superarlos?

Únicamente se analiza una pequeña parte de las nuevas relaciones entre el sistema económico español y la realidad social y ambiental en el exterior: el apoyo a través de la financiación pública de proyectos en el exterior. No trataremos otros mecanismos también importantes, que también utilizan recursos públicos españoles, como son la promoción mediante ferias, el asesoramiento empresarial o la formación en la internacionalización, entre otros (Instituto Español de Comercio Exterior, 2006). Ni mecanismos indirectos como las implicaciones en el exterior de algunas políticas internas que generan por ejemplo modificaciones del consumo de materiales de importación.

Se ha optado por centrar el análisis en la financiación pública principalmente por tres razones:

- Es una temática de creciente importancia en el marco español e internacional. Existe ya numerosa literatura en el exterior que muestra las problemáticas que pueden derivarse sobre la sostenibilidad de los países receptores de la inversión si no se articulan medidas adecuadas en la gestión del apoyo público impulsado desde los países más industrializados (ver por ejemplo (Hiatt, 2007)). No existe ninguna investigación previa en el ámbito español.
- En el caso español se utilizan una cantidad significativa de recursos públicos y la tendencia es a aumentar.
- Existe, como veremos a través de varios ejemplos, una vinculación directa entre la aprobación de algunos proyectos conflictivos concretos y la utilización de mecanismos de financiación pública para la internacionalización. Esta relación es menos clara en otros mecanismos de tipo promocional.

Para contestar la pregunta de investigación anteriormente señalada se ha seguido el siguiente esquema.

El trabajo de investigación comienza con un apartado metodológico (capítulo 2) y a continuación se analiza en detalle un proyecto privado conflictivo desde la perspectiva social y ambiental, presentado por la empresa española ENCE en Uruguay y que contaba con el apoyo de diversos mecanismos de financiación pública para la internacionalización (capítulo 3). En él se puede ver algunos de los problemas que se pueden generar sobre la sostenibilidad de los países en los que se recibe la inversión si no se integra una correcta gestión ambiental y social de los recursos públicos, y cómo los sistemas de gestión existentes evidencian algunas carencias. En el resto de los capítulos se incluyen otros ejemplos que permiten ilustrar aspectos puntuales. A continuación (capítulo 4) se analiza la estructura de los mecanismos de financiación

pública para la internacionalización de la economía española, con el fin de identificar qué problemas se están produciendo. Posteriormente se identifican algunas obligaciones que el Estado ha contraído a través de diversos compromisos internacionales (capítulo 5). Finalmente se exponen algunas propuestas de actuación en el ámbito internacional realizadas por ONGs (capítulo 6). En el penúltimo capítulo se discuten los resultados identificando cuales son los elementos claves de mejora desde la perspectiva de justicia ambiental. El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones y perspectivas.

2. Metodología

Con el fin de ver si el marco legislativo y los sistemas de gestión de los mecanismos de financiación pública para la internacionalización son adecuados para asegurar que se impulsan políticas de promoción económica en el exterior de acuerdo con los principios de justicia ambiental, y cómo se podrían mejorar, se han utilizado tres perspectivas:

- *El proyecto de celulosa de M'Bopicuá.* La investigación incorpora la evaluación del proyecto M'Bopicuá de instalación de una planta de tratamiento de celulosa por parte de la empresa española ENCE en Uruguay. Este proyecto, que finalmente no fue realizado, había superado los sistemas de control ambiental y social de ICO y CESCE. El ejemplo nos muestra algunos de los problemas en los mecanismos públicos de apoyo financiero para la internacionalización. La metodología de trabajo se expone en el subapartado 2.1. El caso de estudio se complementa con breves estudios de otros casos recogidos principalmente en el capítulo cuatro.
- *Evaluación de los mecanismos de financiación para la internacionalización e identificación de problemáticas en las siguientes áreas: transparencia y participación, evaluación de los impactos ambientales y sociales de los proyectos, y mecanismos de control de la corrupción.* La evaluación se ha realizado a partir de la bibliografía existente, revisión de los aspectos normativos de los organismos, revisión de problemáticas detectadas a partir del histórico de proyectos evaluados y/o apoyados, y consulta directa con los responsables de las organizaciones estudiadas. La metodología de trabajo se expone el subapartado 2.2 en este mismo capítulo.
- *Propuestas de mejora realizadas por ONGs.* La investigación se ha realizado a partir de la recopilación de información generada en diversas redes de colectivos especializados en las temáticas tratadas en este proyecto de investigación. La composición de estos colectivos se expone el subapartado 2.3.

2.1 El proyecto de celulosa de M'Bopicuá.

El trabajo de campo de este caso de estudio se realizó durante los meses de marzo y abril de 2006 en Uruguay.

Para la realización del estudio se realizaron las siguientes actividades.

- Entrevistas con los principales actores implicados en el conflicto. Se realizaron un total de 19 entrevistas. A todos ellos se les realizaron entrevistas semiestructuradas y se grabaron con conocimiento del entrevistado. Los actores entrevistados son los siguientes:
 - Miembros de la red ecologista de Uruguay - Guayubira: a través de dos reuniones de trabajo y contando con la participación de la coordinadora de la organización.
 - Miembros del grupo ecologista REDES- Amigos de la Tierra Internacional: entrevistas con María Selva Ortiz, Carlos Amino, Marcel Achcar e Ignacio Martínez.
 - Chacrereros (pequeños agricultores) del municipio de Mercedes: actores directamente afectados por los cultivos de EUFORES (propiedad de la

- empresa ENCE). Entrevista a Ariel Bueno, Washington Lockard, Horacio Chifflet y Víctor Cardona.
- Miembros del grupo ecologista ASODERN del municipio de Mercedes.
 - Miembros del grupo ecologista Movimiento por la Vida, el Trabajo y un Desarrollo Sustentable (MOVITDES) de Fray Bentos.
 - Movimiento Mundial de los bosques tropicales (World Rainforest Movement). Entrevista a Ana Filippini, secretaria internacional.
 - CEDHA. Centro de derechos humanos y ambiente. Entrevista a Jorge Daniel Taillant.
 - Miembros de la Asamblea ciudadana de Gualeguaychú. Entrevista a Daniel Pérez.
 - Entrevista a Nora Gauthier, diputada del Departamento de Río Negro en el Parlamento uruguayo.
 - Entrevista a la delegada comercial española en Uruguay.
- Junto a las entrevistas y reuniones se recopiló y analizó información bibliográfica y técnica (por ejemplo las evaluaciones de impacto ambiental) y se realizaron recorridos con inspecciones visuales a las zonas afectadas, tanto a las plantaciones de EUFORES (propiedad de la empresa ENCE) como a la zona prevista de implantación de las plantas de celulosa.
 - Posteriormente se ha realizado un seguimiento de las noticias publicadas en la prensa digital mediante un buscador de seguimiento automático (Google news) que resume diariamente la información publicada sobre la empresa ENCE.

Ilustración 6 Zona franca M'Bopicuá, propiedad de ENCE. Marzo 2006.



Fuente: Miquel Ortega - ODG

Ilustración 7 Plantaciones forestales de ENCE-Eufores en Uruguay



Fuente: Miquel Ortega - ODG

2.2 Evaluación de los mecanismos de financiación para la internacionalización

La evaluación de los mecanismos de financiación para la internacionalización y la identificación de las problemáticas existentes se ha realizado a partir de las siguientes fuentes de información:

- Revisión bibliográfica
- Revisión de guías de asesoría para el sector empresarial
- Revisión de normativa
- Interlocución directa con los principales responsables de CESCE e ICO a través de correo, y de manera indirecta a través de la interlocución de estas

organizaciones con miembros de ONGs españolas (principalmente Ecologistas en Acción y Observatorio de la Deuda en la Globalización).

- Algunos de los posicionamientos de CESCE ante demandas concretas de información y participación por parte de ONGs, así como información no oficial de ICO y CESCE han sido documentados a través de la información facilitada por los miembros de la campaña *¿Quién debe a quién?*
- Diversas preguntas parlamentarias al gobierno, a través de preguntas planteadas por parlamentarios de diversos grupos políticos en el Congreso de los Diputados, algunas de ellas preparadas por el autor.

2.3 Propuestas de mejora realizadas por ONGs.

La recopilación de información sobre propuestas de mejora se ha realizado principalmente a partir de la participación del autor –como miembro del Observatorio de la Deuda en la Globalización - en reuniones semestrales durante el período 2004-2006 con grupos de ONGs europeos agrupados en la red internacional ECA-Watch¹⁰ que afrontan la misma temática planteada en este trabajo.

Estas fueron las organizaciones participantes, junto a la ya citada Observatorio de la Deuda en la Globalización, en las reuniones de trabajo. Las reuniones se estructuraban siempre en tres partes: formación; información y comparación internacional; y discusiones y posicionamientos temáticos.

Austria	Bélgica
Greenpeace Austria WWF Austria	Eurodad Proyecto GATO FERN
República Checa	Finlandia
CEE Bankwatch Network	Finnish association for Nature Conservation
Francia	Alemania
Amis de la Terre (Friends of the Earth France) Federation International des Droits de l'Homme (FIDH) Trade Union Advisory Comité	BUND – Friends of the Earth Germany Urgewald WEED
Hungría	Italia
CEE Bankwatch Network	CRBM
Holanda	Noruega
Friends of the Earth International Both Ends	FIVAS
Portugal	Suecia
Euronatura	Friends of the Earth – Sweden Swedish society for the conservation of nature WWF Sweden
Suiza	Reino Unido
Berne Declaration	Campaign against arms trade The Corner House Kurdish Human Rights project, UK Friends of the Earth, UK

¹⁰ Se puede encontrar información sobre esta organización, sus principios y los miembros que la integran en la web www.eca-watch.org.

La información relacionada con las propuestas entorno a la deuda externa ha sido obtenida a través de la campaña *¿Quién debe a quién?*¹¹, formada por aproximadamente sesenta organizaciones españolas. Las propuestas expuestas en este trabajo han sido obtenidas a partir de un proceso de consenso realizado a partir de reuniones anuales que realizan los miembros de esta red. Obviamente, las propuestas surgen de análisis, que han sido muy útiles para la evaluación de la financiación pública española.

2.4 Discusión de los resultados

La discusión de los resultados se ha realizado partiendo de un marco analítico basado en el concepto de justicia ambiental (Bullard, 2005; Agyeman et al, 2003; Liu, 1997). A través de él se ha analizado si existen posibilidades de mejora en los mecanismos de financiación pública para la internacionalización que puedan asegurar que se establecen las condiciones que eviten la aparición de injusticias ambientales.

No existe una definición única de justicia ambiental. Al contrario, existe una variedad de descripciones utilizadas por los actores que trabajan en este marco. La expresión pertenece más a la sociología ambiental y a las relaciones étnicas que a la ética ambiental o la filosofía e incluye discusiones amplias sobre la protección igualitaria para todos los frentes a las amenazas ambientales y a la salud, sin importar la raza, nivel de ingresos, cultura o clase social (Martínez Alier, 2006). De una manera amplia, y tratando de recoger diferentes definiciones existentes, se puede decir que desarrollar políticas de justicia ambiental es tomar las medidas necesarias para asegurar que (Ortega, 2007):

- Ningún grupo de población, incluyendo diferentes razas o grupos socioeconómicos, cargue un porcentaje desproporcionado de impactos ambientales negativos como consecuencia de las operaciones industriales, políticas municipales o comerciales, o de las políticas y programas públicos realizados, o no realizados.
- Ningún colectivo utilice una cantidad desproporcionada de recursos, poniendo así en riesgo su utilización por parte de otros grupos de población.
- Ningún grupo de población se vea discriminado en el acceso a los beneficios ambientales y a los servicios ambientales.
- Las comunidades potencialmente afectadas tengan la posibilidad adecuada de participar por igual en las decisiones relacionadas con las actividades que afectan su medio ambiente y/o salud; su participación pública puede influir en las decisiones que toman los organismos reguladores; las preocupaciones de todos los participantes son consideradas en la toma de decisiones; y los responsables de la toma de decisiones facilitan la involucración de aquellos potencialmente afectados. Incluye también la posibilidad de obtener reparaciones o resarcimiento de daños.

Para analizar en qué medida se están creando las condiciones para un marco de justicia ambiental en el ámbito de las políticas de financiación pública para la internacionalización discutiremos la información siguiendo las cuatro áreas de trabajo que Schlosberg (2007) propone para conseguir una visión completa de lo que define como elementos básicos de justicia ambiental: la justicia ambiental distributiva, la justicia ambiental asociada al reconocimiento, la justicia ambiental en el ámbito procedimental y la justicia ambiental en el ámbito de las capacidades.

¹¹ Se puede encontrar información sobre esta organización, sus principios y los miembros que la integran en la web www.quiendebeaquien.org

Los elementos distributivos son clave de muchos de los conflictos por conseguir una justicia ambiental ¿Cómo se distribuyen los riesgos o impactos ambientales? ¿Existen grupos sociales discriminados? ¿Es equitativa o no la distribución de bienes y perjuicios en la dimensión ambiental?. Este tipo de problemáticas no agotan, no obstante, las posibles esferas de la justicia ambiental.

Sin duda uno de los aspectos a contemplar es también el reconocimiento (o no) de determinados grupos sociales como actores importantes en los procesos de decisión. Los insultos, el menosprecio, las “exclusiones participatorias” (como las llama Bina Agarwal, refiriéndose a mujeres y los “intocables” en la India), la ignorancia de determinados sistemas de valoración y evaluación en el ámbito del medio ambiente, o la ignorancia de la diversidad de valores culturales y sistemas cosmológicos diferentes en la relación con la naturaleza constituyen injusticias presentes en muchos conflictos ambientales. Acaban determinando en muchas ocasiones el uso y la distribución de los recursos naturales y los riesgos o impactos, y puede constituir claramente una forma de opresión a determinados colectivos de la sociedad.

Un tercer aspecto a contemplar es la existencia o no de un proceso justo y equitativo en la toma de decisiones para todos los grupos implicados en las problemáticas ambientales. La relación entre el reconocimiento y la distribución de los impactos pasa por un sistema procedimental de toma de decisiones justo, es una condición necesaria para no causar injusticias ambientales. A su vez la falta de reconocimiento, o la repetida distribución inequitativa de impactos ambientales (o beneficios ambientales) daña los aspectos procedimentales en la toma de decisiones, en particular su credibilidad y la participación y confianza en las instituciones y procesos políticos. Se trata pues de tres dimensiones (distribución, reconocimiento y procedimientos) interrelacionados y dependientes.

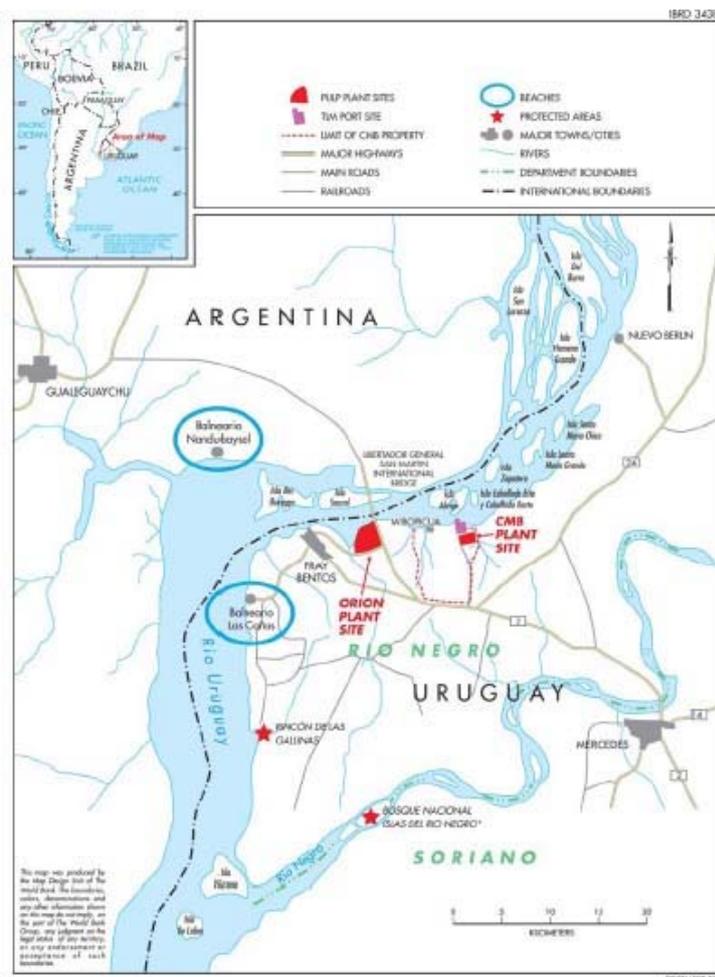
Finalmente también incluiremos una discusión al entorno de las “capacidades” que son dificultadas (o no) por la existencia de sistemas de financiación pública para la internacionalización. La perspectiva de desarrollo de capacidades, desde el punto de vista de la justicia ambiental, trata de analizar cómo la afectación a variables ambientales dificulta o imposibilita las funciones básicas necesarias para la vida, incluyendo en ellas el derecho a desarrollarse como personas a partir de ser reconocidos política y socialmente, y el derecho a disponer de unos recursos naturales básicos. Se trata por tanto de una visión integradora que complementa las tres citadas anteriormente.

3. El proyecto de celulosa de M'Bopicuá.

En este capítulo se exponen las características principales del proyecto de una planta de fabricación de celulosa en Uruguay impulsada por la empresa española ENCE que generó un importante conflicto social y contaba con el apoyo de diversos mecanismos públicos de financiación para la internacionalización. Una información más detallada del mismo se puede encontrar en el documento realizado por el autor "El túnel verde. Informe de impactos de la empresa ENCE en Uruguay" (Ortega y Cañellas, 2006).

ENCE (Empresa Nacional de Celulosa Española) es una empresa española de gran importancia en el sector de producción de celulosa. Es la empresa forestal más importante del sur de Europa y es la líder europea de producción de celulosa, y segunda productora mundial¹². En el año 2002 anunció la voluntad de construir una gran factoría de producción de celulosa en Fray Bentos (Uruguay); el proyecto lo llamó M'Bopicuá (CMB). Coincidió tanto en plazos como prácticamente en ubicación con otro proyecto similar presentado por la empresa finlandesa Botnia (llamado proyecto Orion).

Ilustración 8 Mapa de ubicación de las instalaciones previstas



Nota: CMB es la instalación prevista por ENCE, Orion la de Botnia
Fuente: Evaluación de Impacto ambiental presentada por la empresa Botnia.

¹² ENCE el año 2006 tenía una cuota de mercado del 12,5% de la producción global de celulosa.

El proyecto de ENCE consiguió el apoyo del mecanismo de financiación pública “Línea de internacionalización” gestionada por ICO y la aprobación técnica del “Seguro de crédito a cuenta del estado” gestionado por la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE). Igualmente trató de conseguir el apoyo financiero de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, que como veremos más adelante tuvo una función destacada al señalar algunos defectos de la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto.

Tanto el proyecto de ENCE como el de Botnia se enfrentaron desde el inicio a la oposición de numerosos ciudadanos y grupos organizados de Uruguay y también de Argentina. La conflictividad en la zona aumentó en el tiempo hasta llegar a convertirse en el principal conflicto bilateral Uruguay-Argentina en las últimas décadas.

En septiembre del año 2006 ENCE anunció que renunciaba al proyecto en la ubicación inicialmente contemplada. En este capítulo se describirá brevemente las principales características del proyecto, así como los principales problemas de gestión detectados tanto en CESCE como en ICO.

Ilustración 9 Protestas ciudadanas en Uruguay



Fuente: Miquel Ortega - ODG

Ilustración 10 Protestas ciudadanas en Argentina



Fuente: Miquel Ortega – ODG

3.1 Características del proyecto

ENCE está presente desde 1989 en Uruguay, a través de su filial de la división forestal EUFORES. A finales del año 2006 gestionaba cerca de 160.000 hectáreas forestadas, principalmente plantaciones de eucaliptos¹³.

El “Proyecto M’Bopicuá” pretendía incorporar al negocio forestal y de astillas ya existente la construcción de los siguientes elementos:

- Una instalación de producción de celulosa de eucalipto, con una capacidad de 500.000 toneladas anuales que sería desarrollada por la filial de ENCE *Celulosa de M’Bopicuá (CMB)*, creada para tal fin¹⁴.
- Instalaciones de recuperación energética y generación eléctrica, con una potencia instalada de 70 MW.
- Un conjunto de inversiones complementarias, básicamente: equipamiento adicional de descortezado y astillado y la instalación necesaria para una

¹³ Puede verse un crítica a los procesos de certificación forestal de ENCE en Uruguay en (Carrere, 2006).

¹⁴ Cabe destacar que en declaraciones oficiosas realizadas en Uruguay por directivos de ENCE ya se estaba contemplando la posterior ampliación de la planta a 1.000.000 de toneladas.

capacidad de producción "in situ" de ciertos productos químicos a utilizar por la planta de celulosa¹⁵.

Desde la perspectiva ambiental, es imprescindible considerar – por los impactos acumulados que supone – que junto al proyecto de ENCE en paralelo se desarrollaba una segunda planta de celulosa en fase de construcción de la empresa finlandesa Botnia. En este caso la capacidad de producción planificada era de 1.000.000 de toneladas año¹⁶, por lo que de haberse realizado la planta de ENCE el complejo conjunto sería el más grande de producción de celulosa en América Latina.

3.2 Principales aspectos conflictivos

Las problemáticas ambientales asociadas a la propuesta de planta de celulosa de M'Bopicuá y el modelo forestal que requiere para su funcionamiento eran numerosas.

Junto a los problemas del proyecto en sí, que se explicarán a continuación, debe tenerse en cuenta que ENCE tenía un importante problema de credibilidad debido a los impactos ambientales que había causado años atrás una planta de celulosa de su propiedad instalada en la ría de Pontevedra, en Galicia. En noviembre del año 2003 directivos de ENCE fueron condenados por delito ecológico por la audiencia provincial de Pontevedra, después de 11 años de diligencias. La sentencia les condenaba por "delito ecológico continuado" por su responsabilidad en los vertidos a la ría y las emisiones atmosféricas. Seis de los nueve directivos del complejo acusados fueron condenados a cinco meses de arresto mayor y al pago de las correspondientes multas, y se fijó una multa de 432.728 euros, que debían ser invertidos en la recuperación de la ría. La contaminación causada por la planta de celulosa de ENCE afectó a los pescadores y mariscadores de la ría, al turismo, y a la propia imagen de Pontevedra. La constatación que varios de los condenados estaban en la actualidad ocupando cargos de dirección en el nuevo proyecto de Uruguay levantó las suspicacias de colectivos uruguayos y argentinos.

El proyecto M'Bopicuá estuvo rodeado de defectos tanto en su tramitación administrativa, como desde la perspectiva técnica en cuanto a procedimiento de elaboración de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y en cuanto a las áreas consideradas en la evaluación.

Desde el punto de vista administrativo el proyecto M'Bopicuá adoleció de fallos importantes.

El primer aspecto crítico es que el proyecto se estaba planificando sobre el Río Uruguay, el cual divide a Argentina del Uruguay, y es objeto de un tratado bilateral (Estatuto del Río Uruguay) entre ambos países. El tratado se estableció en 1974 para gobernar las aguas fronterizas y asegurar el buen manejo del río, incluyendo aspectos ambientales a ser protegidos y la forma en que se deben consensuar acciones que podrían suponer un *impacto significativo* al río (como era el caso de las dos plantas de celulosa planificada). Estaba previsto que en estos casos la *Comisión Binacional del Río Uruguay, CARU*, fuera consultada, pero tras unos primeros contactos, y al no llegarse a ningún acuerdo, desde el año 2005 Uruguay suspendió unilateralmente las consultas, a pesar de las protestas formales y diplomáticas que presentó Argentina. Como consecuencia Argentina denunció al Tribunal de la Haya a Uruguay, una acusación que aún está pendiente de resolución.

¹⁵ Estas actividades asociadas pueden ser muy contaminantes, debido a la necesidad de producción de cloro. Por tanto, no incluirlas en la evaluación del proyecto es discutible.

¹⁶ En el momento de escribir este estudio el proyecto ha sido finalizado y comenzó sus actividades productivas a inicios del año 2008.

Por otra parte también el proceso de aceptación de la Evaluación de Impacto Ambiental por parte de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del Ministerio de Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente tuvo aparentemente varias irregularidades que fueron denunciadas por la fiscalía de la República Uruguay en diciembre de 2003¹⁷.

Junto a estas deficiencias del proceso administrativo y de aprobación de la evaluación de impacto ambiental (EIA), la evaluación de impacto ambiental, realizada por la empresa española SOLUZIONA (SOLUZIONA, 2002), también tenía importantes deficiencias tanto en cuanto a procedimiento utilizado como en cuanto a contenido de la misma.

Por una parte la EIA no clarifica suficientemente muchos aspectos, y se puede calificar de incompleta. Por ejemplo obvia la evaluación de impacto ambiental sobre la parte argentina y omite o minusvalora algunas de los impactos ambientales importantes a considerar (por ejemplo sobre el transporte, el turismo o la agricultura). La baja calidad de las Evaluaciones de Impacto Ambiental fue señalada por numerosas entidades uruguayas y argentinas (Universidades, ONGs, administración argentina). También la Corporación Financiera Internacional a través de la Oficina del Asesor en Cumplimiento, la CAO (Compliance Advisory Ombudsman)¹⁸ criticó el contenido de las Evaluaciones de Impacto Ambiental contratadas por ENCE y Botnia. En particular señaló (CAO, 2005):

- las EIAs no proporcionan suficiente evidencia de se hayan atendido las preocupaciones relacionadas con impactos potenciales en el turismo y la agricultura;
- existe muy poca evidencia en las EIAs de que se haya consultado a empresas o individuos potencialmente impactados (tales como operadores de turismo y pescadores) especialmente en Argentina;
- las EIAs no toman en consideración impactos acumulativos más amplios a más de las emisiones ambientales, tales como las consecuencias sociales y ambientales sobre la tenencia de la tierra y la equidad social como resultado de que las dos plantas impulsen el desarrollo de grandes plantaciones de eucalipto en Uruguay

A raíz de las demandas de la Corporación Financiera Internacional se realizaron Evaluaciones de Impacto Ambiental Complementarias, que no fueron publicadas en su versión final hasta octubre de 2006 (EcoMetrix, 2006) y mostraban, entre otros aspectos, el grave problema asociado al volumen de transporte excesivo que comportaban ambas instalaciones.

Unos días antes de la presentación de las evaluaciones agregadas definitivas, el 21 de septiembre de 2006 ENCE anunció que renunciaba al proyecto de M'Bopicuá. El presidente de ENCE justificó su decisión por considerar que las dos plantas (la de ENCE y la prevista de la finlandesa Botnia) estaban demasiado cerca y el constante

¹⁷ El 16 de diciembre de 2003 la Fiscalía de la República Uruguay presentó ante el juez de primera instancia una demanda de juicio ordinario (anticipatorio o preventivo de daños) contra el *Estado, Poder ejecutivo, Ministerio de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente* para que se los declare responsable por la omisión de sus deberes funcionales relacionados con la protección del medio ambiente, y, para que, consecuentemente, se le imponga la observancia de los mismos.

¹⁸ La Corporación Financiera Internacional tiene en la figura del Ombudsman una figura de protección a potenciales afectados por los proyectos que esta tiene contemplado apoyar financieramente (como es el caso de las plantas de celulosa en Uruguay). En este proyecto ante las demandas de los potenciales afectados inició una investigación que acabó solicitando una Evaluación de Impacto Ambiental conjunta para ENCE y Botnia como condición previa a la financiación del proyecto y criticando las EIA realizadas por las empresas.

transporte por las carreteras de la materia prima para su funcionamiento sería excesivo para las características de la zona (Recuadro 3).

Recuadro 3 Declaraciones de Juan Luis Arregui anunciando el abandono del proyecto M'Bopicuá

"200 mil camiones tienen que entrar al año para traer el material y esos camiones tienen que volver a ir al campo por la misma carretera que han venido. Dígame, Uruguay, ¿dónde tiene esas vías de doce direcciones para hacer eso? Doscientos mil camiones de 30 toneladas, ¿se imaginan?".

“Es imposible hacer las dos pasteras tan cerca como están proyectadas”

Declaraciones en rueda de prensa de Juan Luis Arregui. Presidente de ENCE

Fuente: Rueda de prensa realizada el 21 de septiembre de 2006 en Uruguay por Juan Luis Arregui

3.3 Contestación social

El proyecto de ENCE y Botnia en Uruguay alcanzó un nivel de conflictividad sin precedentes en la zona, produciéndose un conflicto internacional entre Argentina y Uruguay. Como consecuencia numerosas personas y organizaciones de todo tipo focalizaron su atención en este proyecto (junto al de Botnia), con la voluntad de evitar los impactos ambientales y sociales tanto en la parte uruguaya como argentina.

En Uruguay diversos grupos ecologistas protestaron en numerosas ocasiones por el proyecto y el modelo forestal que éste implicaba. Los más activos en el ámbito nacional fueron REDES-Amigos de la Tierra, el Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales y la plataforma de organizaciones uruguayas Guayubira. Contaron con la colaboración de diversos estudiosos de las principales universidades uruguayas y realizaron numerosas protestas tanto en el ámbito legislativo como mediante la publicación de documentos y numerosas acciones de calle entre las que destacan la colaboración en varias marchas de protesta Uruguayo-Argentinas donde participaron cientos de miles de personas en el puente que une el municipio de Entre Ríos y Gualaguaychú¹⁹.

En Argentina se organizaron también numerosos actos de protesta, llegando a cortar en varias ocasiones durante periodos prolongados los puentes-frontera con Uruguay. La mayoría de las protestas se realizaron convocadas por la organización paraguaya Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú. También Greenpeace Argentina organizó algunas acciones puntuales de alto impacto mediático (invasión de la planta de Botnia, protesta en algunas cumbres internacionales)²⁰. A diferencia de los grupos uruguayos, las protestas argentinas contaron con el apoyo gubernamental tanto a escala regional como estatal. En varias ocasiones se rompieron temporalmente las relaciones entre Argentina y Uruguay; Argentina denunció al Tribunal de la Haya a Uruguay por el proyecto, y Uruguay a Argentina al MERCOSUR por las protestas que bloqueaban sus fronteras. Como ya se ha mencionado el conflicto legal en el Tribunal de la Haya aún continúa en la actualidad.

En España se publicaron decenas de artículos al entorno del conflicto, y se organizó una campaña de oposición, en la que participaron unas sesenta ONGs españolas, que solicitaron que la administración española en ninguna de sus formas apoyara a

¹⁹ Ver algunas actividades en: <http://www.guayubira.org.uy/> Visitado por última vez en mayo de 2008.

²⁰ Ver algunas actividades en: <http://www.noalapelera.com.ar/> Visitado por última vez en mayo de 2008.

ENCE²¹. Las organizaciones más activas en las protestas fueron el Observatorio de la Deuda en la Globalización, Ecologistas en Acción, Greenpeace España y la red de ONGs *¿Quién debe a quién?*. Se realizaron diversas actividades de lobby, comunicación, así como algunas protestas directas en las oficinas de CESCE y en la junta de accionistas de la misma organización (ver Ilustración 11).

Ilustración 11 Acto de protesta en la oficina central de CESCE en España por el apoyo de CESCE en el proyecto de ENCE, 20 de junio de 2006



Fuente: Campaña *¿Quién debe a quién?*

3.4 Principales problemas detectados en relación con la financiación pública española

Para el proyecto de M'Bopicuá ENCE solicitó la ayuda financiera del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y el seguro a cuenta del Estado de la Compañía Española de Crédito Oficial (CESCE).

El año 2004 ENCE realizó una ampliación accionarial para financiar el proyecto M'Bopicuá. Gracias a la documentación presentada se supo que el Instituto de Crédito Oficial (ICO) en esa fecha ya había realizado una carta de intenciones contemplando un aporte al proyecto de hasta 350 millones de dólares (ENCE, 2004), el ICO en ningún momento informó de su apoyo al proyecto.

El apoyo del ICO al proyecto fue aprobado cuando las Evaluaciones de Impacto Ambiental acumulado aún no se habían iniciado, y las Evaluaciones de Impacto Ambiental individual no contaban con el visto bueno de ninguno de los organismos financieros internacionales que estaban involucrados en el proyecto. De hecho las evaluaciones de impacto ambiental sufrieron numerosas modificaciones posteriores tras el visto bueno por parte del ICO para tratar de solventar las carencias.

A partir de este caso cabe destacar cuatro aspectos en el procedimiento de apoyo realizado por ICO que son mejorables desde la perspectiva de la transparencia y la evaluación ambiental:

- a) *El Instituto de Crédito Oficial (ICO) no informa de los proyectos a los que apoya con los recursos públicos que controla, ni antes ni después de aprobar sus aportaciones.* Esto hace que sea imposible evaluar el uso de los recursos públicos, ni las implicaciones sobre la sostenibilidad exterior derivadas, ni

²¹ Ver algunas actividades en: www.quiendebeaqui.org y en la web del Observatorio de la deuda en la Globalización http://www.odg.cat/es/inicio/enprofunditat/plantilla_1.php?identif=438 Visitado por última vez en mayo de 2008.

facilitar una mejor toma de decisiones a partir de la introducción de información previa autorización al proyecto²².

