



[www.quiendebeaquien.org](http://www.quiendebeaquien.org)

## VALORACIÓN DE LA CAMPAÑA ¿QUIÉN DEBE A QUIÉN? SOBRE LA REFORMA DE LOS CRÉDITOS FAD Y LOS SEGUROS CESCE

El 7 de diciembre del año 2006 entró en vigor la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa (38/2006), que obligaba al Gobierno a reformar en profundidad los dos grandes mecanismos generadores de deuda externa y de apoyo financiero a la internacionalización de las empresas españolas: el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y los créditos que asegura la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE). El mandato de esta reforma tenía los objetivos de minimizar su impacto en la generación de deuda externa, eliminar la Ayuda ligada a intereses comerciales españoles y cumplir con los compromisos de la política española de cooperación.

En noviembre del 2009, con casi dos años de retraso, el Gobierno presentó dos **proyectos de reforma de ambos instrumentos que han derivado en la aprobación de dos Leyes**: la creación del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y la Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la empresa española (que contempla dos medidas: la creación de un nuevo instrumento, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y por otro lado, la reforma de CESCE).

**Este documento tiene como objetivo explicitar y detallar** en qué medida han quedado recogidas las demandas que efectuó la campaña estatal "¿Quién debe a Quién?" (QDQ)<sup>1</sup> en el proceso de dichas reformas; esto es, visualizar **hasta qué punto se han reformado** los ya desaparecidos créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), así como de las operaciones de cobertura por la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), tal y como demandaba QDQ.

Cabe decir que antes del proceso de reforma nuestras **dos principales exigencias** eran acabar con la generación de deuda externa ilegal e "ilegítima" sea esta de tipo financiero, económico, social, ambiental o política; así como el establecimiento de garantías de cumplimiento de los derechos humanos en las políticas de cooperación y comerciales que las nuevas leyes impulsarían. En concreto, a través de tres demandas concretas: a) la realización de una **Auditoría pública integral de la deuda de los países empobrecidos y la anulación de todas las deudas ilegítimas**; b) la **no utilización de instrumentos crediticios** (fondo o de cobertura de riesgo) **en países empobrecidos o de menor renta que la española** en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo y/o de promoción de acuerdos comerciales o de intereses (transnacionales)

---

<sup>1</sup> Cabe decir que además de la Campaña ¿Quién debe a quién? en el proceso de incidencia también han intervenido la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), la Campaña del Milenio de Naciones Unidas, Intermón Oxfam y la Plataforma 2015 y más. En la medida que ha sido posible a lo largo de este año que ha durado el proceso de incidencia se ha ido juntamente. En este sentido, cabe decir que la Campaña ¿Quién debe a quién? ha querido ser el máximo de receptiva y constructiva, pero no siempre ha sido posible ir juntos en las demandas, ya que las líneas rojas de cada cual no siempre eran las mismas.

españoles; i c) **el rechazo a los mecanismos públicos de apoyo a la internacionalización de la empresa española y por tanto la abolición de CESCE.** Tras las reformas aprobadas, podemos afirmar que estas tres grandes reivindicaciones no han quedado recogidas ya que con la nueva legislación se ha creado el Fondo de Internacionalización de la Empresa española (FIEM), que funcionará básicamente en base a créditos ligados al uso o contratación de servicios y/o productos de empresas españolas. De la misma manera se mantiene en forma y fondo los seguros que ofrece CESCE, de forma que se puede denunciar que este mecanismo ni tan sólo se ha reformado. Por otro lado, con la creación del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) se establece un nuevo instrumento crediticio desligado pero que generará deudas externas, contabilizándose, además, como Ayuda Oficial al Desarrollo. En los tres casos, todavía no existen suficientes garantías para que estos nuevos créditos no generarán futuras deudas ilegítimas.

Con todo ello, si analizamos en detalle lo que pedíamos y lo recogido en cada una de las Leyes, los resultados no son mucho más favorables. A continuación, nuestra valoración sobre cada una de las leyes aprobadas.

### **Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)**

**En relación a la nueva regulación que elimina el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y que ha quedado contemplada en Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, la Campaña ¿Quién debe a quién? demandaba:**

**1. Auditar los créditos FAD emitidos hasta ahora por el Estado español, así como la cancelación y exigencia de responsabilidades en relación a los créditos declarados como ilegítimos por dicha Auditoría.** Este punto no ha sido considerado ni para auditar la deuda reclamada ni para garantizar que no se genere nueva deuda ilegítima en el futuro.

