

ECAs, deuda externa y deuda ecológica CESCE, la realidad en el Estado Español

Miquel Ortega Cerdà (miquel.ortega@debtwatch.org), Observatori del Deute en la Globalització,
Novembre 2004

Los mecanismos que hacen posible el creciente proceso de globalización son diversos y desigualmente conocidos. Algunos actores como las transnacionales o organizaciones multilaterales como el Banco Mundial o el FMI son ya populares y los podemos encontrar regularmente en los medios de comunicación. No obstante para que una empresa transnacional venda o se implante en un país lejano a su país de origen es necesario que participen otros actores, menos conocidos, pero que al ser imprescindibles son corresponsables de las ventajas o desventajas de las actividades finalmente realizadas por las transnacionales. Conocer y entender todos los mecanismos de internacionalización es básico para evitar los impactos negativos, ya sean ambientales, sociales o económicos, que en ocasiones producen las transnacionales, muy especialmente cuando actúan en los países con menos recursos y capacidad para defender sus propios intereses.

Para poder realizar en el extranjero cualquier operación es imprescindible la participación de, cuanto menos, dos actores que trabajan junto a las transnacionales: las **financiadoras** y las **aseguradoras**. Si bien poco a poco disponemos de más información sobre las financiadoras (por ejemplo el Banco Mundial, Bancos de Inversión Regionales, etc.) aún tenemos muy poca información sobre los otros grandes agentes de promoción de la globalización, las Entidades de Crédito a La Exportación (ECAs) y las condiciones en las que operan.

Las ECAs (Export Credit Agencies – Agencias del Crédito a la Exportación) son organizaciones creadas para promocionar las exportaciones e inversiones en el exterior. Actualmente todos los países más ricos disponen de alguna¹, la figura legal depende del país: en ocasiones son públicas (por ejemplo la Inglesa ECDG), en ocasiones son privadas o de capital mixto (como por ejemplo la Española CESCE- Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación - o la holandesa Altradius), pero siempre son las encargadas, por mandato de los estados exportadores, de apoyar los programas de exportación a cargo de sus respectivos países. En el proceso de promoción de la exportación, tal como veremos a continuación, las ECAs se constituyen en uno de los mayores gestores de deuda externa de los países empobrecidos y al tiempo en corresponsables de la generación de una parte muy importante de la Deuda Ecológica. En este artículo analizaremos ambos aspectos, deuda externa y deuda ecológica, enfatizando el caso español, y finalizaremos con unas conclusiones.

1. ¿POR QUÉ LAS ECAS GENERAN DEUDA EXTERNA?

Las ECAs dan tres tipos de apoyo oficial: créditos, garantías y seguros. Juegan un papel especialmente importante en los mercados de los países empobrecidos, pues en estos países el riesgo de cualquier inversión es mayor, ya que la probabilidad de impago es más alta.

A cambio de una cuota de seguro las ECAs garantizan a el cobro a las empresa privadas inversoras (por ejemplo una empresa española que quiera vender o implantarse en un país empobrecido) contra posibles impagos por parte del empresario del país empobrecido, de manera que si finalmente el acuerdo económico fracasa y no se paga al empresario español, la ECA (en nuestro ejemplo la ECA española, CESCE) compensa a la compañía española, asegurando así que

¹ Se puede encontrar una lista de las ECAs en <http://www.eca-watch.org/eca/directory.html>

para la empresa no existe ningún riesgo.

Una vez la ECA ha compensado a la compañía privada trata de recuperar el pago en el país empobrecido. Una característica básica de las ECAs es que el apoyo a la inversión (en el ejemplo la inversión española) se realiza siempre bajo una cláusula de contra-garantía del gobierno del país empobrecido **por la cual asume la totalidad del coste de la operación en caso de fallida**. De esta manera lo que hubiera sido una deuda entre dos entidades privadas pasa a ser una deuda contraída por el estado empobrecido hacia la ECA (en nuestro ejemplo CESCE).

La importancia de la deuda externa adquirida a través de proyectos promovidos por las ECAs no es marginal respecto al total de la deuda externa en los países más empobrecidos. **Actualmente la deuda adquirida con las ECAs constituye un 30-40% del total de deuda externa pública de los países empobrecidos.**

Deuda externa	<i>Millones \$</i>	%
Deuda multilateral	489.738	46%
Deuda bilateral	206.477	20%
ECAs	360.503	34%
TOTAL	1.056.718	100%

Fuente: OCDE, datos del año 2002

En el caso español la deuda contraída con CESCE por proyectos fracasados alcanza los 6.013 millones de euros, un 52% del total de deuda externa bilateral con estado español².

