

DOCUMENTO DE DEMANDAS PARA LAS NUEVAS LEYES REGULADORAS DE LOS FONDOS DE AYUDA AL DESARROLLO (FAD) Y DE PROMOCIÓN EMPRESARIAL (CESCE)

Los dos mecanismos a través de los cuales el Estado español mantiene su posición de acreedor de deuda con países empobrecidos son los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) y los fallidos de los proyectos que tienen cobertura de riesgo político con la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).¹ Ambos instrumentos constituyen herramientas de promoción y expansión de las empresas transnacionales españolas para la búsqueda y ampliación de nuevos mercados.

Este documento tiene como objetivo explicitar y detallar las demandas que desde la campaña estatal “¿Quién debe a Quién?”² (QdQ) llevan exigiéndose desde hace años en relación a la utilización de dichos Fondos FAD y operaciones de cobertura por CESCE en cuanto herramientas generadoras de Deuda Externa en países de menor renta, así como la utilización de cualquier herramienta crediticia generadora de deuda externa pública ilegítima.

Nuestro principal objetivo será pues expresar **la exigencia de no incluir** en la nueva regulación sobre instrumentos de crédito:

- a) la utilización de cualquier herramienta crediticia (fondo o de cobertura de riesgo) de carácter ligado al uso o contratación de servicios y/o productos de empresas española, que genere Deuda Externa pública en países empobrecidos o de menor renta que la española, con el objetivo de promover intereses comerciales (transnacionales) españoles o apoyar cualquier otro tipo de acuerdo comercial generador de "deuda ilegítima" sea esta de tipo ambiental, social, política o comercial;
- b) la utilización de cualquier herramienta crediticia (fondo o de cobertura de riesgo) generadora de Deuda Externa Pública "ilegítima" sea esta de tipo ambiental, social, política o comercial, en cualquier país del mundo.

Así como el garantizar que cualquiera de las operaciones realizadas mediante viejas o nuevas herramientas crediticias, sean éstas nuevos tipos de Fondos o pólizas de cobertura de riesgos, que se apliquen a países de menor renta que la española, se diseñen y gestionen desde el cumplimiento estricto de los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo, ajustándose a las directrices de los documentos de planificación de la Cooperación Española y permanezcan fuera del cómputo de la Ayuda Oficial al Desarrollo por tratarse no de “donaciones” si no de “préstamos”.

Son muchas las entidades, organizaciones y movimientos sociales tanto del Norte como del Sur que están luchando por acabar con la lacra de la deuda externa, que sigue oprimiendo a los pueblos del Sur, que genera más dependencia, que enriquece a unos pocos y empobrece a muchos y que no permite que los pueblos del Sur vivan con dignidad.

Ahora, con la nueva reforma de este instrumento, tenemos la oportunidad de acabar con la generación de más deuda ilegítima, transformando dicho mecanismo siempre y cuando exista voluntad política para ello. La sociedad civil ha de poder participar de forma activa en todo este proceso. Es por ello que desde la campaña estatal “¿Quién debe a quién?” les hacemos llegar nuestras demandas.

EN RELACIÓN A LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS FONDOS DE AYUDA AL DESARROLLO (FAD) Y/O NUEVAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE FONDOS DE CRÉDITO EN COOPERACIÓN (FONPRODE)

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, tanto a quien los concedió como a quien los aceptó en aras de sus respectivos estados. Estas auditorías deberán ser mixtas entre las sociedades civiles del Norte y del Sur y los Parlamentos implicados. Es importante señalar que hasta ahora nunca se ha hecho ninguna evaluación de los créditos FAD. Mientras se auditasen los créditos FAD anteriores, se debería declarar una moratoria de la deuda FAD que los países del Sur tienen con el Estado español.

2. Eliminar la utilización de instrumentos crediticios ligados (como los créditos FAD) en países de menor renta

¹ En el año 2007, los FAD, supusieron el 49,38% del total de la deuda que terceros países debían al Estado. En 2007, la deuda comercial generada a partir de CESCE supuso 43,10% de la deuda total de terceros países con el Estado español.