**2. Eliminar la utilización de instrumentos crediticios ligados (como los créditos FAD) en países de menor renta que la española.** Este punto ha sido considerado en esta Ley pero no en la Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, donde a través del Fondo de Internacionalización de la Empresa – FIEM, se crea un nuevo instrumento crediticio ligado.

**3. Asimismo, y en coherencia con lo anterior, la exigencia de no contabilización de créditos ligados (como los FAD) y su cancelación como AOD.** La no contabilización de créditos ligados como AOD se ha contemplado en la Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española. No obstante, no se ha contemplado en ninguna Ley que no se puedan contabilizar como AOD las cancelaciones de las deudas, ni aquellas del pasado ni las que se contraigan en el futuro.

**4. La no contribución con fondos públicos a las Instituciones Financieras Multilaterales – IFIs (FMI, BM y Bancos Regionales de desarrollo).** Este punto no ha quedado incluido. Todo lo contrario: a través del FONPRODE se ha establecido un mecanismo por el que se podrán otorgar fondos a las IFIS e incluso se podrán otorgar créditos para financiar servicios sociales básicos.

**5. Exigir mecanismos públicos de control y evaluación para verificar que realmente se cumplen los puntos anteriores.** Dado que la mayoría de los puntos anteriores no se han considerado, en consecuencia tampoco se ha contemplado la

posibilidad de crear mecanismos públicos de control y evaluación para acometer la verificación.

**6. El hecho que toda la ayuda deba ser donación, desligada y no condicionada, no ha de significar recortes en el escenario económico previsto para la AOD en el proyecto de Ley de presupuestos Generales del Estado futuros.** Todo lo contrario. Se están recortando recursos para la AOD. De hecho en el proyecto de Ley del presupuesto para el 2011 el FONPRODE ha visto mermado su presupuesto en 510 M€ en relación a lo que fue el FAD Cooperación (el presupuesto ha bajado de 1.355 M€ a 845 M€). Curiosamente, el presupuesto para el FIEM se ha mantenido en 500 M€, en relación a lo que fue el FAD Internacionalización, siendo éste una de las pocas partidas que se mantienen en todo el presupuesto.

**7. Exigir un compromiso para la realización de evaluaciones ex ante y ex post para todos y cada uno de los proyectos financiados mediante Ayuda Oficial al Desarrollo, con carácter de donación y desligado.** No hay suficientes garantías para que eso ocurra para todos y cada uno de los proyectos. Es cierto que se abre la posibilidad mediante un nuevo mecanismo de evaluación, pero no es de obligado cumplimiento para todos los proyectos. Tampoco se garantiza que las evaluaciones se lleven a cabo con la participación de los países receptores, ni que sean efectuadas por organismos ajenos a la dirección y gestión de estos proyectos. Tampoco se crea un mecanismo público de control (donde puedan participar activamente las sociedades civiles del Norte y del Sur), evaluación, denuncia y asunción de responsabilidades en aquellos proyectos que resulten perjudiciales para los pueblos receptores, tal y como pedía la campaña.

**8. Redireccionar la gestión de estos instrumentos hacia al Ministerio de Asuntos Exteriores.** Se ha avanzado un poco en este aspecto. No obstante, el Ministerio de Economía y Hacienda seguirá monitoreando todo lo referente a cooperación financiera (nuevos créditos y aportaciones a las IFIs).

### **Ley de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la Empresa Española**

Por otro lado, **la Ley 11/2010, de 28 de junio, de Reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española que se estructura y consta de dos instrumentos: la creación del nuevo Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y la reforma de la cobertura de riesgo de CESCE.**

En primer lugar, se crea el **Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)**, como *"un instrumento para la financiación de apoyo oficial a la internacionalización de la empresa española, gestionado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Comercio"*. El objeto del Fondo consiste en la promoción de las operaciones de exportación de las empresas españolas, así como aquellas de inversión española directa en el exterior. En segundo lugar, en la Ley se opera una **"adaptación del Seguro de Crédito a la Exportación"**, y se estipula que con el objetivo de minimizar el impacto potencial en la generación de deuda de los países de destino de los proyectos apoyados por CESCE, *"se analizará cada operación en relación al nivel de endeudamiento del país, de acuerdo con lo previsto en la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa, y las directrices y recomendaciones de los organismos multilaterales"*. Además, se precisa que los seguros a proyectos implementados en países altamente endeudados (HIPC), sólo contarán con garantía soberana y por cuenta del Estado cuando así lo autorice la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