Como entidades públicas o bajo mandato público, las Agencias de Crédito supuestamente deberían ser responsables de favorecer un desarrollo sostenible en los países empobrecidos, pero su actuación como veremos está muy lejos de éstos objetivos. Al contrario ha generado una importantísima deuda ecológica y social³ que no ha sido reconocida y han dificultado su desarrollo mediante la exigencia persistente de la deuda externa que, tal como veremos, ha sido adquirida en muchas ocasiones de manera ilegítima.

2. LA DEUDA ECOLÓGICA PRODUCIDA POR LAS ECAs

Existen numerosos proyectos realizados únicamente gracias a la existencia de ECAs que han producido graves impactos ambientales y sociales en los países empobrecidos, a pesar de contar con la oposición local articulada de una gran variedad de maneras: protestas populares, acciones judiciales, etc.⁴

Sectores con alto impacto ambiental y social como el papelero, el minero, la extracción de petróleo, carbón y gas, la construcción de grandes presas, etc. han sido algunos de los principales beneficiarios de las actividades de las ECAs. Los ciudadanos de Azerbaijan, Georgia y Turquía por ejemplo sufrieron y siguen sufriendo las consecuencias del Oleoducto Baku-Ceyphan apoyado por ECAs SACE (Italia), COFACE (Francia), EDC (Canada) y Ex-Im Bank (Estados Unidos); los ciudadanos Machinguena, Yine, Nahua, Kirineri y Nanti de Perú conocen bien el proyecto de transporte de petróleo a través de zonas tropicales de Camisea apoyado por la ECA Belga, así como los ciudadanos de Bolivia el proyecto del bosque Chiquitano donde participa OPIC para beneficio de Shelron y Shell. Podríamos decir lo mismos de los ciudadanos cercanos a la presa de Narmada en India, o quizás en un futuro cercano los ciudadanos de Turquía, Siria o Irán

² Informe sobre la deuda externa en el Estado Español. Observatorio de la Deuda en la Globalización. Editorial Icaria. 2004

³ Realizada a través de procesos de corrupción y falta de transparencia. Para más información ver por ejemplo www.eca-wathc.org, www.eca-iberia.org o Underwriting Bribery: Export Credit Agencies and Corruption. Corner House Briefing No 30.

⁴ Key Reforms. Enero 2003. Campaña Eca-watch. Disponible en <http://www.eca-watch.org>

desplazados por la presa de Ilisu. El listado podría ser desgraciadamente muy largo.⁵

Pero la actividad de las ECAs no únicamente ha provocado la generación de una importante deuda ecológica hacia multitud de ciudadanos de países empobrecidos a través de numerosos impactos locales: también ha sido uno de los grandes promotores de un problema global ambiental, el cambio climático⁶.

Podemos ver su importancia a través del estudio de sus actividades en el periodo 1994-1999. En este periodo las ECAs invirtieron 44.400 millones de dólares en sectores altamente intensivos en consumo energético. Como la mayoría de estos recursos se destinaron a garantías y no a inversión directa (34.000 millones y 10.000 millones respectivamente) atrajeron capital privado hacia las actividades apoyadas e hicieron posible una inversión total de 103.000 millones de dólares, en proyectos altamente contaminantes. **Esta cantidad es aproximadamente el 50% del total de inversión extranjera en los sectores más contaminantes de los países empobrecidos.** Podemos ver, por tanto, que las ECAs juegan un papel principal en los impactos ambientales que normalmente asociamos con los procesos de globalización.

Si estudiamos un poco más en detalle los datos vemos que un 71% de estos recursos se dedicaron a proyectos de extracción, transporte y refinado de petróleo y gas. Se trata, por tanto, de tipologías de proyectos que además de favorecer los mecanismos para la aceleración del cambio climático tienen, como hemos visto anteriormente, en muchas ocasiones importantes impactos locales.