- b) *Las evaluaciones ambientales en el país destinatario parecen no considerarse como aspecto prioritario en el proceso de la evaluación del proyecto.*
- c) *El Instituto de Crédito Oficial (ICO) no facilita ningún tipo de información ni accede a dialogar con las ONGs españolas preocupadas por el posible impacto sobre la sostenibilidad del proyecto.* ICO, una vez conocida su predisposición a apoyar al proyecto, se negó reiteradamente a entrevistarse con varias ONGs ecologistas españolas (Greepeace, Ecologistas en Acción y ODG), así como con la organización argentina CEDHA, pese a solicitarse por escrito.
- d) *El compromiso fue adquirido a pesar de existir en el momento de aprobación importantes protestas sociales locales y legales en el ámbito internacional.* A inicios del 2004 se realizó la manifestación más grande de la historia contra un proyecto en la región, y en 2006 Argentina denunció a Uruguay en el tribunal de la Haya. Pese a ello ICO no varió su posición, de hecho el 18 de abril de 2006 presionó por escrito a CESCE para que apoyara el proyecto²³.

Con la finalidad de disminuir el riesgo percibido por las entidades privadas, facilitando así la inversión financiera privada que complementara el apoyo del ICO, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) en febrero de 2006 inició, por solicitud de ENCE, la evaluación del proyecto M'Bopicuá para que contara con el seguro a cuenta del estado. El informe técnico realizado para la reunión de delegados de CESCE que se realizó el 18 de abril de 2006 daba el visto bueno preliminar a la evaluación ambiental del proyecto (debe señalarse que en esa fecha no estaba finalizada la evaluación ambiental agregada que la Corporación Financiera Internacional consideraba imprescindible para evaluar si ella apoyaría o no la inversión), aunque recomendaba posponer la decisión final sobre el apoyo al proyecto, argumentando que *“los conflictos acaecidos hasta la fecha han sido ampliamente publicitados en la prensa internacional, por lo que parece probable que si CESCE decide finalmente apoyar el presente proyecto continúe siendo objetivo de críticas por parte de diferentes organismos, gubernamentales o no gubernamentales, máxime en la medida en que dicho apoyo se otorga por cuenta del Estado”*, y se adjuntaban varias cartas de protesta emitidas por grupos españoles. Es decir la razón por la que no se apoyó de manera inmediata el proyecto fue por la presión social ejercida sobre la entidad, no la evaluación ambiental del proyecto²⁴.

Durante todo el proceso de evaluación CESCE no accedió a dialogar ni con las ONGs argentinas que se ofrecieron a venir a España – entre las cuales se encontraba la presidenta de Centro de Derechos Humanos y Ambiente - Romina Picolotti, premio Sophie 2006 y posterior Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina-, ni con las organizaciones españolas preocupadas por el posible impacto sobre la sostenibilidad del proyecto. Estos mismos actores sí pudieron mantener contactos con otras Agencias de Crédito a la Exportación similares en Finlandia y Francia, así como con europarlamentarios.

²² En esta ocasión la información fue conseguida de vía indirecta a través de la documentación asociada a la ampliación accionarial.

²³ CESCE. *Nota informativa. 18-4-06*. Este informe fue filtrado a la prensa sin autorización del Instituto de Crédito Oficial ni de CESCE.

²⁴ La información de la reunión fue facilitada por la campaña ¿Quién debe a quién?. El acceso a la información sobre las deliberaciones no es público. Las cartas a las que hace referencia fueron organizadas por parte de la campaña ¿quién debe a quién? y constaban de cartas colectivas de la plataforma y cartas individuales de protesta a los altos cargos de CESCE, del ministerio de Economía y al presidente del gobierno. También se enviaron algunas cartas de protestas desde ONGs de Argentina y Uruguay. El envío de cartas estaba acompañado por notas de prensa y participaciones en diversos medios de comunicación.

Por otra parte a pesar de existir en el momento de aprobación importantes protestas sociales locales y legales en el ámbito internacional nunca se contempló la posibilidad de enviar a un técnico a ver in situ cual era la situación o a hablar con los posibles implicados.

A partir de este caso cabe destacar tres aspectos en el procedimiento de apoyo realizado por CESCE que son mejorables desde la perspectiva de la transparencia y la evaluación ambiental:

- a) *CESCE no dispone de un sistema adecuado para dialogar con actores sociales implicados en el proceso en evaluación.*
- b) *Los procedimientos técnicos ambientales se muestran insuficientes para rechazar una evaluación de impacto ambiental que otros organismos financieros consideraron claramente insuficiente.*
- c) *No se realizan evaluaciones in situ de proyectos aunque éstos estén involucrados en un importante conflicto social y ambiental.*

4. La financiación pública para la internacionalización

Se entiende aquí por financiación pública para la internacionalización de las empresas a un conjunto de instrumentos financieros (de distintas modalidades y gestionados por varias entidades públicas, privadas o mixtas), que cuentan con algún tipo de apoyo del Estado español y que tienen por objetivo final impulsar las exportaciones o las inversiones exteriores de las empresas españolas (De la Cueva Fernández y Salazar, 2004). La definición debe ser necesariamente amplia, ya que los mecanismos son muy variados.

Los principales instrumentos financieros públicos y actores involucrados se encuentran resumidos en la Tabla 3, y serán tratados detalladamente en este capítulo.

Tabla 3 Instrumentos financieros públicos españoles de apoyo a la internacionalización empresarial

Objetivo	Instrumento	Principales actores
Apoyo a la exportación	Seguro de crédito a la exportación	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación – CESCE
	Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI)	Instituto de Crédito Oficial (ICO) – funciones delegadas por el Ministerio de Economía
	Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)	Ministerio de Economía
Apoyo a la inversión exterior	Financiación de Grandes Proyectos de Inversión– PROINVEX	Instituto de Crédito Oficial (ICO)
	Línea de internacionalización	Instituto de Crédito Oficial (ICO) y Ministerio de Economía
	Apoyo a la inversión de PYMES en países en desarrollo	Compañía de Financiación del Desarrollo, S.A. (COFIDES)
	Fondos de Capital Riesgo en Inversiones Exteriores: FONPYME**	Compañía de Financiación del Desarrollo, S.A. (COFIDES)
	Seguros para riesgos no comerciales de las inversiones	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación – CESCE
	Acuerdos de conversión de deuda por inversiones	Ministerio de Economía

* Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX)

** Fondo para operaciones de inversión en el exterior de la pequeña y mediana empresa (FONPYME)

En la Tabla 4 se detallan las principales características de los actores que ejecutan estos apoyos.

Tabla 4 Principales actores implicados en la promoción de la inversión exterior

Actores	Función
Ministerio de Economía	Las secciones más importantes son la Dirección General de Comercio e Inversiones y la Dirección General de Financiación Internacional. El ministerio dirige y coordina el conjunto del sistema de apoyo público, establece los mecanismos e impulsa la normativa necesaria. Negocia los acuerdos internacionales y gestiona de manera directa mecanismos como los FAD, FEV y los acuerdos de conversión de deuda por inversiones
ICO	Gestiona, por delegación del Ministerio de Economía, el CARI; actúa como agente financiero del FAD y FEV; dispone de líneas de financiación directa para la inversión exterior (PROINVEX y línea de internacionalización principalmente)
CESCE	Gestiona los seguros de crédito a la exportación y a la inversión exterior por cuenta del Estado
COFIDES	Financia las iniciativas inversoras en países en desarrollo, principalmente mediante inversiones en capital o mediante préstamos participativos con fondos propios o con recursos de la administración del Estado y de organismos internacionales de financiación del desarrollo

Fuente: adaptado de (De la Cueva Fernández y Salazar, 2004)

Como se puede observar es un sistema con numerosos mecanismos y actores. En este capítulo explicaremos la importancia y funcionamiento de cada uno de ellos, conjuntamente con las principales carencias bajo la perspectiva de la transparencia, el control de la corrupción y el control de los impactos sociales y ambientales.

Antes de entrar en el detalle de los mecanismos, y con el fin de comprender la importancia de los mismos y sus características principales, analizaremos brevemente los recursos públicos autorizados para cada uno de los ellos, así como las normas internacionales que limitan sus condiciones de funcionamiento.

4.1 Recursos públicos utilizados en los mecanismos de financiación

En la Tabla 5 se puede observar los recursos de gasto autorizados correspondientes al año 2008 para los principales mecanismos de financiación. El hecho que haya sido autorizado el gasto no implica que cada año se agoten todos los recursos, puesto que es usual un desajuste entre la cantidad disponible y las cantidades realmente utilizadas durante el año correspondiente.

Tabla 5 Recursos públicos autorizados para financiar la internacionalización de la economía española, año 2008

Mecanismos	Recursos públicos autorizados (millones de euros)
PROINVEX	601,1
FONPYME	45
FIEX	722
Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)	2.530 ²⁵
Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación – CESCE	El límite máximo de cobertura para nueva contratación, que puede asegurar y distribuir CESCE en el ejercicio 2008 es de 4.547,28 millones de euros, excluidas las modalidades de Póliza Abierta de Gestión de Exportaciones (PAGEX), Póliza 100 y Póliza Master.
Línea de internacionalización	100
COFIDES	El capital propio es de 46,6 millones de euros y tiene capacidad para movilizar recursos por un importe superior a los 918 millones de euros, casi todos públicos (entre ellos los obtenidos de FIEX y FONPYME).

En paralelo a estos mecanismos de financiación pública, existe también un segundo mecanismo de apoyo de tipo económico consistente en la utilización de beneficios fiscales para apoyar las inversiones en el exterior. Las condiciones fiscales favorables han sido uno de los motores del crecimiento nominal de la inversión directa extranjera española, hasta el punto de atraer numerosos capitales extranjeros que formalmente se “nacionalizan” para disfrutar de este ventajoso sistema fiscal. Ya desde antes de entrar en la Unión Europea el año 1986 las empresas contaban con un crédito fiscal del 25% del total de la inversión directa realizada. Esto ha hecho que algunos años las empresas se ahorraran más de 15.000 millones de euros anuales (El País, 2006). Estas condiciones fiscales han sido denunciadas por la Comisión Europea que ha recomendado a España abandonar estas prácticas que distorsionan la competencia entre los países miembros de la Unión Europea²⁶. España se ha comprometido a retirar estas condiciones financieras progresivamente, empezando el año 2007 y finalizando el año 2011.

4.2 Normativa internacional

El funcionamiento de los mecanismos, brevemente mencionados anteriormente, se enmarca en una serie de acuerdos internacionales. Antes de explicar cada uno de los mecanismos se presentarán brevemente los acuerdos por los que se regulan.

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acordaron, el 1 de julio de 1976, unos acuerdos para el apoyo público a la internacionalización. El objetivo de estos acuerdos era establecer unos mínimos comunes para evitar que la creciente competencia entre países para ofrecer las mejores condiciones de apoyo a sus empresas nacionales, llevara a las administraciones públicas a adquirir cada vez más riesgos. Al mismo tiempo este comportamiento competitivo creaba, cada vez más, distorsiones a la competencia, de forma que finalmente el producto exportado (o la inversión directa realizada al exterior)

²⁵ Corresponde a la previsión de la ley de presupuesto del año 2008, incluye tanto la partida de FAD bilateral como multilateral.

²⁶ En relación con ayudas estatales, la Comisión pide a España que suprima los incentivos fiscales a la inversión en el extranjero. Nota de prensa de la Comisión emitida el 22 de marzo de 2006.

no era comprado (o seleccionado en el caso de las inversiones) por su excelencia técnica o el precio de producción sino en buena medida por las condiciones financieras por las que se ofrecía. Existía pues un interés teórico (evitar distorsiones excesivas en el mercado internacional) y práctico (disminuir el riesgo público de cada uno de los países) en crear unos mínimos comunes.

Los acuerdos a los que se llegaron (denominados generalmente como el Consenso de la OCDE) se aprobaron el año 1976 y han ido evolucionando con el tiempo, la última versión fue realizada en diciembre de 2007 (OCDE, 2007). Son estrictamente financieros; por ejemplo, determinan el tipo de interés mínimo a aplicar a los créditos a la exportación, establecen una sistemática para la clasificación de riesgo del país, y fijan las condiciones para la ayuda ligada. No incorporan estándares de funcionamiento de tipo ambiental, de control de la corrupción, o de supervisión del cumplimiento de los derechos humanos (OCDE, 2007).

Únicamente afectan a aquellos proyectos apoyados con recursos públicos con un plazo de amortización de dos o más años, y a aquellos mecanismos considerados donaciones ligadas. Además están excluidos de los acuerdos algunos de los sectores más conflictivos e importantes: la construcción naval, las centrales nucleares y la fabricación de aviones, además de todo el material militar. Esto no significa que estos sectores no tengan apoyo público para la exportación, sino que cada país tiene sus propios criterios, o se siguen acuerdos sectoriales específicos.

El Consenso de la OCDE se estableció como un “pacto entre caballeros”, es decir, como una norma que los miembros firmantes se comprometen a cumplir, con independencia de su rango legal en cada país. Estos acuerdos han sido firmados por todos los países de la OCDE excepto Turquía e Islandia, y por lo tanto España los ha aceptado.

En los países de la Unión Europea el Consenso tiene rango de Ley, puesto que se incorporó a la legislación comunitaria mediante la decisión del Consejo de la CEE de 4 de abril de 1978.

Las obligaciones establecidas en el Consenso de la OCDE son de obligado cumplimiento para los siguientes mecanismos:

- Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI).
- El seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado, gestionado por la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE).
- El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

4.2.1 Las obligaciones de control de la corrupción y el medio ambiente

No fue hasta 1997 cuando los países de la OCDE aprobaron el *Convenio para la lucha contra la corrupción de las transacciones económicas internacionales*. En este convenio se establecía que cada país debía instaurar como delito la corrupción de funcionarios de terceros países. En España esta obligación fue establecida mediante la *Ley Orgánica 3/2000, de 11 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*. El año 2001 se vinculó explícitamente lo acordado en 1997 con la tarea de las agencias de crédito a la exportación y se establecieron unas obligaciones mínimas comunes, que son básicamente:

- Informar a los solicitantes del apoyo oficial de las implicaciones legales en su país de origen en el caso que realicen pagos ilícitos en el país de destino de sus proyectos.
- Solicitar una declaración firmada conforme no se han realizado pagos ilegales en relación con el contrato para el que se solicita apoyo oficial.
- Retirar el apoyo oficial a la financiación del contrato en el caso de que se constate que se han producido pagos ilegales.

En 2006 se ha incorporado una nueva serie de obligaciones mínimas complementarias a las anteriores. Las principales novedades son (OCDE, 2006):

- Mejorar las condiciones de transparencia. Se establece que, bajo demanda, los exportadores y los demandantes de ayudas a las exportaciones, deberán comunicar a las agencias de apoyo quiénes son las personas que actúan en su nombre en las negociaciones relacionadas con las exportaciones, así como las cantidades y el objeto de las comisiones pagadas o que se prevé pagar.
- Las agencias deberán tomar las medidas que consideren adecuadas si los exportadores aparecen en las listas de personas involucradas en procesos de corrupción, o están sometidos a trámites judiciales por temáticas relacionadas con corrupción, o existen indicios que pueden tener alguna relación con procesos de corrupción.
- Se obliga al exportador a comunicar si él mismo, o alguien relacionado con él, ha sido condenado por corrupción a personas de la administración pública del país de origen en los últimos cinco años. Si el exportador ha sido condenado por corrupción en los últimos años debe verificarse que se han tomado las medidas internas adecuadas para asegurar que no se volverá a producir este hecho.
- Las agencias han de establecer el procedimiento adecuado para hacer público a las entidades judiciales casos en que se tenga sospecha de posible corrupción

Varias organizaciones internacionales han denunciado que estas medidas son insuficientes, y han hecho propuestas con el fin de mejorar el control sobre la corrupción generada por las actuaciones empresariales que reciben apoyo de alguno de los mecanismos públicos de financiación para la internacionalización. Estas propuestas se presentarán en el capítulo 6.

En el caso español, el año 2006 el *Grupo de trabajo sobre corrupción* de la OCDE publicó un informe (OCDE, 2006b) en el que se señalaban algunas carencias en el cumplimiento de los acuerdos sobre corrupción del año 1997, que ya estaban vigentes desde el año 2002. Algunos aspectos destacados eran los siguientes:

- El informe establece la necesidad de modificar la legislación vigente con el fin de poder imponer multas de cantidades disuasivas a las empresas que corrompan en el exterior.
- Deben incrementarse las sanciones por corrupción de funcionarios públicos en el exterior, con el fin de que éstos no impulsen decisiones discrecionales, por ejemplo, la entrega de contratos.
- Debe ampliarse el alcance de la definición de corrupción exterior con el fin de incluir corruptelas como la entrega de beneficios no monetarios, por ejemplo, ofrecer trabajo a familiares. Igualmente se pide que se tomen las medidas legislativas necesarias para asegurar que las faltas producidas por corrupción

en el exterior no requieran la interpretación de ninguna normativa exterior para su aplicación.

- Se deben mejorar los flujos de información a los fiscales y jueces sobre corruptelas de posibles empresas españolas.

De este modo se remarca que, pese a haberse producido algunas mejoras en el ámbito legislativo en los últimos años, en España aun hay margen de mejora incluso si el referente es la legislación anterior²⁷.

4.2.1.1.1 Obligaciones ambientales

En el año 2002 se establecieron en la OCDE las primeras recomendaciones para garantizar que todos los países tengan en cuenta los aspectos ambientales de los proyectos financiados con recursos públicos (OCDE, 2002). Los principios básicos que se adoptaron son: mejorar la transparencia mediante la información de algunos aspectos ambientales, alentar la prevención y mitigación de los impactos ambientales negativos y mejorar la evaluación de los riesgos financieros incorporando la evaluación de los riesgos ambientales.

Los principales aspectos operativos estipulados fueron:

- Deben evaluarse los potenciales impactos ambientales de todos los proyectos apoyados. Los proyectos valorados en más de 10 millones de euros deben ubicarse en una de las tres categorías definidas en los acuerdos según el impacto ambiental previsible del proyecto (A implica máximo impacto ambiental; B, medio; C, bajo). Igualmente se debe aplicar esta clasificación para todos los proyectos que se realicen en alguna área ambientalmente sensible. En cada caso se debe pedir determinada información ambiental para poder valorar el posible impacto ambiental antes de la toma de decisión sobre el apoyo o no del proyecto. En los proyectos de categoría A siempre se requerirá una evaluación de impacto ambiental²⁸.
- Si bien cada país puede establecer cuáles son los estándares más adecuados para la evaluación del proyecto, estos estándares deben fundamentarse en referentes internacionales (desarrollados por la Unión Europea, el Banco Mundial, los Bancos de desarrollo, etc).
- Los proyectos nunca pueden tener impactos mayores a los valores estándares aceptados en el país receptor.
- Los países deben tener en consideración la evaluación ambiental en el momento de apoyar o no los proyectos.
- Debe publicarse la información ambiental para los proyectos de categoría A, al menos 30 días antes de tomar una decisión en firme sobre el proyecto (aunque esto está sujeto a las limitaciones de información que establezcan los exportadores).
- Se debe informar sobre los proyectos de categoría A y B que han sido aprobados.
- Debe hacerse el seguimiento de los proyectos una vez apoyada la inversión. Este punto tiene en casi todos los países un nivel de implementación muy bajo (Friends of the Earth France, 2006).

²⁷ El documento de la OCDE incluye 23 puntos donde España podría mejorar.

²⁸ Es destacable que algunos bancos privados, por ejemplo el Banco Itau de Brasil aplica la misma sistemática pero de una manera más exigente, realizando la evaluación a todos los proyectos valorados en más de 5 millones de reales, aproximadamente 3 millones de dólares (International Rivers Network, 2008).

En junio de 2007 se realizaron algunas modificaciones en las recomendaciones ambientales (OCDE, 2007b). Por una parte se ampliaron algunos estándares bajo los cuales los proyectos debían ser evaluados, incorporando los más reconocidos del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional realizados en el período 2002-2007, y por otra parte se clarificaban algunos aspectos técnicos que habían quedado ambiguos en la última versión de las recomendaciones.

Los grupos ecologistas, agrupados en la red Eca-Watch han considerado estas modificaciones como insuficientes, señalando que ofrecen a las Agencias de Crédito la posibilidad de obviar los estándares señalados con sólo informar a sus pares a través del secretariado de la OCDE. En (ECA-Watch, 2007) se puede encontrar algunas críticas y propuestas de mejora que se discuten también en el capítulo 6 de este trabajo de investigación.

4.3 Obligaciones legales ambientales específicas del ámbito español

El pasado 24 de octubre de 2007 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la *Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental* que responde a la transposición de la *Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales*. En la legislación española se establecen una serie de obligaciones para los operadores que actúan en España y en la Unión Europea, estableciéndose unas obligaciones de prevención y de reparación en el caso de producirse accidentes con impactos ambientales, incluyendo la creación de unas garantías financieras para las entidades con más riesgo.

Como aspecto destacado debe señalarse que en esta ley se establecen, a diferencia de la transposición realizada en otros países, un conjunto de responsabilidades ambientales para las empresas españolas si actúan en el exterior de la Unión Europea. Así en la disposición adicional decimotercera se establece lo siguiente:

Disposición adicional decimotercera. Responsabilidad medioambiental en el exterior.

1. Los operadores que realicen actividades económicas o profesionales reguladas en esta Ley en Estados que no formen parte de la Unión Europea estarán obligados a prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales en aplicación de lo establecido en los acuerdos, principios, objetivos y normas internacionales que, en esta materia, España suscriba, pudiendo resultar de aplicación, en virtud de los mismos, cuantas medidas de prevención, evitación y reparación de daños que se regulan en esta Ley, con el alcance y finalidad en ella prevista.

2. Los operadores que incumplan las obligaciones previstas en el apartado anterior y que sean beneficiarios de instrumentos públicos de apoyo a la inversión española en el exterior estarán obligados a la devolución de todas las ayudas públicas de apoyo a la inversión en el exterior recibidas para el desarrollo de la actividad origen del daño medioambiental y no podrán recibir ayudas similares durante un período de dos años, además de la sanción de que puedan ser objeto en virtud de la aplicación de los acuerdos suscritos por España a los que se hace referencia en el apartado anterior.

3. Lo dispuesto en los apartados anteriores no eximirá del cumplimiento de cualquier otra obligación legal existente en el Estado en el que se realice la actividad causa del daño medioambiental.

Como se puede observar el segundo punto de la disposición adicional decimotercera establece una obligación sobre el conjunto de instrumentos públicos de apoyo a la inversión española. Debido a la reciente aprobación de la ley, las normativas internas de los instrumentos financieros públicos de apoyo a la internacionalización a la inversión española aún no han sido adaptadas.

4.4 Instrumentos financieros públicos de apoyo a la internacionalización

A continuación se detallan y se analizan los principales mecanismos financieros públicos españoles de apoyo a la internacionalización empresarial.

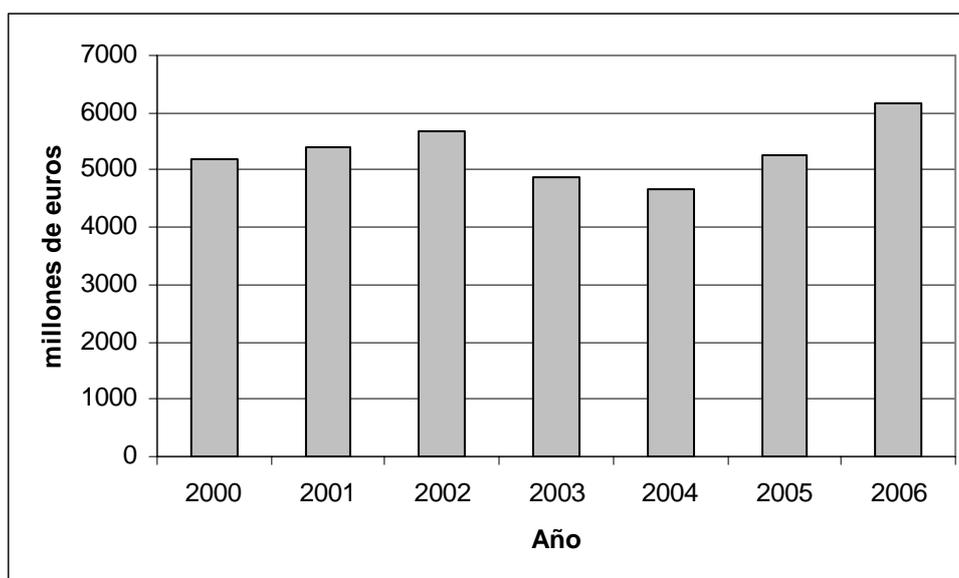
4.4.1 El seguro de crédito a la exportación: CESCE

El Estado, con la voluntad de potenciar que las empresas inviertan en el exterior, ofrece la posibilidad de realizar seguros a cuenta del Estado. Mediante estos seguros el Estado asume los riesgos políticos que pueden afectar a la operación empresarial en el exterior (sea ésta inversión directa o exportaciones), facilitando así la incorporación de la financiación privada de la operación y la realización de la misma. La organización española que se hace cargo en exclusiva de la gestión de los seguros a cuenta del Estado se llama Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE)²⁹. Esta organización es una sociedad anónima de propiedad mayoritaria estatal (50,25%), con la participación de bancos privados (45,20%) y de compañías de seguro privadas (4,55%).

CESCE está sometida a la dirección y supervisión del Ministerio de Economía, a través de la Secretaría de Estado de Comercio. La Secretaría establece las instrucciones de funcionamiento y coordina las negociaciones en la OCDE y la Unión Europea. Representantes del Ministerio de Economía están también en el consejo de administración de CESCE, así como en las Comisiones de riesgo donde se evalúa el apoyo o no a cada una de las operaciones.

Éste es el instrumento financiero más importante que utiliza el Estado para la internacionalización de la economía española. A continuación veremos que tiene algunas deficiencias en la gestión ambiental y social de los proyectos que apoya.

Ilustración 12 Seguro emitido por cuenta del Estado³⁰.



Fuente: Web CESCE. Visitada en abril 2008.

²⁹ www.cesce.es

³⁰ Importe de los créditos asegurados (principal más intereses), excluida la participación del asegurado.

4.4.1.1 Funcionamiento

CESCE opera con una doble línea de actividad. Por una parte ofrece seguros a cuenta del Estado, por otro parte funciona también como una aseguradora privada gestionando los denominados seguros comerciales.

Las operaciones de riesgo que pueden ser cubiertas por el Estado son³¹:

- **Riesgos políticos.** Son los que tienen su origen en una actuación soberana de un estado, entre otras crisis de balanzas de pago, alteraciones significativas en la paridad monetaria que genere insolvencia generalizada, guerra civil, guerra internacional, revolución, revuelta, terrorismo, alteraciones sustanciales del orden público, expropiación, nacionalización, confiscación o incautación dictada por las autoridades, o medidas expresas o tácitas adoptadas por un gobierno extranjero o las autoridades españolas.
- **Riesgos extraordinarios.** Circunstancias o sucesos catastróficos como por ejemplo ciclones, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, accidentes nucleares o provocados por sustancias químicas o similares.
- **Riesgos comerciales.** Incumplimientos contractuales imputables a una entidad privada extranjera, así como morosidad, quiebra o suspensión de pagos que originen una pérdida o daño económico al exportador y/o a la entidad que financia, siempre y cuando la duración de la operación asegurada sea superior a dos años³².

Igualmente pueden ser cubiertos los riesgos correspondientes al seguro de: prospección de mercados, asistencia a ferias, diferencias por cambio de moneda, garantías bancarias, fianzas a exportadores y a fiadores, obras y trabajos en el extranjero y estudios de viabilidad de proyectos y programas. Puntualmente el Ministerio de Economía puede autorizar la cobertura de otros riesgos.

Para llevar a cabo sus actividades, CESCE ha desarrollado numerosos servicios (se puede encontrar una descripción minuciosa en su web: www.cesce.es). Entre estos mecanismos el más importante a cuenta del Estado es, con diferencia, el denominado *crédito al comprador*, por el cual CESCE asegura los créditos que una entidad financiera privada (normalmente española) ha concedido a un comprador extranjero para financiar un contrato de compra de bienes y servicios españoles. Si por cualquier razón la entidad financiera no cobra, CESCE le hace el pago y se encarga de gestionar el impago.

También son importantes las denominadas PAGEX y Poliza 100, orientadas a pequeñas operaciones continuas de exportación, pero mucho menos utilizadas en el ámbito de la Inversión Directa en el Exterior.

Anualmente CESCE asegura por cuenta del Estado la mayor parte de los grandes proyectos en los que participan exportadores o inversores españoles en vías de desarrollo.

³¹ CESCE no puede asegurar a cuenta del Estado en países de la OCDE (excepto Turquía y México), ya que se considera que la estabilidad de estos países no permite justificar que el sector público asuma un riesgo político. Igualmente no puede ofrecer cobertura a operaciones de menos de dos años a cuenta del estado.

³² Orden ECO/189/2003, de 22 de enero, sobre cobertura por cuenta del Estado de riesgos derivados del comercio exterior de las inversiones exteriores y de las transacciones económicas con el exterior. Ministerio de Economía.

4.4.1.2 Prácticas en la gestión ambiental y social

Formalmente el sistema de evaluación ambiental de los proyectos asegurados por CESCE se basa en lo que está establecido como obligatorio por parte de la OCDE (ver los aspectos básicos en el apartado 4.2.1). Desde el año 2002 CESCE evalúa desde la perspectiva ambiental los proyectos con cobertura del Estado y retorno superior a los dos años independientemente de su valor (por tanto también los inferiores a 10 millones de dólares, límite establecido por la OCDE). No obstante, pese a haberse realizado mejoras en los últimos años el sistema adolece, tal como se argumenta más adelante, de algunas carencias importantes.

Para realizar sus compromisos de gestión ambiental dispone de un sistema de gestión ambiental ISO 14001 y una política de calidad y medio ambiente³³, igualmente dispone de una herramienta propia de evaluación del riesgo ambiental de los proyectos llamada ECOCHECK que utiliza para automatizar los procesos de evaluación de los mismos.

El autor ha tratado en varias ocasiones por escrito y telefónicamente de consultar los procedimientos de gestión ambiental de la empresa, y el funcionamiento detallado de la herramienta ECOCHECK; no obstante, no ha sido autorizado y por tanto ha sido imposible evaluar directamente el nivel de concreción y adecuación técnico de los mismos.

En el ámbito de la transparencia durante los dos primeros años de aplicación en España de las guías de la OCDE (2002-2004) CESCE no informó sobre ninguno de los proyectos que había evaluado. Posteriormente informó que habiéndose realizado la evaluación ambiental obligatoria durante este período en ningún caso se había negado la cobertura del estado por esta razón.

A partir del año 2004 CESCE mejoró su política de transparencia y publica anualmente una descripción de los principales rasgos de las operaciones para las cuales ha emitido una póliza de seguro durante el ejercicio si son de categoría A o B siempre y cuando el importe supere los 10 millones de dólares. Debe señalarse que el límite de los 10 millones de dólares excluye de su publicación casi la mitad de las operaciones que se evalúan (especialmente de categoría B)³⁴.

Igualmente desde el año 2004, siguiendo lo establecido por las guías ambientales de la OCDE, publica ex-ante (30 días antes de la aprobación formal del proyecto, aunque posteriormente al acuerdo previo de aprobación) los proyectos de categoría A que está evaluando.

En el ámbito de la corrupción CESCE sigue los aspectos mínimos establecidos en las recomendaciones de la OCDE expuestas anteriormente. Los asegurados en el momento de formalizar el contrato deberán presentar un modelo de Declaración manifestando el cumplimiento con el Convenio OCDE contra la corrupción y las normas de derecho interno dictadas para su aplicación. Igualmente CESCE declara que se han establecido los procedimientos internos necesarios para actuar en situaciones en las que los participantes en la operación de exportación/inversión presenten antecedentes por corrupción exterior o se detecte cualquier conducta que

³³ Se puede consultar la política ambiental y de calidad en la sección de medio ambiente de la web de la entidad http://www.cesce.es/cda/contenido2_id12.jsp?pageid=188&seccion=1&subseccion=4&menu=24. Última visita realizada en mayo de 2008.

³⁴ En el año 2007 cinco de las once operaciones evaluadas eran inferiores a 10 millones de dólares. En el Anexo 1 se puede encontrar un listado con todos los proyectos apoyados desde el año 2004 que CESCE ha considerado como proyectos de tipo A y B y su valor es superior a 10 millones de dólares.

pueda ser considerada como contraria a lo dispuesto en el artículo 445 del Código Penal³⁵, en relación con la operación para la que se solicita cobertura oficial. No ha sido posible acceder a los procedimientos internos que muestren la adecuación de las medidas.

