
UN ACERCAMIENTO A LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS DE COMERCIO Y DE INVERSIÓN DIRIGIDAS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO. LAS POLÍTICAS ACTIVAS

FELIPE CARBALLO RÍOS*

RESUMEN

El objetivo 8 contenido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, insta a los gobiernos de los países desarrollados a incrementar la cantidad y la calidad de la AOD. Celebrada la Cumbre del Milenio + 5, la última reunión del G8 en Edimburgo y en los albores de la Conferencia Interministerial de la OMC en Hong Kong, el presente artículo describe la evolución sufrida por las políticas españolas relacionadas con el comercio y la inversión respecto a los países menos desarrollados y altamente endeudados. Con una visión crítica de la vinculación y la utilización de algunos instrumentos denominados de desarrollo gestionados bajo fórmulas de apoyo a las exportaciones y a las inversiones en estos países, permite una mejor comprensión de algunas políticas activas puestas en marcha por la Administración española en las últimas décadas.

* Felipe Carballo Ríos es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid, ha asumido entre otras responsabilidades, la de Presidente de la Cámara de Comercio de Brasil en España, la Dirección General del Banco de Crédito Agrícola, la Dirección de Inversiones de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo y últimamente la representación municipal como Concejal del Ayuntamiento de Madrid, habiendo publicado numerosos artículos relacionados con la internacionalización de la empresa española y sus inversiones en el exterior.

ABSTRACT

The eighth of the Millenium Development Goals urges the governments of developed countries to increase the quantity and the quality of the ODA. Once celebrated the Millenium Summit + 5, the last meeting of G8 in Edinburgh, and waiting for the celebration of the Inter-ministerial Conference of the WTO in Hong Kong, the present article describes the evolution of the spanish policies of trade and investment with regard to the least developed and highly indebted countries. With a critical vision of the links and uses of some development instruments managed under formulas of exports support and to investment in these countries, the article offers a better comprehension of some of the active spanish policies developed in the last decades.

RÉSUMÉ

L'objectif 8 contenu dans les Objectifs de Développement du Millénaire, oblige aux gouvernements des pays développés à augmenter la quantité et la qualité de l'AOD. Ayant eu lieu le Sommet du Millénaire + 5, la dernière réunion du G8 à Edimbourg et étant près la Conférence Interministérielle de l'OMC à Hong Kong, le présent article décrit l'évolution des politiques espagnoles en rapport avec le commerce et l'investissement en ce qui concerne les pays moins développés et hautement endettés. Avec une vision critique du lien et de l'utilisation de quelques instruments dits de développement, gérés sous des formules d'appui aux exportations et aux investissements dans ces pays, permet une meilleure compréhension de quelques politiques actives mises en marche par l'Administration espagnole dans les dernières décennies.

La posición de las diferentes políticas comerciales del Estado español con relación al desarrollo en los países más desfavorecidos, ha venido marcada por más sombras que luces, desde que en el año 1977 dejamos de ser un Estado en desarrollo y por lo tanto beneficiario de los prestamos del Banco Mundial, hasta prácticamente la última década del pasado siglo a partir de la cual, se comienza a consolidar una fuerte presión de la sociedad civil a favor de la cooperación con los países menos desarrollados (PMD) y la lucha contra la

pobreza en el mundo. A partir de nuestra incorporación en 1976 al BID, en 1984 al Banco Africano de Desarrollo (BAfD), al Banco Asiático de Desarrollo (BAfD) en 1986 y en particular al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 1991, van a producirse sustanciales y positivos posicionamientos de los diferentes Gobiernos respecto de las políticas de Comercio e Inversión en los PMD.

Estos posicionamientos, entre otros, van a propiciar que a partir del nacimiento del nuevo siglo se puedan asumir activamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, mediante su tímida incorporación en los Planes Directores de la Cooperación Española del 2001-2004 y más globalmente en el del 2005-2008 que pretende, aunque tímidamente, dar un nuevo rumbo a los objetivos de la política comercial e internacionalizadora de la economía española en los PMD.