En un estudio realizado por el Institute for Policy Studies, Friends of the Earth-US y The International Trade Information Service, se señaló que las emisiones de CO₂ asociadas a las actividades apoyadas por dos de las ECAs (Ex-Im Bank y OPIC de EEUU), en el periodo 1992-1998, en proyectos de producción de carbón, petróleo y gas en países empobrecidos, generarían una emisión de aproximadamente 29.300 millones de toneladas de CO₂ durante toda su vida útil. Aproximadamente el mismo valor que la totalidad de las emisiones de CO₂ en el año 1996.

Teniendo en cuenta que ambas ECAs suponen menos de un 20% de los apoyos realizadas en este periodo en el sector altamente intensivo en el uso de la energía⁷ podemos estimar que **la actividad de las ECAs en el periodo 1992-1998 garantizaron la emisión durante toda su vida útil de las instalaciones una cantidad cercana a 150.000 millones de toneladas de CO₂, lo que provoca una deuda ecológica no reconocida de más de 3.000.000 millones de dólares⁸, un valor superior a la totalidad de la deuda externa (2.432.320. millones de dólares⁹).**

2.1. LA DEUDA ECOLÓGICA DE CESCE

Históricamente CESCE ha apoyado proyectos con importantes impactos ambientales y sociales en los países destinatarios. Esta realidad ha sido denunciada por colectivos sociales diversos¹⁰, a través de la campaña ECA-IBERIA, e incluso ha sido reconocida por entidades como la OCDE¹¹.

Resulta imposible realizar una evaluación completa del impacto ambiental global de las actividades apoyadas por CESCE, y por tanto de la deuda ecológica adquirida, ya que esta organización aplica una política de opacidad informativa casi total¹². A continuación se expondrán tres ejemplos que pueden ilustrar algunos de los proyectos que han contado con la participación de CESCE¹³ y han generado deuda ecológica:

⁵ Más información en <http://eca-watch.org>

⁶ La información que se ofrece a continuación se basa en el informe "The Climate of Export Credit Agencies". Crescencia Maurer with Ruchi Bhandari. World Resources Institute. Climate Notes. May 2000.

⁷ Asumiendo una eficiencia (en términos de toneladas de CO₂ emitidas por dólar invertido) equivalente para el resto de inversores

⁸ Ver ¿Quién debe a quién?. Colectivo para el Reconocimiento de la Deuda Ecológica. Colección Contraargumentos. Editorial Icaria 2003 para más información de como calcular la deuda ecológica.

⁹ World Development Finance 2004.

¹⁰ Pueden encontrar más información detallada sobre CESCE en www.eca-iberia.org. Ver información general sobre las ECAs con algunas referencias a CESCE en www.eca-watch.org

¹¹ OCDE, Development Assistance Committee (DAC). *Development Co-operation Review of SPAIN*. pag 36. OCDE 2002

¹² Ver www.eca-iberia.org para conocer el marco legal bajo el cual se ampara la ocultación de información.

¹³ El ODG ha elaborado una investigación más amplia de casos con impactos ambientales importantes realizados con el apoyo de CESCE.

LA GRAN PRESA DE LES 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 el año 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 ¹⁴, entre las cuales figura CESCE que apoyó el proyecto el año 1999 ¹⁵.

Los impactos ambientales y sociales de este proyecto son muy importantes y ha sido criticado 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 específicas del río, etc.

Imágenes satélite obtenidas por el Observatorio Nacional de China, la vegetación aparece de color verde, las masas de agua en color azul, la superficie libre de vegetación en rosa, y las zonas edificadas en violeta.

Algunas fuentes de información donde se pueden encontrar los impactos ambientales y sociales de la presa de las Tres Gargantas son:

- International River Network: <http://www.irn.org/programs/threeg/>
- The Dispossed, Victims of Development in Asia, Vinod Raina eo, Arena Press, 1999
- http://www.miliarium.com/Monografias/TresGargantas/Welcome_def.asp

Si se quiere disponer de esta información enviar un e-mail a observatori@debtwatch.org

14 OCDE, Development Assistance Committee (DAC). *Development Co-operation Review of SPAIN*. pag 36.OCDE 2002

15 Informe Anual 1999. CESCE. página 65. El apoyo conjunto de las seis ECA fue de 7.500 millones de dólares

LA PAPELERA DE INDAH KIAT EN PERAWANG, SUMATRA

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

Durante años la planta papelera se ha visto implicada en conflictos permanentes debido al origen de extracción de la madera, que utilizaba como materia prima, puesto que una parte de esta 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 pasta de madera, aproximadamente un 87% de las 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, un 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 muy importantes 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 habían inspecciones de polución. Como resultado los pobladores de Peawang, que acostumbraban a vivir de los recursos pesqueros, han visto disminuida su capacidad de pesca de manera radical.

