

Apoyo público a las transnacionales españolas, incoherencia y anticooperación: el caso de CESCE

Mónica Vargas Collazos
Observatori del Deute en la Globalització

10 de diciembre de 2009

Cada año el Estado español destina millones de euros de las arcas públicas al apoyo de la internacionalización de la empresa española, o sea, de las transnacionales españolas, mediante diferentes mecanismos para ello.¹ En la compleja arquitectura destacaremos aquí el caso de CESCE, puesto que constituye **el principal instrumento financiero utilizado por el Estado** a ese efecto. Su objetivo principal radica en facilitar la internacionalización del sector privado, mediante la cobertura de riesgos de impacto derivados de las ventas de productos y servicios de empresas españolas en los mercados exteriores. Mediante este tipo de seguros el Estado asume riesgos políticos que podrían afectar operaciones empresariales en el exterior (sea inversión directa, sea exportaciones). El gobierno español dispone de la mayoría de las acciones de CESCE (50,25%).²

¿Qué implica este apoyo público por medio de CESCE? **Para las empresas, sin lugar a dudas, un apoyo sustancial.** En 2009, la Ley de Presupuestos Generales del Estado fijó en 4.547,28 millones de euros el límite máximo de cobertura en los seguros emitidos por CESCE por cuenta del Estado, y en 2010, ésta suma se ha duplicado alcanzando los 9.000 millones de euros.³ En cambio para los países del Sur, donde tienen lugar las inversiones aseguradas por CESCE, esto implica con frecuencia un incremento de la **Deuda externa**, es decir, una de las principales causas de su empobrecimiento. En efecto, CESCE es responsable de 40% de la Deuda externa que tienen estos países con el Estado español. ¿Cómo se produce esta deuda? Los seguros CESCE cubren operaciones con un alto riesgo político (omisión de transferencia de divisas, impago de compradores públicos, catástrofes, guerras, revoluciones, etc.).⁴ Estas operaciones generan deuda cuando las operaciones comerciales resultan fallidas. CESCE restituye el importe perdido a la empresa española y al banco que avaló la operación y posteriormente reclama esta suma a la administración del país donde tuvo lugar la operación, aplicando la cláusula de "garantía soberana". Mediante dicha cláusula, esa administración está obligada a encargarse de los impagos posibles. Así, el impago se convierte en Deuda externa de dicho país con el Estado español. A finales de 2008, esta deuda generada a través de CESCE sumaba 3.425,89 millones de Euros. Casi el 20% de ésta cantidad atañe a países altamente endeudados y empobrecidos o HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*, por sus siglas en inglés) tales como: Costa de Marfil, República de Congo, Nicaragua, Bolivia, Togo y Haití.⁵

¹ El conjunto de estos mecanismos es analizado en detalle en: Ortega, M. *¿Debe el Estado ayudar a las transnacionales españolas? Impactos ambientales y sociales del apoyo público a la internacionalización*. Brenes: Muñoz Moya Editores Extremeños, 2007.

² El Grupo BBVA participa en el 16,3%, mientras que el 21,07 pertenece al Grupo Santander, 8,48% son controlados por otros bancos españoles y 3,9% por diferentes compañías de seguro privadas. CESCE depende del Ministerio de Economía.

³ Para 2009 véase: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51773-51897.pdf>; y para 2010: <http://www.webmurcia.com/nacional/5090-industria-presenta-un-presupuesto-marcado-por-la.html>

⁴ En el siguiente enlace se ubica un mapa mundial indicando el grado de riesgo político para las inversiones identificado por CESCE: <http://www.cesce.es/web/sp/Riesgo-Pais/index.aspx>

⁵ Para más información véase: Gómez-Olivé, D. "Informe de la Deuda reclamada por el Estado español a 31 de diciembre de 2008", Barcelona: Colección Informes ODG, 2009, *en proceso de edición*.