En este sentido, si tuviéramos que definir históricamente la sensibilidad de las diferentes áreas de la Administración española de la cual dependían las políticas públicas activas relacionadas con el Comercio y la Inversión Directa en el Exterior (IDE) en los PMD, diríamos que ésta ha sido escasa e insuficiente, lenta de reflejos y en muchos aspectos ejecutada bajo planteamientos cínicos, que bajo la cobertura de la palabra Desarrollo, ha legitimado otro tipo de planteamientos; ya que la misma ha estado profundamente enraizada en la defensa de intereses comerciales o financieros empresariales, en algunos casos de escasa legitimidad, intentando mejorar su competitividad exterior por la vía de la concesionalidad financiera con el objetivo de minimizar el déficit estructural de nuestra balanza comercial.

Es a cumplir estos objetivos a lo que han estado dirigidas las principales actuaciones y políticas aplicadas por las diferentes Administraciones de turno, actuaciones y políticas que en general han estado vertebradas en dos bloques claramente definidos.

El primer bloque ha sido concebido y dirigido explícitamente para apoyar de forma activa la competitividad de las exportaciones de bienes de equipo y similares en países menos desarrollados. Estas operaciones fueron complementadas posteriormente con la implantación de apoyos financieros a la internacionalización de la empresa española en los PMD, mediante las inversiones en el exterior (IDE), que aunque expliciten la palabra Desarrollo en la denominación de sus más importantes instrumentos financieros, sus objetivos finalistas han estado marcados, hasta prácticamente finales de la última década, salvo excepciones, más por fines comerciales y financieros, que por el sentimiento real de apoyar el desarrollo en los PMD.

Otro bloque de actuaciones más pasivas, han tenido por objeto la defensa de los legítimos intereses para mantener capacidades de producción nacional en algunos de los sectores más sensibles de nuestra economía, limitando, regulando o compensando, aquellas importaciones, procedentes de terceros PMD, más competitivas en los mercados nacional y europeo, especialmente las relacionadas con los sectores agro alimentarios, pesca, textil, confección, calzado, etc. Estos posicionamientos, a partir de nuestra incorporación al GATT, se realizan bilateralmente en las diferentes Rondas del GATT, hasta nuestra incorporación a la CEE, cuando pasan a ser consensuadas de forma global en el marco de la UE conjuntamente con los diferentes planteamientos e intereses del resto de los países miembros y que a partir del año 1995 van a ser ya negociadas en el marco de las diferentes Rondas multilaterales de la OMC, como sucede actualmente con la Ronda Doha y la próxima Cumbre Ministerial en Hong Kong.

En este planteamiento la inclusión de los instrumentos activos y pasivos destinados a los países menos desarrollados en el área de economía y en especial en la Secretaría de Estado de Comercio van a impregnar la filosofía que ha enmarcado las relaciones entre Comercio y Desarrollo con los PMD y solamente será a partir de la creación en 1988 de la Secretaría de Estado de Cooperación (SECIPI), de la Comisión Interministerial (CICI) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), todas integradas en el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), cuando se producirá el salto cualitativo en la forma de entender los criterios del apoyo y la ayuda al desarrollo a los PMD por parte de la Administración Española.

Lamentablemente, los siguientes años van a venir marcados por una confrontación, que aún persiste, tanto en la forma de entender la Ayuda al Desarrollo (AOD) en sus diferentes formas y su elegibilidad, como por el destino de los recursos que la Administración Española aplica al respecto, recursos que en su mayor parte seguirán gestionándose en el área de los departamentos de Economía y Comercio al margen de la SECIPI.

Si analizamos la incorporación gradual de las políticas públicas españolas, ligadas a las diferentes modalidades de Comercio e Inversión en los PMD, las mismas han ido, hasta hace menos de un lustro, en la mayoría de los casos, a remolque de las políticas públicas que al respecto mantenían otros países europeos más sensibilizados por la mejora de los equilibrios comerciales y de las IDE en el desarrollo en los PMD, unos por condicionantes geoestratégicos derivados de los procesos descolonizadores, como fue el caso de Francia e Inglaterra, y otros por su sensibilidad social hacia las políticas de cooperación y ayuda al denominado tercer mundo, como sucedía con Alemania y los países nórdicos.