² www.quiendebeaqui.org

que la española, puesto que actualmente éstos tienen objetivos y prioridades tan diferentes como dispares, formando parte de intereses de promoción comercial e internacionalización de la empresa española. Suprimir los créditos FAD evitaría que aumente la situación de endeudamiento de los países empobrecidos y que, más tarde, se exija a los países empobrecidos actuaciones de envergadura para aligerar, reducir o re-financiar esta deuda, provocando situaciones de “sobrendeudamiento”. Apostar definitivamente por las donaciones es lo que han hecho históricamente varios países de la OCDE como son Australia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Nueva Zelanda. Más recientemente, también se han decidido por este camino Austria, Canadá, Dinamarca y los Países Bajos. Asimismo, parece que esta es la línea emprendida por Bélgica y, en parte, también por Suiza.

3. Asimismo, y en coherencia con lo anterior, la exigencia de no contabilización de créditos ligados (como los FAD) y su cancelación como AOD. De este modo, se impediría que actuaciones urgentes de la política de cooperación internacional se vean distorsionadas y atrasadas por la naturaleza y complejidad específica de instrumentos comerciales como el FAD. Igualmente, se evitaría la pérdida de calidad y eficacia en nuestra AOD originada por el peso de un instrumento de naturaleza estrictamente comercial, utilizado habitualmente para la apertura de mercados y la internacionalización de empresas españolas. Entendemos la AOD como un instrumento de redistribución de la riqueza y de restitución histórica. Por esto, defendemos que toda la AOD debe ser en forma de donación desligada de los intereses comerciales del donante. Asimismo, vemos necesario establecer limitaciones positivas a las donaciones.

4. La no contribución con fondos públicos a las Instituciones Financieras Multilaterales – IFIs (FMI, BM y Bancos Regionales de desarrollo). QdQ, junto con la amplia mayoría de las organizaciones y movimientos sociales, vienen cuestionando la legitimidad de dichos organismos por su papel en la imposición de políticas neoliberales y sus efectos en los derechos humanos y devastación medioambiental, por su opacidad y escándalos de corrupción y por su funcionamiento no democrático (bajo el poder de gobiernos del Norte más a favor de las multinacionales). En el contexto de crisis del sistema financiero internacional, el cuestionamiento a dichas instituciones ahora es indiscutible y su reforma es apuntada desde sectores que antes eran reacios o incluso opuestos. En este sentido, desde QDQ pedimos una moratoria a nuestras aportaciones hasta que no exista una transformación radical de dichas instituciones en términos de funcionamiento democrático, transparencia y no condicionalidad de políticas (respeto a la soberanía y procedimientos democráticos de los países).

5. Exigir mecanismos públicos de control y evaluación para verificar que realmente se cumplen los puntos anteriores. Vemos como la cooperación española se ha condicionado a la adopción de ciertas políticas gubernamentales, como ejemplo está sucediendo en el Magreb, donde se ha ligado la ayuda a las políticas de inmigración (control de flujos) y seguridad.

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. Por ello, exigiremos el mantenimiento de las cifras aprobadas para el 2009 para la AOD. Pensamos que se ha de redefinir el concepto actual de AOD. Ésta ha de ir dirigiéndose a erradicar aquellos mecanismos que están oprimiendo a los pueblos del Sur.

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, dejando de lado las prácticas de financiaciones globales de país. Así se actuaría en la línea de lo que se hace en Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia y Suiza. Estas evaluaciones se deberán llevar a cabo con la participación de los países receptores y ser efectuadas por organismos ajenos a la dirección y gestión de estos proyectos. Asimismo se debería crear 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. Para que este mecanismo público de control funcione, es muy importante que exista transparencia. Sin el acceso a la información no puede haber ni control ni evaluación.

8. Redireccionar la gestión de estos instrumentos hacia al Ministerio de Asuntos Exteriores, de forma que sea éste y no los ministerios económicos (Economía y Hacienda y/o Industria, Turismo y Comercio) quien certifique que los proyectos elegidos son aceptables en tanto que cumplen los criterios de sostenibilidad y desarrollo aprobados en sus respectivos planes de Cooperación al Desarrollo, tal y como ya sucede en Alemania, Gran Bretaña e Italia y también, en parte, en Bélgica y Francia.

