

VALORACIÓ FINAL DE LA LLEI DEL DEUTE EXTERN

OBSERVATORI DEL DEUTE EN LA GLOBALITZACIÓ. Desembre de 2006.

El passat 8 de desembre es va publicar al BOE la **Llei 38/2006, de 7 de desembre, que regula la Gestió del Deute Extern**. La tramitació i l'aprovació d'aquesta llei ha estat llarga: el 8 de març de 2005 el ple del Congrés en va aprovar per unanimitat la tramitació. Des de llavors fins el dia final de la seva aprovació el 23 de novembre de 2006, el text ha anat incorporant aspectes no menors, tot i que no suficients per a donar-li l'aprovat. Ja se sap que amb aquesta llei ens jugàvem el futur del que l'Executiu ha de fer en pro dels pobles més empobrits del planeta, ni que sigui pel que fa referència a les relacions financeres i comercials. Per això tants moviments i organitzacions socials tenien interès en què el text fos el màxim de beneficiós per als pobles del Sud, que reivindiquen el no pagament d'aquest deute que els oprimeix tant a ells com a les seves economies nacionals.

S'ha de dir que durant el seu recorregut parlamentari el text de la llei ha sofert canvis profunds de millora. N'és una prova **l'obligatorietat que té el Govern de presentar aquesta legislatura dos nous projectes de llei que regulin el Fons d'Ajuda al Desenvolupament (FAD) i els crèdits CESCE**, que són els dos mecanismes principals que generen deute als països del Sud. Esperem que la seva regulació serveixi per a modificar radicalment el sentit d'aquests instruments de manera que ni puguin generar nous impactes negatius a nivell social, ambiental i econòmic als pobles i als països del Sud. També s'ha avançat en la **transparència informativa sobre la gestió del deute que duu a terme l'Executiu**, així com l'accés que en té la societat civil a través del Consell de Cooperació. El **compromís de fer prevaler el teixit productiu i associatiu local en les operacions de conversió de deute amb tercers països** també és rellevant, desvinculant la participació d'actors espanyols (ja siguin empreses o ONGDs), així com la **participació de la societat civil**, tant la de l'estat espanyol com la del país beneficiari, **en les diferents estructures de decisió i gestió dels recursos disponibles a partir d'aquestes operacions**. Per tant, és innegable que hi ha hagut un progrés, i amb això, una picada d'ullet còmplice a aquesta societat civil que ha instat als legisladors a incorporar aquests aspectes al text.

No obstant això hi ha quatre punts rellevants que no s'han tingut en compte, que són els que ens fan valorar negativament el redactat final d'aquesta llei. Són la **no inclusió del concepte de corresponsabilitat entre creditors i deutors**; la **no consideració d'auditories de deute per a conèixer l'origen del deute reclamat**; **l'absència d'un compromís per a cancel·lar el deute a més països que els que té en compte la iniciativa HIPC** i la **no comptabilització de la cancel·lació del deute com a AOD**.

A continuació detallarem els aspectes en què pensem que s'ha avançat, qüestions que s'han quedat a la meitat del camí, temes en els que no s'ha avançat i matèries ens les que s'ha fet un pas enrere. Així doncs, entre els aspectes en què hi ha hagut **avenços substantius** hi trobem:

- El compromís de **legislar els mecanismes generadors de deute**, tals com el FAD i la CESCE durant aquesta legislatura. En concret, pel que fa al FAD, una disposició transitòria primera considera que: «**El Govern**

presentarà a les Corts Generals, per a la tramitació i, si escau, l'aprovació **aquesta legislatura, un projecte de llei que reguli el Fons d'Ajuda al Desenvolupament (FAD)**». Pel que fa a CESCE, la disposició transitòria tercera observa que: «**El Govern presentarà a les Corts Generals**, per a la tramitació, i si escau, l'aprovació **aquesta legislatura, un projecte de llei que reformuli la regulació dels crèdits CESCE per a minimitzar el seu impacte en la generació de deute**». Esperem que ambdues lleis s'aprovin aquesta legislatura i que, consegüentment, es garanteixi que amb diners públics no es torni a donar suport a projectes amb impactes negatius sobre la població, el medi ambient i/o les economies locals dels països del Sud. Si no és així, evidentment, no es podria veure com un avenç substantiu.