Por lo tanto dicha incorporación, en su parte activa, es tardía y realmente comienza a partir del año 1977, a través de diferentes instrumentos financieros y de garantías bilaterales que fuera de las condiciones de mercado, en un marco concesional, están específicamente ligados a operaciones de exportación para la “generación de desarrollo” en los PMD, como van a ser los créditos concesionales para la financiación de determinadas exportaciones a partir de finales de los años 70 y que se mantienen actualmente en vigor en algunos países europeos bajo diferentes formulaciones de la AOD.

Prácticamente una década después, la instrumentalización de las IDE, como motor de la internacionalización e inversión empresarial en este grupo de países o multilateralmente por medio de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y de las Instituciones Financieras Multilaterales de Desarrollo (IFMD), va a incorporar una serie de productos financieros, de capital riesgo y de cobertura de riesgos en condiciones blandas en las IDE en países menos desarrollados, para facilitar sus inversiones en los mismos.

España va paulatinamente incorporándose a esa corriente, por tres vías, la primera intentando aproximarse a las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la segunda a los planteamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o como es en el momento actual, los compromisos surgidos a partir de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, y en tercer lugar conforme los acuerdos establecidos o en discusión en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En todos los casos la incorporación de España a la UE y la obligatoria ruptura de la bilateralidad en el tratamiento de las políticas de comercio exterior e inversiones de los países que la componen, va a limitar, aunque no modificará radicalmente, las políticas activas de comercio e inversión relacionadas con los PMD, bien sea a través de las actuaciones bilaterales de la Administración española, o a través de los BMD y de las IFMD, lo cual no sucede con otras políticas pasivas relacionadas con el comercio y la inversión, que tienen que ser negociadas y consensuadas en el marco de la UE para su posterior propuesta y negociación unitaria en las Rondas de turno de la OMC.

En esa línea, la Administración española, puso en marcha en primer lugar una serie de instrumentos de diferente rango, alguno de discutida compatibilidad con los compromisos que día a día está asumiendo el Estado Español en sus tratados y acuerdos internacional, que de forma activa van a permitir la expansión de las actividades comerciales españolas y las IDE en terceros PMD, bajo la cobertura de ayudas o apoyos al desarrollo de los mismos.

Bajo este concepto se engloban los créditos concesionales en mayor o menor medida, bajo la denominación de Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), más específico, o del mecanismo financiero denominado Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI) para operaciones de exportación con financiación comercial, los créditos o participaciones de capital de la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo Cofides SA (COFIDES), las pólizas de cobertura de riesgos comerciales o políticos de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) y en los últimos años los convenios de conversión o condonación de deuda, procedente de créditos vencidos y no vencidos con garantía soberana, por los PMD y en especial los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

En este sentido, es posiblemente la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), en la Ley de Acompañamiento de Diciembre de 1977, el primer instrumento explícito que la Administración española pone al servicio de operaciones comerciales que de alguna forma tengan la finalidad de “*promover las relaciones económicas y comerciales bilaterales con países en Desarrollo*”, es decir aumentar nuestra capacidad exportadora hacia estos países, sin que se tenga en cuenta la consideración de que dichos recursos tendrían como objetivo previo la generación del desarrollo en los países beneficiarios. Este preámbulo de objetivos de la Ley y la filosofía que subyacía en su creación permitía disponer de un instrumento que mejorara la competitividad de las exportaciones de bienes de equipos y asimilados (libros, material clínico, etc.) en los concursos o licitaciones de las instituciones o empresas públicas en los países en desarrollo como ya venían practicando algunos otros países europeos, por medio de la concesionalidad financiera de las exportaciones de grandes contratos internacionales, normalmente de grandes plantas industriales, energéticas e infraestructuras “Llave en mano” en estos países. Es decir, el instrumento se crea a imagen y semejanza de otros en vigor en otros países europeos y no responde en primera instancia a la sensibilidad en propiciar el desarrollo a los PMD, si no a mejorar la concurrencia de nuestras empresas en los mercados exteriores de bienes de equipo industriales y asimilados, mediante la subvención concesional de la financiación a la exportación.