4.4.1.3 Principales problemáticas en términos ambientales y sociales

CESCE ha mostrado históricamente importantes carencias en sus sistemas para asegurar que los proyectos que apoya no producen impactos ambientales y sociales negativos en el lugar donde se produce la inversión o la venta del producto. Éstas se refieren principalmente a la gestión ambiental, a la falta de transparencia y a las implicaciones con relación a la deuda que actualmente gestiona CESCE a los países empobrecidos³⁶. En el recuadro 4 podemos ver algunos breves ejemplos de proyectos conflictivos, en los siguientes apartados se expondrán las principales carencias.

Recuadro 4 Ejemplos de proyectos con alto impacto ambiental y social apoyados en el pasado por CESCE

La gran presa de las tres Gargantas – China

La Gran Presa de las tres Gargantas, en China, una vez finalizada constituirá la presa más grande del mundo. Su altura será de 195 metros y tendrá una capacidad de 18,2 millones de KW. Su construcción iniciada en 1994, durará aproximadamente 20 años y costará más de 24.000 millones de dólares.

El proyecto de las Tres Gargantas ha recibido el apoyo de diversas ECAs Europeas (DAC 2002), entre las cuales figura CESCE que apoyó el proyecto en 1999 (CESCE, 1999).

Los impactos ambientales y sociales de este proyecto han sido señalados desde diversos colectivos: provocará aproximadamente 2 millones de desplazados, más de 140 núcleos de población quedarán inundados, miles de reliquias de la cultura China quedarán sumergidas, se producirá una pérdida de vegetación en los entornos de la presa y un incremento de la erosión del suelo, así como pérdida en la calidad del agua, producción masiva de residuos, afectación al paisaje natural, pérdida de algunas especies endémicas del río, etc (Raina y al, 1999)³⁷. El proyecto ha sido afectado por graves casos de corrupción (Haggard y Lan, 2006).

La presa de Esperanza – Ecuador³⁸

En diciembre de 2004, la empresa ecuatoriana Manageneración compró a la empresa española Ingehydro SA los equipos necesarios para la puesta en marcha de la central hidroeléctrica de La Esperanza situada en Ecuador. Para dicha inversión contó con un crédito del ABN AMRO Bank Spain, filial española del banco holandés, y un seguro de crédito a la exportación de CESCE, la ECA española.

Durante la visita de campo realizada a la zona por parte investigadores del Observatorio de la Deuda en la Globalización, el año 2006 se entrevistaron con

³⁵ El artículo 445 está dedicado íntegramente a la corrupción.

³⁶ Véase <http://www.eca-iberia.org>

³⁷ Más información también disponible en: International River Network: <http://www.irn.org/programs/threeg/> Última visita abril de 2008.

³⁸ Una información mucho más completa de este caso puede solicitarse a Iolanda Fresnillo iolanda.fresnillo@odg.cat.

dirigentes de la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM) – empresa contratante de Manageneración y con representantes las organizaciones campesinas, y ambos afirmaron que Manageneración estaba desviando agua inicialmente prevista para riego para generación eléctrica, de la que se beneficiaba casi exclusivamente su propietaria, La Fabril. Se acusaba también a Manageneración de faltar en las inversiones de mantenimiento y limpieza de las presas.

El 16 de mayo del año 2008 la ministra de medio ambiente de Ecuador revocó la licencia ambiental por incumplimiento desde el año 2005 de las obligaciones adquiridas: no emisión de auditorías ambientales previo a la finalización de la obra, no presentación de los informes al Ministerio del Ambiente; no haber informado sobre el monitoreo ambiental y no haber promovido reuniones con la comunidad, así como por las denuncias de actividades que estarían causando impactos negativos en el río Chone.

Desde el momento de amenaza de retirar la licencia ambiental se ha utilizado la existencia de una deuda garantizada por CESCE como medida de presión para evitar la actuación administrativa, tal como señalaba el propio director de Manageneración en el diario La Hora (La Hora, 2008):

Otro alegato de Manageneración contra la suspensión de sus actividades es que la medida podría traer problemas al Estado con su similar español, debido a que las garantías para la compra de los equipos de generación se hicieron con la Corporación Española de Seguro a la Exportación (Cesce), la cual pertenece mayoritariamente al Gobierno. "Cuando no se pueda pagar el que tendrá que hacerlo será el Gobierno español y este haría la reclamación respectiva a Ecuador", dijo Tito Loaiza, director de Manageneración.

Plantas de celulosa: Indah Kiat (Indonesia)³⁹ y El Rancho (Guatemala)

La empresa Asia Pulp and Paper (APP) es la propietaria de la papelera *Indah Kiat* en Perawang, Sumatra. Esta planta papelera se financió mediante una inversión de 500 millones de dólares asegurada por las ECAs de Finlandia, España (CESCE), Dinamarca, Canadá y posiblemente Alemania.

Durante años la planta papelera se vio implicada en conflictos permanentes debido al origen de extracción de la madera, que utilizaba como materia prima, puesto que una parte de ésta era obtenida de manera ilegal. El año 1993 fue multada con 1,4 millones de dólares.

El año 1999, Indah Kiat utilizaba 6,8 millones de metros cúbicos de madera, aproximadamente un 87% de los cuales era madera tropical de bosques naturales, no de plantaciones. De acuerdo con la búsqueda llevada a cabo por Center for International Forestry Research (CIFOR), Indah Kiat ha deforestado aproximadamente 278.000 hectáreas en los últimos 12 años, una superficie similar a Luxemburgo.

Conjuntamente con los problemas de gestión de madera, Walhi, una de las ONGs más importantes de Indonesia, ha documentado una serie de accidentes de contaminación del río Siak, producidos por la papelera. Los resultados de su vigilancia indican que sólo se utilizaban los sistemas de tratamiento de aguas esporádicamente, cuando había inspecciones relacionadas con procesos de contaminación. Como resultado los pobladores de Peawang, que acostumbraban a vivir de los recursos

³⁹ Más información: Environmental defense www.environmentaldefense.org, <http://www.jca.apc.org/> y FERN (2008)

pesqueros, vieron disminuida su capacidad de pesca de manera radical. Los habitantes se vieron obligados por tanto a participar en la tala ilegal para asegurar su subsistencia.

Como consecuencia de la mala gestión ambiental, y de otros aspectos económicos entre los cuales hay elementos de corrupción, en el año 2001 el proyecto paplero fracasó, obligando a las agencias de crédito a la exportación a responsabilizarse de la deuda generada. No obstante la empresa fue reflatada y tras un proceso de negociación las Agencias de Crédito a la Exportación, entre otros actores, el año 2005 acordaron una refinanciación de la deuda que debe ser pagada mayoritariamente en un plazo de 13 años. Actualmente la deuda externa generada por este proyecto es parte de la deuda exigida por España a Indonesia (Ortega, 2005).

Debe destacarse que CESCE ha apoyado también otros proyectos de celulosa que han acabado generando deuda ilegítima debido a importantes problemas ambientales. Es el caso de la planta El Rancho en Guatemala (operación gestionada por Celulosas de Guatemala, S.A. – CELGUSA). En este caso la planta no llegó a funcionar más que unas pocas semanas por carencia de materia prima y varios impactos ambientales. Aún así, y el secretismo con que CESCE llevó a cabo la operación, se sabe que CESCE acabó exigiendo a Guatemala un total de 637,5 millones de dólares que fueron posteriormente sujetos de una conversión de deuda (para ampliar la información ver (ODG, 2004; Gómez Gil y al., 2008)).

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes diversas.

4.4.1.3.1 Problemáticas relacionadas con la evaluación de los impactos de los proyectos

Actualmente no existe ningún protocolo que permita evaluar los impactos socio-económicos y ambientales locales de los proyectos apoyados con recursos públicos españoles.

No existe ningún procedimiento para la evaluación (exante o ex post) sobre el desarrollo en las zonas donde se realiza la actividad de las inversiones apoyadas con recursos públicos, por lo que no se puede garantizar la eficiencia (más allá de la eficiencia económica para la empresa inversora española) del uso del recurso público. Únicamente existen evaluaciones de tipo ambiental ex ante.

Una vez aprobados los proyectos no existe ningún sistema de evaluación directa sobre los impactos reales de los proyectos en las zonas donde se implantan, a diferencia de lo que ocurre en otras entidades equivalentes en otros países (ver por ejemplo (OCDE, 2005)), o en otros organismos del Estado de apoyo financiero a la internacionalización como COFIDES (ver apartado 4.4.5).

No existe una unidad independiente que asegure el cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales.

Varios países (Dinamarca, Japón, Canadá, etc.) han considerado útil para organismos equivalentes establecer auditorías independientes especializadas, y unidades de gestión internas, a parte de las que haga el departamento de calidad de la empresa y las auditorías de calidad, respecto al cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales en la evaluación de los proyectos. CESCE no dispone de este mecanismo.

No se destinan recursos a evaluar sobre el terreno los proyectos.

CESCE, ni tan sólo en los proyectos con más impacto ambiental -como por ejemplo los de categoría A (entre los que se encuentra el caso de ENCE en Uruguay explicado anteriormente)- desplaza a técnicos para evaluar directamente los proyectos o entrevistar a los implicados antes de decidir sobre el apoyo a cuenta del Estado.

Otras entidades financieras similares de otros países (Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Austria, etc.) realizan esta actividad de manera usual para los proyectos de categoría A. La Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial lo realiza para todos los proyectos de alto impacto ambiental.

Por tanto en la actualidad en el caso de CESCE la evaluación de proyectos con alto impacto ambiental y/o potencialmente conflictivos se fundamenta en la información aportada exclusivamente por la empresa española interesada en realizar la inversión.

4.4.1.3.2 Problemáticas relacionadas con el reconocimiento y la participación de los implicados

Las actuaciones de CESCE actualmente presentan algunos aspectos en las políticas de reconocimiento y participación que son conflictivas y podrían ser mejoradas, como se muestra en los siguientes puntos.

Aprobación técnica de los proyectos por parte de CESCE sin haber consultado a algunos de los actores implicados.

En varias ocasiones se han aprobado proyectos sin que se hubiera hecho la consulta necesaria a los afectados (por ejemplo el caso ENCE en Uruguay). La problemática deriva en estos casos de la aceptación por parte de CESCE de Evaluaciones de Impacto Ambiental de una calidad insuficiente, en la que no se realiza una correcta identificación de los actores afectados, CESCE por su parte no se ha dotado de mecanismos de evaluación independientes suficientes.

Algunas agencias de crédito a la exportación como la francesa COFACE han elaborado guías detalladas sobre cómo debe realizarse la evaluación ambiental para ser considerada adecuada, y qué aspectos mínimos deben considerarse para algunos sectores que en su caso considera especialmente conflictivos (plantas térmicas, grandes represas y proyectos de petróleo y gas). La agencia Suiza SERV igualmente dispone de guías sobre los aspectos ambientales y los marcos básicos (biodiversidad, herencia cultural, culturas indígenas, etc.) que deben ser contemplados en todas las evaluaciones de impacto ambiental. Incluso algunos bancos privados como HSBC van más allá que CESCE en estos momentos y disponen de algunas guías sectoriales y políticas ambientales que incluyen aspectos a considerar en los proyectos forestales, de infraestructuras de agua, industria química, sector energético y minería (International Rivers Network, 2008).

Además CESCE se niega a dar la oportunidad de participar en los procesos de consulta a los actores sociales españoles que también son parte implicada al utilizarse los recursos públicos, pese a haberse realizado reiteradamente esta demanda.

No existen oficinas y/o unidades específicas para hacer reclamaciones sobre el proceso de decisión.

En organismos similares a CESCE, por ejemplo en la Agencia de Crédito a la Exportación del Canadá, EDC, las japonesas JBIC (JBIC, 2002) y NEXI, o la agencia

de crédito a la exportación de Estados Unidos OPIC (Overseas Private Investment Corporation) existen oficinas y/o unidades específicas donde se puede dirigir cualquiera de los implicados que considere que ha sido perjudicado en el proceso de evaluación del proyecto por parte de la Agencia de Crédito a la Exportación. De este modo se incrementa la posibilidad de conseguir una evaluación del impacto más objetiva. En CESCE la evaluación de las reclamaciones es realizada por los mismos técnicos que aprueban o deniegan el proyecto.

No existe información pública sobre el procedimiento de evaluación de los proyectos, ni se establecen procedimientos públicos para la participación en las modificaciones de los mismos.

En otras entidades similares, como por ejemplo la Entidad de Crédito a la Exportación británica (ECGD) existen sistemas de consulta pública sobre los procedimientos de funcionamiento, así como un sistema de participación pública para poder realizar las aportaciones que se consideren necesarias en caso de modificaciones significativas de los mismos.

En el caso de CESCE la única información disponible es que para el cumplimiento de las recomendaciones ambientales de la OCDE la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio ha instruido a CESCE para que incorpore en su proceso de toma de decisiones la valoración del impacto medioambiental de los proyectos cuya financiación asegura por cuenta del Estado, y les ha dado un conjunto de principios generales de funcionamiento. No obstante no es posible conocer el procedimiento establecido, por lo que no es posible evaluar su idoneidad. Tampoco existe un procedimiento establecido para participar en futuras mejoras.

La carencia de transparencia es agravada por algunos antecedentes históricos de negación de información y participación. Así por ejemplo el 6 de junio de 2006 las ONGs españolas Observatorio de la deuda en la Globalización, Ecologistas en Acción, Greenpeace y el Observatorio de las Multinacionales de América Latina, solicitaron información por escrito sobre como participar en los procesos de evaluación e información y sobre qué procedimientos de evaluación existían en aquel momento. La respuesta de CESCE fue rechazar el acceso a la información, así como la participación de las organizaciones.

4.4.1.3.3 Problemáticas relacionadas con la transparencia

La política de CESCE en cuanto a la transparencia sobre los proyectos a los que apoya se encuentra con barreras de tipo legal.

Las condiciones de transparencia vigentes se establecen en la *Orden ECO/180/2003, de 22 de enero, sobre cobertura por cuenta del Estado de riesgos derivados del comercio exterior de las inversiones exteriores y de las transacciones económicas con el exterior*. El segundo punto de la Orden establece:

“Igualmente, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, Sociedad Anónima, Cía, de Seguros y Reaseguros, continuará manteniendo la más estricta confidencialidad sobre la información y datos proporcionados por sus asegurados en relación con las operaciones objeto de cobertura, salvo que razones de interés público exijan levantar dicha confidencialidad, siempre y cuando así lo disponga el Ministerio de Economía”.

Fuente: Orden ECO/180/2003, de 22 de enero, sobre cobertura por cuenta del Estado de riesgos derivados del comercio exterior de las inversiones exteriores y de las transacciones económicas con el exterior

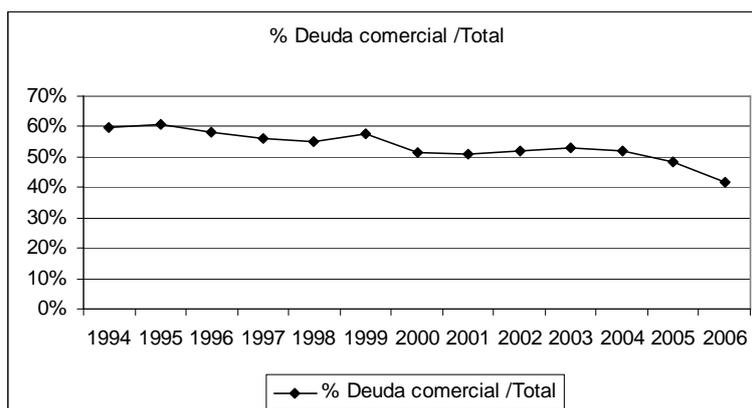
Es decir, por defecto no se entrega información sobre la documentación y los datos proporcionados por los empresarios españoles (entre la que se encuentra la información sobre evaluaciones de impacto ambiental). Sólo excepcionalmente y debido al interés público se puede levantar la confidencialidad, cuando así lo disponga el Ministerio de Economía. Esta legislación es contraria a la nueva *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, en la que se establece la obligatoriedad, por defecto, de entregar a todo aquel que lo requiera toda la información ambiental disponible en la administración pública y, además, hacerla disponible para la ciudadanía, de forma proactiva. Únicamente en determinados casos se permite omitir la información aunque siempre debe ser de manera justificada.

Los organismos como las Agencias de Crédito a la Exportación están, según establece la Comisión Europea, sujetos a esta legislación⁴⁰. Por lo tanto CESCE no debería poner impedimento a facilitar información, aunque en la práctica lo continúa haciendo. La necesidad de modificar la legislación española fue reconocida en la ley de gestión de la deuda externa aprobada el año 2006 y es uno de los compromisos establecidos por el Gobierno para esta legislatura.

4.4.1.3.4 Implicaciones de las políticas de CESCE en la problemática de la deuda externa

A 31 de diciembre de 2006 el total de la deuda bilateral oficial que otros países tenían contraída con España era de 9.586 millones de euros (Vegara, 2007). De esta cifra, aproximadamente el 42% (4.000 millones) se generó por las quiebras indemnizadas por CESCE, es decir, proyectos de empresas españoles que habían sido aseguradas con cobertura estatal y que posteriormente no pudieron ser pagados (llamada deuda comercial). Casi la totalidad restante (el 50%) de los 9.586 millones de euros es lo que se conoce como deuda FAD o deuda concesional.

Ilustración 13 Porcentaje de deuda externa comercial bilateral 1994-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda

La proporción del total de deuda externa bilateral asociada a los proyectos fallidos apoyados por CESCE (a través de la cobertura de riesgos políticos o de riesgos

⁴⁰ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

comerciales a un plazo superior a los dos años) es, como se puede ver, significativa y está concentrada principalmente en valor absoluto en América Latina (principalmente en Cuba, donde se acumula un 35% del total de la deuda comercial) y en África Subsahariana, donde diversos países se han visto beneficiados de algunas conversiones de deuda concesional.

Tabla 6 Distribución de la deuda externa a 31 de diciembre de 2006

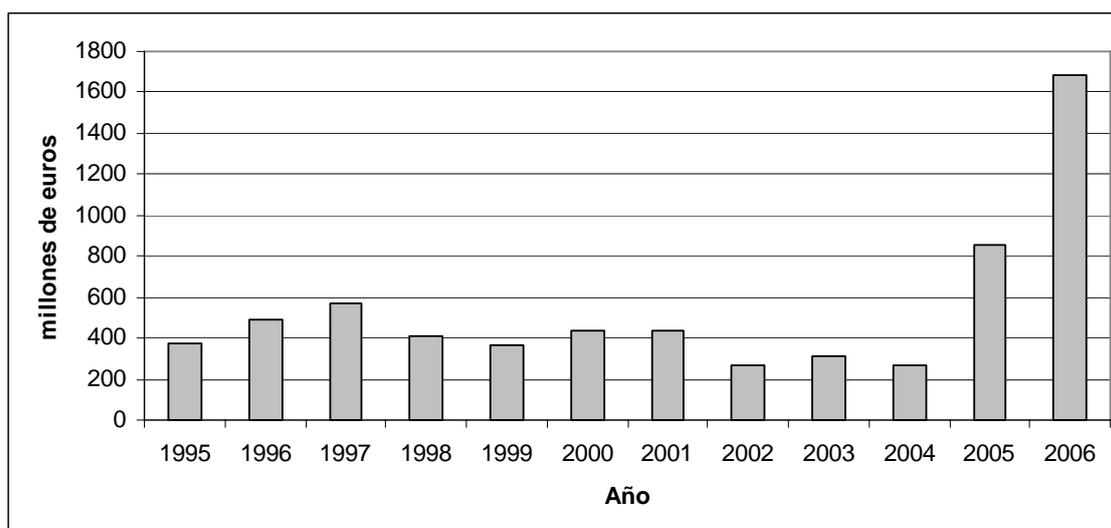
	Deuda Concesional	Deuda Comercial	Otros tipos de deuda	% Deuda comercial	Total Deuda	% Total deuda
AFRICA SUBSAHARIANA	576,25	858,98		60%	1.435,22	15%
ASIA	1.261,65	98,84		7%	1.360,49	14%
EUROPA	58,91	71,52		55%	130,43	1%
IBEROAMÉRICA	1.816,57	2.150,01	762,38	45%	4.728,97	49%
NORTE AFRICA	689,79	489,39	30,14	40%	1.209,31	13%
ORIENTE MEDIO	304,16	266,62		47%	570,77	6%
Otros	78,84	72,59		48%	151,44	2%
TOTAL DEUDA	4.786,17	4.007,95	792,52	42%	9.586,63	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda

Los procesos de alto endeudamiento en algunos países en desarrollo han acabado forzando a que en ocasiones los Estados deudores deban dedicar una parte significativa de sus recursos para el pago de la deuda externa, desviando unos recursos que podrían ser utilizados en la resolución de diversas problemáticas sociales⁴¹.

Actualmente existe también una importante preocupación por parte de las Agencias de Crédito a la exportación por considerar que existe la posibilidad de entrar en un nuevo ciclo de acceso al crédito y sobreendeudamiento por parte de algunos de los países que habían conseguido en el último quinquenio superar parcialmente la situación de alto endeudamiento. El sobreendeudamiento puede ser facilitado por las propias Agencias de Crédito que para aumentar su mercado obvian sus responsabilidades como entidades creditoras y aumentan el riesgo que asumen, reduciendo entre otras las posibles consideraciones sociales o ambientales. Por ello la OCDE el año 2008 ha tratado de establecer unas condiciones mínimas de acuerdo entre las Agencias de Crédito a la Exportación en la cesión de crédito y seguro a los países más pobres (OCDE, 2008).

Ilustración 14 Recobros gestionados por CESCE



Fuente: Informes anuales de CESCE 1995-2006

⁴¹ Ver ejemplos en (Betancourt et al, 2003) o en las webs www.cadtm.org, o www.odg.cat.

CESCE en los últimos años está acelerando significativamente el proceso de cobros sin haber evaluado la legitimidad de las demandas. El significativo aumento de los cobros el año 2006 corresponde a los prepagos de Argelia, Rusia y Angola (1353 millones de euros). No obstante existe una corriente ciudadana que demanda la realización de auditorías integrales de la deuda previa a la realización de las gestiones de cobro, con el fin de evaluar la legitimidad o no de la deuda demandada (para consultar algunos elementos teóricos y ejemplos concretos sobre la ilegitimidad de la deuda (Ramos, 2006; Saco et al., 2005; Adams, 1993)). Actualmente -abril 2008- no existe ninguna información pública sobre el origen del 72% de la deuda asociada a proyectos CESCE, o lo que es lo mismo de un 30% del total de la deuda externa adquirida con España.

Esta información es relevante para evaluar su legitimidad, y la adecuación de su contabilidad como Ayuda Oficial al Desarrollo. Un ejemplo lo podemos ver a través de una parte de la deuda externa angoleña cobrada el año 2006 – y contabilizada parcialmente como Ayuda Oficial al Desarrollo. En este caso Angola debía a España 681 millones de euros, dos terceras partes de la cual había sido generada por proyectos apoyados por CESCE. Una parte de la deuda (4,14 millones de euros) se originó en la venta asegurada por la administración española de material militar en época de guerra civil en Angola. El Estado español pese a saber la situación política y el riesgo de un uso indebido aseguró conscientemente esta venta que nunca fue pagada, pasando a contabilizarse como deuda externa. Al no considerarse el origen, y considerarse una deuda legítima, actualmente con su cancelación ha pasado a contabilizarse parcialmente como Ayuda Oficial al Desarrollo. Sin embargo, esto no tenía por qué ser así, el reconocimiento como deuda ilegítima de proyectos similares al anterior y su no contabilidad como Ayuda Oficial al Desarrollo cuenta con algunos antecedentes realizados por Noruega en referencia a algunos créditos con Ecuador⁴².

Actualmente todavía no es posible saber claramente a quién está apoyando CESCE con nuevos recursos públicos. Como hemos visto anteriormente sólo es posible obtener información de algunos proyectos con alto impacto ambiental, por lo tanto en el futuro se podría detectar casos irregulares o generadores de deudas ilegítimas.

Hay muchos proyectos apoyados por CESCE que pueden ser considerados problemáticos bajo la perspectiva ambiental que han generando importantes volúmenes de deuda externa, aunque la información debe conseguirse por vías indirectas (información obtenida en el país receptor, fuentes financieras), pues no existe información pública de los proyectos anteriores al año 2004. En el recuadro 4 se han descritos brevemente algunos casos que se han podido estudiar más detalladamente (Ortega, 2005).

Por otra parte la “Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de noviembre de 2007, sobre comercio y cambio climático” 2007/2003(INI) hace un llamado explícito a acabar con los subsidios mediante las agencias de crédito a la exportación de tecnologías que promuevan un uso intensivo de combustibles fósiles:

“Art. 29) Se realiza un llamado a parar el apoyo público, a través de las agencias de crédito a la exportación y los bancos de inversión, a los proyectos de combustibles fósiles y para redoblar los esfuerzos para incrementar la transferencia de energías renovables y tecnologías de eficiencia energética”.

⁴² Ver una explicación más detallada de este caso en: http://www.odg.cat/es/inicio/comunicacio/7.php?id_pagina=7&id_noticia=89&id_agenda=&publicacions=&id_publicacions=&categorialink=&id_butletti=&any_but=&id_nota=&id= Visitado por última vez en mayo de 2008.

En el pasado CESCE ha apoyado en varias ocasiones centrales termoeléctricas, y no existe ningún indicio que en la actualidad exista algún cambio en esta política (ver recuadro 5).

Recuadro 5 Centrales termoeléctricas apoyadas por CESCE en el pasado

- *Proyecto Meizhou Wan, Xina.* Empresa beneficiaria: Fujian Pacific Electric Company Limited. Construcción de una planta de generación eléctrica de carbón de 720 Megawatios en la provincia de Fujian (China).
- *Proyecto Rizhao Power, Xina.* Construcción de una planta de generación eléctrica de carbón de 700 (2x350) Megawatios en la provincia de Rizhao (Xina).
- *Proyecto Termopaipa IV, Colombia.* El proyecto consiste en una planta de generación eléctrica a partir de carbón de 150 MW. El financiamiento se obtiene del Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) y el Banco Central Hispano y cuenta con el soporte de dos ECAs, la alemana HERMES y CESCE.
- *Proyecto La Trinitaria, Ecuador.* El proyecto de 1994 consiste en una planta de generación eléctrica a partir de carbón de 130 MW. CESCE está involucrada en un crédito de 56,34 millones de dólares. Otras entidades españolas que están involucradas son el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Banesto y La Caixa de Pensions. La planta, desde su elaboración, no ha tenido ningún tipo de mantenimiento, obviando las recomendaciones de los propios fabricantes. En la actualidad parte de la deuda externa de Ecuador con España es debido a la deuda adquirida a través de esta planta.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes diversas.

En un futuro si se continúan apoyando proyectos de éste tipo, en contra lo de manifestado explícitamente por el Parlamento Europeo, y para su realización requieren un endeudamiento externo pasarán a engrosar una deuda externa que se podría considerar nueva deuda ilegítima.

Finalmente, también en el Anexo 1 se puede encontrar un listado de venta de armas apoyados con recursos públicos a través de CESCE, en ocasiones a países con dictaduras o con importantes conflictos sociales. Igualmente en el apartado de SUPERCARI se encuentra un ejemplo de deuda ilegítima generada por este tipo de operación que al tiempo que contaba con apoyo de CESCE también recibía el apoyo de CARI. Debe destacarse que estos apoyos continúan, a pesar de que el Parlamento Europeo estableció en enero de 2007 la siguiente recomendación (Parlamento Europeo, 2007):

10. Recomienda a las agencias nacionales de crédito, que realizan funciones de apoyar la inversión privada en regiones económicamente inestables mediante apoyo estatal, y especialmente en los países en desarrollo, sigan una política de no re-asegurar contratos por medio de préstamos o otros tipos de garantía en el caso de no-pago por parte de los receptores de las exportaciones militares a terceros países; insiste a su vez que ninguno de estos préstamos realizados en el pasado no debería aumentar la situación de endeudamiento del país beneficiario ni debería ser considerado como ayuda al desarrollo.

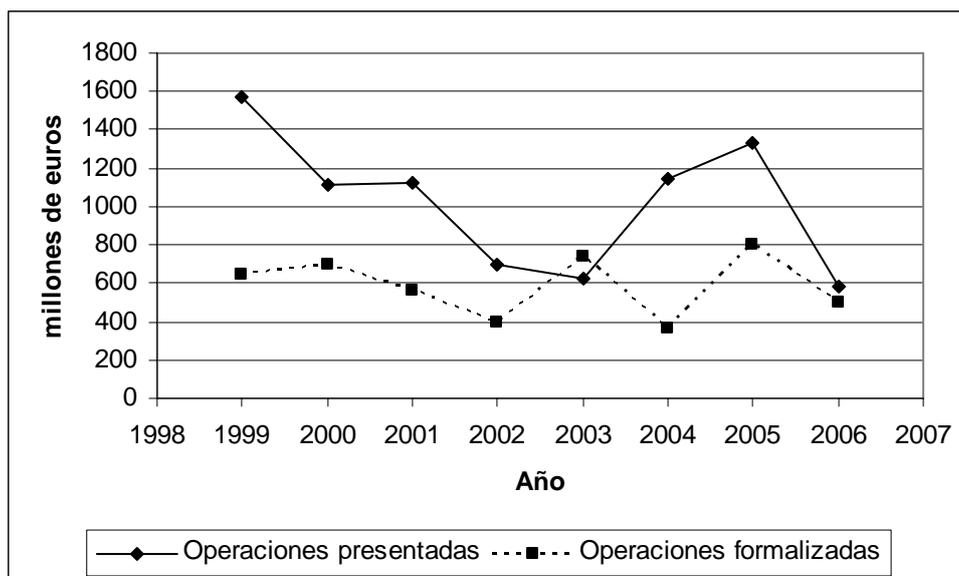
4.4.2 El Convenio Recíproco de Intereses (CARI)

El Convenio Recíproco de Intereses (CARI) es, entre los mecanismos regulados a través de los acuerdos de la OCDE explicados anteriormente (tras los seguros de

CESCE), el segundo mecanismo más importante de promoción financiera a la exportación. El objetivo de este mecanismo es favorecer que las entidades financieras privadas den créditos a la exportación a largo plazo (dos o más años) y a tipo de interés bajo y fijo. Para lograr este objetivo para la entidad financiera el CARI funciona como un seguro del tipo de interés, eliminando el riesgo al conceder un crédito a largo plazo de un eventual cambio de intereses.

El volumen de operaciones formalizadas ha fluctuado en los últimos años entre los 400 y 800 millones debido a la alta sensibilidad a un volumen relativamente pequeño de grandes operaciones.

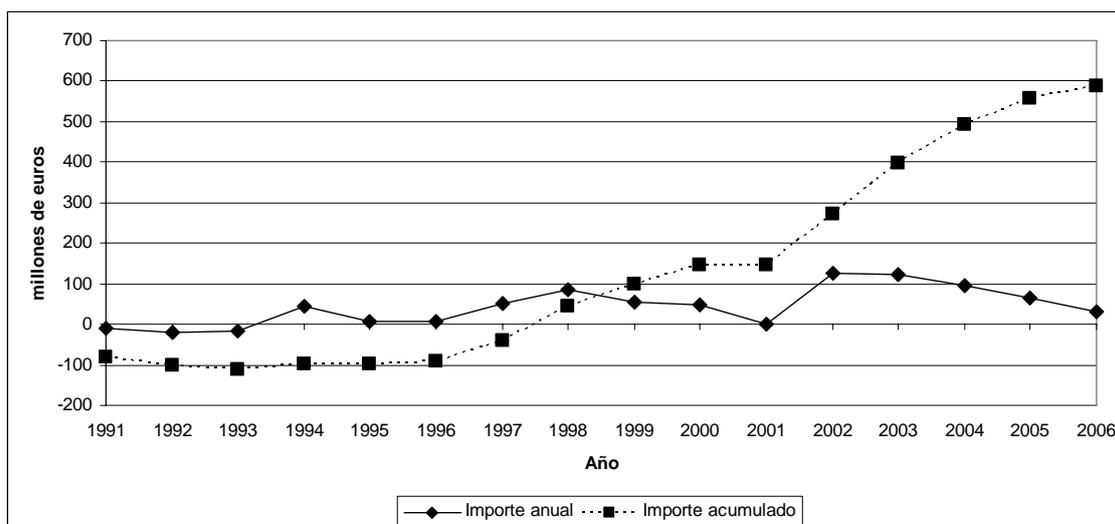
Ilustración 15 Operaciones presentadas y formalizadas al CARI



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias anuales ICO 2000-2005

El estado asegura al banco una determinada rentabilidad del crédito a la exportación ajustable en función de la evolución del mercado. Si el rendimiento real obtenido por la entidad financiera es superior al tipo asegurado (denominado CIRR) el banco abona la diferencia al ICO, por el contrario si es inferior el ICO es quien abona la diferencia. Así, como se puede observar en la Ilustración 16, hasta el año 1993 fue el ICO quien cada año debía abonar recursos a las empresas, mientras que desde entonces ha ocurrido lo contrario.

Ilustración 16 Evolución histórica de la liquidación de intereses del sistema CARI.