EN RELACIÓN A LA NUEVA REGULACIÓN DE LA COBERTURA DE RIESGO DE CESCE Y/O NUEVOS FONDOS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS (FIEM)

1. Abolición de CESCE. QdQ, tal y como se ha expresado en los puntos anteriores, rechaza la existencia de instrumentos que con recursos públicos promuevan la internacionalización de las empresas españolas, sobre todo en los países empobrecidos. No considera que estas empresas tengan impactos claramente positivos sobre el bienestar de las personas que habitan dichos países.

2. Auditar los Proyectos de cobertura comercial anteriores generadores de Deuda Externa Pública privada en cualquier país. Las deudas comerciales adquiridas hasta la actualidad por terceros países a través de la cobertura de riesgo CESCE incumplen en numerosos casos los requisitos de legitimidad, desde un punto de vista social, ambiental, comercial y/o político (ver punto 4 de este epígrafe). Por ello, se requieren procesos de auditorías. En el supuesto de que existieran evidencias de ilegitimidad, se requeriría cancelar esas deudas y exigir un reconocimiento de responsabilidades a todos los actores implicados. Estas auditorías deben ser mixtas, contando con la participación de la sociedad civil del país del Sur y del Estado español, así como con los parlamentos correspondientes. Mientras dure el proceso de auditoría, se debe declarar una moratoria sobre el pago de la deuda considerada

3. Exigencia de transparencia y de garantías ante la corrupción. En términos de transparencia, existe una contradicción en el Estado español. En efecto, por un lado, la Orden ECO/180/2003 establece que CESCE “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 disponga el Ministerio de Economía”. Sin embargo, por otro lado, de acuerdo con la legislación española (Ley 27/2006) en términos del derecho de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en material de medio ambiente, cualquier ciudadano/a del Estado tiene derecho a solicitar información sobre los proyectos evaluados por CESCE más susceptibles de afectar al medio ambiente. A nivel europeo, dos directivas del Parlamento Europeo refuerzan éste último derecho a la información.³ Por tanto, CESCE no debería poner impedimentos para facilitar información.

3.1.- Resulta imprescindible resolver la contradicción señalada, primando el principio de transparencia que debe informar a toda administración democrática. Asimismo, se deben establecer mecanismos de información sobre el proceso de evaluación de los proyectos, así como los momentos y medios a través de los cuales las partes pueden participar en el proceso. Esto debería incluir medios para que la sociedad civil del Estado español pueda participar en la toma de decisiones que atañen la gestión de fondos públicos, tal como es el caso de los seguros otorgados por CESCE.

3.2.- CESCE debe presentar informes anuales al Parlamento español donde se hagan públicas todas sus actividades como ECA.

3.2.- CESCE debería seguir las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre corrupción de la OCDE (2006). Además se requeriría: a) Modificar la legislación para establecer mecanismos de responsabilidad exterior. Imponer multas cuando empresas corrompen en el exterior; b) CESCE pide actualmente la firma de un documento a la empresa, en el cual ésta asume que conoce el Convenio contra la Corrupción. Pero esta declaración debería extenderse a los agentes que actúan en nombre de la empresa exportadora y a las empresas subcontratadas.

4. Derechos humanos. En el año 2002, 54% de las operaciones de CESCE se produjeron en países con un nivel muy deficiente de control democrático. Todo indica que CESCE, mediante el dinero de los contribuyentes españoles, asegura no sólo el porvenir de las empresas armamentísticas, sino que facilita el suministro de armas en países que no disponen de mínimas garantías democráticas. Asimismo, CESCE continúa exigiendo deudas odiosas, muchas veces relacionadas con conflictos armados e ignorando los impactos sobre los Derechos humanos de sus demandas. De esta forma:

4.1.- Todo tipo de apoyo mediante seguros CESCE a proyectos armamentísticos o que potencialmente pueden permitir la violación de los Derechos Humanos **deben ser excluidos.**⁴

³ La Directiva 2003/4/CE y la Directiva 2003/35/CE.