**Valoramos que en su conjunto, la Ley incumple el mandato de la Ley 38/2006 Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa**, por dos razones principales: a) FIEM funcionará en base a la "garantía soberana", por lo que implica la posibilidad de generación de deuda externa en los casos de fallidos de pago; b) no existen evidencias de una reforma de CESCE. En el detalle, nuestra valoración sobre cada instrumento es la siguiente.

**Sobre la creación de FIEM, desde la Campaña consideramos lo siguiente:**

1. Se justifica la creación de FIEM afirmando la importancia de la internacionalización de la empresa española por "*sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, la creación de empleo y la competitividad de nuestras empresas, así como la aportación positiva que genera en las cuentas exteriores de la economía española*". La Campaña expresa su más profundo desacuerdo puesto que nos encontramos en una situación de crisis ecológica sin precedentes, asociada a la búsqueda de crecimiento económico irresponsable e ilimitado en los países del Norte y que afecta al planeta entero, y en particular a las poblaciones más empobrecidas. Por tanto, el apoyo a la internacionalización, de contribuir al crecimiento económico, hará mayor la Deuda climática española. Además, no existen evidencias de que la internacionalización de las empresas constituya una fuente real de empleo en el Estado español. Por otra parte, recordamos que existe un número importante de denuncias en los países del Sur a raíz de los conflictos laborales generados por las empresas españolas. Recordamos también que **9 de las 27 empresas juzgadas en mayo de 2010 ante el Tribunal Permanente de los Pueblos, eran españolas** (véase: <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?article731>).<sup>2</sup> Fueron denunciadas por violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos y de los Derechos de los Pueblos. Ante esta situación, por coherencia con todos los Convenios y Pactos Internacionales que se refieren a los Derechos Humanos, los Derechos de los Pueblos Indígenas, y a la protección del medio ambiente, firmados y ratificados por el Gobierno español, no resulta recomendable brindar apoyo público a las empresas españolas. Al contrario, se requiere de manera urgente de una revisión del actuar de estas empresas en los países del Sur, la detección de su responsabilidad en los conflictos generados y la implementación de los mecanismos de sanción correspondientes. La Ley no considera en ninguno de sus apartados los impactos de los proyectos financiados sobre el bienestar y el desarrollo de los países más empobrecidos. Además, no se determinan mecanismos de consulta, información y participación de las poblaciones que serán afectadas por los proyectos.
2. Entre los **avances sustantivos**, valoramos positivamente que la Ley excluya proyectos del financiamiento con cargo al FIEM, tales como: "*operaciones de exportación de material de defensa, paramilitar y policial destinado a ser usado por ejércitos, fuerzas policiales y de seguridad o los servicios antiterroristas*". También, se descartan "*proyectos vinculados a determinados servicios sociales básicos, tales como la educación, la salud y la nutrición*" y se estipula que "*los recursos del Fondo comprometidos y desembolsados en cada ejercicio con cargo al FIEM no podrán ser considerados en ningún caso como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)*".
3. Entre los **avances parciales**, en lo que atañe a los beneficiarios de los fondos con cargo al FIEM se precisa que "*no podrá otorgarse ningún tipo de financiamiento reembolsable a países pobres que estén altamente endeudados*". No obstante, se observa que los países HIPC podrían excepcionalmente recibir financiamiento

<sup>2</sup> Las empresas españolas juzgadas por este Tribunal de opinión, fueron: Unión FENOSA, Telefónica, Repsol YPF, Preactiva Medio Ambiente, Pescanova, Endesa, Canal Isabel II, Banco Santander, Aguas de Barcelona. En anteriores sesiones del Tribunal (2006 y 2008), éstas y otras empresas como el BBVA ya habían sido denunciadas y juzgadas.

reembolsable cuando el Consejo de Ministros así lo autorice. Por otra parte, se observa un avance parcial al precisar que el Gobierno remitirá una Memoria anual a las Cortes Generales y al Consejo Económico y Social, de las operaciones autorizadas con cargo al FIEM y que todas las operaciones estarán sujetas a información pública a través de la puesta a disposición de la Memoria, en la Página Web del Ministerio. Sin embargo, no se establecen mecanismos de control parlamentario, ya que el Gobierno simplemente notifica a las Cortes Generales los proyectos que han sido aprobados.