Fuente: Memoria anual del ICO 2006

Este mecanismo es una opción voluntaria para los bancos españoles que quieran financiar una operación de exportación o inversión en el exterior, y en principio no es necesario que estas operaciones estén cubiertas a su vez por CESCE, aun cuando es muy usual. Entre los posibles créditos de exportación beneficiarios del sistema CARI, el crédito de compra en el exterior, donde la entidad financiera española concede el crédito al comprador extranjero, ocupa casi la totalidad de los créditos apoyados por el sistema CARI (De la Cueva Fernández y Salazar, 2004).

4.4.2.1 Aspectos ambientales y sociales

Actualmente no es posible saber qué proyectos utilizan el apoyo del CARI, y por lo tanto no es posible hacer una evaluación de su impacto social o ambiental. La evaluación ambiental y social depende exclusivamente de la metodología aplicada por cada una de las entidades financieras españolas que posteriormente vincularán su crédito al mecanismo CARI. El ICO, gestor de CARI, no realiza ninguna evaluación independiente. Debido a esta falta de transparencia no se puede garantizar un uso ambientalmente y socialmente aceptable de los recursos públicos. Esto es evidente a través de la aplicación de este mecanismo a la venta de armamento, como se expone a continuación.

4.4.3 El SUPERCARI: financiación para la exportación de armamento

Actualmente la financiación para la exportación de armamento está excluida de los compromisos de la OCDE y por tanto cada país la realiza de la forma en que considera adecuada. En el caso español, se acordó no financiarlo mediante el Fondo de Ayuda al Desarrollo, pero continuar con estas prácticas de apoyo público mediante un mecanismo denominado SUPERCARI.

Las condiciones de financiación son especialmente favorables para el exportador, promocionando así la exportación de armas y material de doble uso⁴³. El SUPERCARI es un crédito, pero con todavía mejores condiciones que los establecidos en los acuerdos de la OCDE. Por ejemplo, la financiación puede cubrir el 100% de la

⁴³ El material de doble uso es material de uso militar y/o civil.

operación (en los créditos en condiciones de la OCDE el máximo es el 85%), y se dan mejores condiciones en el tipo de interés y en los plazos de amortización.

Las gestiones necesarias para conseguir un crédito SUPERCARI las determina un grupo de trabajo específico del Ministerio de Economía. El sistema de funcionamiento consiste en que una vez autorizada la operación por parte del Ministerio, la empresa pide el crédito al ICO y el correspondiente seguro a CESCE en las condiciones establecidas por el Ministerio.

Bajo muchos puntos de vista, la utilización de recursos públicos para financiar la exportación de armamento es criticable. Esta situación problemática todavía lo es más cuando la venta se realiza a países en conflicto o bajo regímenes poco democráticos (Parlamento Europeo, 2007). Todo parece indicar que es usual combinar el apoyo de CESCE con la utilización del SUPERCARI, pero debido a la ocultación de la información no ha sido posible verificarlo. La relación entre ambos mecanismos, sin embargo, es conocida, como se establece en las propias guías oficiales de apoyo a la inversión española preparadas para los empresarios (De la Cueva Fernández y Salazar, 2004). El Recuadro 6 presenta un ejemplo del funcionamiento de esta relación y algunos problemas en relación a la legitimidad de la deuda adquirida.

Recuadro 6 CARI apoyando la venta de armamento a Ecuador con posible uso de cláusulas ilegales

Entre el año 2000 y 2006 el Estado ecuatoriano contrató 6 créditos con el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria - BBVA y la filial española del Deutsche Bank para la compra de vehículos militares: aviones militares (armada y ministerio de defensa), vehículos blindados (policía nacional), lanchas patrulleras (armada) y dragas y pontón (armada). La suma de estas adquisiciones y el subsiguiente endeudamiento del Ecuador asciende a 141.947.085,07 dólares (a 31 de diciembre de 2007).

La mayoría de dichos créditos están asegurados con un Seguro de Crédito a la Exportación por cuenta del Estado español, vía CESCE, y cuentan a su vez con Convenio de Crédito para financiar el contrato, bajo la modalidad de SUPERCARI (Servex, 2003).

Actualmente la Comisión de Autoría Integral del Crédito Público (CAIC) del gobierno de Ecuador está investigando este caso por ser susceptible de ser considerado como parte de la deuda ilegítima que el Gobierno de Ecuador debe pagar.

Los documentos preliminares de la investigación demuestran la utilización de cláusulas ilegales en los contratos de préstamo en relación al SUPERCARI debido a: la imposición de condiciones externas a las del propio contrato, la imposición de condiciones de posible perjuicio irregulares, y a la existencia de reiteradas presiones por parte de la empresa EADS-CASA para la consecución del contrato.

Fuente: Documentos previos de la Comisión de Autoría Integral del Crédito Público (CAIC)

4.4.4 El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) se creó en 1976, mediante el Real Decreto 16/1976, de 24 de agosto, con un doble objetivo: apoyar a la internacionalización de las empresas españolas e impulsar el desarrollo de los países de destino del fondo. En los últimos años se ha incorporado diversas otras funciones (ver más adelante). La posibilidad de hacer simultáneos estos objetivos ha sido ampliamente criticada por

numerosos grupos sociales que consideran que históricamente se han supeditado las actividades de cooperación a las actividades de apoyo a la internacionalización económica y que con el paso del tiempo la figura del FAD se ha ido desvirtuando y actualmente es un instrumento difícil de fiscalizar. Hasta el año 2005 se había financiado más de 920 proyectos en países en desarrollo, por un importe global que asciende a cerca de 8.500 millones de euros.

Los FAD pueden utilizarse principalmente para (Gómez-Gil et al., 2008):

- *Créditos específicos.* Son préstamos ligados al suministro de bienes y servicios de origen español.
- *Línea de crédito.* En este caso el Gobierno aprueba una dotación económica concreta, sin precisar su finalidad, que permite una vez autorizada y hasta que se agote, ir cargando bienes, servicios y productos imputados en dicha línea.
- *Aportaciones de España a Instituciones Financieras Multilaterales de Desarrollo* (por ejemplo algunos fondos del Banco Mundial, bancos de desarrollo regional o fondos de las Naciones Unidas).
- *Cuotas y aportaciones a organizaciones del Sistema de Naciones Unidas*
- *Obligaciones de financiación concesional derivadas de Tratados o Convenios autorizados por las Cortes Generales.*
- *Donaciones*
- *Ayudas humanitarias o de emergencia.*
- *Estudios de viabilidad de proyectos y de cooperación económica con cargo a la línea de Fondos de Estudio de Viabilidad (FEV).*
- *Gastos de identificación, seguimiento y evaluación de los préstamos que permitan analizar el funcionamiento de las ayudas concedidas.*

En la última década cada vez toma más importancia relativa el destino multilateral ante el bilateral (créditos específicos, línea de crédito y FEV bilateral), prioritario en las primeras décadas de funcionamiento del mecanismo.

Los créditos FAD bilaterales son en esencia créditos con un tipo de interés muy bajo que el Estado español pone a disposición de los países en desarrollo para financiar proyectos que serán realizados por empresas españolas. De este modo, por una parte las empresas tienen unas condiciones financieras que les posibilita la entrada a nuevos mercados, y por otro los países en desarrollo tienen acceso a unas condiciones financieras concesionales para la adquisición de bienes y servicios necesarios. Estos créditos incorporan un elemento de liberalidad o donación implícita siempre superior al 35% según las normas del Consenso de la OCDE. Se trata por lo tanto de mecanismos de ayuda ligada, aun cuando eventualmente podrían ser ayudas desvinculadas con cargo a este fondo.

“Durante 2007, se aprobaron operaciones por Consejo de Ministros por un importe que representa el 95 por 100 del total presupuestado – 1.528 millones. Ahora bien, únicamente parte de estas operaciones fueron de apoyo oficial financiero a la Internacionalización a través de iniciativas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. De hecho, las operaciones de contribuciones a Instituciones Financieras Multilaterales, Programas de Desarrollo y Organismos y Fondos Fiduciarios Internacionales, representaron un total de 993,4 millones de euros, lo cual representa el 68,3 por 100 del total de aprobaciones, frente al 21,8 por 100 registrado en 2005”.

Capítulo 6. Boletín Económico del ICE nº 2916 del 11 al 20 de Julio de 2007

No todos los proyectos pueden ser financiados con créditos FAD. Por un lado, la OCDE establece que sólo pueden serlo aquellos proyectos que se consideren no viables comercialmente. Por otro lado desde el año 1991 la normativa de la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la OCDE reguló la imposibilidad de financiar material militar con recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo, aspecto éste que fue recogido el 26 de noviembre de 1992 por el Parlamento español en el informe *Objetivos y líneas de política española de cooperación al desarrollo*.

Como hemos visto anteriormente, el consenso de la OCDE delimita cuáles son los países que pueden recibir financiación en términos blandos o concesionales. Éste es un primer filtro de los países que pueden recibir FAD. El Ministerio de Economía incorpora otros parámetros como el interés del país desde el punto de vista de la política comercial, situación y perspectivas de su economía, nivel de endeudamiento, etc. y realiza una lista definitiva de países que pueden beneficiarse de este mecanismo financiero⁴⁴.

Para ampliar el efecto del crédito FAD es habitual conceder a los proyectos españoles una parte de financiación directa de FAD y otra parte de financiación a través de:

- Fondos propios del cliente
- Fondos de organismos financieros internacionales
- Créditos comerciales que cuentan con un seguro de crédito a la exportación a cuenta del Estado gestionado por CESCE y/o con el apoyo del sistema CARI.

El FAD destinado a créditos específicos es un mecanismo de crédito entre gobiernos, por lo que las empresas acceden a los proyectos contratando la ejecución del proyecto, a financiar con FAD, con las autoridades del país de destino del crédito. El mecanismo más habitual de adjudicación de los créditos FAD es el de puja limitada a empresas españolas. Estas pujas son convocadas por el país de destino de los créditos, una vez se ha llegado a un acuerdo con el Ministerio de Economía de España para la financiación de un proyecto determinado⁴⁵. Este mecanismo denominado ayuda ligada ha sido ampliamente criticado por numerosas organizaciones internacionales, entre las cuales se encuentra el Banco Mundial, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, o el PNUD, pues provoca sobrepregios, genera dependencia, limita la capacidad de elección, etc. (Gómez Gil et al, 2008). Varios países, entre ellos Inglaterra ha renunciado a la utilización de ayuda ligada. En el caso español se continúa utilizando excepto cuando la ayuda se destina a los Países Menos Adelantados, en los que debido al acuerdo que entró en vigor el 1 de enero de 2002 del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (2001) –asumido en la Unión Europea en la Cumbre de Barcelona de mayo de 2002-, se decidió prohibir que se condicionaran los proyectos financiados por FAD (o similares) realizados en estos países.

En los últimos años las críticas al sistema de funcionamiento del FAD bilateral se han acentuado desde algunos sectores empresariales, puesto que muy pocas empresas han acaparado la mayoría de los recursos con destino bilateral (Atrium, 2005). Por ejemplo, en 2005 Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles capturó un 69,5% de los recursos totales.

Las ONGDs (Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo) y otros movimientos sociales, consideran que los recursos son utilizados para el beneficio de

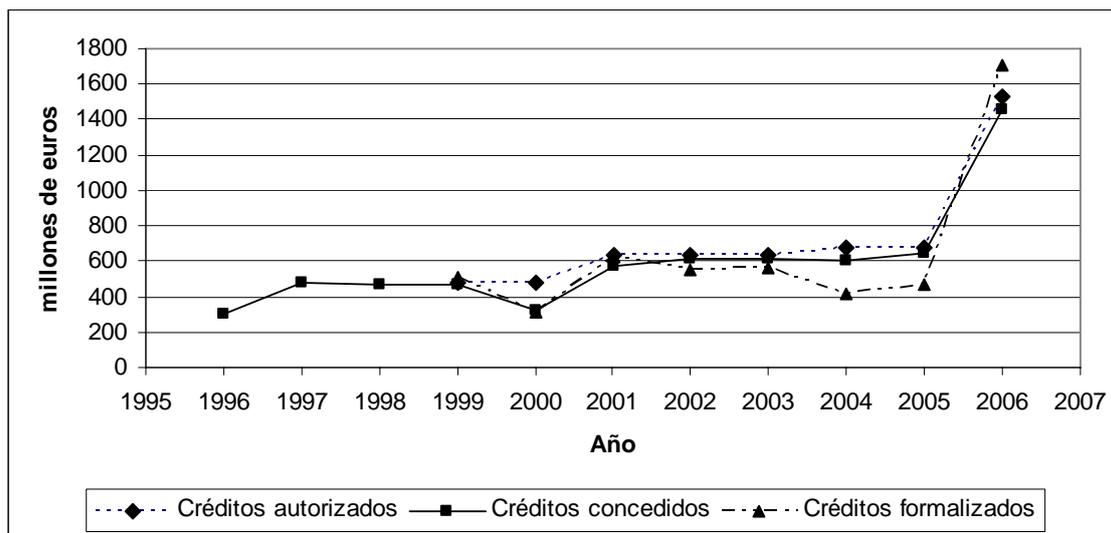
⁴⁴ En <http://www.mcx.es/polco/default.htm> se puede encontrar una lista actualizada.

⁴⁵ Se puede encontrar información sobre las licitaciones en la página web del Ministerio de Economía (www.mcx.es).

las empresas españolas, pero no para el desarrollo de los países donde se aplican, y por lo tanto también lo critican (Gómez Gil et al, 2008).

En diciembre de 2006, en el marco de la aprobación de la *ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la gestión de la deuda externa* se estableció legislativamente la obligación de elaborar una ley específica sobre el FAD antes de un año. En el mes de abril de 2008 se estima que el proceso parlamentario se iniciará antes del verano.

Ilustración 17 Volumen de actividad del FAD en los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales ICO 2000-2006.

4.4.4.1 Principales problemáticas en aspectos ambientales y sociales

Desde 2002 la evaluación del impacto ambiental de los proyectos apoyados con créditos FAD se realiza también mediante el programa ECOCHECK desarrollado por CESCE (apartado 2.2.1), anteriormente no se realizó ninguna evaluación. El personal y las condiciones de evaluación son las mismas que utiliza CESCE. Las problemáticas explicadas para el caso de CESCE son igualmente aplicables al caso de FAD.

Igualmente, desde 2002 existe el compromiso de aplicar los acuerdos anticorrupción de la OCDE. Pese a las mejoras realizadas en 2006 en el capítulo 6 se estudian las carencias de los nuevos acuerdos.

En 2001 se encargó por primera vez la evaluación de los impactos de algunos proyectos apoyados por FAD tanto bajo la perspectiva de desarrollo como del efecto en la promoción de la economía española en el exterior. Se hizo una primera evaluación de cuatro proyectos y posteriormente (en 2003) de seis proyectos más. La información presentada de las primeras evaluaciones ha sido considerada por varios expertos como muy insuficiente. La de los proyectos evaluados el año 2003, cinco años después, aún no ha sido publicada (Gómez Gil et al, 2008). Teniendo en cuenta que en 2004 se aprobaron 65 operaciones, y 35 operaciones en 2005, se trata de una muestra demasiado pequeña para poder obtener una evaluación fiable de los resultados.

Existe un amplia bibliografía especializada en cooperación que trata sobre las problemáticas de determinados proyectos apoyados por FAD, en la que se detallan numerosas operaciones que pueden considerarse no compatibles con los objetivos del fondo (Gómez Gil et al, 2008; ODG, 2004), lo que muestra la insuficiencia de los mecanismos de gestión actuales.

Los impactos negativos más importantes del FAD varían en función de cuándo fueron concedidos: hasta el año 1991 se podía detectar una utilización importante de recursos FAD para vender armamento. Cabe remarcar que hoy parte de la deuda exigida a estos países tiene su origen en este tipo de proyectos.

A partir del año 1991 se inicia una segunda fase en la que ya no se realizan ventas de armas (aunque continúa la de material de doble uso), pero se continúa dando apoyo a proyectos con impacto nulo o negativo sobre el desarrollo de los países receptores, en ocasiones incluyendo algunos proyectos con altos impactos ambientales (Gómez Gil, 1998; Gómez Gil et al, 2008; ODG, 2004).

Otros países realizan mejores prácticas en mecanismos similares. Así, Francia, por ejemplo, limita los créditos a los países emergentes, mientras que a los demás países les facilita siempre donaciones. Inglaterra, como hemos comentado anteriormente, no realiza créditos ligados, y Alemania es un ejemplo de un buen sistema de evaluación permanente tanto exante de los proyectos como ex post de los resultados (Gómez Gil et al, 2008).

4.4.5 COFIDES: FIEX y FONPYME

La Compañía Española de Financiación al Desarrollo, S.A. (COFIDES) es una sociedad anónima de capital mixto: 61% pública (Empresa Nacional de Innovación, Instituto español de Comercio Exterior e ICO) y 39% privada (BBVA, Banc de Sabadell y BSCH). Se creó en 1988 para fomentar las inversiones productivas de empresas españolas en países en desarrollo.

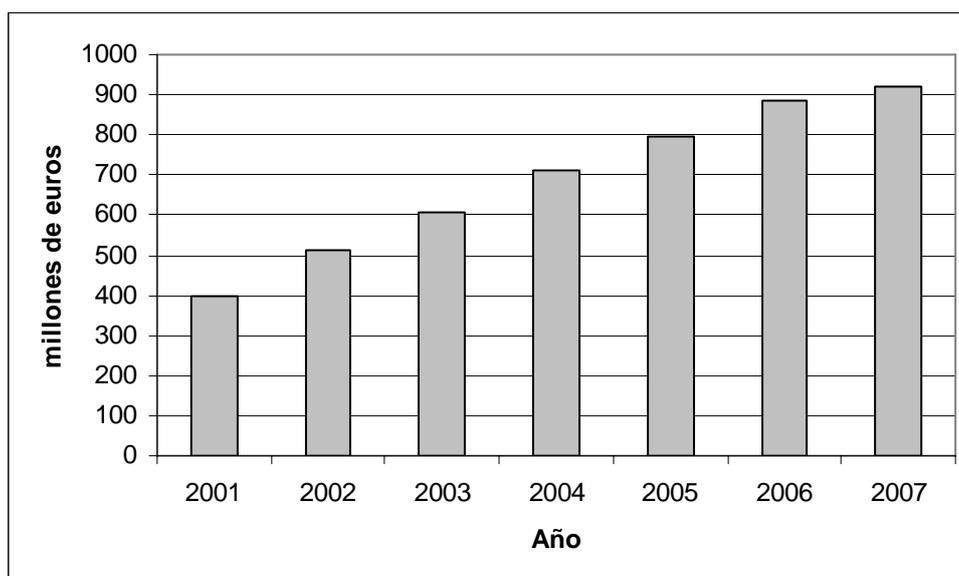
Tiene como doble objetivo contribuir al desarrollo económico y social de estos países y la internacionalización de la economía española. Desde su creación ha apoyado más de 400 proyectos de inversión de empresas españolas en el exterior, comprometiendo unos 950 millones de euros de recursos públicos. Estos proyectos, localizados en 52 países, han supuesto una inversión superior a los 8.500 millones de euros.

En 2005 COFIDES amplió sus actividades al apoyo de “cualquier proyecto de inversión privada viable que se lleve a cabo en un país emergente o en desarrollo en el que exista algún tipo de interés español”. Por lo tanto, aquí se incluye inversión directa española pero también exportación, operaciones de plantas por empresas españolas, transferencia de tecnología española, subcontratación por parte de empresas españolas, franquicias, suministro a empresas españolas, así como proyectos que supongan la obtención para España de derechos de emisión de dióxido de carbono o similares. COFIDES está considerada una Institución Financiera de Desarrollo Bilateral⁴⁶.

Su capacidad para movilizar recursos es notablemente creciente, el año 2007 fue de 918,5 millones de euros (Ilustración 18), más del doble que seis años atrás.

⁴⁶ Véase en la web www.cofides.es el conjunto de países que son susceptibles de recibir financiación.

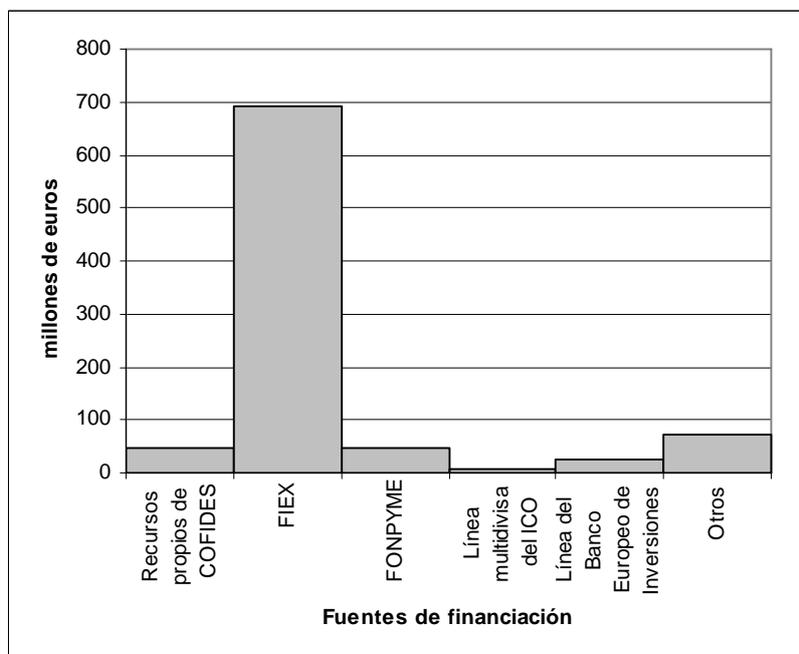
Ilustración 18 Evolución de la financiación de COFIDES.



Fuente: Web de COFIDES (www.cofides.es). Consultada abril 2008

Sus principales fuentes de financiación son públicas de origen español y se pueden ver en la Ilustración 19 (COFIDES, 2005)⁴⁷. Crecientemente ha incorporado recursos de organismos multilaterales, y en especial del Banco Europeo de Inversiones. Destaca claramente FIEX, que es un fondo público para la internacionalización a cargo del presupuesto del Estado y que es gestionado en exclusividad por COFIDES (al igual que FONPYME, que es el fondo para operaciones en el exterior de pequeña y mediana empresa).

Ilustración 19 COFIDES: Fondos gestionados por COFIDES 2006.



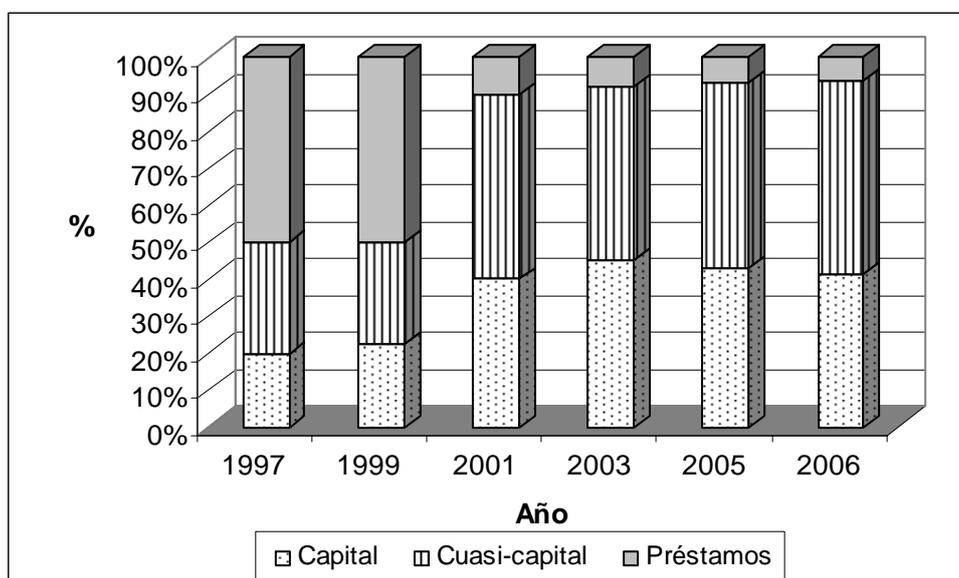
Fuente: Web de COFIDES (www.cofides.es). Consultada abril 2008

⁴⁷ En (COFIDES, 2005) se puede ampliar la información para comprender otras fuentes de recursos y para ver las limitaciones en el uso de las diferentes fuentes. En particular, los recursos del Banco Europeo de Inversiones son para inversiones privadas en América Latina y Asia.

COFIDES siempre actúa como co-inversor con los promotores del proyecto. Asume un riesgo compartido mediante tres mecanismos principales (ver Ilustración 20):

- *Participaciones en el capital de la empresa que se crea en el exterior.* Estas participaciones son minoritarias, normalmente inferiores al 30% del capital social y siempre inferiores al capital invertido de la propia empresa española, que sólo excepcionalmente se supera.
- *Instrumentos de casi capital.* Esta denominación corresponde a toda clase de instrumentos de préstamo, donde el prestamista asume un mayor riesgo que en un préstamo normal y/o participa de alguna manera en los resultados de la empresa. Son normalmente proyectos de coinversión donde la remuneración es variable y ligada a los resultados de los proyectos.
- *Préstamos a medio y largo plazo a la empresa que se crea en el exterior.* Normalmente son préstamos donde hay una carencia (durante la cual no se paga intereses ni amortización) de entre tres y diez años.

Ilustración 20 Evolución de los recursos comprometidos por COFIDES.



Fuente: Informe de actividades de COFIDES del año 2005 y 2006

Por áreas geográficas la distribución de la cartera a 31-12-2007 era la siguiente:

Tabla 7 Distribución geográfica del capital comprometido de COFIDES.

Área	%
África	5
América Latina	69
Asia	5
Europa Centra y Oriental	22

Fuente: Web de COFIDES (www.cofides.es). Consultada abril 2008

4.4.5.1 Principales aspectos del sistema de gestión ambiental y social

Las medidas tomadas por COFIDES en cuanto a transparencia, medio ambiente, impactos sociales y corrupción son claramente superiores a las asumidas por parte de otros organismos de promoción de las inversiones españolas en el exterior, como por ejemplo CESCE.

Ya en el año 2001 COFIDES elaboró una “Política Ambiental” en la que se establecen los principios básicos, así como los procedimientos relacionados con aspectos ambientales y sociales. Entre otros aspectos establece la metodología básica de evaluación, y los estándares usados. Igualmente se limita el ámbito de las actividades a las que apoya COFIDES. En particular se explicita que no apoyará proyectos de determinados sectores productivos. En la actualidad como norma general no apoya al sector armamentístico ni urbanístico, ni aquellos que impliquen un desplazamiento o sustitución de una instalación existente en España o supongan en principio un impacto ambiental o social desfavorable para el país receptor de la inversión.

Igualmente se establecen algunas obligaciones en cuanto al cumplimiento de las normativas de la Organización Internacional del Trabajo.

El año 2005 COFIDES se integró en la Plataforma por el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, una iniciativa de compromiso ético destinada a que las entidades asuman como una parte integral de su estrategia y de sus operaciones diez principios de conducta y acción en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

La principal medida que ha tomado COFIDES para poner en práctica estos principios ha sido aprobar el 19 de septiembre de 2005 un *Código Ético* en el que se incorporan aspectos relacionados con todas las temáticas anteriores, incluyendo un sistema de protección de aquellos trabajadores que informen a la dirección de una vulnerabilidad del mismo código⁴⁸. Igualmente ha publicado el primer informe anual de la entidad en el que se detallan los aspectos y medidas que toma la empresa respecto a los elementos anteriormente mencionados⁴⁹.

También se ha aprobado la implantación de un *Rating de Impacto de Operaciones* (RIO) para aquellas operaciones apoyadas con los fondos FIEEX y FONPYME con el fin de evaluar a priori el riesgo ambiental y social de los proyectos apoyados, así como el impacto sobre el desarrollo de los mismos. Los elementos que se consideran en el Rating son los siguientes: contribución a los ingresos del Estado receptor de la inversión, contribución a la renta nacional, efecto neto sobre la divisa del país receptor, efectos sobre el empleo, efectos sobre el género, efectos sobre la formación, efectos de transferencia de tecnología y know-how, efectos estructurales y de mercado, efectos en la infraestructura local, cumplimiento de estándares sociales, estándares medioambientales y efectos ambientales positivos.

Igualmente COFIDES se ha comprometido a realizar una evaluación ex post (una vez ya en funcionamiento) de la cartera de proyectos acumulados mediante fondos FIEEX y FONPYME. En ambos casos, se señala que quieren medirse los efectos de los

⁴⁸ Se puede consultar en la página web de COFIDES: www.cofides.es. Visitado por última vez en mayo de 2008

⁴⁹ Disponible en <http://www.pactomundial.org/>. Visitado por última vez en mayo de 2008

proyectos sobre el país en desarrollo, limitando sus actuaciones a aquellas que tengan una evaluación positiva.

4.4.5.2 Principales problemáticas en términos ambientales y sociales

Las principales problemática en términos ambientales y sociales derivan de las dudas sobre la aplicación real de la normativa establecida y la capacidad de solventar las problemáticas que se quieren afrontar.

En cuanto al seguimiento de los proyectos y su impactos sobre el desarrollo de los países que los reciben en primavera del 2006 COFIDES empezó a realizar evaluaciones ex-post de los proyectos apoyados, incorporando evaluaciones de los efectos ambientales y sociales. Concretamente decidió evaluar seis proyectos (COFIDES, 2006). Esto supone un primer paso, no obstante pese a las solicitudes de diversas organizaciones sociales no se han hecho públicos los informes. Destaca en este sentido la falta de transparencia en torno del proyecto de la empresa Luis Calvo en El Salvador.

EL APOYO DE COFIDES A LA EMPRESA CALVO EN EL SALVADOR

El Grupo Luís Calvo, en su plan de internacionalización se planteó el año 2001 ampliar sus actividades mediante la construcción de una planta en El Salvador para la producción de semielaborados y conservas de atún. COFIDES apoyó este proyecto desde sus inicios con recursos del fondo FLEX en dos fases diferentes en los años 2001 y 2003 a través de sendos préstamos de cuasi-capital por un importe total de 14 millones de euros (COFIDES, 2005c).

Desde inicio de 2007 la red de sindicatos de América latina Rel-Uita está denunciando de manera reiterada “*actitudes de hostigamiento contra los dirigentes sindicales por parte de encargados y supervisores de la empresa*” (Rel-Uita, 2008) y el incumplimiento del propio código ético de COFIDES, pues se están vulnerando los derechos sindicales en la planta (Rel-Uita, 2008b). Por ello han realizado denuncias tanto ante la Organización Internacional del Trabajo como al propio COFIDES.

COFIDES ha encargado una “auditoría social” a la organización COVERCO, pero sus resultados – pese a estar finalizada y haber sido demandada por los trabajadores – no han sido publicados, lo que muestra la necesidad de ligar los mecanismos de evaluación con procesos de transparencia y evaluación independiente.

Fuente: <http://www.rel-uita.org/sindicatos/calvo/calvo-el-salvador.htm>

En la práctica por ahora no existe una relación directa entre el incumplimiento de la normativa ambiental o social del país destinatario de la inversión y el retiro del apoyo de COFIDES – o el establecimiento de penalizaciones - , incluso si el incumplimiento ha sido demostrado mediante condenas en firme. Así se puede ver en el caso de Pescanova en Chile.

EL APOYO DE COFIDES AL GRUPO PESCANOVA EN CHILE

El Grupo Pescanova en Chile inició sus actividades el año 1983 y actúa a través de las empresas Pescachile y Nova Austral.

Se centra tanto en pesca extractiva (principalmente merluza austral, congrio dorado, y bacalao de profundidad) como en la cría y exportación de salmón de piscifactoría.

Para llevar a cabo su actividad posee varios tipos de instalaciones: barcos de pesca (14 embarcaciones), plantas de tratamiento (en Puerto Chacabuco, Punta Arenas y Porvenir) y unos 20 centros de cultivo de salmón en la región XIª y XIIª.

Ilustración 21 Planta de Pesca Chile en Puerto Chacabuco



Fuente: Miquel Ortega – ODG

COFIDES apoya las actividades relacionadas con el salmón desde el año 2003 a través de una financiación de 22,06 millones de euros obtenidos de recursos del fondo FIEX (COFIDES, 2003).

Desde entonces el grupo Pescanova ha sido condenado en varias ocasiones por infringir la legalidad tanto en el ámbito laboral como ambiental.

En el ámbito laboral, en la planta que la empresa tiene en Porvenir, durante el periodo Enero 2003 - Febrero 2006 recibió diecinueve denuncias por diversas vulneraciones de los derechos de los trabajadores, dieciocho de las cuales han acabado en condena firme (Ortega, 2006b).

En cuanto a los aspectos ambientales los principales problemas han surgido en la gestión de los residuos sólidos y líquidos de las plantas de tratamiento⁵⁰.