⁴ Se puede exigir la aplicación de mecanismos de Evaluación de Impacto de los Derechos Humanos ya existentes y que se fundamentan en las mejores prácticas definidas en varios estándares y estudios reconocidos en el ámbito internacional: el convenio de la biodiversidad, 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, las normas sobre transnacionales de las Naciones Unidas, otros. Algunos mecanismos de Evaluación de Impacto de los Derechos Humanos que se deberían incluir en los organismos del Estado español son los siguientes: 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 –

4.2.- Necesaria corresponsabilización, mediante las adecuadas medidas legislativas, a CESCE por el apoyo a los proyectos privados en el exterior en caso de incumplimiento de los derechos humanos.

4.3.- **Judicialización** de CESCE en los casos en los cuales haya asegurado proyectos que incumplan los Derechos Humanos.

4.4.- **Exclusión** de todos los proyectos que vulneren los derechos económicos, culturales y sociales de la población, especialmente el derecho a la alimentación y a la tierra, y a los servicios sociales básicos (educación, salud, energía, agua). Por tanto, CESCE no debería apoyar proyectos que impliquen o contribuyan a la privatización de los servicios sociales básicos.

5. Apoyo a proyectos que vulneran el medio ambiente. CESCE ha asegurado proyectos con importantes impactos ambientales y sociales en los países destinatarios. El sistema de evaluación ambiental de los proyectos de CESCE se basa en las directrices obligatorias de la OCDE. Sin embargo, su aplicación tiene importantes carencias. No se destinan recursos para evaluar sobre el terreno los proyectos potencialmente asegurados por CESCE; no existen protocolos que permitan evaluar los impactos sobre el desarrollo de los proyectos asegurados; el personal es insuficiente para la evaluación de la gran diversidad de sectores a los cuales se refieren los proyectos; y tampoco existen unidades independientes que aseguren el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

5.1.- Exclusión de todo tipo de apoyo mediante seguros de CESCE a proyectos:

- a) Que comporten graves impactos ambientales
- b) Que influyen significativamente en el cambio climático (p.ej. industrias extractivas y represas),
- c) Que incluyen tecnología nuclear,
- d) Proyectos en el ámbito forestal en zonas de alto valor ecológico, y que pueden generar conflictos de tierras.
- e) Proyectos que se relacionen con la compra de derechos de reducción de emisiones equivalentes de CO₂ y agrocombustibles

5.2.- Creación de una unidad independiente que asegure de manera específica el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de CESCE.

6. Participación de los actores afectados. Los proyectos de CESCE reciben una aprobación técnica sin haber consultado a todos los implicados. No existen oficinas y/o unidades específicas para hacer reclamaciones sobre el proceso de decisión. Tampoco existe información pública sobre el proceso de evaluación de los proyectos.

6.1.- Asegurar mecanismos para que CESCE garantice que las comunidades afectadas han sido consultadas y plenamente informadas de los impactos de los proyectos asegurados.⁵ Además, tanto estas poblaciones como los parlamentos del país del Sur (donde tiene lugar el proyecto) deben ser involucrados de manera activa en el proceso de toma de decisiones de las evaluaciones ambientales y de la planificación de compensaciones y desplazamientos. Por otra parte, CESCE debería efectuar visitas de campo independientes para verificar *in situ* los impactos y conocer las necesidades y reivindicaciones de las comunidades potencialmente afectadas.

6.2.- Habilitación de oficinas y unidades específicas para que se puedan hacer reclamaciones sobre el proceso de decisión, puesto que por el momento, quien acoge las reclamaciones es quien tomó la decisión.

6.3.- Asimismo, publicación por parte de CESCE de una evaluación propia e independiente, del proceso de consulta y de los acuerdos negociados con las comunidades afectadas.

6.4.- Creación de los mecanismos públicos de evaluación independiente *ex ante*, seguimiento, denuncia y asunción de responsabilidades por la participación/aseguramiento de proyectos de internacionalización de empresas españolas para garantizar el cumplimiento de las directrices sociales de la OCDE para empresas multinacionales. El proceso debería ser transparente e incluir la participación de los parlamentos, actores sociales y comunidades afectadas (en lugar de la creación de comités integrados por sectores empresariales que actúan como juez y parte).

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.

⁵ En particular cuando se trata de poblaciones indígenas, se debería adoptar un instrumento político adecuado que asegure que los derechos de las comunidades son plenamente respetados (Convenio 169 de la OIT, el cual actualmente es ley en el Estado español).