Otro punto relativamente problemático de CESCE se ubica en el ámbito de la **transparencia y la corrupción**.⁶ En lo que atañe a las empresas españolas, éstas no son un ejemplo a seguir desde esta perspectiva. *Transparency International* elabora informes cada año entre los cuales destacamos el "Índice de Fuente de Soborno" (IFS), el cual clasifica a 22 de los países económicamente más influyentes del mundo en función de la propensión de sus empresas a pagar sobornos en el extranjero.⁷ El Estado español se sitúa en el rango 12 lo que indica una probabilidad aún importante de que las empresas españolas participen en sobornos en sus actividades en el exterior. Desde 2003, CESCE ha comenzado a implementar las propuestas de lucha contra la corrupción acordadas en el marco de la OCDE, solicitando a las entidades que soliciten la cobertura por cuenta del Estado, una declaración formal de reconocimiento de las condiciones de la OCDE respecto a la corrupción, entre las cuales los beneficiarios del seguro se comprometen a no participar en sobornos. No obstante, este modo de funcionamiento pierde credibilidad puesto que, simultáneamente, CESCE no permite conocerán acceso exhaustivo a todas las iniciativas a las que da cobertura mediante sus seguros. La opacidad a menudo favorece a procesos de corrupción al descartarse la capacidad de inspección y monitoreo por parte de las y los ciudadanos españoles y de aquellos afectados por los proyectos en los países empobrecidos. Además, existe **una contradicción**, en términos de transparencia, entre, por un lado, 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 por otra parte, el derecho del acceso a la información de cualquier ciudadano/a del Estado, estipulado en la Ley 27/2006.

En el apoyo a la transnacionalización de las empresas españolas, un ámbito particularmente preocupante por la posibilidad de **violación de los Derechos Humanos**, se ubica en la industria armamentística. Al respecto, cabe destacar también la participación de CESCE. De hecho, algunas de las operaciones que se han podido identificar se articulan con ventas de armamento a países altamente conflictivos.⁸ En este sector resulta particularmente difícil el acceso a fuentes de información sobre el apoyo de CESCE a las empresas armamentísticas. A imagen y semejanza de otras ECAs, CESCE promueve la exportación de armas. El trabajo de CESCE en este ámbito adquiere por tanto una dimensión y responsabilidad política importante. Así, en el año 2002, el 54% de las operaciones de esta ECA se produjeron en países con un nivel muy deficiente de control democrático.⁹ Todo indica que CESCE, mediante el dinero de los contribuyentes españoles, asegura no solo 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**,¹⁰ muchas veces relacionadas con conflictos armados e ignorando los impactos sobre los Derechos humanos de sus demandas.

Por otra parte, cabe recordar que **CESCE ha asegurado proyectos con importantes impactos ambientales y sociales en los países destinatarios**. Esta realidad ha sido

⁶ Las Agencias de Crédito a la Exportación (ECAs por sus siglas en inglés) como CESCE siempre han estado en la punta de mira de las investigaciones relacionadas con la corrupción internacional, puesto que son la principal fuente de financiamiento público para el sector privado en el mundo y juegan un papel clave en el comercio internacional. Colaboran en un 10% de las exportaciones de los países industriales, que constituyen a su vez las tres cuartas partes de las exportaciones globales. Estudios rigurosos elaborados por organismos internacionales (en particular el Banco Mundial) han demostrado que, cuando el marco general del país donde penetran las empresas transnacionales facilita la corrupción, los inversores extranjeros copan los negocios más rentables y disminuyen los estándares de gobernabilidad de la región. Para más información sobre este tipo de agencias véase: <http://www.eca-watch.org/>.

⁷ El IFS de 2008 publicado en Transparency International. *Informe Global de la Corrupción 2009. Corrupción y sector privado*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009 (consulta en: <http://www.transparency.org/>), fue calculado a partir de una encuesta en la que participaron más de 2.742 altos ejecutivos de empresas. Se realizaron al menos 100 entrevistas a ejecutivos de 26 países entre los principales receptores de inversión extranjera directa.