Durante el año 2004 en la planta de Puerto Chacabuco se vertieron los residuos sólidos a un vertedero ilegal. Esta infracción fue denunciada por la organización ECOCEANOS el 6 de mayo de 2004 y pudo ser contrastada por el autor a través de entrevistas con los responsables ambientales del organismo estatal de medio ambiente de Chile CONAMA (Ortega, 2006b). En el año 2007 la planta de Puerto Chacabuco recibió dos sanciones en firme por incumplimiento de la legislación sanitaria (Superintendencia de Servicios Sanitarios, 2007). Entre abril y agosto de 2007 la Superintendencia de Servicios Sanitarios ha realizado revisiones mensuales del sistema de gestión de residuos líquidos de la planta. Los resultados muestran el incumplimiento reiterado de la normativa por parte de la fábrica en todas las inspecciones. Como resultado el mes de noviembre de 2007 se inició el trámite para la imposición de multa por valor de 9,9 millones de dólares, la más alta solicitada a todas las empresas sobre los que se ha realizado inspección (Superintendencia de Servicios Sanitarios, 2007b).

⁵⁰ Hay numerosos impactos sobre el medio ambiente producidos por la cría del salmón en piscifactoría en todo el Sur de Chile. Para obtener información al respecto, organización ECOCEANOS www.ecoceanos.cl Última visita realizada en mayo de 2008.

También en la planta de Porvenir la empresa gestionó en el período 2001-2006 los residuos de manera irregular, vertiéndolos gratuitamente al vertedero municipal, que no dispone de condiciones adecuadas (Ortega, 2006b).

Ninguna de las infracciones anteriores ha tenido impacto en el apoyo mediante recursos públicos facilitado por COFIDES.

Fuente: Una información más detallada del caso de estudio se puede encontrar en el documento "Pescanova en Chile. Impactos españoles sobre el sector pesquero en Chile", (Ortega, 2006b).

Otro aspecto discutible de la gestión ambiental de COFIDES deriva de algunas operaciones generadas con la ampliación de actividades, en vigor desde el año 2005. Según este nuevo mandato COFIDES no sólo apoyará financieramente a la inversión directa de las empresas españolas, sino también a otros proyectos que presenten "interés español" en sentido amplio. Por ejemplo, aquellos que generen derechos de reducción de emisiones equivalentes de CO₂ (en el marco del Protocolo de Kyoto) y que acaben vendiéndose a actores españoles (COFIDES, 2005b).

El apoyo al esquema de mercados de CO₂ asociados al protocolo de Kyoto requiere una atención especial, ya que es un tema al que España está dando prioridad debido al incumplimiento del compromiso adquirido que permitía aumentar un 15% las emisiones de CO₂ equivalentes respecto a los niveles de 1990, cuando en el año 2005 ya lo había hecho en un 52,2% (MMA, 2006). COFIDES apoya a las empresas para que se beneficien del mercado de CO₂ mediante un fondo creado con recursos públicos denominado FINCARBONO.

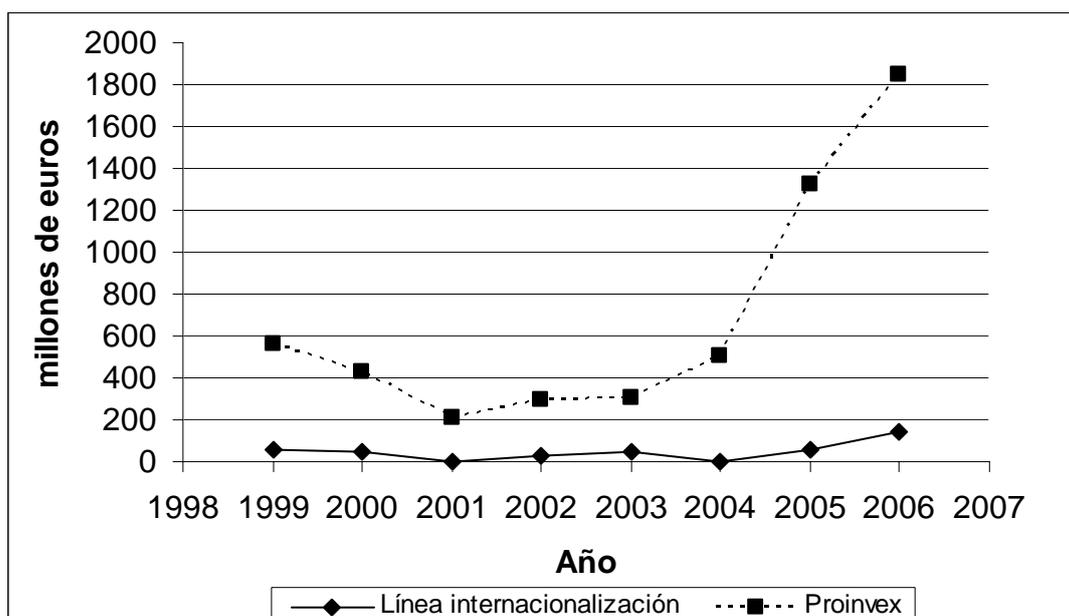
El creciente uso de los mecanismos de mercado de emisiones, y en particular el Mecanismo de Desarrollo Limpio, no está exento de críticas tanto por los principios que rigen su funcionamiento como por su implementación práctica (por ejemplo Lohmann, 2006). Más allá de estas críticas la utilización de recursos públicos para financiar proyectos privados de compra de emisiones de carbono puede interpretarse como una forma de externalización de costes privados, puesto que se utilizan los recursos públicos para cubrir los gastos asociados a los impactos ambientales de algunas actividades privadas, violentándose así el principio de quien contamina paga. En la medida que las políticas de comercio de emisiones absorben gastos que deberían ser internalizados por las empresas la utilización de recursos públicos para potenciar esta práctica es discutible.

4.4.6 PROINVEX y la Línea de Internacionalización de la empresa española

El ICO actúa, como hemos visto anteriormente, como agente financiero a cuenta del Estado mediante los créditos FAD y el sistema CARI y SUPERCARI.

También actúa como prestamista institucional mediante dos líneas de financiación para apoyar las inversiones productivas en el exterior: PROINVEX y la Línea de Internacionalización. Los dos programas se diferencian según el tamaño de la empresa y/o la inversión.

Ilustración 22 Créditos formalizados por el ICO actuando como prestamista institucional



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales ICO 2000-2006

La línea PROINVEX es una línea de financiación directa del ICO que inició sus actividades en 1997 mediante el Acuerdo del Consejo General del ICO de 29 de mayo. Financia grandes proyectos de inversión y en 2006 formalizó créditos por un total de 1.850,47 millones de euros. Para cada proyecto se negocian las condiciones económicas entre el ICO y los agentes involucrados. Casi no hay ninguna regla a priori, en general no se cubren inversiones menores de 10 millones de euros y acostumbran a financiarse préstamos a cinco o más años⁵¹.

La Línea de Internacionalización se inició en 1994, con un fondo total de 102,2 millones de euros, mediante un acuerdo entre ICO e ICEX. En 1997 se incrementan sus recursos en 102,2 millones más; en 98 en 180,3; y en 1999 en 102,2 millones de euros. Formalmente la voluntad era destinar los recursos a la pequeña y mediana empresa pero durante el periodo 1994-1999 esta voluntad no se explicitó en las condiciones establecidas y en la práctica se beneficiaron las grandes empresas que eran los principales actores de la inversión en el exterior (ICO, 1999). A partir de 1999 se establece que sólo pueden acogerse a ella las empresas con menos de 250 trabajadores y una cifra anual inferior de negocio a los 40 millones de euros, y que no estén participadas por una gran empresa en más de un 25% del capital.

En el año 2006 de nuevo se flexibilizaron las normas y la nueva Línea de Internacionalización de la empresa española se amplía a empresas de menos de 500 trabajadores y se orienta a financiar nuevos proyectos de inversiones productivas, ampliaciones de inversiones productivas ya existentes, o participaciones en el capital de empresas en el exterior, siempre y cuando se considere una inversión productiva y no sólo una tenencia en cartera. En el año 2008 de nuevo se flexibilizan las condiciones y se permite la incorporación de todo tipo de empresas modulando las condiciones de manera que las PYMEs tengan mejores condiciones financieras. Como consecuencia de la flexibilización de las condiciones, el volumen de operaciones se ha casi triplicado.

⁵¹ www.ico.es Visitada por última vez en mayo de 2008.

Tabla 8 Distribución del volumen de préstamos de la línea para la internacionalización ICO por país destinatario. Año 2005

Área	% Importe
Unión Europea	30,53
Asia	28,11
América Latina	20,42
Europa	13,34
África	5,96
América	1,11
Oceanía	0,52
Total	100 %

Fuente: Memoria anual 2005 del ICO

4.4.6.1 Principales problemáticas en aspectos ambientales y sociales

El ICO no publica información sobre los proyectos y las empresas apoyadas mediante las líneas de financiación para la internacionalización (PROINVEX o Línea de Internacionalización). Es por tanto imposible saber qué uso se ha dado a los recursos públicos, lo cual es especialmente conflictivo dado que las condiciones de facilitación de los préstamos públicos son arbitrarias sin casi ningún criterio objetivo.

La única información suministrada se refiere a cuáles son los sectores a los que se destinan más recursos. Entre ellos se encuentran algunos sectores con impacto sobre el medio ambiente, en particular el sector energético o infraestructuras como autopistas de peaje.⁵² Hemos visto a través del caso de ENCE en Uruguay cómo ICO estaba dispuesto a apoyar, al proyecto, lo que muestra la insuficiencia de los sistemas de evaluación.

Al no entregar información sobre los proyectos apoyados, es difícil estudiar los impactos ambientales y sociales producidos. De manera general, se detectan las siguientes carencias:

- No se entrega información de los proyectos cuando se están evaluando, ni tampoco una vez aprobados.
- La falta de información y de procedimientos de participación impide la aplicación del derecho a la información y el derecho a la participación en proyectos con impacto ambiental.
- Se impide el control del uso de recursos públicos, cuando en especial estas líneas institucionales son fuertemente arbitrarias. No se establecen las bases fundamentales para la prevención y un buen control de la posible corrupción, ni para la utilización adecuada de los recursos públicos.

4.4.7 El apoyo a proyectos de inversión mediante acuerdos de conversión de deuda en inversiones españolas

La conversión de deuda está legislada a través de la *Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa*.

La gran mayoría de las conversiones de deuda externa por inversiones se realizan entre dos estados soberanos, uno que es deudor, y otro que es acreedor. En estos casos, las operaciones de conversión de deuda son acuerdos bilaterales en los que el estado acreedor cancela parte de la deuda externa que le debe otro estado. A cambio,

⁵² Ver informes anuales del ICO.

el estado deudor se compromete a utilizar los recursos liberados en proyectos que puedan ayudar al desarrollo económico y social del país (PNUD, 2001). Las conversiones son cancelaciones de deuda condicionadas al hecho que el estado deudor reinvierta los recursos liberados dentro su propio país. Muchas veces, las condiciones también pasan porque sean las empresas del país acreedor las que desarrollen estas inversiones. Este último aspecto ha sido limitado por la reciente ley de gestión de la deuda externa a través del punto dos del artículo quinto (ver Recuadro 7).

Recuadro 7 Punto 2 del artículo 5 de la ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa

“Los programas de conversión se dirigirán a la promoción de inversiones y proyectos que promuevan el desarrollo de los países beneficiarios, en los sectores que éstos consideren prioritarios, de acuerdo con el principio de soberanía local del proceso de desarrollo. Para ello se fomentará, en primer lugar, la participación de actores locales, primando el apoyo al tejido productivo y asociativo local, al objeto de que las operaciones de conversión de deuda maximicen el impacto de desarrollo en los países beneficiarios”.

Existen, principalmente, dos tipos de conversiones de deuda por inversiones: las conversiones por inversiones privadas y las conversiones por inversiones públicas. El Gobierno, durante el período 1996-2004, priorizó las conversiones por inversiones privadas frente a las de inversiones públicas; desde el año 2004, con el cambio de la mayoría parlamentaria se modificó la política pasando a ser mayoritaria la conversión de deuda pública por inversiones públicas. En el primer trimestre del año 2008 existen programas de conversión de deuda por inversiones privadas en Guinea Ecuatorial y Marruecos. España ha firmado así mismo programas de conversión de deuda en inversiones públicas en Bolivia, Perú, Guinea Ecuatorial, Reino de Marruecos, Ecuador, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Jordania en muchas ocasiones ligadas a programas de educación, reconstrucción, etc⁵³.

La deuda susceptible de ser objeto de este tipo de operación puede ser originada tanto por créditos FAD como por deuda derivada de operaciones de seguros de crédito apoyados por CESCE.

En el caso de la conversión por inversiones privadas la iniciativa corresponde a una empresa privada que quiere invertir en el país deudor. En estos casos el inversor privado compra a España una parte de la deuda que el país donde se quiere hacer la inversión tiene con el Estado. Esta compra se hace a un coste inferior al nominal. A continuación el inversor vende la deuda que ha comprado a las autoridades públicas del país donde hará la inversión por un valor ligeramente superior. La administración deudora elimina de esta manera la deuda haciendo un pago inferior al nominal. El inversor privado ha conseguido un pequeño margen de beneficio con la operación y además dispone de moneda local para hacer la inversión. El Estado español además contabiliza como ayuda oficial al desarrollo la diferencia entre el valor nominal de la deuda y lo que finalmente ha pagado el estado deudor (Ministerio de Economía y Hacienda, 2008).

En la conversión de deuda por inversiones públicas el mecanismo es diferente. Normalmente se crea un fondo contravalor en el país deudor que se dedicará a la

⁵³ Información actualizada en:

<http://www.meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Internacional/Financiacion+internacional/Gestion+Deuda+Externa/Programas+de+conversion.htm> Última visita mayo de 2008.

financiación de infraestructuras, a educación, a sanidad, etc. Este fondo suele estar controlado tanto por el país deudor como por España mediante un comité mixto (en algunas ocasiones también participa la sociedad civil del país deudor). Este comité selecciona los proyectos que se financiarán. En este caso el fondo se financia mediante determinadas cantidades de deuda que no son devueltas al Estado español, sino que son dedicadas a dotar de recursos al fondo. Desde el punto de vista español este tipo de programas supone la condonación de toda la deuda implicada.

4.4.7.1 Principales problemáticas en aspectos ambientales y sociales

Algunos analistas consideran que las conversiones de deuda condicionan en exceso las políticas públicas de los países endeudados (Gómez-Olivé, 2002). Otros autores más que una crítica sobre el mecanismo señalan la importancia de no obviar los mecanismos generadores de deuda – centrándose sólo en los mecanismos de conversión posteriores.

Por otra parte numerosos expertos y políticos tanto en los países deudores como acreedores consideran que no es un tratamiento adecuado para aquella deuda que se considera ilegítima y por lo tanto sólo se debería aplicar tras ser auditada toda la deuda (ODG, 2005; Patiño, 2008).

Finalmente, otros expertos señalan que se pueden producir problemas importantes al combinar la conversión de deuda con otros intereses españoles, especialmente los relacionados con los Mecanismos de Desarrollo Limpio. Este es el caso, por ejemplo, del programa de conversión de deuda pública con Ecuador. Este programa de conversión de deuda está orientado a proyectos de educación y a proyectos relacionados con pequeñas instalaciones de centrales hidroeléctricas. Dadas las características de conversión de deuda pública sería deseable que los proyectos apoyados por el comité bilateral fueran aquellos que suponen un mejor impacto social para las comunidades afectadas, tal y como se establece en la nueva ley de gestión de la deuda, pero en realidad ese no es el único criterio.

Al llevar a cabo un proyecto de una central hidroeléctrica de pequeñas dimensiones las comunidades pueden certificar la reducción de una cantidad determinada de emisiones de CO₂ respecto a las que se emitirían si se utilizan otras fuentes energéticas. El gobierno español establece, en el artículo 3.5 del Programa de Conversión de Deuda de la República de Ecuador frente a España, como criterio previo para la aceptación de proyectos que los créditos conseguidos en las emisiones de CO₂ sean vendidos a España, para facilitar el cumplimiento del protocolo de Kyoto (Ministerio de Economía y Hacienda, 2005). Por lo tanto se desestiman proyectos que pueden ser más interesantes para los ciudadanos de Ecuador pero que no pueden vender las reducciones de las emisiones a España (por ejemplo porque ya han comprometido las emisiones a otros países). La consecuencia de esta condicionalidad previa a la evaluación puede llevar a que no se seleccionan necesariamente los mejores proyectos para los ciudadanos del país endeudado sino aquellos que son más útiles para los intereses españoles.

5 Las responsabilidades del Estado español

Hasta aquí, hemos visto cuáles son los mecanismos financieros existentes para promover la internacionalización económica y algunas de las problemáticas ambientales y sociales. Este capítulo analiza los compromisos adquiridos por el Estado a través de acuerdos y tratados internacionales en el ámbito del medio ambiente, de los derechos humanos, y de los derechos de las poblaciones indígenas, y cómo estos se relacionan con los mecanismos de financiación para la internacionalización económica.

5.1 Responsabilidades relacionadas con los derechos humanos establecidas en la Organización de Naciones Unidas (ONU)

El análisis de las obligaciones transfronterizas de los Estados a través de los derechos humanos es todavía incipiente, puesto que no ha sido hasta el comienzo del siglo XXI que se ha comenzado a discutir en foros como la OCDE o la Unión Europea, principalmente gracias al impulso de ONGs de Estados Unidos y Canadá. No obstante está tomando una creciente importancia en la discusión sobre los impactos de los mecanismos de financiación para la internacionalización.

5.1.1 Funcionamiento básico y principales acuerdos ratificados por España

Las Naciones Unidas tienen un conjunto de acuerdos internacionales que los países suscriben voluntariamente y que completan la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A través de estos acuerdos, una vez suscritos, los países se comprometen al cumplimiento de una serie de obligaciones.

España ha firmado casi todos los acuerdos internacionales relacionados con los derechos humanos (ver Tabla 9) y por lo tanto está sometida a compromisos que, como veremos, pueden ser exigidos al evaluar el apoyo financiero para la internacionalización⁵⁴.

Tabla 9 Instrumentos internacionales de las Naciones Unidas y estado de ratificación por parte de España a 2 de mayo de 2008

Pacto	Fecha ratificación
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR o DESC) ⁵⁵	27 de abril 1977
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR)	27 de abril 1977
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR-OP1)	25 de enero 1985 ⁵⁶
Segundo Protocolo Facultativo destinado a abolir la pena de muerte (CCPR-OP2-DP)	11 abril 1991
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)	13 septiembre 1968 ⁵⁷
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	5 enero 1984

⁵⁴ Se puede obtener una información completa sobre la legislación internacional en derechos humanos en <http://www.ohchr.org/>

⁵⁵ Para ampliar la información sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en España consultar la web <http://www.descweb.org>

⁵⁶ Fecha de acceso.

⁵⁷ Fecha de acceso

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW (CEDAW-OP)	7 de julio 2001
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)	21 de octubre 1987
CAT-OP Protocolo opcional a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	04 de abril de 2006
Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)	6 diciembre 1990
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) relativo a la participación en los conflictos armados (CRC-OP-AC)	8 de marzo 2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (CRC-OP-SC)	18 diciembre 2001
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (MWC)	NINGUNA ACCIÓN
CED-Convención para la protección de todas las personas ante el secuestro forzado	27 de septiembre 2007 ⁵⁸
CPD – Convención para el derecho de las personas con discapacidades	3 de diciembre de 2007
CPD-OP Protocolo opcional a la Convención para el derecho de las personas con discapacidades	3 de diciembre de 2007
Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989	15 de febrero de 2007

Las obligaciones de los Estados en estos compromisos se estructuran en tres niveles: respetar los derechos, proteger los derechos y hacer efectivo los derechos.

- *Respetar* quiere decir abstenerse de manera directa o indirecta de privar a los individuos de sus derechos, incluyendo abstenerse de establecer un sistema institucional que privara de sus derechos a las personas o que pueda incentivar a otros a privarles de sus derechos.
- *Proteger* es forzar que se respete; evitar que aquellos que quieran privar a alguien de sus derechos lo hagan – ya sean miembros del gobierno, instituciones internacionales, empresas transnacionales, comunidades o cualquier persona.
- *Hacer efectivo* quiere decir ayudar a aquellos que se han visto necesitados porque ha habido una quiebra en las obligaciones de respetar y proteger sus derechos, y aquellos que han sido víctimas de desastres naturales –incluyendo aquellos sobre los cuales se tiene una especial responsabilidad. Esto incluye acciones legislativas, presupuestarias, jurídicas y otros mecanismos que faciliten el mejor entorno político por lograr los derechos.

En el ámbito de la promoción económica internacional se imponen obligaciones al gobierno explicitadas fundamentalmente en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para respetar y proteger los derechos humanos (PIDESC)*. Las obligaciones referentes a hacer efectivos los derechos humanos normalmente se concentran en las políticas de desarrollo.

⁵⁸ Solo firma

5.1.2 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC)

A diferencia de otros derechos de las Naciones Unidas, como por ejemplo los derechos políticos o civiles, dónde de manera explícita se indica que las obligaciones adquiridas por los estados imponen condiciones “en sus territorios y sometidos a su jurisdicción”, en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) se establece de manera explícita una serie de obligaciones más allá del territorio estatal (International Council on Human Rights Policy, 2003).

Los PIDESC establecen una serie de obligaciones del estado en torno a los siguientes temas:

- Trabajo
- Seguridad Social
- Familia
- Estándares de vida
- Salario
- Educación
- Participación en la vida cultural
- Cultura
- Identidad cultural

Así, por ejemplo, en el artículo 21 se establece: *“Cada país parte del presente acuerdo se compromete a realizar los pasos, individualmente y mediante la asistencia y cooperación internacional, especialmente técnica y económica, hasta los máximos niveles de los recursos disponibles, con el objetivo de conseguir progresivamente el logro de los derechos reconocidos en el presente acuerdo mediante todos los medios apropiados, incluyendo de manera explícita la adopción de las medidas legislativas adecuadas”*. Por lo tanto las obligaciones no se limitan al ámbito nacional sino que se extienden también al exterior e incorporan el ámbito legislativo. Esta perspectiva internacional ha sido posteriormente reforzada por los comentarios de interpretación realizados por las Naciones Unidas en ámbitos tan importantes como el del derecho a la alimentación (Ziegler, 2006).

Con la ratificación por parte de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) -entre otros tratados- el gobierno español está obligado a que en el exterior:

- Sus medidas políticas no violen los derechos humanos (respetar los derechos humanos).
- Supervisar que otros actores españoles, como por ejemplo las empresas, no contribuyan a la violación de los derechos humanos en otros países (proteger los derechos humanos).

También se establecen una serie de compromisos del Estado como actor en las decisiones tomadas en los Organismos Multilaterales, así como las adoptadas por ser miembro de los Organismos Multilaterales (Brot für die Welt et al, 2001).

Finamente algunos estudios señalan que también otros actores no estatales (como empresas o individuos) pueden tener obligaciones relacionadas con los derechos humanos, no limitándose por lo tanto éstos a la función de los estados. En este trabajo de investigación no trataremos este tema (en cuanto a las responsabilidades de las empresas ver por ejemplo (International Council on Human Rights Policy, 2002), para saber más sobre las responsabilidades individuales ver (International Council on Human Rights Policy, 1999)). Es importante, no obstante, remarcar que las operaciones relacionadas con la internacionalización apoyadas mediante recursos públicos siempre caen en la categoría de políticas públicas independientemente de la

forma de la institución que las apoya, y por lo tanto deben ser sujetas a las obligaciones firmadas por los estados respecto a los derechos humanos.

Esta visión ha sido reforzada por el informe de John Ruggie, Representante Especial a la Asamblea de las Naciones Unidas en derechos humanos y empresas transnacionales (SRSG) presentado el 7 de abril de 2008 (Ruggie, 2008) en el que se establece *“Las Agencias de Crédito a la Exportación (ECAs), representan no solo intereses comerciales sino también el interés público, deberían exigir a sus clientes que tomaran en consideración los potenciales impactos sobre los derechos humanos de sus actividades. Esto permitiría actuar a las Agencias de Crédito a la Exportación cuando existieran dudas serias sobre el impacto sobre los derechos humanos – evaluando así si el Apoyo del Estado debe o no continuar”*.

Como hemos visto en el capítulo anterior actualmente los mecanismos existentes no incorporan la evaluación del potencial impacto sobre los derechos humanos de las propuestas de inversión a apoyar, ni tampoco un seguimiento que asegure que las inversiones, una vez apoyadas con recursos públicos, no infrinjan los derechos humanos. El Estado por tanto no está asegurando que sus políticas públicas no violen los derechos humanos, ni que las empresas beneficiarias no contribuyan a la violación de los derechos humanos en otros países.

¿Constituye este enfoque un elemento demasiado genérico o impracticable en el ámbito del apoyo a la internacionalización? No. En la primavera del 2006 cuando CESCE estaba evaluando el apoyo de la iniciativa empresarial de ENCE en Uruguay (ver capítulo 3) la ONG Argentina CEDHA (Centro de Derechos Humanos y Ambiente) envió una carta tanto al ICO como a CESCE donde se señalaba que no se debía apoyar la inversión fundamentándose en una argumentación relacionada con las obligaciones del Estado en el exterior con relación a los derechos humanos (CEDHA, 2006)⁵⁹. Es decir, a medida que esta orientación va tomando fuerza a nivel internacional cada vez más se está poniendo en entredicho la situación actual de las ayudas a exportaciones e inversiones en el extranjero.

Ajustar los mecanismos de internacionalización al cumplimiento de los derechos humanos es cada vez más solicitado desde diversas ONGs de derechos humanos. ¿Es posible mejorar la práctica del Estado en la protección de los derechos humanos y las políticas de internacionalización? ¿Es posible desarrollar políticas de apoyo a la internacionalización que aseguren el cumplimiento de los derechos humanos? La respuesta es que técnicamente es posible, y otros países ya están empezando a mostrarlo. Se señalarán algunas posibilidades en el siguiente capítulo.

5.1.3 El marco de derechos de los pueblos indígenas

El *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*, también conocido como *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*⁶⁰ fue ratificado por España en febrero de 2007. Es un convenio con importantes implicaciones ambientales.

El propósito del Convenio es garantizar que los pueblos indígenas y tribales gocen plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, además de preservar la cultura de estos pueblos con los que se subraya que habrá de contarse

⁵⁹ Una justificación teórica sobre las obligaciones correspondientes se puede encontrar en (Brot für die welt et al, 2001).

⁶⁰ Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/indigenas.htm>. Última visita realizada en junio de 2008.

para ello con su participación. Uno de los aspectos más importantes del convenio es que no sólo garantiza los derechos de los indígenas de forma individual, sino también sus derechos colectivos como pueblo. Sus disposiciones afectan múltiples ámbitos: administración de justicia, derechos laborales, culturales, sobre la salud, educación, etc.

Destaca, por sus implicaciones ambientales y sobre la inversión, el reconocimiento de los derechos de la propiedad y la posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (artículo 14), la obligación de consultar con los pueblos indígenas cualquier explotación de los recursos naturales de sus territorios y la repartición de los beneficios (artículo 15), así como su derecho a participar en la utilización, conservación y administración de los recursos (artículo 15), la exigencia de evitar desplazamientos y si éstos se producen la obligación de compensar a las comunidades adecuadamente (artículo 16), igualmente es también importante la obligatoriedad del Estado de evitar la intrusión no autorizada en los territorios indígenas (artículo 18).

El Convenio 169 ha sido utilizado en numerosas ocasiones en conflictos de las poblaciones indígenas con inversiones exteriores principalmente en el ámbito extractivo o en las grandes represas hídricas. Las obligaciones Estatales en él establecidas si bien inicialmente están pensadas para ser activadas por los gobiernos de los países en los cuales éstos viven, esto último no se explicita, y por tanto puede interpretarse que también las obligaciones de participación y consulta son aspectos a considerar por los estados que ofrecen apoyos económicos para la inversión exterior en el caso que éstas inversiones se realicen en territorios indígenas.

Esta perspectiva ya ha sido adoptada por organismos multilaterales de financiación internacional como el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. Por ejemplo, el Banco Mundial establece que la participación informada y un “amplio apoyo de la comunidad” se requiere cuando los proyectos afectan a las comunidades indígenas (en cumplimiento de la Política operacional 4.10 de Poblaciones Indígenas) (Banco Mundial, 2005). En febrero de 2006, la Corporación Financiera Internacional (CFI), la rama de financiación privada del Banco Mundial, adoptó una nueva política “Sostenibilidad Ambiental y Social”, que también exige asegurar que los proyectos que tengan impactos negativos significativos tengan “un amplio apoyo de las comunidades” (CFI, 2006). Igualmente la CFI ha adoptado un nuevo conjunto de estándares de funcionamiento, donde se enfatiza la necesidad de realizar un procedimiento participativo en la evaluación ambiental y en los procesos de desplazamiento de población. También se enfatiza la necesidad de establecer negociaciones con los afectados, incluyendo las poblaciones indígenas, y se establece que un buen resultado de estos procesos de negociación incluyen un “memorandum de entendimiento, el establecimiento de unos principios compartidos y unos acuerdos por escrito” (CFI, 2006b).

Algunas agencias de crédito bilaterales ya han impulsado medidas en la dirección de vincular sus obligaciones con el Convenio 169, por ejemplo la entidad japonesa JBIC (con funciones similares a las realizadas por CESCE o ICO) requiere de manera explícita en sus guías que “se deben realizar esfuerzos por obtener el consentimiento de las comunidades indígenas afectadas una vez han sido plenamente informadas (JBIC, 2002)”.

En la nueva revisión de las recomendaciones para la gestión ambiental de las agencias de crédito a la exportación de la OCDE (OCDE, 2007b) se recomienda el uso de las políticas utilizadas por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, citadas anteriormente, en las evaluaciones de impacto ambiental que

deben utilizar las agencias de crédito a la exportación, no obstante la aplicación en España o no de las mismas es en estos momentos incierta.

Por otra parte el 13 de septiembre de 2007 las Naciones Unidas aprobaron en la Asamblea General, tras una negociación de más de veinte años, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. En ella los gobiernos establecen un conjunto de nuevas obligaciones que todavía no han sido incorporadas ni en las normativas de la OCDE para las agencias de crédito a la exportación, ni en las guías de funcionamiento de las organizaciones españolas. Destaca en la declaración la obligación de los estados de establecer mecanismos para prevenir y resarcir de todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeer las poblaciones indígenas de sus tierras, territorios o recursos y toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos (artículo 8), el derecho a negarse a desplazarse si no se cuenta con el consentimiento libre, previo e informado de la comunidad, y una compensación justa y la opción de regreso si es posible (artículo 10); nuevos derechos para mantener lugares arqueológicos, históricos o de importancia cultural (artículos 11, 12 y 25), derechos sobre la propiedad de las tierras, su gestión y la reparación si se produce algún impacto (artículos 25, 26, 27, 28), sobre la seguridad en la salud de los indígenas y la protección ante fenómenos contaminantes (29), entre otros muchos elementos.

Esta declaración si bien no es vinculante sí que marca la voluntad política de los Estados. En éste caso la aceptación por parte de España debería establecer un marco general sobre el cual establecer medidas a adoptar en los mecanismos financieros de internacionalización económica.

5.1.4 Las Normas de derechos humanos de Naciones Unidas sobre la responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas

Las *Normas de derechos humanos de Naciones Unidas sobre la responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas* fueron aprobadas el 26 de agosto de 2003 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (UNHCHR, 2003), pero no han sido aprobadas en el plenario de la Asamblea General de Naciones Unidas. Constituyen no obstante uno de los documentos de referencia internacional en cuanto a obligaciones de los Estados, su relación con las transnacionales y los derechos humanos, complementario a las cartas de los derechos humanos.

En estas Normas diversos elementos son importantes, pero destaca por su clara redacción el punto 1 donde se establece que:

Los Estados tienen la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos consagrados en la legislación internacional y nacional, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar, incluso velando por que las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respeten los derechos humanos. Dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia, las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tienen la obligación de promover y proteger los derechos humanos consagrados en el derecho internacional y en la legislación nacional, incluidos los derechos e intereses de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar.

Organismos como CESCE o COFIDES, como entidades que promocionan las actividades de internacionalización de la economía española, deben garantizar que los

proyectos que financien respeten los derechos humanos. No obstante, como hemos visto anteriormente no existen en la actualidad los mecanismos adecuados para que esto se produzca. No es extraño pues que en la misma reclamación explicada anteriormente CEDHA también denunciara el incumplimiento de las *Normas de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de las Empresas Transnacionales y otras empresas* (CEDHA, 2006).

5.2 Responsabilidades relacionadas con las “Directrices de la OCDE para empresas multinacionales”

Las *Directrices de la OCDE para empresas multinacionales* son recomendaciones, fuera del ámbito de las Naciones Unidas, dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales. Enuncian también algunos principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable. La primera edición se realizó el año 1976 y han ido evolucionando, la última versión es del año 2000 (OCDE, 2000)

Tal y como se establece en el punto 1 de las directrices, su voluntad es garantizar que las actividades de las empresas se desarrollen en armonía con las políticas públicas, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que se desarrolla la actividad, contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible⁶¹.