4. Entre los **temas en los cuales no se ha avanzado**, observamos que a pesar de que la Ley determine que FIEM cumplirá con las normativas internacionales firmadas por el Gobierno español (Líneas directrices de la OCDE, convenios en materia de Derechos Humanos, etc.), detectamos inconvenientes mayores. El Gobierno ya está incumpliendo estos compromisos internacionales puesto que no ha establecido un marco adecuado de control de impactos ambientales y sociales, ni de lucha contra la corrupción, conforme a lo que determinan las Directrices de la OCDE. En segundo lugar, las Directrices no contemplan mecanismos de penalización de las infracciones por parte de las empresas, por lo que en sí resultan insuficientes. En tercer lugar, este articulado podría no ir más allá de una declaración de intenciones, debido a que no existen mecanismos públicos destinados a monitorear y verificar de manera exhaustiva cuál es la práctica de las empresas españolas en el exterior.
5. Entre los **retrocesos**, observamos en primer lugar, que FIEM contribuirá al incremento de la Deuda externa puesto que se los beneficiarios son empresas y autoridades de países terceros, aplicando la garantía soberana. Por otro lado, en la Ley se ha incluido la posibilidad del canje de deuda, sin que antes se puedan llevar a cabo **auditorías** y, por consiguiente, determinar la posible existencia de deudas ilegítimas.
6. Por otra parte, detectamos una **irregularidad en la Ley**: existe una contradicción en términos de los beneficiarios de FIEM. En el Artículo 5, se dice que las entidades beneficiarias son extranjeras, y en el Artículo 13.2, se contempla casos en los cuales las entidades beneficiarias sean españolas.

**Sobre la "reforma" de CESCE**, desde la Campaña consideramos lo siguiente:

1. No se han operado las modificaciones urgentes y necesarias. Lo mínimo que se hubiera podido realizar es la implementación de **Auditorías Públicas Integrales, con la participación de la sociedad civil**, de la deuda de la totalidad de los países deudores del Estado español con el objeto de determinar la legitimidad o ilegitimidad de la deuda exigida (incluyendo obviamente las deudas generadas mediante CESCE).
2. Se debería de haber resuelto la contradicción que existe entre la Orden ECO/180/2003, en la cual se ampara CESCE para reivindicar la más estricta confidencialidad sobre los proyectos y datos de sus asegurados; y el derecho del acceso a la información de cualquier ciudadano/a del Estado, estipulado en la Ley 27/2006. De la misma manera, creemos **imprescindible que CESCE esté obligada a publicar en su página web todos los proyectos que está evaluando y/o a los que ha apoyado**.
3. Se debería de haber excluido **de todo tipo de apoyo** mediante seguros de CESCE a:  
**a) proyectos que potencialmente pueden permitir la violación de los Derechos Humanos y de derechos económicos, culturales y sociales; b) proyectos que comporten graves impactos ambientales, que generen más cambio climático** (industrias extractivas y represas) y/o que **incluyan tecnología nuclear; y c) proyectos que financien material militar, policial y de doble uso**. Además, se deberían de haber implementado medidas legislativas que aseguren la

**corresponsabilización** y el establecimiento de mecanismos sancionadores legales que permitan la **judicialización** de CESCE en los casos en los que se hayan aprobado proyectos de ese tipo.

4. Se deberían de haber establecido **mecanismos que aseguren una implicación real de las poblaciones afectadas en el proceso de toma de decisiones de las evaluaciones ambientales, la planificación de las compensaciones y desplazamientos.**

Por todo ello, desde la Campaña "¿Quién debe a Quién", no tan sólo no podemos dar apoyo a las Leyes 11/2010, de 28 de junio, de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la Empresa Española y la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, sino que reiteramos nuestro compromiso para evitar y denunciar posibles vulneraciones de Derechos Humanos que puedan cometer empresas españolas sobre los pueblos más empobrecidos del Planeta.