⁸ Véase Ortega, M. (*op. cit.*), p. 140

⁹ Citados en el tercio inferior de la clasificación mundial realizada por *World audit*: www.worldaudit.org/democracy.htm

¹⁰ El concepto de deuda odiosa se aplica cuando cae un dictador que asumió una deuda en contra de la voluntad popular y/o usó los fondos para reprimir a la población o para la violación de los Derechos Humanos. Esa deuda desaparece entonces con la caída del déspota, ya que es éste y no el Pueblo quien es responsable. Si consideramos el caso de Irak se trata de un caso típico de deuda odiosa que no debería ser pagada.

denunciada por diferentes colectivos sociales¹¹ y también ha sido reconocida por entidades como la OCDE.¹² Resulta difícil realizar una evaluación completa del impacto ambiental global de las actividades apoyadas por la ECA española, debido a la opacidad informativa que le caracteriza. 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.¹³

En este marco, la Ley 38/2006 reguladora de la Gestión de la Deuda estipulaba que el Gobierno presentaría un proyecto de Ley de reforma de CESCE. Lo que llama la atención, ante esta multiplicidad de problemáticas vinculadas con CESCE comentadas aquí, es que en la reciente propuesta de Ley, depositada por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio, para la "Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la Empresa Española", **se incumple totalmente con el compromiso de realizar cambios sustanciales en CESCE**. Además, se propone la constitución del Fondo de para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), un mecanismo que amenaza con profundizar los impactos negativos de la inversión española en el exterior.

Ante este panorama, podemos afirmar que CESCE se encuentra entre los principales mecanismos de **anticooperación** del Estado español, en tanto que una instancia que interfiere negativamente en el bienestar de los países empobrecidos donde tienen lugar las inversiones de las empresas españolas.¹⁴ Resulta evidente, tal y como lo señala la *Campaña "¿Quién debe a Quién?"*,¹⁵ que en primer lugar se deben considerar los beneficios reales para los países del Sur. Existe un número creciente de investigaciones que revelan de manera rigurosa hasta qué grado las empresas españolas han generado impactos sociales, ambientales, culturales y económicos negativos en los países empobrecidos.¹⁶ En cambio, no existen pruebas de que su presencia haya contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de éstas poblaciones. Por ello, es importante cuestionar la propia existencia de mecanismos como CESCE y el FIEM. **En el caso de que se mantuvieran los seguros de CESCE**, resultaría indispensable una reforma que subsane todas las problemáticas mencionadas. Queda claro que la voluntad del gobierno español radica en apoyar a las empresas españolas y su expansión en el exterior. Empero, dicho apoyo demuestra una total incoherencia con la supuesta intención de avanzar en ámbitos como el respeto de los Derechos Humanos, del medio ambiente y la lucha contra el empobrecimiento, vigentes en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.¹⁷ Sin un cambio real, el Estado español será anticooperando mucho más que cooperando con el Sur.

¹¹ Ver www.odg.cat, www.quiendebeaquien.org

¹² Ver: OCDE. *Development Assistance Comité (DAC). Development Co-operation Review of Spain*, 2002, p. 36.

¹³ Entre ellas, podemos destacar el hecho de que no se destinan recursos para evaluar sobre el terreno los proyectos potencialmente asegurados por CESCE. Tampoco existen protocolos que permitan evaluar los impactos sobre el desarrollo de los proyectos asegurados. De forma tal, que una vez que ha sido aprobado el seguro para un proyecto, no hay un sistema de evaluación directa sobre los impactos reales en las zonas donde ha sido realizado, a diferencia de otras ECAs. CESCE tampoco dispone de unidades independientes que aseguren el cumplimiento de las obligaciones ambientales. Otro aspecto problemático se ubica en que **no se toma en cuenta a todos los implicados** por los proyectos asegurados, por lo que ni las poblaciones potencialmente afectadas por los proyectos asegurados por CESCE, ni la sociedad civil del Estado español, tienen voz en el proceso de decisión.

¹⁴ Para un mayor desarrollo de la teoría de la anticooperación véase: Llistar, D. *Anticooperación. Interferencias Globales Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona: Editorial Icaria, 2009.

¹⁵ Véase: <http://www.quiendebeaquien.org/spip.php?article1336>

¹⁶ Véase por ejemplo: <http://www.odg.cat>, <http://www.omal.info>, y los casos de empresas españolas presentadas ante el Tribunal Permanente de los Pueblos en Viena (2006) y Lima (2008), en: <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?rubrique=3>.

¹⁷ Véase: <http://www.aecid.es/web/es/aecid/Prioridades/>