Son, hoy en día, uno de los máximos referentes como guías para evitar impactos ambientales y sociales no deseados en el ámbito internacional. Uno de los puntos fuertes de las Directrices es que constituyen una estructura que trata sobre los aspectos mínimos que se deben cumplir para muchos temas y no se centra únicamente en un aspecto concreto (medio ambiente, transparencia, etc.). Uno de los puntos débiles es que se trata de principios muy generales en ocasiones difíciles de verificar.

En caso de que algún actor social considere que una empresa transnacional no está cumpliendo estos mínimos puede denunciarlo en una oficina de la OCDE que funciona como punto de contacto en cada país miembro, ya sea en el país de origen de la transnacional o en el país dónde está realizando las actividades la empresa, si éste es de la OCDE. A partir de aquel momento se establece un proceso de negociación entre denunciantes, empresa y gobierno para garantizar que se logran estos mínimos comunes⁶².

Uno de los principales puntos débiles de las directrices es que no existen mecanismos de penalización por su infracción; únicamente constituye un descrédito para la empresa infractora. Aún así está claro que las directrices establecen algunas

Ejes de trabajo sobre los cuales se realizan las recomendaciones en las Directrices:

- Publicación de informes
- Ocupación y relaciones laborales
- Medio Ambiente
- Lucha contra la corrupción
- Intereses de los consumidores
- Ciencia y tecnología
- Competencia
- Fiscalidad

⁶¹ Ver web de la OCDE <http://www.oecd.org>

⁶² Este proceso se realiza en un entorno poco transparente y no público. Éste hecho es criticado por muchas organizaciones no gubernamentales que consideran que el proceso debería ser público y transparente.

obligaciones para el Estado, que como miembro de la OCDE debería cumplir. En ella se establece que⁶³:

“...el objetivo común de los gobiernos que han suscrito las directrices consiste en fomentar las contribuciones positivas al progreso económico, ambiental y social que pueden tener las empresas multinacionales, y reducir al mínimo las dificultades que causen sus actividades (...). Los gobiernos también pueden facilitar este objetivo manteniendo y fomentando normas y políticas adecuadas en apoyo a un desarrollo sostenible y comprometiéndose con las reformas permanentes que garanticen que la actividad del sector público sea eficiente y eficaz. Los gobiernos que han suscrito las Directrices se han comprometido a una mejora continua de sus políticas tanto nacionales como internacionales con vistas a mejorar el bienestar y los niveles de vida de todos los ciudadanos”.

Por lo tanto el gobierno español, al suscribir las Directrices de la OCDE, establece el compromiso para iniciar un proceso de mejora continua en el ámbito del control de impactos ambientales y sociales en sus políticas de internacionalización.

Debe señalarse que, además de sus funciones y obligaciones como legislador, cuando alguna de las empresas, creada y controlada por el gobierno para impulsar la internacionalización, como por ejemplo CESCE o COFIDES, apoya a proyectos que no respeten algunos de los aspectos de las Directrices son a su vez susceptibles de ser denunciadas en el respectivo punto de contacto de la OCDE. Si bien esto todavía no ha sucedido en España, sí que se ha dado en otros países con éxito en la reclamación (EEUU y Finlandia por ejemplo). Este hecho podría dañar gravemente la reputación del Estado en el exterior.

Algunas de las agencia de crédito a la exportación extranjeras, como la Belga Ducreire/Delcredere ha empezado a establecer las Directrices de la OCDE como marco de referencia, invitando a través de su “Política Ética” a las empresas exportadoras a cumplirlas y estableciendo como obligatorio su conocimiento (si bien no su cumplimiento). También la agencia de crédito a la exportación holandesa Altradius exige a las empresas a las que apoyan que conozcan las Directrices y que “realicen todo el esfuerzo posible para su cumplimiento” (International Rivers Network, 2008).

5.3 Responsabilidades basadas en los compromisos ambientales aprobados por España

La legislación ambiental es muy diversa y no existe una única institución de referencia. El Estado ha firmado numerosos compromisos internacionales.

Ya desde inicios del siglo XX se crearon acuerdos o convenios internacionales que se ocupan, de manera más o menos directa, de temas ambientales con un enfoque que los orienta a un área geográfica determinada o a la protección de alguna especie en un entorno determinado (por ejemplo las zonas húmedas). Poco a poco, y principalmente durante las décadas de los 70 y 80, antes de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio ambiente y Desarrollo, se empezaron a desarrollar instrumentos legales más amplios que se preocupan por el deterioro del medio ambiente global. A continuación se señalan algunos de los más importantes (García-Fernández y Rey-Santos, 2005):

⁶³ Artículo 10 del prólogo.

- La Convención relativa a zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 1971). Fue firmada en 1971 en la ciudad de Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971 y entró en vigor el 21 de diciembre de 1975. Es conocida habitualmente como Convención Ramsar y ha sufrido numerosas modificaciones hasta la actualidad⁶⁴. Fue adoptada por España en 1982.
- La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, CITES (Washington, 1973)⁶⁵. Reglamenta la exportación, re-exportación e importación de plantas y animales, vivos o muertos, y de sus partes. Entró en vigor en España el año 1986.
- La Convención sobre la conservación de especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 1979)⁶⁶. Entró en vigor en 1983 y España empezó a aceptar sus primeros compromisos en 1985.
- El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985)⁶⁷ y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la Capa de Ozono (1987)⁶⁸. En España entraron en vigor en 1988 y ha ido suscribiendo las diversas modificaciones que se han llevado a cabo.
- El Convenio de Basilea sobre el Control de Movimiento Transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación (1989)⁶⁹. Este convenio, orientado a intentar evitar la exportación a residuos peligrosos en los países del Sur, fue ratificado por España en 1994. Posteriores modificaciones, que limitan todavía más el comercio de residuos, están pendientes de entrada en vigor, pero España ya las ha aceptado. Por el contrario un nuevo documento presentado el año 1999 donde se habla de responsabilidad y compensación por los impactos del movimiento transfronterizo de residuos, que tampoco ha entrado en vigor, por el momento no ha sido aceptado por España.

En 1992 tuvo lugar la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo (CNUMAD, Río de Janeiro, 1992). Esta reunión tuvo gran resonancia en la agenda política internacional. Como resultado se obtuvieron varios documentos que si bien no tienen cariz de obligatoriedad sí que constituyen referentes a tener en consideración en el ámbito de las relaciones internacionales y muy en particular en el ámbito de las políticas de internacionalización de la economía. Entre ellos destacan la Declaración de Río⁷⁰ (donde se reafirman aspectos tan importantes como la definición de desarrollo sostenible, el principio de quien contamina paga, la responsabilidad compartida pero diferenciada de los Estados, los derechos de información y participación, el principio de precaución, la necesidad de equilibrar comercio y medio ambiente, o la necesidad de evitar la reubicación o transferencia de procesos contaminantes entre estados), y la Agenda o Programa 21⁷¹, que se ha constituido en un referente global en la gestión ambiental.

Posteriormente se han continuado desarrollando instrumentos legales en el ámbito internacional, tomando como base referente los resultados de la Reunión cumbre de Río. A continuación señalamos algunos de los principales:

⁶⁴ <http://www.ramsar.org/indexsp.htm>

⁶⁵ <http://www.cites.org/>

⁶⁶ <http://www.cms.int/index.html>

⁶⁷ http://ozone.unep.org/spanish/Treaties_and_Ratification/2A_vienna_convention.asp

⁶⁸ http://ozone.unep.org/spanish/Treaties_and_Ratification/2B_montreal_protocol.asp

⁶⁹ <http://www.basel.int>

⁷⁰ http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm

⁷¹ <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>

- El protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997)⁷². España lo ratificó como parte de la Unión Europea y entró en vigor en 2005.
- El Convenio de Róterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (1998)⁷³. Entró en vigor el año 2004 y España lo ha ratificado como parte de la Unión Europea. Trata de establecer la responsabilidad compartida y esfuerzos conjuntos para proteger la salud humana y el medio ambiente frente a la utilización irracional de los plaguicidas.
- El protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000)⁷⁴. España lo ratificó en el año 2003. Este acuerdo trata de contribuir a garantizar un nivel de protección adecuado en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización segura de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en consideración los riesgos para la salud humana y centrándose en los movimientos transfronterizos.
- El Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes fue adoptado el año 2001⁷⁵. España lo ratificó el año 2004, año en el que entró en vigor. Su objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes. Por lo tanto se orienta a reducir y finalmente eliminar la producción y utilización de varios productos químicos.

No en todas estas convenciones y acuerdos se establecen explícitamente obligaciones transfronterizas, sino que en muchas de ellas las obligaciones de los estados se limitan a su propio territorio, por lo tanto tienen limitaciones en el ámbito estrictamente legal. Aún así sería una remarcable incoherencia de políticas promover en el exterior, con recursos públicos, políticas ambientales que fueran en contra de los propios convenios internacionales firmados por España.

Finalmente se debe señalar que el año 2002 tuvo lugar en Johannesburgo la llamada Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Río + 10), dónde de nuevo se encontraron los principales líderes mundiales con el fin de evaluar el resultado de la cumbre de Río 10 años después. Como resultado principal se produjo una nueva declaración política y un plan de implementación⁷⁶. En el punto 27 de la declaración política se establecen una serie de obligaciones para el sector privado: *“Convenimos que en la realización de sus actividades legítimas el sector privado, incluyendo tanto las grandes como las pequeñas empresas, tienen la obligación de contribuir a la evolución de las comunidades y sociedades equitativas y sostenibles”*. En este sentido, hace falta recordar que actualmente sólo algunos de los mecanismos de financiación para la internacionalización tienen sistemas de evaluación de los impactos ambientales que producen las inversiones, y además todavía son muy insuficientes. Tampoco tienen, como hemos visto, mecanismos adecuados y suficientes de evaluación de impacto sobre el desarrollo del país dónde se produce la inversión, y en particular sobre la equidad.

⁷² <http://unfccc.int/2860.php>

⁷³ http://www.pic.int/es/viewpage.asp?id_cat=0

⁷⁴ <http://www.biodiv.org/biosafety/default.aspx?lg=1>

⁷⁵ <http://www.pops.int/>

⁷⁶ <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/> Última visita realizada en abril 2008.

6 Propuestas de actuación realizadas por ONGs

Como hemos visto en los capítulos anteriores, existen algunas deficiencias en los sistemas de gestión ambiental y social de los mecanismos de apoyo financiero a las exportaciones e inversiones españolas. En el capítulo cuatro y cinco se han ido señalando algunas agencias de crédito a la exportación de otros países que llevan a cabo mejores prácticas que las españolas en ámbitos como la gestión ambiental, la transparencia o la corrupción. No obstante continúan existiendo algunas limitaciones en el marco de la OCDE que podrían ser abordadas conjuntamente por todos los países (también España) para establecer un campo de juego común con unos mecanismos de gestión ambiental y social más efectivos. En este apartado se expondrán algunas propuestas realizadas por ONGs en el ámbito internacional que completarán la perspectiva española ofrecida hasta el momento.

6.1 Medio ambiente

Según numerosas ONGs las guías actuales consensuadas en la OCDE para las Agencias de Crédito a la Exportación se han demostrado insuficientes para conseguir frenar algunos proyectos con impactos negativos en los países donde se produce la inversión⁷⁷. Esto se debe principalmente a cuatro aspectos: la existencia de una cláusula que permite ignorar las condiciones establecidas para la evaluación ambiental de los proyectos como norma general, las insuficiencias en el ámbito de la transparencia, participación y consenso establecidas en las recomendaciones, la no discriminación de sectores sobre los cuales apoyar la inversión, y el incumplimiento en el seguimiento y monitorización de las obligaciones establecidas. A continuación se tratan brevemente los cuatro aspectos.

6.1.1 Cláusula de excepcionalidad

Las recomendaciones ambientales para las agencias de crédito a la exportación de la OCDE establecen unos requisitos mínimos de evaluación ambiental de los proyectos. En ellos se señala que el proyecto debe cumplir los mínimos establecidos por varios organismos internacionales. No obstante el artículo 13 de las citadas recomendaciones ofrece la posibilidad de incumplir estos estándares internacionales, siendo suficiente con justificarlo al Secretariado de la OCDE.

13. Los proyectos deberían, en todo caso, cumplir con los estándares locales. También se espera que los proyectos cumplan los estándares internacionales contra los cuales se han comparado en el caso que éstos sean más exigentes que los estándares locales. Sin embargo, en casos excepcionales, un miembro puede decidir apoyar a un proyecto que no cumple los estándares contra los cuales se ha comparado, en cuyo caso, el miembro debe informar y justificar los estándares utilizados de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.

Esta cláusula ya ha sido utilizada recientemente en el conflictivo proyecto de la represa Turca de Ilisu (apoyada por las Agencias de Crédito a la Exportación de Alemania, Austria y Suiza) que implicará cuanto menos el desplazamiento de 55.000 personas y la inundación de una ciudad histórica de gran importancia⁷⁸.

⁷⁷ Ver www.eca-watch.org para encontrar numerosos casos conflictivos.

⁷⁸ Ver www.eca-watch.org para tener una información actualizada.

La red Eca-Watch ha solicitado repetidamente la eliminación de esta cláusula, por ahora sin éxito⁷⁹.

6.1.2 Transparencia, participación y consenso

Tampoco, en las recomendaciones ambientales para las agencias de crédito a la exportación de la OCDE, se garantizan unos adecuados procesos de información, participación y consenso. Por ejemplo, los acuerdos actuales no garantizan la participación de los grupos de interés del país de donde se consiguen los recursos financieros (en este caso, por ejemplo, no garantizan la participación de ONGs españolas u otros actores interesados⁸⁰). Igualmente no establecen unos mínimos sobre la calidad de la consulta y participación realizada en las evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos con más impacto, desplazando esta responsabilidad exclusivamente al promotor del proyecto. Respecto al desplazamiento de población las recomendaciones actuales no fuerzan a la participación de la ciudadanía en estos casos, sino que sólo fuerzan a la consulta cuando los desplazados son indígenas.

Algunos de las propuestas de mejora para las guías de implementación que deberían incorporarse en estos mínimos comunes para las Entidades de Crédito a la Exportación de la OCDE son, según la red de ONGs Eca-Watch, los siguientes (Hildyard, 2006):

- Aumentar el plazo de información sobre las Evaluaciones de Impacto Ambiental de 30 a 60 días
- Asegurar mecanismos para las agencias a la exportación que garanticen que las comunidades afectadas han sido consultadas y plenamente informadas de los impactos de los proyectos, y han sido involucradas de manera activa en el proceso de toma de decisiones de las evaluaciones ambientales y de la planificación de compensaciones y desplazamientos.
- Establecer mecanismos para asegurar que el proceso de consulta es participativo, iterativo y se ha realizado desde las primeras fases de la planificación.
- Modificar los mecanismos de gestión para garantizar que como mínimo se realizan consultas públicas tanto en el momento en el que se determina el alcance (identificación de los aspectos que se han de incorporar a las evaluaciones ambientales y sociales, los planes de acciones y los planes de desplazamientos), como en el momento en que se publican los borradores de las evaluaciones y los planes.
- Exigir que todos los proyectos con importantes impactos ambientales y sociales tengan de manera demostrable una aceptación pública y un amplio apoyo de la comunidad, evidenciado, por ejemplo, mediante acuerdos negociados con los representantes de las comunidades. Los representantes de las comunidades deberán ser identificados vía los sistemas locales existentes de representación política y deben ser reconocidos como portavoces legítimos de las comunidades.
- Igualmente se recomienda que las Agencias de Crédito a la Exportación hagan pública una evaluación propia, independiente, del proceso de consulta y

⁷⁹ Ver por ejemplo: http://www.eca-watch.org/problems/fora/oecd/CommonApproaches/ECAW_Common_Approaches_29jun07.htm Última visita junio 2008.

⁸⁰ Los fallos en este punto se han notado en la negación de participación en el proceso de apoyo de CESCE en Uruguay apuntados anteriormente.

acuerdos negociados con las comunidades indígenas realizados por los promotores del proyecto.

- A escala nacional es necesario que las Agencias de Crédito a la Exportación introduzcan procedimientos de consulta nacionales, con los principales actores, incluyendo organizaciones indígenas y sus representados. Igualmente los resultados de estas consultas deben ser públicos.

6.1.3 Discriminación de sectores a los que se apoya

Eca-Watch ha solicitado en varias ocasiones la eliminación de todo apoyo a las inversiones que se realicen en determinadas zonas especialmente sensibles por sus características ecológicas, así como a algunos sectores y tecnologías.

En particular ha puesto especialmente énfasis en la eliminación del apoyo a aquellos sectores tecnológicos que influyen significativamente en la aceleración del cambio climático a través de la emisión de gases de efecto invernadero⁸¹. La importancia global de las Agencias de Crédito a la Exportación en este ámbito queda clara si tenemos en cuenta que en sectores como el petróleo, gas o minería el apoyo financiero de las Agencias de Crédito a la Exportación en los países en desarrollo es aproximadamente el doble que la financiación de todos los bancos de desarrollo multilaterales juntos. La mitad de todas las nuevas emisiones de gases de efecto invernadero de origen industrial en los países en desarrollo tienen algún tipo de apoyo de las Agencias de crédito a la exportación (Schäfer, 2008).

Igualmente también se ha solicitado en varias ocasiones la eliminación de los apoyo a la tecnología nuclear⁸².

Finalmente también se ha solicitado en varias ocasiones que no se apoyen proyectos en el ámbito forestal en zonas cercanas a Parques Naturales, zonas de alto valor ecológico, con conflictos sobre las tierras, o para conversión a plantaciones de palma aceitera (FERN, 2008)

Por ahora éstos objetivos no han sido conseguidos.

6.1.4 Incumplimiento en el seguimiento y evaluación de las obligaciones establecidas

Eca-Watch ha denunciado en varias ocasiones el incumplimiento de las obligaciones en el seguimiento y evaluación de los proyectos, así como la no existencia de sistemas de penalización en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas por parte de los inversores. Para evitar ambos aspectos ha realizado recomendaciones detalladas que se pueden encontrar en (Friends of the Earth France, 2006) y se agrupan en cuatro aspectos principales.

- La necesidad de establecer un procedimiento transparente e inclusivo de mitigación y de seguimiento mediante el cual se establezca la metodología por la que se fijarán públicamente cuales son las compensaciones que llevarán asociadas la realización del proyecto en el exterior, las medidas de mitigación, así como se establezcan contractualmente las responsabilidades y sanciones

⁸¹ Ver por ejemplo el posicionamiento de Eca-Watch ante la última revisión de las recomendaciones de la OCDE para los créditos a la exportación: http://www.eca-watch.org/problems/fora/oced/ECAW_OECD_CA_Review_6jan06.html. Última visita junio 2008.

⁸² Ver <http://www.eca-watch.org/problems/energy/index.html#nuclear>. Última visita junio 2008.

en caso de incumplimiento por parte del inversor o de subcontratistas de las condiciones previstas en el proyecto.

- La necesidad de establecer una política pública que asegure un seguimiento ambiental y social de los proyectos. Igualmente antes de la aprobación de cualquier proyecto debe establecerse un plan de seguimiento mínimo de tres años con todas las características necesarias, incorporando la realización de informes anuales. La verificación del cumplimiento de las medidas planificadas debe ser realizada por la propia agencia de crédito a la exportación, no por los inversores.
- La extensión de los planes de seguimiento y establecimiento de medidas de mitigación/compensación para todos los proyectos, y no sólo los de categoría A, así como su publicación a través de la web. La limitación de los apoyos a aquellos proyectos que las Agencias de Crédito a la Exportación pueda evaluar con capacidad técnica suficiente.
- La información pública de todo tipo de información recogida, incluyendo informes de evaluación social y ambiental, durante la fase de implementación del proyecto y durante el seguimiento previsto, incluyendo los problemas encontrados y la opinión de grupos de la sociedad civil.

6.2 Salvaguarda de los derechos humanos

La necesidad de incorporar sistemas activos para salvaguardar los derechos humanos por parte de las Agencias de Crédito a la Exportación es una demanda creciente en los movimientos sociales (Keenan, 2008).

Existen metodologías diseñadas para asegurar que no se producen vulneraciones de los derechos humanos en los proyectos apoyados con recursos públicos. Estos mecanismos se fundamentan en aplicar sistemáticas de evaluación y control de derechos humanos como parte de la evaluación de los proyectos (se pueden ver algunos ejemplos en (Halifax Initiative Coalition, 2004)).

“Las Agencias de Crédito a la Exportación (ECAs), representan no solo intereses comerciales sino también el interés público, deberían exigir a sus clientes que se tomaran en consideración los potenciales impactos sobre los derechos humanos de sus actividades. Esto permitiría actuar a las Agencias de Crédito a la Exportación cuando existieran dudas serias sobre el impacto sobre los derechos humanos – evaluando así si el apoyo del Estado debe o no continuar”

John Ruggie, Representante Especial a la Asamblea de las Naciones Unidas en derechos humanos y empresas transnacionales (SRSG). Informe presentado el 7 de abril de 2008

Algunos actores argumentan que la evaluación de los impactos sobre los derechos humanos de los proyectos ya está incluida en la *evaluación política del riesgo* (antes de cada proyecto las agencias públicas evalúan el nivel de riesgo político del país receptor y el riesgo político del proyecto, al conjunto de ambos riesgos se le llama evaluación política del riesgo).

En el riesgo político del país receptor se incluyen aspectos como las inequidades del país, las actitudes del gobierno ante la inversión directa exterior, la relación entre el inversor y el gobierno, la corrupción, la estabilidad del gobierno, los mecanismos de resolución de discrepancias, el riesgo de violencia política, estabilidad monetaria, riesgo de expropiación, etc. Dentro de esta evaluación se pueden incluir algunos aspectos relacionados con los derechos humanos, como por ejemplo la existencia de desplazados, los conflictos históricos similares, la legitimidad del gobierno, conflictos étnicos o religiosos, etc.

En el caso de los riesgos políticos del proyecto se estudian aspectos como las relaciones con las poblaciones potencialmente afectadas, los costes y beneficios para las comunidades locales, etc.

El riesgo político es la suma del riesgo político del país y del riesgo político del proyecto. Cuanto más alto es el riesgo político más duras serán las condiciones para la empresa privada para conseguir la financiación o el seguro⁸³.

Estas evaluaciones de riesgo político no son suficientes para asegurar que no se producen impactos negativos sobre los derechos humanos por varias razones. En primer lugar se centran en evaluar los riesgos para la actividad económica que está siendo evaluada para ser apoyada, y no en los riesgos que implica la ejecución del proyecto sobre la población, especialmente si la población está tan desprovista de poder que no puede protestar. Por lo tanto sirven básicamente para que no se produzcan daños inesperados sobre la financiación o el seguro de la actividad económica. Prácticamente nunca se establecen condicionalidades fuertes al proyecto para proteger a las comunidades. En segundo lugar no se cubren todos los impactos sobre los derechos humanos, sólo aquellos que claramente pueden perjudicar al proyecto y obviando los demás posibles impactos.

Actualmente los mecanismos financieros de apoyo a la internacionalización también pueden tratar algunos aspectos relacionados con los derechos humanos de manera colateral mediante las evaluaciones de impacto ambiental que se piden a algunas de las inversiones. Este conocimiento es, no obstante, insuficiente y muy parcial, puesto que las evaluaciones de impacto ambiental se centran principalmente en aspectos ambientales clásicos como los hábitat naturales, la diversidad biológica, la hidrología, la calidad del agua o los impactos sobre la salud, etc., pero pocas veces se tratan los impactos sociales y económicos de manera detallada. En algunos casos las evaluaciones de impacto incorporan también aspectos relacionados con minorías, género, redes sociales y actividades económicas, aun cuando normalmente estas consideraciones no son aspectos prioritarios de la evaluación.

Vemos pues que hoy en día los organismos de apoyo a las inversiones directas en el exterior no tienen mecanismos adecuados para asegurar que la administración pública (a la cual pertenecen orgánicamente o por función delegada) cumple, cuando apoya determinadas actividades privadas en el exterior, sus compromisos con los derechos humanos, y sigue las obligaciones adquiridas por el Estado en cuanto a respetar, proteger y lograr estas derechos. Para ello sería necesario que estos organismos aplicaran sistemáticamente procesos de *Evaluación de Impacto sobre los Derechos Humanos* que permitieran no sólo asegurar que no se apoyan vulneraciones a los derechos humanos, sino que también lo pueden mostrar a la ciudadanía de una manera clara, asegurando así un buen uso de los recursos públicos.

Por ello deberían establecer mecanismos que aseguren que aspectos tan importantes como el derecho a no ser discriminado, a disfrutar de unas condiciones adecuadas de vida, el derecho a la libertad de expresión, a la asociación, a no ser arrestado arbitrariamente, a los derechos básicos de seguridad, a la información y a la participación en los procesos de decisión, a no ser desplazado sin un correcto y justo tratamiento y compensación estén asegurados en los proyectos apoyados con recursos públicos.

⁸³ En ocasiones las valoraciones políticas pueden alterar estas prácticas, en este caso el gobierno decide “subvencionar” la transacción más allá de lo recomendado desde la perspectiva técnica, por ejemplo, para promover determinados sectores industriales. En el caso español históricamente algunas operaciones navales y militares se pueden incluir en estas condiciones.

Los mecanismos de *Evaluación de Impacto sobre los Derechos Humanos* existentes se podrían fundamentar en las mejores prácticas definidas en varias temáticas por organismos y estudios reconocidos en el ámbito internacional. Algunos ejemplos son las evaluaciones de impacto del conflicto realizadas por International Alert (Conflict Risk Impact Assessment), las recomendaciones derivadas de la Evaluación de Industrias Extractivas del Banco Mundial, el proyecto de Evaluación del cumplimiento de los derechos humanos y empresa (Human Rights and Business Project's Human Rights Compliance Assessment), las salvaguardas de la Corporación Financiera Internacional, el libro de Evaluación de los derechos humanos NORAD, las normas sobre transnacionales de las Naciones Unidas, los informes de la Comisión Mundial sobre Represas, etc. A partir de estas recomendaciones parciales se han creado diversos métodos de *Evaluación de Impacto de los Derechos Humanos*. Algunos de los mejores mecanismos de que podrían aplicar los organismos españoles se listan en el Recuadro 8 (Reilly-King, 2005)⁸⁴:

Recuadro 8 Mecanismos existentes de Evaluación de Impacto de los Derechos Humanos para proyectos

- *Danish Institute for Human Rights* – Human Rights Compliance Mechanism
- *International Alert* – Conflict Risk Impact Assessments
- *Rights and Democracy* – Human Rights Impact Assessment for Communities
- *Women's Edge* – Gender Impact Assessment of Trade Agreements
- *UNDP and UN High Commission for HR* – Human rights impact assessment for trade agreements
- *Halifax Initiative* – Rights-based approach to project finance

También se podrían realizar acciones complementarias al establecimiento de sistemas de evaluación de impacto de los derechos humanos, como por ejemplo corresponsabilizar, mediante las adecuadas medidas legislativas, a las agencias que apoyan los proyectos privados en el exterior en caso de incumplimiento de los derechos humanos. Otra posibilidad sería mejorar la transparencia de todas las operaciones. Estas acciones son viables y completan los mecanismos de evaluación de impacto de los derechos humanos, garantizando así un marco más adecuado para la utilización de los recursos públicos en el exterior.

La agencia de crédito canadiense EDC, que había sido anteriormente criticada por el incumplimiento de los derechos humanos en algunos de los proyectos que apoyaba, anunció en mayo de 2008 el establecimiento de una política de derechos humanos y el compromiso de establecer un nuevo sistema de evaluación previa a la aprobación de los proyectos para asegurar la salvaguarda de estos derechos⁸⁵.

6.3 Lucha contra la corrupción

En relación con la lucha contra la corrupción como hemos visto, en 2006 la OCDE incorporó una nueva serie de obligaciones que deben cumplir todas las agencias de financiación bilateral para el apoyo a la internacionalización (OCDE, 2006). El nuevo marco de la OCDE no siempre incluye las mejores prácticas en el ámbito internacional,

⁸⁴ Más información sobre los mecanismos de evaluación de impacto de los derechos humanos se puede encontrar en <http://www.humanrightsimpact.org/> Última visita junio de 2008.

⁸⁵ http://www.edc.ca/english/docs/news/2008/mediaroom_14502.htm Última visita junio de 2008.

algunas de las insuficiencias y posibles mejoras que la red Eca-Watch considera son las siguientes (ECA-Watch, 2006)⁸⁶:

Agentes y comisiones:

- *Entrega de información:* El acuerdo actual exige a los exportadores y a los solicitantes de apoyo que informen de las identidades y cantidades utilizadas como comisiones sólo si se solicita explícitamente. En otras muchas organizaciones la información se publica de forma proactiva y sistemática, no únicamente bajo demanda.
- *Información parcial:* Los nuevos acuerdos no requieren que los exportadores y solicitantes informen sobre el lugar dónde se hizo el pago o sobre la relación entre agente y comprador.

Histórico de corrupciones:

- *Verificación limitada:* Sólo se exige que las agencias de crédito a la exportación comprueben si los exportadores/solicitantes aparecen actualmente en la lista de penalizados de las principales organizaciones financieras internacionales. No se incluyen otras fuentes de información, que se podrían verificar, como pueden ser las internas nacionales ni el histórico de las mismas.
- *Alcance insuficiente de la verificación:* no existe la obligación por parte del exportador o del solicitante de informar si han existido problemas por corrupción por partes de los subcontratantes o asociados relacionados con la inversión.

Sanciones a la corrupción:

- *Medidas correctivas y preventivas internas:* El nuevo acuerdo requiere que las agencias de crédito a la exportación tomen medidas para verificar que ningún exportador o solicitante que haya sido inhabilitado, multado o condenado por corrupción se pueda beneficiar de sus servicios si no ha tomado las medidas adecuadas para evitar esta problemática. Sólo sugiere medidas que “podrían” ser realizadas por las ECAs: cambiar a las personas implicadas, adoptar un sistema de gestión anticorrupción y someterlo a auditoría, etc. Estas medidas son discrecionales y no están bien definidas.
- *Inhabilitación:* Las nuevas medidas no exigen que las entidades de crédito a la exportación inhabiliten a las compañías que han sido condenadas por corrupción exterior, incluso en los casos donde el exportador o solicitante aparece en las listas del Banco Mundial u otras instituciones financieras internacionales, o hayan sido inhabilitados por cortes de justicia nacionales o por algún mecanismo administrativo equivalente, etc. La no-obligatoriedad de inhabilitación va en contra de las tendencias actuales. El cruce información sobre inhabilitaciones está actualmente promoviéndose en muchas de las agencias de financiación internacional.

Información sobre corrupción:

- *Nivel de evidencia.* A las agencias de crédito a la exportación sólo se les exige que informen a las agencias de justicia nacional si existe una evidencia creíble de corrupción. En el acuerdo internacional no se pide que se informe sobre las sospechas de corrupción. No está claro por qué razón se ha establecido un

⁸⁶ Estas prácticas también podrían ser aplicadas directamente por las entidades españolas sin que se requiera los acuerdos multilaterales

estándar tan exigente antes de informar a las autoridades competentes, y no por ejemplo se ha establecido como suficiente la existencia de indicios de posible corrupción.

- *Apoyo a las filtraciones*: Los nuevos acuerdos no exigen que las ECAs establezcan procedimientos adecuados para facilitar la recogida de información mediante filtraciones, ya sea por parte de los propios empleados de las Agencias de Crédito a la exportación o por personas externas. En los organismos de financiación multilateral se ha demostrado que esta medida es adecuada para luchar contra la corrupción.

Monitoreo del cumplimiento de las nuevas obligaciones

- Los nuevos acuerdos no establecen ningún sistema de monitoreo cruzado entre agencias de diferentes países para asegurar que los estándares contra la corrupción utilizados entre las agencias de diferentes países sean similares.

Estas medidas sobre corrupción dirigidas a los mecanismos públicos de apoyo a la internacionalización deberían, para conseguir una mayor efectividad, ser complementadas por una legislación específica sobre paraísos fiscales, aspecto éste de máxima importancia pero que por su magnitud recae más allá de los límites de este estudio.

6.4 Gestión de la deuda externa

Como hemos visto en el capítulo 4 algunos de los mecanismos de financiación pública para la internacionalización pueden acabar generando deuda externa en los países receptores de la inversión o importación. Esta constatación ha hecho que ONGs del ámbito de la cooperación y de la deuda externa realicen también propuesta relacionadas con mecanismos como el FAD y los seguros de crédito a la exportación gestionados por CESCE.

Ante la problemática de la deuda externa y ante la existencia de casos de ilegitimidad (cómo se ha explicado también en el capítulo 4) numerosas ONGs consideran que se necesitarían una serie de nuevos enfoques en la gestión de la deuda externa que no sólo se centren en medidas de gestión de deuda ya existente, sino que incorporen aspectos sobre los mecanismos que generan nueva deuda y tengan un enfoque centrado en la corresponsabilidad. A continuación se señalan algunas de las propuestas realizadas por la campaña ¿Quién debe a quién?⁸⁷:

- La deuda externa no debe ser exigida cuando su pago ponga en peligro la vida de sus ciudadanos e impida la satisfacción de sus necesidades básicas (soberanía alimentaria, educación, salud, vivienda digna, etc.).
- Debe procederse a una moratoria, sin acumulación de intereses, en el cobro de la deuda de los 82 países deudores del estado español con el fin de realizar *Auditorías Públicas Integrales*⁸⁸.
- Deben realizarse *Auditorías Públicas Integrales* de la deuda de los 82 países deudores del Estado español con el objeto de determinar la legitimidad o ilegitimidad de la deuda exigida.
- Se demanda la abolición inmediata e incondicional de todas las deudas ilegítimas.