De acuerdo con las declaraciones de un habitante¹⁶: "cada pescador acostumbraba a pescar una media de 10 kilogramos diarios, ahora aquellos que son afortunados pueden pescar como máximo uno o dos kilogramos al día". Los habitantes se ven obligados por tanto a participar en la tala ilegal para asegurar su subsistencia.

Más información:

- Environmental defense www.environmentaldefense.org
- <http://www.jca.apc.org/>

¹⁶ John Aglionby, The Guardian, 26 de junio de 2001

PLANTAS DE GENERACIÓN ELÉCTRICA CON ALTOS NIVELES DE EMISIONES

CESCE ha apostado, y lo continúa haciendo, por el desarrollo de proyectos con altas emisiones de dióxido de carbono, contradiciendo los acuerdos internacionales para reducir las emisiones y el compromiso del gobierno español de reducir las emisiones relacionadas con la economía española. Algunos proyectos a los que CESCE ha apoyado son los siguientes:

- *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.

Fuentes: Recopilación realizada por el ODG a partir de documentos y fuentes de información diversas.

3. ¿POR QUÉ LA DEUDA EXTERNA EXIGIDA POR LAS ECAs ES ILEGÍTIMA?

Las deudas ilegítimas son aquellas se derivan de préstamos que consideramos ilegítimos. Los préstamos ilegítimos son aquellos que esconden, financian o dan como resultado conductas o fenómenos que atentan contra el desarrollo de la vida digna de todas y cada una de las personas que habitan el planeta y/o ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos.

En la mayoría de los casos son aquellos préstamos que en su contratación o renegociación, o en aquello que financian o en sus efectos, reproducen, generan mecanismos o comportamientos que violan los derechos humanos individuales o colectivos, civiles y políticos, económicos, sociales, culturales, el derecho al desarrollo, a la identidad o a vivir en un medio ambiente sano. Pero alcanzaría también a cualquier fenómeno que se detecte que directa o indirectamente obstaculiza o condiciona el libre desarrollo integral (individual y colectivo) de la persona humana y de cada una de ellas, y/o su participación plena (incluye toma de decisiones) en la construcción de la vida en sociedad.

Sin pretender ser exhaustivos, entre tales conductas o fenómenos encontramos la opresión de los pueblos, el genocidio, los crímenes contra la humanidad, las guerras imperialistas, la corrupción, la distribución desigual de la riqueza, la arbitrariedad (acto o proceder contrario a la razón, dictado solo por la voluntad o el capricho), la intervención de las soberanías, o los desastres ecológicos¹⁷.

Debe destacarse que los créditos concedidos (u operaciones apoyadas que han finalizado generando deuda) por las ECAs en los países empobrecidos son ilegítimos básicamente por dos

¹⁷*Deuda Ilegítima*. Laura Ramos. Colección Contraargumentos - Observatorio de la Deuda en la Globalización. Editorial Icaria. 2005 (en imprenta)

razones:

- Por que han sido concedidos (en condiciones establecidas por las ECAs) bajo normas que impedían totalmente la transparencia de las operaciones¹⁸, por lo que: se han generado grandes bolsas de fraude y corrupción, se han realizado operaciones arbitrarias, se ha impedido la intervención de la ciudadanía - impidiendo su soberanía - y se han impulsado proyectos que han provocado perjuicios a los derechos básicos de las personas. Todo ello ha sido denunciado repetidamente por redes internacionales. La falta de una mínima transparencia en los procesos de adquisición de deuda (o que han acabado generando deuda) ha sido también reconocida por organismos como la OCDE¹⁹. Esta situación, lejos de solucionarse, en determinados Estados como el español continúa sucediendo, estando prohibido por una orden gubernamental informar de los proyectos que CESCE apoya, aunque sea con dinero público²⁰.
- Por que, a pesar de que los proyectos impulsados por las ECAs han producido numerosos impactos ambientales, que han perjudicado al medio ambiente y a las personas que en él viven, se han continuado llevando a cabo operaciones destructivas tanto a nivel local como global. Las ECAs, a pesar de disponer de la información suficiente, continúan apoyando proyectos con sistemas de control ambiental inferiores a los de sus propios países de origen, sacrificando pues conscientemente la salud de los ciudadanos de los países empobrecidos y colaborando activamente en la destrucción del medio ambiente del país que finaliza endeudándose.