- Quant a la **transparència informativa** la llei, a la seva disposició addicional primera obliga que: «**El Govern**, conforme al que disposa el reglament de la cambra, **ha d'informar durant els primers trenta dies hàbils de cada exercici pressupostari a la Comissió de Cooperació Internacional per al Desenvolupament i a la Comissió d'Economia i Hisenda del Congrés dels Diputats de les línies i estratègies principals en matèria de gestió del deute extern** i ha de remetre totes les dades que sol·licitin els grups parlamentaris i totes les dades necessàries per a determinar amb exactitud la xifra total del deute extern espanyol de caràcter bilateral, així com de la seva naturalesa, composició i els països deutors de l'estat espanyol, i també les dades referides a la política prevista de tractament del deute extern. Entre altres dades, la informació facilitada pel departament competent relativa al deute extern espanyol ha d'incloure: **recursos públics utilitzats; objecte del contracte; dates i raons dels impagaments; imports pagats i pendents; deute reestructurat i no reestructurat; deute per països i àrees geogràfiques; desglossament del deute en les seves diferents categories; nombre d'acords firmats per Espanya al Club de París i característiques d'aquests acords**. Per a la presentació d'aquestes dades el Govern les ha d'enviar als diferents grups parlamentaris i ha de comparèixer davant la Comissió de Cooperació Internacional per al Desenvolupament. A la informació que es faciliti s'ha d'especificar la **posició que mantindran o que hagin mantingut els representants espanyols davant els organismes multilaterals amb competències en matèria de deute extern**. De la mateixa manera han de comparèixer davant la Comissió de Cooperació Internacional per al Desenvolupament del Congrés dels Diputats, havent-ho acordat prèviament, totes les persones expertes que els grups parlamentaris considerin oportunes, en les dates immediatament posteriors a la remissió de les dades i sempre durant el primer període de sessions de l'any». A la disposició addicional tercera s'insta que: «**El Govern ha de remetre al Consell de Cooperació** que preveu la llei 23/1998, de 7 de juliol, de Cooperació Internacional per al Desenvolupament, **la informació que exigeix la disposició addicional primera d'aquesta llei** quan així ho sol·liciti l'òrgan consultiu i de participació esmentat».
- Pel que fa a la **desvinculació de la compra de béns i serveis espanyols a les operacions de conversió de deute**, l'article 5.2 diu que: «Els programes de conversió aniran dirigits a la promoció d'inversions i projectes que promoguin el desenvolupament dels països beneficiaris en els sectors que aquests països considerin prioritaris, d'acord amb el principi de sobirania local del procés de desenvolupament. Per aquest motiu **s'ha de fomentar, en primer lloc, la participació d'actors locals, fent prevaler el suport al teixit productiu i associatiu local amb l'objectiu que les operacions de conversió del deute maximitzin l'impacte de desenvolupament als països beneficiaris**», la qual cosa ens agrada pel precedent que tindrà en

el futur, sobretot per a la legislació dels crèdits FAD. Així mateix l'article 5.7 observa que: «**A les diferents estructures de decisió i de festió dels recursos disponibles a partir d'operacions de conversió de deute s'ha de propiciar la participació de la societat civil d'Espanya i del país beneficiari**, que seran seleccionades d'acord amb els criteris d'experiència al país, transparència i representativitat».

Entre els **avenços parcials**:

- La **vinculació de la gestió del deute amb la política de cooperació** es delega als Plans Directors i Anuals de la Cooperació, i el govern de torn ha de decidir quin ministeri ha de gestionar el deute. Així, l'article primer 2. Així, l'article primer 2. diu que: «L'objectiu d'aquesta llei és que **la gestió del deute extern espanyol estigui vinculada amb la política de cooperació espanyola**, conforme a les prioritats i estratègies del Pla Director de la Cooperació Espanyola...» i l'article setè 1. exposa que: «**El Pla Anual de Cooperació ha d'establir per a cada any els objectius i les actuacions previstes per a la gestió del deute extern**, d'acord amb els principis i els instruments establerts en aquesta llei, així com a la llei 23/1998, de 7 de juliol, de Cooperació Internacional per al Desenvolupament, que especifica països i sectors d'intervenció en el cas de programes de conversió de deute, i també les partides previsiblement afectades a les operacions en condicions normals, excloent les crisis financeres i humanitàries imprevistes». Per altra banda l'article segon exposa que: «**La competència en la gestió del deute extern** que Espanya ostenta com a creditor **correspon al ministeri competent per raó de la matèria**, d'acord amb l'estructuració dels departaments ministerials vigent a cada moment. En el cas que aquesta estructuració es modifiqui la competència s'ha d'atribuir automàticament al ministeri que correspongui». D'aquesta manera no s'aconsegueix que sigui el d'exteriors i cooperació el que gestioni el deute, que és el que la societat civil demanava, però tampoc obliga que ho sigui el d'economia i hisenda, com pretenia el PSOE. No obstant això hi ha una sèrie d'articles on la política de gestió del deute es continua supeditant a criteris econòmics, com al desè paràgraf de l'exposició de motius (principis de condicionalitat i sobreendeutament), als articles 1.2, 3.c, 5.6 (amb respectives referències a la consistència de les polítiques de deute amb les d'hisenda pública i el marc pressupostari espanyol), així com a l'article 3.a (respecte a l'estabilitat financera, les obligacions contractuals i les actuacions només en casos de sobreendeutament), 3.e (principi de condicionalitat pel qual el país deutor ha de ser qui solucioni els desequilibris que l'han conduït a una situació d'endeutament que requereixi tractaments excepcionals) i 7.2 (polítiques de tractament de deute en funció de la capacitat de pagament dels països deutors).
- L'existència d'un **compromís de cancel·lar el deute dels països HIPC** (Països Empobrits i Altament Endeutats). Aquesta obligatorietat queda recollida a la disposició transitòria segona que diu: «En el termini d'un any des de l'entrada en vigor d'aquesta llei, **el Govern ha de presentar a la cambra un pla per a renegociar i, si escau, cancel·lar el deute sobirà dels països altament endeutats (HIPC)** a causa de les assegurances dels crèdits a l'exportació concedits per CESCE, així com el deute FAD d'aquests països contret abans del 31 de desembre del 2003 dins el marc d'acords del Club de París». Això suposa, a tot estirar, la cancel·lació del 15% del total del deute per als pròxims anys (no de manera immediata), ja que d'entre els possibles 26 "beneficiaris" cap d'ells no es troba entre els 10 primers deutors de l'estat espanyol. No es té en compte la cancel·lació per a la resta de països no HIPC (54 de 80). Desapareix el criteri de la proposta de llei en la

seva versió original (proposta amb què la societat civil estava més d'acord) que considerava la gestió del deute a tots els països amb un grau baix i mitjà de desenvolupament humà segons el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), que era un criteri molt més ampli que l'actual.

- Hi ha un **compromís molt vague de deixar de considerar la comptabilització de cancel·lacions de deute com a AOD** a partir del moment en què s'arribi al 0,7% del PIB. Concretament, la disposició transitòria quarta diu el següent: «**Amb l'objectiu de deixar de comptabilitzar les operacions de deute extern que no s'hagin de computar com a AOD un cop assolida la xifra del 0,7% del PIB, el Govern ha de presentar als organismes internacionals les iniciatives oportunes**». Aquesta esmena queda lluny del que demana la societat civil, que és la no comptabilització de les cancel·lacions del deute com a AOD, tal com ja fa Noruega i com recomanen el PNUD, el Banc Mundial i fins i tot el mateix Comitè d'Ajuda al Desenvolupament de l'OCDE.

Entre els **temes en què no s'ha avançat**:

- No es té en consideració el principi de **corresponsabilitat** entre creditors i deutors com a punt de partida des del qual entendre el tractament del deute extern. Contràriament i pel que s'entén dels paràgrafs sisè i desè de l'exposició de motius d'aquesta llei i dels articles 3.a i 3.e, la responsabilitat de la situació de sobreendeutament és fruit de les males polítiques dutes a terme pels països deutors. D'aquesta manera l'estat espanyol no estableix cap tipus de mecanisme de corresponsabilitat en la generació del deute d'aquests països.
- Tampoc no **s'estableixen mecanismes d'avaluació i/o d'auditoria** de la generació del deute, ni el que es va generar en el passat ni per a prevenir la repetició de casos d'endeutament il·legítim en el futur. Per tant, tampoc no es reconeix l'existència del **deute il·legítim**.

Per últim, les qüestions en què s'ha fet un **pas enrere** són:

- **L'increment dels FAD en 528 milions d'euros per a aquest any 2006.** Efectivament, la disposició addicional quarta afirma que: «**La dotació de l'estat al Fons d'Ajuda al Desenvolupament s'incrementarà l'any 2006 en 528 milions d'euros**, addicionals als establerts a l'article 55 de la llei 30/2005, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'estat per al 2006. Com a conseqüència del que s'indica a l'apartat anterior el consell de ministres podrà aprovar operacions addicionals a càrrec del Fons d'Ajuda al Desenvolupament per l'import indicat. **Inicialment aquesta quantitat s'ha de destinar a la constitució d'un Fons Fiduciari des del qual, a iniciativa del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació i a proposta de la Comissió Interministerial del Fons d'Ajuda al Desenvolupament, s'han de finançar futures aportacions a fons i programes del sistema de Nacions Unides o de qualsevol altre organisme de caràcter públic i multilateral amb qui Espanya subscriu el conveni oportú o acord de finançament**». És a dir, en principi no es tracta de crèdits FAD tal com els entenem (crèdits per a empreses espanyoles que originen un nou deute a tercers països) sinó que s'utilitza l'instrument FAD per a fer "donacions" a les institucions internacionals. El problema sorgeix perquè s'utilitza el FAD com a calaix de sastre (serveix per a donar crèdits a les empreses espanyoles, per a les aportacions espanyoles a les IFIs i per a donar suport a programes de les

NU). Si amb aquests 528 milions es pretén augmentar l'AOD per al 2006 recomanem la creació d'un fons *ad hoc* que depengui de la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional amb l'objectiu de fer aportacions al sistema de les Nacions Unides, abandonant, d'aquesta manera, la lògica complexa de maneig, lenta d'execució i ambigua pel que fa a mecanismes del Fons d'Ajuda al Desenvolupament. Esperem que la futura llei del FAD resolgui aquest embolic absurd en què s'ha convertit aquest instrument, de manera que serveixi, únicament, per a afavorir el desenvolupament integral dels pobles del Sud, segons les seves pròpies voluntats.

- L'eliminació d'una **creació d'una comissió *ad hoc*** per al **seguiment del deute**. Efectivament, del senat en va sortir una esmena que es va eliminar a l'últim tràmit del congrés i que preveia el següent: «**En el termini de dos mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta llei s'ha de crear la Comissió per al Seguiment del Deute Extern**. Aquesta comissió l'han de compondre de manera paritària membres del govern espanyol i de la societat civil. Per part del govern espanyol hi ha d'haver un representant del Ministeri d'Economia, un del Ministeri d'Afers Exteriors, un del Ministeri de Comerç i un representant de l'AECE. Per part de la societat civil hi ha d'haver quatre representants designats per la Coordinadora d'ONGs de Desenvolupament Espanyoles (CONGDE). Aquesta comissió pot designar els experts i els representants de la societat civil que consideri oportuns per a la feina. També farà un informe anual, amb el suport dels tècnics dels ministeris pertinents i dirigits per membres de la comissió, que els membres de la comissió han de remetre al Congrés dels Diputats el primer semestre de l'any, i ha de contenir el nom dels projectes finançats o assegurats, àrea o sector empresarial, empresa beneficiària, recursos públics utilitzats, dates en què s'aprova i es finança o s'assegura el projecte, condicions de finançament i assegurança, estudis previs a l'aprovació del projecte, dates i motius dels impagaments, imports pagats i pendents i estudis o anàlisis existents sobre l'impacte del projecte, així com tota la informació que es consideri oportuna en relació amb el deute extern espanyol, al seu origen i conseqüències, als mecanismes públics i privats que la creen i perpetuen i a les propostes de la comissió perquè el govern les desenvolupi, especialment el proper exercici pressupostari. L'informe, que ha de contenir els vots particulars que considerin els membres, l'ha de presentar el president a la Comissió de Cooperació, i ha de donar lloc a propostes de resolució oportunes dels grups parlamentaris. També han de comparèixer en aquesta sessió, i tantes vegades com les cambres del parlament els reclamin, els membres de la comissió que els diferents grups parlamentaris reclamin». La no creació d'aquesta comissió és un pas enrere en la voluntat de crear organismes de participació ciutadana paritaris i vinculants.

Per tot això, tal com dèiem al principi, veiem que els punts en què estem en disconformitat pesen massa en relació amb aquells punts en què veiem que s'ha avançat (encara que sigui parcialment). Conseqüentment, des de l'ODG sentim no poder donar l'aprovat a aquest text de llei, i des d'ara instem a tots els partits polítics a treballar perquè, tant a l'execució d'aquesta llei com a les futures tramitacions de lleis sobre el FAD i CESCE, siguin més sensibles a les peticions de la societat civil i mostrin clarament la seva voluntat política perquè el resultat suposi el màxim benefici per als països del Sud. D'aquesta manera començaríem a revertir i a reparar l'opressió que l'estat espanyol ha exercit sobre els països del Sud des de la llarga nit colonial... Aquesta petició la fem particularment al principal partit que dóna suport al govern central. Des de l'ODG només hem de dir que ens comprometem a continuar treballant infatigablement per aconseguir que així sigui.