⁸⁷ Obtenido del documento de demandas de la campaña ¿Quién debe a quién? www.quiendebeaquien.org

⁸⁸ Auditoría Pública Integral es aquella auditoría que, a cargo de los fondos públicos del Estado español, analizará las consecuencias sociales, económicas, políticas y ecológicas que el pago de la deuda externa ejerce sobre un país deudor, dando como resultado la legitimidad o ilegitimidad de la misma.

- Se exige la demanda de restituciones y responsabilidades judiciales a aquellas personas y/o instituciones que permitieron, fomentaron e hicieron uso de créditos ilegítimos.
- Se solicita la utilización del mecanismo de conversión de deuda únicamente para aquellos casos en que ésta sea considerada como legítima en el proceso de *Auditoría Pública Integral*. Siempre y cuando esta opción sea aceptada de forma coordinada tanto por la sociedad civil del país deudor como por su gobierno.
- Se demanda la eliminación de los créditos FAD como instrumento de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), el completo rediseño o eliminación de CESCE, la no contabilización de la cancelación de la deuda como AOD, y la desaparición de la exigencia de garantía soberana.
- Se demanda no utilización de los mecanismos públicos de apoyo a la exportación para impulsar actividades de transnacionales españolas que comporten impactos ambientales y sociales negativos en los países empobrecidos. Se exige el establecimiento de mecanismos públicos de control, evaluación, denuncia y asunción de responsabilidades.
- Se exige el reconocimiento de la deuda ecológica adquirida con los países empobrecidos, el establecimiento de mecanismos para su restitución y la aplicación de políticas que eviten una nueva generación.
- Se demanda el impulso, en el marco internacional, de auditorías públicas integrales tanto de la deuda multilateral como de la privada, la exigencia de responsabilidades y restituciones a aquellos que permitieron la generación de deudas ilegítimas y se aprovecharon de ellas, así como la inmediata abolición de todas ellas.

7 Discusión

En este apartado discutiremos, a partir del caso de estudio y la información expuesta en los capítulos anteriores, cuáles son las áreas principales de actuación en el marco de las posibles mejoras en la gestión ambiental y social de los mecanismos financieros de apoyo público a la internacionalización económica. Tal como se ha señalado en el capítulo metodológico lo haremos a partir del concepto de justicia ambiental analizado desde cuatro dimensiones: distributiva, reconocimiento, procedimental y de capacidades.

7.1 Aspectos distributivos de la justicia ambiental

Desde la perspectiva de los aspectos distributivos en el marco de la justicia ambiental la pregunta clave para iniciar el análisis es ¿Qué efectos sobre la distribución de impactos y beneficios ambientales y sociales están ejerciendo los mecanismos financieros de apoyo público a la internacionalización?

Para analizar esta pregunta se discutirán tres ámbitos: la necesidad de limitar las actividades beneficiadas de la financiación para la internacionalización, la necesidad de establecer mecanismos de responsabilidad ambiental efectivos en el ámbito internacional para las actividades beneficiarias, y la necesidad de establecer mecanismos y estándares que eviten el dumping ambiental y social.

7.1.1 Limitaciones en el uso de los mecanismos de financiación pública para la internacionalización

La lógica subyacente a la utilización de recursos públicos para financiar la internacionalización ha ido variando en el tiempo. Si bien los principios teóricos se realizaron en los años 80, durante prácticamente 20 años no se ha producido una reflexión en profundidad de su función en la sociedad aunque el entorno ha variado significativamente.

Tradicionalmente se señalaba que sus funciones principales eran:

- *Corregir los fallos de mercado.* Permitiendo así el acceso al préstamo y a la inversión extranjera a países que por ejemplo por sus condiciones históricas no tienen acceso, o a países con poca información disponible.
- Asumir los riesgos que el sector privado del seguro no quiere o no puede asumir (por ejemplo por falta de información).
- Asegurar el “campo de juego” común para la competición internacional de las empresas.
- En general eran consideradas como entidades de “último recurso” para el sector empresarial privado, orientadas a operaciones de alto riesgo y largo plazo

No obstante progresivamente el mercado privado ha ido ocupando cada vez más espacio, y algunas de las agencias de crédito a la exportación han ido perdiendo cuota de mercado. En la actualidad al entorno de la función de las Agencias de Crédito a la Exportación existen dos tendencias principales (Ascari, 2007):

- Continuar como aseguradoras de *último recurso*, es decir aseguradoras que tratan de no interferir con el libre mercado, operando sólo cuando éste no es viable y limitando las subvenciones a los exportadores nacionales. Se centra

por tanto en actuaciones sobre los países con más riesgo, operaciones de largo plazo, etc. Este modelo es muy activo apoyando a los “campeones nacionales”.

- Las agencias como “quasi empresas privadas” donde combinan los aspectos tradicionales de último resorte, con operaciones comerciales de todo tipo, de manera que obtenga siempre resultados financieros positivos, ampliando el concepto de “empresa española” a “operación con interés nacional”. Ésta es la tendencia que se está aplicando en la actualidad en España.

En los nuevos enfoques continúan sin introducirse elementos de justicia ambiental, pero esta visión podría incorporar una nueva dimensión al marco en el cual las agencias de crédito deberían moverse, y en particular limitando los sectores a los que se apoye con recursos públicos o estableciendo nuevos criterios para los sectores para los cuales se quiera mantener el apoyo.

La necesidad ecológica y social de acotar el uso de los recursos disponibles a determinados sectores está presente en la discusión de la economía ecológica desde hace décadas, ya el economista Georgescu-Roegen (incluso antes de la creación de la economía ecológica) en los años 70 se planteaba los límites entrópicos a la economía y las derivaciones que tenía preferenciar determinados modelos económicos (Georgescu-Roegen, 1993) *"Cada día que producimos un Cadillac, irrevocablemente eliminamos una cierta cantidad de baja entropía que podría ser utilizada para producir una pala o un arado. En otras palabras, cada vez que se fabrica un Cadillac, lo hacemos a costa de decrecer el número de vidas humanas en el futuro. El desarrollo económico mediante la abundancia industrial puede ser una bendición para los que vivimos hoy en día y aquellos que lo puedan disfrutar en el futuro cercano, pero es definitivamente contra el interés de la especie humana en su conjunto"*, así como la necesidad de eliminar totalmente el uso de recursos para sectores económicos como el armamentístico (Georgescu-Roegen, 1975). En la discusión sobre qué sectores apoyar con los recursos públicos mediante los mecanismos públicos de financiación para la internacionalización, estas preguntas toman de nuevo un papel central y obligan a plantearnos de nuevo algunas cuestiones.

¿Es adecuado por ejemplo utilizar recursos públicos para financiar la venta de armas en el exterior, incumpliendo así los llamados realizados desde el Parlamento Europeo expuestos anteriormente, así como los llamados realizados desde numerosas organizaciones sociales tanto de los países exportadores como importadores?

Desde una perspectiva de justicia ambiental, y de distribución de riesgos y beneficios, probablemente no existe una justificación suficiente para apoyar a este sector con recursos públicos para su internacionalización. Los recursos se podrían destinar de manera más adecuada y justa a otras áreas de actuación.

Actualmente sólo COFIDES establece en sus políticas explícitamente que no apoyará al sector de la defensa. El resto de organizaciones: CESCE, ICO, etc. no tiene establecido ningún tipo de limitación sectorial.

Otro sector, que posiblemente no debería recibir recursos públicos para internacionalizarse es el asociado a proyectos intensivos asociados a combustibles fósiles⁸⁹. En el pasado, tal como hemos visto se han financiado este tipo de

⁸⁹ La promoción con recursos públicos de estas tecnologías contribuye a la aceleración del cambio climático, con los efectos marcadamente injustos que éste tiene sobre los países y las comunidades con

actividades empresariales, y en el presente no existe ningún mandato en ninguna de las instituciones españolas para que se evite, pese a que el Parlamento Europeo – como hemos señalado anteriormente- también se ha manifestado explícitamente en la contra de este uso de los recursos públicos.

En el ámbito internacional varias agencias de crédito ya han excluido algunos productos de la cobertura de sus servicios. La agencia Exim Bank de Estados Unidos, por ejemplo, ha excluido 54 pesticidas y 30 productos industriales o de consumo que han sido prohibidos o restringidos severamente por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos. La agencia de crédito a la exportación Austriaca OeKB, la Alemana Hermes, y la Suiza SERV excluyen a su vez la exportación de armas y/o tecnología nuclear de su ámbito de cobertura (International Rivers Network, 2008).

En general sería más coherente y eficiente desde la perspectiva ambiental y social limitar los apoyos de financiación exterior a los sectores que habitualmente se consideran dentro del ámbito de la *financiación para la sostenibilidad*, un sector en continuo crecimiento y que en España aún está en sus primeros pasos (Halle, 2008).

Actualmente la *financiación para la sostenibilidad* se entiende como una ampliación de las actividades de apoyo previamente existentes (por ejemplo favoreciendo las energías renovables autorizando un retorno de la inversión más bajo, tal como se establece en la actualidad en la OCDE). No obstante sería importante realizar una reflexión sobre la insuficiencia de esta opción si no se limita al mismo tiempo el apoyo a las demás actividades que no favorecen el uso razonable de los recursos. Por ejemplo ¿es adecuado tomar iniciativas de *financiación para la sostenibilidad* y al mismo tiempo apoyar inversiones altamente intensivas en el uso de recursos materiales cuyo fin sea la exportación de productos a los países más industrializados, cuya capacidad ecológica ya ha sido ampliamente superada (Agyeman et al, 2003)?

Igualmente es pertinente plantearse si antes de ampliar el rango de actividades no debería previamente afrontarse las problemáticas de reconocimiento y procedimentales que expondremos posteriormente.

Igualmente se impone una necesidad de reflexión sobre el tamaño de las entidades que deberían ser susceptibles de ser receptoras de estas ayudas. En sus orígenes los mecanismos públicos de apoyo a la internacionalización se crearon por la falta de acceso a la información de las pequeñas empresas españolas ¿Se están beneficiando las grandes empresas o las pequeñas empresas de los recursos propuestos? Tal como se ha mostrado en los apartados anteriores, si bien la mayoría de proyectos son realizados por PIMEs el volumen global de recursos financieros utilizados para proyectos de grandes empresas es mucho mayor que para pequeñas empresas. ¿Es necesario que las grandes empresas utilicen este volumen de recursos o podrían conseguir los recursos también en el mercado privado, liberándose así los recursos para otros usos con impactos más deseables desde la perspectiva de la sostenibilidad?

7.1.2 Uso del principio de responsabilidad ambiental

En un marco de políticas desarrolladas para crear las condiciones de justicia ambiental los recursos públicos no deberían promover la distribución inequitativa de los riesgos e impactos ambientales. No obstante el marco legal actualmente vigente permite aún esta situación. En la ley de responsabilidad ambiental explicada en el apartado 4.3 las

menos emisiones per capita. Ver por ejemplo la documentación del Congreso de justicia ambiental y cambio climático en: http://www.eco-res.org/econf_ej/ej_resources.html

empresas en el exterior, aún recibiendo recursos públicos, tienen menos exigencias en cuanto a su responsabilidad ambiental que si actúan en territorio español.

A diferencia de si actúan en el territorio español, las empresas con mayor impacto ambiental no están obligadas a fijar un sistema de garantías financieras que aseguren la existencia de recursos para el caso de producirse accidentes, e incentive la toma de medidas de prevención adecuadas. Al ser el nivel de responsabilidad ambiental exigido inferior, incluso si tienen el apoyo público a la internacionalización, se genera un “incentivo” perverso a una deslocalización con elementos de dúpung ambiental para las empresas más contaminantes.

Además, tal como hemos visto en los apartados anteriores, el marco legal ambiental internacional es menos exigente que lo establecido en la ley española de responsabilidad ambiental. Por tanto el redactado actual de la ley permite a los operadores beneficiarse de los recursos públicos no sólo no incorporando garantías financieras sino también actuando bajo medidas de prevención, evitación y reparación inferiores a las españolas si lo hacen fuera de la Unión Europea.

Un cambio legislativo en el sentido de armonizar las exigencias de prevención, evitación, reparación y garantía financiera independientemente de donde se realice la inversión sería una mejora en cuanto a que favorecería una situación de justicia ambiental.

Igualmente los estándares de aceptación de los proyectos se basan en los estándares del país donde se realice la inversión directa exterior, o los estándares internacionales, pero ambos son en ocasiones inferiores a los estándares españoles. De nuevo, cuando el proyecto cumple estándares inferiores a los españoles debería volverse a plantear ¿es adecuado destinar recursos públicos a proyectos con estas características? Probablemente desde la perspectiva de justicia ambiental es difícilmente justificable, por lo que establecer los standard españoles como mínimos aceptables (siempre que no fueran superiores los del país destinatario) sería adecuado.

Igualmente en el marco legislativo actual es difícil una exigencia de responsabilidades a las Agencias de Crédito a la Exportación. Si a este factor le juntamos que el proceso por el que se toman las decisiones y se evalúan los proyectos es – tal como hemos visto – poco transparente, se dan las condiciones para que el nivel de riesgo asumible por las ECAs cuando evalúen la aceptación de los proyectos de inversión exterior sea alto. Esto favorece la no activación de mecanismos de gestión ambiental y social exigentes que eviten una transferencia de riesgos a las poblaciones de los países destinatarios de las inversiones que se apoyan.

7.2 Aspectos relacionados con la problemática de la falta de reconocimiento

La falta de reconocimiento puede darse en diversas dimensiones por ejemplo el no reconocimiento como actor afectado, o el no reconocimiento de los valores bajo los cuales consideras debe regirse la distribución de los impactos (lenguajes de valoración y aspectos culturales por ejemplo).

Hemos visto durante el estudio como los mecanismos de apoyo financiero público a la internacionalización no disponen de los mecanismos necesarios para asegurar que no se produzcan vulneraciones al derecho al reconocimiento de los proyectos en los proyectos que son apoyados con recursos públicos. Por ejemplo, hemos podido constatar como con los mecanismos actuales no se disponían de las medidas adecuadas para evitar la aprobación preliminar del proyecto ENCE en M'Bopicuá

apoyado por CESCE, pese a posteriormente haberse demostrado que erróneamente en la evaluación ambiental no se reconocía a la población argentina como actor afectado. Le negación de reconocimiento se realizó pese a que tuvieron lugar reiteradas demandas por parte de los habitantes argentinos. Igualmente en el mismo proceso se negó la posibilidad de participar a actores sociales españoles que se consideraban parte del proceso, al utilizarse recursos públicos para apoyar las inversiones, pese a sus reiteradas demandas.

Por otra parte hemos visto, a través del caso del Grupo Calvo y el caso Pescachile, que en COFIDES no existen mecanismos adecuados y suficientes que aseguren que no se toman medidas represivas ante los representantes de los trabajadores, negando así en la práctica el reconocimiento de los derechos sindicales básicos que reconoce la Organización Internacional del Trabajo.

En este sentido las propuestas anteriores expuestas por diversas ONGs de creación de unidades de evaluación independientes, de procesos públicos de evaluación de impactos sociales -que aseguren el correcto reconocimiento de todos los actores y el los derechos humanos y de los trabajadores-, y la atención a las ONGs u otros actores sociales de los países donde se recibe la inversión serían un paso adelante significativo respecto a la situación actual.

Las visitas de los técnicos de las organizaciones a las zonas donde se quieren realizar los proyectos donde están previstos mayores impactos ambientales y sociales serían también deseables, pues a partir de estas visitas sería posible identificar mejor a los actores destacados asegurando que sus voces pueden ser introducidas en el proceso. Esta práctica, tal como hemos visto ya se está llevando a cabo en otras entidades similares no españolas.

Igualmente en el ámbito del reconocimiento sería importante destacar la importancia de incluir a las entidades sociales españolas como actor con derecho a participar en la toma de decisiones sobre los procedimientos que definen el uso de los mecanismos de apoyo público a la internacionalización de la economía española.

Esta necesidad de reconocimiento parte del principio de corresponsabilidad en el que se señala que ante una serie de problemáticas ambientales y sociales la responsabilidad de atajarlas es no únicamente de quién recibe los potenciales impactos (los ciudadanos o el estado del país donde se realiza la actividad) sino también de los ciudadanos y del país que establece las condiciones bajo las cuales se ofrece el apoyo público, en este caso España. Bajo el marco de corresponsabilidad es necesario reconocer a los actores sociales españoles en su conjunto y no solo a los empresariales o a la administración como actores significados.

7.3 Aspectos procedimentales

Tanto en el ámbito teórico, como en las demandas impulsadas por los colectivos sociales trabajando en el marco de la justicia ambiental, aparece como un aspecto básico que las políticas públicas se desarrollen un marco de transparencia adecuado si se quieren evitar situaciones de injusticia ambiental.

Como hemos visto en el estudio los mecanismos de transparencia existentes actualmente en los mecanismos públicos de financiación para la internacionalización son insuficientes y claramente mejorables (ver algunos propuestas de mejora en el capítulo 4 y 6).

Debe señalarse que otras agencias similares, del ámbito anglosajón por ejemplo, disponen en general de marcos legislativos en los que la transparencia de las operaciones y evaluaciones realizadas es mucho mayor sin que esto signifique una pérdida de competitividad. En particular en las agencias de Estados Unidos es posible conocer todas las operaciones de financiación para la internacionalización apoyadas con recursos públicos, mientras que aquí por el contrario se mantiene un nivel de información mínimo. En el caso de la agencia de crédito a la exportación de Estados Unidos Overseas Private Investment Corporation (OPIC) desde el año 2004 es posible incluso conocer no solo los proyectos que han sido aprobados sino también aquellos a los que se les ha rechazado el apoyo por insuficiencias en la gestión ambiental.

Para mejorar este ámbito sería necesario modificar el segundo punto de la *Orden ECO/180/2003, de 22 de enero, sobre cobertura por cuenta del Estado de riesgos derivados del comercio exterior de las inversiones exteriores y de las transacciones económicas con el exterior*, que tal como hemos visto anteriormente limita severamente el ámbito de la transparencia y está en conflicto con la nueva *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*.

Existe el compromiso del Gobierno de modificar la Orden en esta legislatura, por lo que se plantea una excelente oportunidad para realizar mejoras significativas.

Esta modificación podía ser también aprovechada para la mejora de los procesos de reclamación, creando unidades de reclamación independientes, unidades de seguimiento de los procedimientos ambientales y sociales, así como la publicación de los procedimientos internos existentes y la obertura de canales públicos para la sugerencia de mejoras. Debe señalarse, que tal como se ha visto en el estudio, estas iniciativas ya están en vigor en diversas agencias similares en otros países.

7.4 Aspectos relacionados con la creación de capacidades

La justicia ambiental en el ámbito de los mecanismos de apoyo financiero a la internacionalización de la economía española implica que los recursos públicos se usen para el desarrollo de las capacidades de todos los actores implicados incluyendo los ciudadanos españoles, los ciudadanos del país donde se realiza la inversión y comercialización y la administración española, y no sólo los actores privados.

Por ello llama la atención la actual falta de evaluación de los impactos sobre el desarrollo de los apoyos públicos a la internacionalización que se dan en muchos de estos organismos (especialmente significativa es la falta en los mecanismos gestionados por CESCE e ICO), asegurando así que cuanto menos los apoyos públicos no interfieren con el desarrollo de las capacidades de los países receptores de la inversión, lo que algunos investigadores han denominado acciones de anticooperación (Llistar, en imprenta). El hecho que COFIDES esté empezando a desarrollar algunos sistemas de evaluación sobre el desarrollo y los ejemplos internacionales ya aplicados a mecanismos similares marca la factibilidad de ampliar esta propuesta al conjunto de mecanismos españoles.

Sería igualmente posible elaborar procesos de auditoría independientes sobre el desarrollo de los proyectos privados españoles apoyados con recursos públicos. Para ello se podrían adoptar criterios y procedimientos similares a los procesos de evaluación de los proyectos de cooperación.

Igualmente crear mecanismos de lucha contra la corrupción es un aspecto básico para poder permitir el buen uso del recurso público y por tanto el desarrollo de las

capacidades tanto de las poblaciones del país de la Agencia de Crédito a la Exportación como del país receptor de la inversión o la exportación. Si bien en España se han dado algunas mejoras en los últimos años, y no se ha podido identificar mediante el trabajo de campo ninguna evidencia al respecto, las propuestas en el capítulo sexto entorno a medidas contra la corrupción pueden ser de interés de aplicación antes de que aparezcan los problemas. Varias de ellas ya son realizadas en la actualidad por otras Agencias de Crédito a la Exportación.

Igualmente es evidente que las capacidades de los ciudadanos sólo pueden desarrollarse en el ámbito del cumplimiento de los derechos humanos. Por ahora sólo COFIDES ha tomado, a través de su política de ética, alguna medida para asegurar su cumplimiento en los mecanismos financieros de apoyo a la internacionalización, si bien, tal como hemos visto, no está del todo clara la capacidad de cumplimiento de la misma. Sería interesante tener en cuenta la recomendación de John Ruggie, Representante Especial a la Asamblea de las Naciones Unidas en derechos humanos y empresas transnacionales (SRSG), de asumir que las Agencias de Crédito a la exportación deben asumir las responsabilidades en el ámbito de los derechos humanos firmadas por los Estados (ver capítulo cinco), y por tanto legislar para asegurar que éstos se cumplan en las actividades apoyadas por las ECAs. Para ello sería deseable tanto incluir el cumplimiento de los derechos humanos como parte de las obligaciones establecidas para todas las organizaciones, como el establecimiento de políticas al entorno de esta temática y de procedimientos públicos para gestionarla, incluyendo evaluaciones sobre los impactos antes en los derechos humanos de las inversiones.

7.5 Retos en el marco de la OCDE

Como hemos visto durante el trabajo muchas de las medidas propuestas en la discusión ya han sido adoptadas por otras agencias similares a las españolas en países de la OCDE, por lo que la no toma en consideración por parte de las organizaciones españolas es difícil de defender desde criterios diferentes al económico a corto plazo, hay por tanto un amplio margen de mejora.

En el ámbito de la negociación internacional si se aspira a que las agencias de crédito de la OCDE adopten conjuntamente medidas comunes más ambiciosas desde la perspectiva de la justicia ambiental la situación es más compleja.

Cuando se establecieron las bases de los acuerdos en los ámbitos financieros, ambientales y de corrupción actualmente en vigor, la OCDE integraba a casi la totalidad de los países que disponían de mecanismos efectivos de apoyo a la inversión en el exterior. Hoy la situación ha cambiado, y cada vez más los países con economías denominadas “emergentes” (por ejemplo, China o Brasil) tienen mecanismos de apoyo a sus inversiones en el exterior. Algunos de ellos, y en particular China, disponen de cuantiosos recursos de capital, por ejemplo Exim Bank China fue el año 2007 la agencia de crédito a la exportación más grande del mundo, y superó en volumen a los créditos concedidos por el Banco Mundial (International Rivers Network, 2008).

Estos países no operan en el marco de la OCDE y por tanto no están obligados a cumplir los compromisos financieros, ambientales o sobre corrupción explicados anteriormente. Para conseguir los contratos de exportación o inversión están ofreciendo condiciones financieras muy atractivas para los países receptores, pero al mismo tiempo están operando con sistemas de gestión ambiental y social inferiores a la de los países de la OCDE, por lo que en ocasiones se están produciendo impactos ambientales o sociales indeseados especialmente en algunos de los países que tienen

recursos naturales disponibles y al mismo tiempo tienen esquemas institucionales débiles, como por ejemplo algunos países africanos (Manji y Marks, 2007).

La nueva situación sitúa a los países de la OCDE a la defensiva, generando una fuerte presión dentro de los órganos de gestión de las agencias de crédito a la exportación para no incorporar nuevas obligaciones de cariz social o ambiental.

Los países de la OCDE podrían tratar de presionar a los países que no son miembros de esta organización para que mejoren su comportamiento, cuanto menos en aspectos relacionados con el control ambiental, la corrupción o los derechos humanos, pero no lo hacen de una manera decidida porque en el ámbito de las negociaciones internacionales comerciales estos aspectos todavía son considerados secundarios cuando se negocia con países importadores o exportadores importantes.

“Sin duda que la Unión Europea pone encima de la mesa cuando habla con Rusia, China u otros países el tema del respeto a los derechos humanos. Pero yo hace mucho tiempo que descubrí que, en relaciones exteriores, estos temas ocupan un lugar tanto más alto en la agenda cuanto menor es el país al que le diriges tus reproches (...) Me temo que es así de crudo. Es la crudeza de la real politik.”

Joaquín Almunia. Comisario de economía de la Unión Europea.

Fuente: La gaceta fin de semana 15 y 16 de julio de 2006.

8 Conclusiones y perspectivas

En las últimas décadas la economía española ha sufrido grandes cambios. Uno de los más importantes ha sido el aumento de su internacionalización, tanto en importaciones y exportaciones, como en inversión directa exterior recibida y emitida. El incremento de la internacionalización se puede analizar tanto desde la perspectiva monetaria como desde los flujos de materiales necesarios para el funcionamiento de la misma, en ambos casos las evidencias son sólidas.

La nueva realidad ha llevado a que las implicaciones económicas, sociales y ambientales de la economía española traspasen las fronteras del estado y ejerzan una influencia exterior cada vez mayor.

La administración pública ha tenido un papel activo en este proceso, ya que si bien la internacionalización ha sido liderada por la iniciativa privada la administración ha jugado, y sigue jugando, un papel destacado a través de diversos mecanismos de promoción de la internacionalización.

Entre los mecanismos públicos destacan los mecanismos de financiación para la internacionalización, por el volumen de recursos destinados, el volumen de inversiones exteriores beneficiadas y por ser uno de los mecanismos más utilizados en sectores con alto impacto ambiental y social como el energético, las infraestructuras, etc.

Este trabajo de investigación ha puesto en evidencia, mediante el estudio detallado de el proyecto M'Bopicuá de la empresa ENCE en Uruguay, así como la documentación breve de unas decenas de casos más (contenidos en el capítulo 4 y el anexo 1), la necesidad de mejorar los sistemas de gestión ambiental y social de los mecanismos públicos de financiación para la internacionalización para asegurar que no se apoyan con recursos públicos proyectos con impactos ambientales y sociales indeseados.

El análisis detallado de los diversos mecanismos públicos de financiación para la internacionalización (seguros de crédito a cuenta del estado, fondo de ayuda al desarrollo, CARI, líneas de financiación (FIEX, PROINVEX, Línea de internacionalización, etc.)) desde la perspectiva de la justicia ambiental ha evidenciado que hay numerosos aspectos en su gestión que podrían ser mejorados si se considera como una prioridad la creación de unas condiciones adecuadas que eviten las injusticias ambientales y se respeten los derechos humanos, y al mismo tiempo se asegure que se cumplen las obligaciones internacionales que el Estado tiene contraídos a través de los convenios internacionales firmados.

No todos los organismos encargados de gestionar los mecanismos de apoyo financiero a la internacionalización tiene los mismos sistemas de gestión y las mismas problemáticas, así COFIDES es, en general, una entidad con unos sistemas de gestión ambiental y social claramente superiores a los utilizados por CESCE o ICO. En todos los casos, no obstante, se han podido identificar otras entidades similares de otros países de la OCDE donde las prácticas utilizadas garantizan una mejor integración de las consideraciones sociales y ambientales en la toma de decisiones sobre los proyectos a los que apoyan.

En ámbitos tan dispares como la mejora en la transparencia, en los procesos de reconocimiento y participación, en la definición de las áreas para las cuales no deben utilizarse recursos públicos, en la corresponsabilidad en las actuaciones, en la lucha contra la corrupción, en los procesos de identificación y gestión ambiental, en el

ámbito de los derechos humanos, etc. se podrían realizar actuaciones que mejorarían la situación actual de manera significativa. En el estudio se detallan medidas concretas a realizar, algunas de ellas propuestas por ONGs especializadas en la temática y otras ya puestas en marcha por organismos similares a los españoles en otros países. Exista una posibilidad real de implementar estas medidas en España, el hecho que en los últimos cinco años se hayan realizado algunas mejoras muestran la posibilidad de cambio.

No obstante durante la elaboración del estudio se han podido constatar que existen barreras significativas para la implantación de las nuevas propuestas.

Algunas son de tipo legislativo, y dependen en exclusiva de la voluntad política de llevar a cabo modificaciones en algunas leyes. Los intercambios de opiniones con políticos de todos los partidos políticos en el período de preparación de este estudio han permitido detectar que en general se tiene un nivel de conocimiento bajo de estos mecanismos (y muy especialmente de los impactos sociales y ambientales que pueden derivar de sus actuaciones), por lo que para que estos cambios legislativos se lleven a cabo será necesario un proceso de explicación previa detallada a los legisladores. Pese a esta dificultad el compromiso existente por parte del gobierno de modificar en esta legislatura la legislación tanto de los créditos FAD como del funcionamiento del seguro de crédito a la exportación ofrece una ventana de oportunidad política para la introducción de las propuestas en el ámbito de funcionamiento de ambos mecanismos.

Otras barreras derivan de las culturas empresariales de las entidades que gestionan los mecanismos de financiación. Varios de los aspectos considerados en el estudio (procedimientos de evaluación y gestión internos, organización de las entidades, capacidad de influencia y presión de los diferentes departamentos de las empresas, recursos para la evaluación de los proyectos una vez aprobados, etc.) no pueden ser legislados de manera exhaustiva desde el exterior, y dependen de las indicaciones que emanan de la dirección de las entidades gestoras. La gestión bancaria y las agencias de crédito no han sido tradicionalmente excesivamente proclives a la consideración de las implicaciones sociales y ambientales de sus actividades de crédito o aseguramiento, más allá de sus estrategias de gestión del riesgo financiero. En el ámbito de la transparencia también hay tradicionalmente grandes recelos. Existen no obstante algunas tendencias globales que podrían facilitar este cambio cultural empresarial necesario para el desarrollo de las medidas propuestas: desde la introducción de la Responsabilidad Social Corporativa en el ámbito financiero⁹⁰ a la incorporación de los “Principios de Ecuador para instituciones financieras”⁹¹. Tan sólo COFIDES, que tal como se ha señalado anteriormente se ha incorporado a la iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa impulsada por las Naciones Unidas – Global Compact-, ha realizado pasos en la línea de incorporar elementos de Responsabilidad Social Corporativa en su sistema de gestión. El cambio cultural en las organizaciones gestoras es pues uno de los retos futuros importantes, que debe acompañar a las modificaciones reglamentarias pertinentes, para poder introducir cambios en la gestión

⁹⁰ Existe una gran diversidad de aproximaciones dentro de la responsabilidad social corporativa, constituyendo algunas de las propuestas poco más que herramientas de marketing corporativo. En ocasiones esta aproximación se ha usado para evitar la incorporación de elementos reguladores de obligado cumplimiento, no obstante es una orientación necesaria si se quieren establecer sistemas de diferenciación empresarial que impulsen comportamientos más allá de los establecidos como mínimos por el estricto cumplimiento legislativo.

⁹¹ Los Principios de Ecuador son unos estándares de gestión ambiental y social para el ámbito financiero que han sido firmados por sesenta de las organizaciones financieras más importantes (a fecha de abril 2008). Entre ellos la Agencia de Desarrollo de Canadá. Se puede encontrar más información en <http://www.equator-principles.com/>. Su implantación tampoco carece de críticos pues algunos de los bancos han seguido apoyando a proyectos conflictivos tras la firma de los Principios.

ambiental y social efectivos. En el caso de las instituciones que usan recursos públicos debe señalarse que la Comisión Europea en varias ocasiones ha señalado que los Gobiernos deben estimular y promover las prácticas de responsabilidad social (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007), por lo que existe un incentivo claro.

Superar las barreras existentes y conseguir la activación de las medidas analizadas significaría un importante paso adelante en la sostenibilidad de las políticas públicas españolas y una colaboración significativa en el establecimiento de políticas públicas en el marco de la justicia ambiental en España. Un ámbito en el que aún es posible profundizar.

8.1 Perspectivas

Este trabajo de investigación es una primera aproximación al análisis y la elaboración de propuesta de posibles medidas de mejora en la gestión ambiental y social de los mecanismos de financiación pública a la internacionalización desde la perspectiva de la justicia ambiental.

Podemos distinguir dos líneas principales que serían la continuación lógica de este estudio:

- Profundización en el estudio del impacto de las políticas públicas estatales sobre la sostenibilidad en el exterior desde la perspectiva de justicia ambiental.
- Implicaciones en el interior de España y propuestas de actuación desde la perspectiva de justicia ambiental de otras políticas públicas controladas por la administración local, autonómica o estatal.