De cualquier forma el FAD es el comienzo de un proceso bajo el cual la cobertura de la Ayuda Oficial al Desarrollo va a protagonizar a lo largo de los siguientes 30 años una dinámica, llena de luces y sombras, donde desde la apología a las bondades del instrumento como punta de lanza del gran salto de la exportación de bienes de equipo española y material didáctico en los años 80, hasta las múltiples denuncias en los medios, de prácticas comerciales irregulares, que van a desprestigiar, más que a prestigiar en la década de los 90 este instrumento financiero de apoyo a la exportación a los PMD. Estas circunstancias

empujan a la Administración a través de sucesivas Leyes de Acompañamiento a una serie de modificaciones en sus criterios de elegibilidad, control y transparencia, aunque intentando mantener lo más intacta posible su filosofía de base, como es su sentido comercial, su carácter ligado y la necesidad de garantías soberanas, en clara discrepancia con la ortodoxia de la AOD y de los Acuerdos de Helsinki.

Estos planteamientos tienen dificultades para ubicarse y gestionarse en la Ley de Cooperación y ya posteriormente en el Plan Plurianual Director de la Cooperación de 2005-2008 que aunque mejorando de forma importante su tratamiento aún mantiene el FAD en una situación confusa, sometida a fuertes presiones por su tradicionales beneficiarios para mantener el mismo en ámbitos comerciales ligados y dependientes de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. Con un nivel elevado de crítica por las ONG, el instrumento aún está alejado de las recomendaciones primero y posteriormente obligaciones que el Comité de Ayuda al Desarrollo y el Consenso de la OCDE establecen al respecto de sus criterios de aplicación, gestión y elegibilidad.

Por su magnitud, con más de 15.000 millones de euros gestionados desde su creación, con un índice de impagos que supera cerca 25% del total, el FAD ha supuesto el mayor componente de la AOD española y sus impagos configuran actualmente el principal núcleo de la deuda soberana de terceros países con España, (considerando que prácticamente el 40% de los mismos componen la AOD carácter bilateral), sin contar la multilateral gestionada por los BMD y las IFMD, participadas por el Estado Español. Sin lugar a dudas, el FAD ha venido siendo un instrumento confuso, difuso y controvertido, que ha beneficiado especialmente a un conjunto de empresas, normalmente grandes empresas o intermediarias de “trading” (que representan escasamente menos del 0,1% de las empresas del país). Con escaso rigor en el control de su finallismo y de su impacto real en el conjunto del comercio exterior español, nunca representó según estimaciones más del 1% de nuestras ventas al exterior (conjuntamente con otras financiaciones CARI), y cuantitativamente se centró en grandes proyectos industriales, energéticos o de infraestructuras en países menos desarrollados de renta media como son China, Colombia, Marruecos, Argelia, Turquía, Indonesia, etc., todo lo cual ha venido alimentando el debate sobre la financiación concesional del “desarrollo versus competitividad del comercio exterior” de la empresa española en su proceso de internacionalización.

En la última década el FAD ha terminado convertido en un “cajón de sastre”, desde donde se han aplicado recursos para las aportaciones en capital a las reposiciones de los BMD y las IFMD, para la constitución de los Fondos

Fiduciarios adscritos a los mismos, para la financiación de ayudas de emergencia, para cubrir determinados gastos de defensa en operaciones de “paz y seguridad”, así como para estudios de viabilidad mediante la líneas FEV.

En este sentido la puesta en marcha de las líneas FEV pública y privada para financiar o subvencionar proyectos de viabilidad, a través de convenios bilaterales con países menos desarrollados o multilateralmente a través de los BMD y de la IFMD, constituye un aspecto relevante en el proceso de viabilizar a través de los parámetros de elegibilidad comercial y de desarrollo, la futura concesionalidad de los recursos del FAD de forma coherente y responsable.

La utilización bajo un mismo modelo de análisis y gestión, la administración de proyectos beneficiarios del FAD tan dispares, como proyectos sociales, ayudas de emergencia o lucha contra la pobreza, con proyectos industriales, energéticos, de comunicaciones y transportes de elevada rentabilidad, fácilmente financiables por el mercado, no ha ayudado a clarificar o mejorar la estima por el FAD, lo que aconsejaría su liquidación y sustitución por dos instrumentos claramente identificables y diferenciados en su gestión y tratamiento, uno especialmente concebido para apoyar los proyectos de desarrollo social básico, regulado bajo las estrictas normas de la AOD y los Acuerdos de Helsinki, gestionado por la Cooperación, y otro específico para apoyar proyectos de desarrollo sostenible, cuya viabilidad en los países en vías de desarrollo solamente es posible a través de la concesionalidad de su financiación, gestionado por Comercio. Este “totum revolutum” ha reflejado y sigue reflejando las tremendas contradicciones y presiones que en el marco de la Administración del Estado, las organizaciones empresariales y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo se manifiestan en las diferentes formas de entender y valorar la gestión y finalismo del FAD y que ni siquiera el Plan Plurianual Director de la Cooperación del Reino de España aprobado en el 2004, aún con positivos avances al respecto, tanto en la cogestión de los fondos específicos para los proyectos aplicados al desarrollo social básico, como a los criterios de elegibilidad, ha conseguido un encaje y clarificación claras, ante las fuertes resistencias a la modificación estructural y dependencia del FAD, expresadas “*vox populli*” desde los departamentos de Comercio y Economía.