La naturaleza ilegítima de estas actividades, y las condiciones impuestas en las que se llevan a cabo – como por ejemplo la falta de transparencia combinada con las cláusulas de contra garantía-, hace que la exigencia del reembolso por parte de los ciudadanos de los países más empobrecidos sea socialmente inaceptable. Las deudas adquiridas como consecuencia de los proyectos de globalización fallidos apoyados por las ECAs son ilegítimas.

4. ¿QUÉ PROPUESTAS PODRÍAN IMPLEMENTARSE?

Consideramos que las ECAs no pueden continuar apoyando a proyectos con un impacto ambiental y social importante sin considerar a los ciudadanos afectados por los proyectos.

Entendemos que al ser las ECAs públicas, o dependientes del Estado para realizar su actividad, los ciudadanos y colectivos de los países enriquecidos también tenemos derecho a ser considerados parte implicada en el proceso de decisión sobre los proyectos.

Atendiendo a los antecedentes históricos y la situación actual de las ECAs, vemos que es necesario un cambio en su modo de funcionamiento y normas internas, acompañado de una nueva política de transparencia absoluta sobre los proyectos que gestiona.

Es por ello que solicitamos:

1. Las ECAs deben ser una organización transparente y por tanto:

- Deben informar en su web de todos los proyectos que han solicitado el apoyo por cuenta del Estado, con un mínimo de 45 días previa a su aprobación.
- La información de la web debe contener: información relacionada con las partes contratantes, importe del proyecto, datos básicos del proyecto, su impacto en el medio ambiente, incluyendo las Evaluaciones de Impacto Ambiental cuando estas sean requeridas (todos los proyectos de categoría A) y otras informaciones de las que dispongan.
- Deben informar pública y detalladamente de cuales son los estándares que aplica en cada uno

¹⁸ Más información en el apartado de transparencia y corrupción de la web www.eca-watch.org y www.eca-iberia.org

¹⁹ Recommendation on Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits. OCDE.2003

²⁰ Ver <http://www.eca-iberia.org> para más información

de los proyectos.

2. **Las ECAs deben establecer una sistemática para la participación de los afectados por los proyectos, en el proceso de evaluación y seguimiento.** Los implicados no tan sólo son las empresas exportadoras. Incluyen también la ciudadanía donde se realizará el proyecto, así como los grupos locales, al igual que la ciudadanía y grupos civiles del país enriquecido. De la misma manera es necesario un control parlamentario para la aprobación de los proyectos.
3. **Las ECAs en ningún caso debe dar por satisfactorio un proyecto que no cumpla los estándares ambientales, laborales y sociales del país enriquecido,** evitando así la colaboración con dinero público en proyectos que generen "dumping" ecológico.
4. Las ECAs deben tomar conciencia de la problemática que genera su apoyo a los proyectos energéticos basados en energías no renovables. **Por ello CESCE no debe apoyar ningún proyecto energético basado en energías fósiles.**
6. **Las ECAs debe asumir formalmente su corresponsabilidad en los posibles impactos ambientales de los proyectos a los que apoya, así como posibles alteraciones en los derechos humanos.** La corresponsabilidad viene dada en este caso por ser un Colaborador necesario para la realización de proyectos que dan lugar a los impactos ambientales, sociales y sobre los derechos humanos, y se extiende durante toda la vida útil del proyecto evaluado.
7. Dado las ECAs continúan exigiendo una deuda que en buena parte es odiosa y/o ilegítima, **exigimos que se cancele esta demanda o que alternativamente se establezca una moratoria hasta una investigación caso a caso de los proyectos apoyados para determinar cuando se ha producido la ilegitimidad.**
8. Dada la **deuda ecológica adquirida por las ECAs solicitamos que se cree un fondo de compensación por los daños ya producidos,** y que éste sea pagado mediante un recargo en las cuotas a pagar por las empresas beneficiarias de sus servicios, que se gestione para el bien de la ciudadanía afectada.
9. En beneficio de los ciudadanos, tanto de los países empobrecidos como de los enriquecidos, y con la finalidad de parar el incremento de los problemas ocasionados por las ECAs, solicitamos una moratoria del funcionamiento de las ECAs hasta que no se den las condiciones anteriormente expuestas.