La introducción de la perspectiva de justicia ambiental en las políticas públicas españolas permite una visión alternativa a las más usuales actualmente, y facilita la integración de elementos socio-ambientales que usualmente no son considerados. El cambio en el enfoque facilita un enriquecimiento del análisis y crea la oportunidad para explorar vías de actuación por ahora poco transitadas.

La continuación de este trabajo de investigación puede orientarse al estudio del impacto de las políticas públicas sobre la sostenibilidad en el exterior. Este ámbito en el caso español ha sido prácticamente ignorado en la actualidad, probablemente debido al rápido cambio cualitativo que ha dado España en los últimos años en cuanto a peso relativo en el exterior. Por ello existe un gran campo de trabajo que puede ir desde la definición de políticas internas que aseguren la coherencia de políticas y por ejemplo vinculen la actividad externa de las transnacionales con la pérdida o beneficio de determinadas medidas en el interior, pasando por derivaciones en el exterior de posibles políticas internas (por ejemplo la creación de fondos de compensación por los efectos del cambio climático asociados a la elaboración de políticas energéticas o de transporte), y llegando a vincularlo con otros ámbitos económicos como la gestión de la deuda externa. Las posibilidades son múltiples.

Por otra parte la perspectiva de justicia ambiental también aporta una nueva visión a políticas de tipo autonómico, local o sectorial, enfocando la atención a las posibles injusticias ambientales que se produzcan en el interior del país. Algunos trabajos realizados por el autor en Cataluña (Ortega, 2007) y en Barcelona (Ortega, 2007b) sugieren que éste es también un ámbito de interés para desarrollar nuevas políticas públicas en el ámbito autonómico, local o sectorial.

BIBLIOGRAFIA

Adams, P. 1993. *Deudas Odiosas. Un legado de insensatez económica y saqueo ambiental*. Serie Biblioteca de Ecología. Planeta Tierra, Buenos Aires.

Agyeman, J., Bullard, R., Evans, B. (ed.) 2003. *Just sustainabilities. Development in an Unequal World*. Earthscan, Londres.

Ascari, R. 2007. *Is Export Credit Agency A Misnomer? The ECA Response To A Changing World*. Working Paper número 2. SACE, Roma.

Atrium 2005. *Informe sobre el Fondo de Ayuda al Desarrollo 2005. El FAD: cifras y relevancia*. Revista Iberglobal. Disponible en: http://www.berglobal.com/Archivos/fad_2005_atrium.htm Última visita realizada en mayo 2008.

Banco Mundial 2003. *Striking a Better Balance*. Final Report of Extractive Industries Review, December 2003, <http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61> Última visita realizada en mayo 2008.

Banco Mundial 2005. *Indigenous Peoples, Operational Policy 4.10, parte. 1*, adoptado en julio 2005. Nueva York. Disponible en <http://wbi0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/tocall/0F7D6F3F04DD70398525672C007D08ED?OpenDocument> Última visita realizada en abril 2008.

Betancourt, S., Uribe, M., Yepes, A., Salamanca, R.E., Molina, A., Uribe, A., Cortés, M., Asprilla, G., Arcos, O. 2003. *En deuda con los derechos. Impacto de la deuda externa en el cumplimiento de los Derechos económicos, sociales y culturales*. Asociación de Trabajo Interdisciplinario, Bogotá.

Bringezu, S. y Schütz, H. 2001. *Total material requirement of the European Union*, en European Environmental Agency (Ed.): Technical Report No 55. EEA, Copenhagen.

Brot für die Welt, FIAN y CEED 2001. *Extraterritorial State Obligations. Documentation in the form of a written report for the United Nations on the effect of German policies on social human rights in the South*. Presentado en la reunión anual del 2001 del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, Ginebra.

Bullard, R. 2005. *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. Sierra Club Books. San Francisco. 393 pp.

Carpintero, O. 2005. *El metabolismo de la economía española. Recursos naturales y huella ecológica (1955-2000)*. Colección economía vs. Naturaleza. Fundación César Manrique. Tegui. 635 pp.

Carrere, R. 2006. *Maquillaje verde. Análisis crítico de la certificación de monocultivos de árboles en Uruguay por el FSC*. Colección WRM sobre plantaciones número 5. WRM, Montevideo. 80 pp.

CEDHA 2006. *Carta a CESCE de 5 de abril de 2006*. Disponible en http://www.cedha.org.ar/es/iniciativas/gobernabilidad_global/carta-cedha-cesce-5-abril-2006.pdf. Última visita realizada en abril 2008.

CESCE 1999. *Informe Anual 1999*. Página 65. Publicación disponible bajo demanda a CESCE.

Chislett, W. 2008. *Spain. Going Places. Economic, social and political progress, 1975-2008*. Telefónica, S.A., Madrid.

COFIDES 2003. *Informe anual*. Disponible en la web www.cofides.es. Última visita realizada en abril 2008.

COFIDES 2005. *Informe anual*. Disponible en la web www.cofides.es. Última visita realizada en abril 2008.

COFIDES 2005b. *Capítulo introductorio del informe anual COFIDES 2005*. Disponible en la web www.cofides.es. Última visita realizada en abril 2008.

COFIDES 2005c. *COFIDES 15 años*. Presentación institucional de la empresa editada por COFIDES. Disponible en la web www.cofides.es. Última visita realizada en abril 2008.

COFIDES 2006. *Pliego de condiciones para adjudicar un contrato de consultoría referente a la evaluación ex post de proyectos financiados con cargo a los Fondos FLEX y FONPYME*. Disponible en www.cofides.es Visitado en enero de 2007.

Compliance Advisor Ombudsman (CAO) 2005. *Informe de evaluación preliminar. Reclamación en Relación con una Propuesta Inversión de la CFI en los Proyectos “Celulosas de M’Bopicuá” y “Orion”, Uruguay Noviembre 2005*. Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman. Corporación Financiera Internacional. Organismo Multilateral de Garantías a la Inversión. Disponible en http://www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/preliminary_assessment-SpanFINAL.pdf Última visita en mayo 2008.

Consejo Europeo 2006. *Renewed European Union Sustainable Development Strategy. 10917/06*. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10917.en06.pdf>. Última visita en mayo 2008.

Corporación Financiera Internacional (CFI) 2006. *Policy on Environmental and Social Sustainability*. Nueva York. Disponible en [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006_Spanish/\\$FILE/SustainabilityPolicy_Spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006_Spanish/$FILE/SustainabilityPolicy_Spanish.pdf) Última visita realizada en abril 2008.

Corporación Financiera Internacional (CFI) 2006b. *Standard 7 sobre Población Indígena en: Performance Standards on Social & Environmental Sustainability*. 30 de abril de 2006. Nueva York. Disponible en [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/\\$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf) Última visita realizada en abril 2008.

De la Cueva Fernández, A. y Salazar Palma, F. 2004. *Financiación pública para la internacionalización. Manual práctico para el uso de los instrumentos financieros públicos de apoyo a la actividad internacional de la empresa*. Monografías sobre comercio internacional. Editado por IMADE y Cámara de Madrid, Madrid.

Eca-Watch 2006. OECD Releases new Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits. Nota de prensa 16 de mayo de 2006. Disponible en http://www.eca-watch.org/problems/corruption/ecaw_oecd_bribery_press_advisory_16may06.htm Última visita mayo 2008.

Eca-Watch 2007. *Memorandum of ECA-Watch Concerning the OCDE Export Credit Group’s Lack of Coherence with OCDE Goals and Objectives and Other Major Problems*. 6 pp. Disponible en www.eca-watch.org. Última visita realizada en abril 2008.

EcoMetrix Incorporated 2006. *Estudio de impacto acumulado – Plantas de Celulosa en Uruguay*. Publicado por la Corporación Financiera Internacional. Disponible en http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Pulp_Mills_CIS_Final. Última visita realizada en mayo de 2008.

El país 2006. *Bruselas celebra el fin de la ayuda española a la inversión exterior*. Sección Economía. 2 de Junio de 2006.

ENCE 2004. *Documento de registro de acciones, según el anexo i del reglamento (ce) 809/2004*. Grupo empresarial ENCE, S.A.

EUROSTAT. 2001. *Economy-Wide Material Flow Accounts and Derived Indicators – a Methodological Guide*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

FERN, 2008. Exportin destruction. Export credits, illegal logging and deforestation. FERN, Brussels.

Fischer-Kowalski, M. y Amann, C. 2001. *Beyond IPAT and Kuznets curves: globalization as a vital factor in analysing the environmental impact of socio-economic metabolism*, Population and Environment, Vol 23, No.1, pp.7–47.

Friends of the Earth France. 2006. *Monitoring and implementing environmental and social mitigation measures. Briefing paper for the Revision of the Common Approaches*. ECA Watch.

García-Fernández, J.M., Rey-Santos, O. 2005. *Foros de negociación e instrumentos jurídicos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. Acuario, La Habana.

Georgescu-Roegen, N. 1975. *Energy and Economic Myths*. Southern Economic Journal, volume 41, no. 3.

Georgescu-Roegen, N. 1993. *The entropy law and the economic problem*, in Daly, H. and K. N. Townsend: 1993, *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics* (MIT Press), pp.75-88. Reproducción del artículo del mismo título publicado el año 1971 en la University of Alabama Distinguished Lecture Series, número 1.

Gómez Gil, C. 1998. *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*. Catarata, Madrid.

Gómez-Olivé, D. 2002. *La conversión de deuda por inversiones: un nuevo instrumento de sumisión*. Documentos del subobservatorio de deuda externa. Disponible en: www.observatorideute.org. Última visita realizada en abril 2008.

Gómez Gil, C., Gómez-Olivé, D., Tarafa, G. 2008. *La ilegitimidad de los Créditos FAD*. Icaria, Barcelona. 150 pp.

Haggard, K. y Lan M. 2006. *El incremento de las ayudas a los desplazados por los embalses es sólo un comienzo*. Revista Ecología Política número 31. Icaria, Barcelona.

Halifax Initiative Coalition, 2004. *Risk, responsibility and human rights: taking a rights-based approach to trade and project finance*. Halifax Initiative Coalition, working group on EDC. Disponible en <http://www.humanrightsimpact.org/publications/item/pub/90/>. Última visita realizada en abril 2008.

Halle, M. 2008. *Investing for sustainability, capítulo publicado en State of the World 2008*. Innovations for a sustainable economy. Gary Gardner y Thomas Prugh (directores del proyecto). World Watch Institute. W.W. Norton & Company, New York.

Hiatt, S (ed) 2007. *A Game as Old as Empire: The Secret World of Economic Hit Men and the Web of Global Corruption*. Berrett-Koehler Publishers, Londres. 310 pp.

Hildyard, N. 2006. *ECAs and the Licence to Finance. Consultation, Participation and the OCDE's Recommendation on Common Approaches*. Septiembre 2006. Briefing note 3. European ECA Reform Campaign.

Instituto de Crédito Oficial (ICO). 1999. *Informe anual del ICO año 1999*. Disponible en www.ico.es. Última visita realizada en abril 2008.

Instituto Español de Comercio Exterior 2006. *Catálogo de Apoyos Financieros de las Administraciones Central y Autonómica a la Internacionalización de la Economía Española*. Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid.

International Council on Human Rights Policy 1999. *Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law*. ICHRP, Ginebra.

International Council on Human Rights Policy 2002. *Beyond Voluntarism – Human Rights and the Developing International Obligations of Companies*. Editado por ICHRP, Ginebra.

International Council on Human Rights Policy 2003. *Duties sans Frontières: Human rights and global social justice*. ICHRP, Ginebra.

International Rivers Network 2008. *New Financiers and the Environment. Ten perspectives on how financial institutions can protect the environment*. Peter Bosshard. San Francisco.

Japan Bank for International Cooperation (JBIC) 2002. *JBIC Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations*, p. 15. Disponible en <http://www.jbic.go.jp/english/environ/guide/eguide/pdf/guide.pdf>. Última visita realizada en abril 2008.

Keenan, K. 2008. *Export Credit Agencies and the International Law of Human Rights*. Halifax Initiative Coalition, Ottawa.

La Hora, 2008. La Fabril alega intereses políticos en su contra. 23 de mayo. Disponible en <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=725028>. Última visita Junio 2008.

Liu, F. 1997. *Environmental Justice Analysis. Theories, methods and practice*. Lewis Publishers. Londres.

Llistar, D. (en imprenta). *La anticoperación*. Icaria, Barcelona.

- Lohmann, L. *Carbon trading. A critical conversation on climate change, privatisation and power*. Development dialogue número 48. Septiembre 2006. Dag Hammarskjöld Foundation y The Corner House.
- Manji, F. y Marks, S. (coordinadores) 2007. *China en África ¿Ayuda o arrasa?*. Colección pescando husmeos número 3. Oozebap, Barcelona.
- Martín Acebes, A. 2005. *La estrategia de apoyo a la internacionalización de la empresa en un mundo globalizado*. ICE 826. Noviembre 2005.
- Martínez Alier, J. 2006. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria. Segunda Edición, Barcelona.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2007. *Informe del Congreso de los Diputados para potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas*. Editado por Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda 2005. *Programa de conversión de deuda de la República de Ecuador frente a España*. Disponible en <http://documentacion.meh.es/doc/C17/Gestion%20Deuda%20Externa/Ecuador%20Programa%20Conversion%20C3%B3n.pdf>. Última visita realizada en mayo de 2008.
- Ministerio de Economía y Hacienda 2008. *Programas de conversión de deuda*. Disponible en <http://www.meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Internacional/Financiacion+internacional/Gestion+Deuda+Externa/Programas+de+conversion.htm>. Última visita realizada en mayo de 2008.
- Ministerio de Medio Ambiente 2006. *Perfil ambiental de España 2006*. Disponible en www.mma.es. Última visita realizada en abril 2008.
- Ministerio de la Presidencia. 2007. *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Editado por el Ministerio de la Presidencia. Madrid. Disponible en: http://www.mma.es/secciones/el_ministerio/pdf/EEEDS_23_noviembre_2007.pdf. La última visita fue realizada en mayo 2008.
- Mejía Gómez, P. 2006. *Intervención del Secretario de Estado de Turismo y Comercio en la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del Congreso de Diputados*. 4 de abril de 2006.
- Neumayer, E. 2001. *Greening trade and investment. Environmental protection without protectionism*. Earthscan, Londres. 228 pp.
- OCDE 2000. *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Última versión disponible en http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html Visitada en mayo de 2008.
- OCDE 2001. *DAC recommendation on untying official development assistance to the least Developed countries*. DCD/DAC(2001)12/Final. Disponible en la sección de desarrollo del CAD de la OCDE: <http://www.oecd.org/>. Última visita realizada en abril 2008.
- OCDE 2002. *Recommendation on Common Approaches on environment and officially supported export credits*. Estas recomendaciones fueron modificadas durante el año 2007. Puede encontrarse la última versión de las mismas en la sección de comercio de la web de la OCDE: <http://www.oecd.org/> Última visita realizada en abril 2008.
- OCDE 2005. *Export Credits and the Environment: response to the revised questionnaire on members procedures and practices regarding officially supported export credits and the environment as of 25 November 2005*. Se encuentra disponible en la web de la OCDE: www.oecd.org. Última visita realizada en abril 2008.
- OCDE 2006. *Action Statement on bribery and officially supported export credits*. Disponible en la sección de comercio de la web de la OCDE: <http://www.oecd.org/>. Última visita realizada en abril 2008.
- OCDE 2006b. *Spain: phase 2. Report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions*. OECD. Directorate for financial and enterprise affairs. Marzo 2006.
- OCDE 2007. *Arrangement on officially supported export credits*. OCDE Export Credits Group's 2007. Disponible en [http://webdomino1.oecd.org/olis/2007doc.nsf/Linkto/tad-pg\(2007\)28-final](http://webdomino1.oecd.org/olis/2007doc.nsf/Linkto/tad-pg(2007)28-final). Última visita realizada en abril 2008.

OCDE 2007b. *Revised Council Recommendations on Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits*. OCDE Export Credits Group's 2007. Disponible en [http://www.oilis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/linkto/tad-ecg\(2007\)9](http://www.oilis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/linkto/tad-ecg(2007)9) Última visita realizada en abril 2008.

OCDE 2008. *Principles and guidelines to promote sustainable lending practices in the provision of official export credits to low-income countries*. OCDE Export Credits Group's 2008. Disponible en [http://webdomino1.oecd.org/olis/2008doc.nsf/Linkto/tad-ecg\(2008\)1](http://webdomino1.oecd.org/olis/2008doc.nsf/Linkto/tad-ecg(2008)1).

ODG 2004. *Informe sobre la deuda externa en el Estado español*. Editorial Icaria. Información actualizada en www.odg.cat.

ODG 2005. *Conversión de Deuda por Educación*. Documento de análisis y de posición del Observatorio de la Deuda en la Globalización. Julio 2005. Disponible en www.odg.cat.

Ortega, M. 2005. *¿Quién debe a quién en Indonesia?*. Boletín mensual del Observatorio en la Globalización. Enero 2005. Disponible en: www.odg.cat.

Ortega, M. (coordinación) et al. 2005. *La deuda ecológica española. Impactos ambientales y sociales de la economía española en el exterior*. Universidad de Sevilla y Muñoz Moya editores, Sevilla.

Ortega, M. y Cañellas, S. 2006. *El túnel verde. Informe de impactos de la empresa ENCE en Uruguay*. Colección estudios ODG. Monográficos. 51 pp. Disponible en www.odg.cat.

Ortega, M. 2006b. *Pescanova en Chile. Impactos españoles sobre el sector pesquero en Chile*. Colección estudios No et mengis el mon. Monográficos. 56 pp. Disponible en <http://www.pescarroba.net/modules/wfdownloads/singlefile.php?cid=7&lid=56> Última visita realizada en abril 2008.

Ortega, M. 2007. *Equitat ambiental: diagnosi prèvia a Catalunya i propostes d'actuació*. Consell Assessor de Desenvolupament Sostenible. Documento disponible bajo solicitud al Consell Assessor de Desenvolupament Sostenible.

Ortega, M. 2007b. *Estudi Metodològic d'equitat ambiental a Barcelona*. Ajuntament de Barcelona. Documento disponible bajo solicitud al Ayuntamiento de Barcelona.

Ortega, M. (en imprenta). *Equitat ambiental: conceptualització i aplicabilitat a Catalunya*. Colección Documents de Recerca. Consell Assessor de de Desenvolupament Sostenible (CADS).

Parlamento Europeo 2007. *Recomendación del Parlamento Europeo el día 11 de Enero de la propuesta REPORT on the Council's Seventh and Eighth Annual Reports according to Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports (2006/2068(INI))*.

Patiño, R. 2008. *Entrevista con el ministro responsable de la auditoría de la deuda*. Entrevista realizada por Véronique Kiesel, 31 de Octubre, periódico belga Le Soir.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2001. *Reconversión de deuda por desarrollo humano sostenible*. Informe de la sesión de trabajo "Reconversión de deuda por naturaleza e inversión social responsable". San José de Costa Rica. 13 y 14 de diciembre de 2001.

Raina, V., Chowdhury, A y Chowdhury, S. (ed) 1999. *The Dispossessed, Victims of Development in Asia*. Arena Press, Delhi.

Ramos, L. 2006. *La ilegitimidad de la deuda*. Colección contraargumentos. Icaria y Observatorio de la Deuda en la Globalización, Barcelona.

Reilly-King, F. 2005. *Export Credit Agencies and Human Rights. ECA Watch presented arguments for the inclusion of human rights standards in the evaluation of projects for ECA support to a European Council Working Group on Export Credit*. Junio 2005. Disponible en www.eca-watch.org.

Rel-UITA 2008. *Nota remitida por Rel-Uita ante la situación en la planta de CALV en El Salvador*. 2 de febrero de 2008. Disponible en www.pescarroba.net Última visita mayo de 2008.

Rel-UITA 2008b. *La empresa Calvo monta un sindicato Frankenstein*. Nota remitida por Rel-UITA. 31 de marzo de 2008. Disponible en www.pescarroba.net Última visita mayo de 2008.

Ruggie, J. 2008. *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie.* Human Right Council. A/HRC/8/5. Organización de Naciones Unidas.

Ruiz Ligeró, A. 2005. *La política comercial española de la autarquía a la plena integración en el comercio multilateral.* ICE 826. Noviembre 2005.

Sachs, W., Loske, R., Linz, M. et al. 2001. *Greening the North. A post-industrial blueprint for ecology and equity.* Zed books, Londres. 247 pp.

Saco, V., Wiener, R., Cornejo, O., Muñoz, I. 2005. *Crímenes de cuello blanco: cuando la corrupción afecta los derechos de las personas.* Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Capítulo Peruano, Perú.

Schäfer, K. 2008. *Bankrolling Climate Change: Why it is time to end Hermes Flights of Fancy.* European ECA Reform Campaign Briefing note 6. June 2008. Brussels.

Schlosberg, D. 2007. *Defining environmental justice. Theories, movements and nature.* Oxford University Press. Oxford. 238 pp.

Sendín de Cáceres, P. 2005. *Evolución de la Política de Promoción Comercial.* ICE 826. Noviembre 2005.

SERVEX, Boletín de Informe Exterior. 2003. *BBVA suscribe un Supercari con la República del Ecuador.* Número 148. Noviembre-diciembre 2003.

Singh, K. 2007. *Why Investment Matters: The Political Economy of International Investments.* Publicado por: FERN, The Corner House, CRBM, y Madhyam Books.

Sojo, A., Citalic, G., Puig, I., Russi, D., Sendra, C. y Cañellas, S. 2007. *Material Flow Accounting of Spain (1980-2004).* 3rd International Conference on Life Cycle Management. Zurich, Agosto 27-29, año 2007.

Solbes, P. 2005. *75 años de política económica española.* Noviembre 2005. ICE. No. 829.

SOLUZIONA Calidad y Medio Ambiente 2002. *Estudio de Impacto Ambiental. Proyecto: Celulosas de M'Bopicuá.* Disponible en http://www.google.es/url?sa=t&ct=res&cd=1&url=http%3A%2F%2Fwww.ifc.org%2Fifcext%2Fflac.nsf%2FAttachmentsByTitle%2FUruguay_CMB_EIA_chap1_Spanish%2F%24FILE%2FUruguay_CMB_EIA_chap1_Spanish.pdf&ei=7EotSNGiJK6wAGr57WrDg&usg=AFQjCNGHkec8kN_cVF-TbfYCdwsE6hGMrQ&sig2=fkwkPO2T3gO7BMZ6LSTTcA Última visita mayo 2009.

Superintendencia de Servicios Sanitarios 2007. *Informe de sanciones 2007.* Se puede acceder a la información a través de la web: <http://www.siss.cl/> Última visita realizada en mayo de 2008.

Superintendencia de Servicios Sanitarios 2007b. *Resultados de las inspecciones RILES.* Se puede acceder a la información a través de la web: <http://www.siss.cl/RepositorioSiss/Archivos/websiss/documentos/RILES//ResultadosporEmpresasNov2007.xls> Última visita realizada en mayo de 2008.

UNCTAD, 2007. *World Investment Report. Transnational Corporations, Extractive Industries and development.* United Nations, New York.

UNHCHR, 2003. *Normas de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de las Empresas Transnacionales y otras empresas. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2.* Disponible en <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a389702baa023990c1256d59004814a4?Opendocument> visitado por última vez en abril 2008.

Vegara, D. 2007. *Informe del Secretario de Estado de Economía David Vegara.* Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 773, de 12/03/2007. Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Weisz, H., Krausmanna, F., Amanna, Ch., Eisenmenger, N., Erba, Hubacek, K., y Fischer-Kowalskia, M. 2005. *The physical economy of the European Union: Cross-country comparison and determinants of material consumption.* Ecological Economics. Volume 58, Issue 4, 1 July 2006, Pages 676-698

Ziegler, J. 2006. *El derecho a la alimentación*. Informe del relator de las Naciones Unidas. 16 de marzo de 2006. Nueva York. Editado por Naciones Unidas.

ANEXO 1. Ejemplos de proyectos apoyados por CESCE en el periodo 2004- primer trimestre de 2008 de alto impacto ambiental y social

PROYECTOS DE CATEGORÍA DE LOS QUE SE DISPONE DE INFORMACIÓN: los proyectos de categoría A de los que se dispone de información son aquellos con un riesgo más alto de importante impacto ambiental, ya sea por el sector de actividad del proyecto o por situarse en un zona ecológicamente sensible, y con un valor superior a los 10 millones de dólares.

Año	País	Exportador	Proyecto
2007	Chile	UTE Técnicas Reunidas - ESPINDESA	Ampliación Plantas de Ácido Nítrico y Nitrato de Amonio (Panna4)
2007	Turquía	Alstom Power, S.A.	Suministro e instalación de equipos hidroeléctricos para la presa de Seyrantepe
2007	República Dominicana	Elecnor, S.A.	Líneas de transmisión y subestaciones relativas al proyecto B3
2007	República Dominicana	Elecnor, S.A.	Líneas de transmisión y subestaciones relativas al proyecto B4
2006	República Dominicana	Elecnor, S.A.	Línea eléctrica 345 kV Santiago-Santo Domingo
2006	México	Dragados Industrial S.A. y Técnicas Reunidas S.A.	Reconfiguración de la refinería General Lázaro Cárdenas de Minatitlán. Veracruz
2005	Egipto	Gamesa Eólica, S.A.	Parque eólico "Zaafarana"
2004	Irán	Intecsa HUDE Industrial, S.A.	Planta de oleafinas en Bandar Assaluyeh (9º complejo)
2004	Gabón	NECSO Entrecanales y cubiertas, S.A.	Acondicionamiento de 159 km de la carretera Lambarene-Maniengue hacia Mouila
2004	Venezuela	ELECNOR, S.A.	Línea de transmisión de La Horqueta a S/E Calabozo y ampliación de la subestación
2004	México	Gorostidi, S.A.	Subministro y montaje de una máquina para fabricar papel y cartón
2004	Chile	Técnicas Reunidas, S.A.	Proyecto de hidrocracking y unidades asociadas para la refinería de Talcahuano
2004	Turquía	Técnicas Reunidas, S.A.	Planta de hidroprocesamiento de diésel y queroseno en la refinería de Kirikkale

PROYECTOS DE CATEGORÍA B DE LOS QUE SE DISPONE DE INFORMACIÓN:

Los proyectos de categoría B de los que se dispone de información son aquellos con un impacto ambiental inferior a los proyectos de categoría A, por norma general limitados a la zona del propio proyecto, se con un valor superior a los 10 millones de dólares.

Año	País	Exportador	Proyecto
2008	Gabón	ACCIONA INFRAESTRUCTURAS, S.A.	Construcción de la carretera de circunvalación de Fougamu
2008	Argelia	GEIDA TLEMCEM, S.L.	Planta potabilizadora – desalinizadora
2007	Túnez	MADE Tecnologías Renovables, S.A.	Parque eólico de 26 Aerogeneradores
2007	México	MSC FABRICAS AGRÍCOLAS, S.L.	Planta de producción de bioetanol a partir de cereales
2007	República Dominicana	SIEMENS, S.A.	Instalaciones electromecánicas de la línea 1 del metro de Santo Domingo
2007	República de Gabón	ACCIONA INFRAESTRUCTURAS, S.A.	Construcción de 35 km. de carretera hasta Fougamu
2007	República Dominicana	CONSORCIO MERCASAINCATEMA CONSULTING, S.R.L.	Remodelación del mercado central mayorista de Santo Domingo (Tercera Fase)
2006	México	Consortio (CAF, INDRA, ELECENOR, OHL, ALCATEL)	Acondicionamiento de la línea y prestación de servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en la ruta Cuatitlán – Buenavista
2006	China	Balfour Beatty Rail Ibérica S.A.	Renovación de la transmisión eléctrica de ferrocarril Tianjin-Sheyang
2006	República Dominicana	Consortio MERCASA – ICATEMA CONSULTING SRL	Mercado central mayorista
2006	República Bolivariana de Venezuela	Ramón Vizcaíno Internacional, S.A.	Montaje de 14 centros para el desarrollo de la pesca artesanal

PROYECTOS DE VENTA DE ARMAS⁹²

CESCE también utiliza recursos públicos para favorecer las exportaciones españolas de armas a otros países. De nuevo nos encontramos con que no existe información suficiente sobre estas operaciones, que no están recogidas por los mínimos acuerdos establecidos para el apoyo a la exportación de la OCDE, se trata por lo tanto de operaciones totalmente opacas a la opinión pública.

Algunas de las operaciones que se han podido identificar están relacionadas con ventas de armamento a países con situaciones políticas y sociales altamente conflictivas. Probablemente también cuentan con otros mecanismos de apoyo financiero (cómo por ejemplo financiación SUPERCARI o similar), pero este último aspecto no ha podido ser verificado. A continuación se ilustran algunas operaciones realizadas y el importe asegurado:

- Año 1974. Astilleros Bazán. Venta a Argentina. Importe total aproximado 55 millones de dólares americanos.

⁹² Esta información ha sido obtenida a partir de copias de documentos originales diversos.

- Año 1977. Operación de construcción naval (probablemente militar). Venta a Argentina. Importe 143,1 millones de dólares americanos. Debe señalarse el contexto histórico en que se hizo esta operación apoyada por el Estado español. Entre 1976 y 1983, las dictaduras militares (Videla, Viola, Galtieri y Bignone) que se sucedieron fueron muy violentas. La violación sistemática de los derechos humanos y la acumulación de deuda externa fueron el legado de los gobiernos militares.
- Año 1980. 71 camiones de ENASA. Venta a Chile. Importe: 4 millones de dólares. En esta época Chile estaba sometida a la dictadura de Pinochet. Aquel mismo año se aprobó una constitución, el proceso fue realizado sin la existencia de un censo electoral, el proceso fue criticado por numerosos organismos internacionales por la carencia de seguridades jurídicas.
- Año 1984. 5 aviones de la compañía CASA en Colombia. Se asegura por un valor total de 14,8 millones de dólares americanos. Colombia es ya en aquellos momentos un país con alta conflictividad militar y social.
- Año 1999. Venta de armamento de la compañía CASA a Costa de Marfil por un importe de 16,5 millones de dólares americanos. El 25 de diciembre de 1999 se produjo un golpe de estado, el primero del país, y subió al poder el general Robert Guéï.
- Año 1981. Venta de camiones de ENASA a Egipto por un importe total de 180 millones de dólares americanos.
- Año 1982. Venta de camiones de ENASA a Egipto por un importe total de 279 millones de dólares americanos.
- Años 1982, 1983 y 1984 venta de camiones, autobuses, etc de ENASA, Bazan, Santasana, Santa Bárbara a Egipto por los siguientes importes: 496; 167; 12,8; 24; 81; 319; 109,8 millones de dólares americanos.
- Año 1989. Modernización de carros de combate para Eslovaquia por un importe de 75,5 millones de dólares americanos.
- Año 1997. Patrulleras Bazán para Filipinas por un importe de 261,8 millones de dólares.
- Año 1989. 2 aviones de la compañía CASA vendidos a Lesotho. Importe de 10,8 millones de dólares americanos. En el momento de la venta el país estaba dirigido por la junta militar comandada por Justin Metsing Lekhanya, que derrocó al entonces primer ministro Leabua Jonathan el año 1986, a su vez Justin fue derribado el año 1991
- Año 1978. Patrulleras. Venta a Marruecos. Importe 197 millones de dólares.
- Año 1989. 2 aviones de la compañía CASA vendidos a Papúa Nueva Guinea. Importe de 31,3 millones de dólares americanos. El país se encontraba en un momento de alta conflictividad, en el periodo 1988-1997 se produjeron más de 20.000 muertes por el conflicto nacionalista minero de la isla de Bougainville.
- Año 1974. Venta al Perú. Astilleros Bazán. Importe total aproximado 5 millones de dólares.
- Año 1997. Patrulleras y aviones en Sur África. Aproximadamente 660 millones de dólares americanos.
- Año 1997. 2 Aviones y 8 patrulleras en Surinam. Importe total 37 millones de dólares americanos.
- Año 1991. Venta de 52 aviones CASA a Turquía. Importe total 565 millones de dólares.
- Año 1999. Patrulleras Bazán. Venta de armamento a Venezuela. Importe total desconocido. La presidencia de Hugo Chávez se caracteriza en este periodo por tener un periodo de conflictividad interna importante, coincidiendo con un referéndum planteado por él mismo para reformar la Constitución de Venezuela.

- Año 2005. CESCE apoya una operación de venta de aviones y barcos a Venezuela, en un periodo dónde no hay control parlamentario del presidente Chávez – la oposición no se presentó en las elecciones anteriores por considerar que el proceso de elección no garantizaba los mínimos democráticos. La operación es desmantelada parcialmente en último momento por Estados Unidos, que se niegan a suministrar una parte de los componentes básicos del armamento de aviación. La parte naviera continúa adelante.
- Año 2006, julio. CESCE apoya la venta de 12 aviones C295 de la empresa CASA-EADS y la modernización de ocho aviones P-3 en Brasil, por un importe global de 699 millones de dólares. La operación cuenta también con el apoyo de ICO. Es una de las operaciones más importantes de los últimos años en el mercado internacional⁹³.

⁹³ <http://www.empresaexterior.com/conte/3448.asp> Última visita, abril de 2008.