Si el FAD es el paradigma durante más de 30 años de las contradicciones entre los intereses de Comercio, enmarcados en priorizar sus recursos para dinamizar por cualquier medio las ventas en el exterior de nuestras empresas, al margen de cualquier otro criterio cercano a la sensibilidad social por la ayuda al desarrollo de los países más necesitados, no es menos cierto que desde finales

de los años 80, la utilización masiva de este tipo de financiación concesional empieza a decrecer (fundamentalmente por la exigencia de garantía soberana de las mismas). Este descenso se debe a la aplicación en la mayoría de los países, desarrollados o no, de políticas monetario-liberales que dan lugar en los PMD a ajustes estructurales con severas reducciones de los déficit y endeudamiento. Al mismo tiempo que asumían fuertes procesos privatizadores de sus sectores públicos, que serían trasvasados al sector privado local y sobre todo internacional por medio de las inversiones directas procedentes del exterior (IDE). Es a partir de este momento, cuando la IDE comienza a convertirse en una de las principales referencias a la hora de definir y abordar las políticas de desarrollo tanto por el FMI, como por la práctica totalidad de los BMD y las IFMD.

En este capítulo de instrumentos financieros o "cuasi" financieros de apoyo a las operaciones activas de exportación a terceros países, incluyendo condiciones blandas para los menos desarrollados, conviene destacar el Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI), que permite constituir paquetes financieros globales para financiar operaciones de exportación, beneficiarias parcialmente del FAD, con tasas de concesionalidad y mezcla variables. Así mismo, CESCE permite la cobertura de riesgos comerciales y políticos (salvo en la parte financiera garantizada soberanamente por el país beneficiario del crédito), que hacen más atractivas y menos arriesgadas las operaciones comerciales con sus clientes con altos niveles de riesgo de impagados.

Tal y como se ha señalado con anterioridad, a partir de finales de los años ochenta se va a producir un incremento de la presencia de las IDE españolas en una serie de PMD, fundamentalmente en América Latina, Magreb y países PECO, consolidándose como uno de los factores, (correcta y transparentemente aplicado), que puede conducir razonablemente a desarrollar por las vías de la generación de actividades económicas del sector privado o lo que va quedando del sector público a mejorar cualitativa y cuantitativamente el desarrollo de los citados países o cuanto menos a reducir el nivel de pobreza de sus ciudadanos.

Es también a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, cuando desde la Secretaría de Estado de Comercio en el año 1988, se pone en marcha un instrumento, que como el FAD, pero a través de una empresa estatal creada "ad hoc", está destinado a apoyar las IDE en la estrategia de internacionalización de la empresa española. Con la aplicación de recursos públicos no concesionales, nuevamente, bajo el paraguas del desarrollo, con fórmulas crediticias o de capital riesgo, algunas novedosas en el mercado financiero nacional, pretende mejorar por la vía de la optimización financiera de sus propios recursos y las de terceras

instituciones de la UE, Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) e Instituciones Financieras Multilaterales de Desarrollo (IMD), la competitividad inversora de la internacionalización de la empresa española, en los PMD.

En este contexto, se crea la Compañía de Financiación del Desarrollo, COFIDES SA, que conforma el segundo instrumento financiero activo de la Administración española, éste ligado directamente a las IDE en terceros PMD en especial las PYMES, siempre realizadas por empresas españolas o extranjeras con filiales en España. Participada en su creación totalmente por el Estado, en los próximos años incorporaría una serie de Bancos a su capital, que la consolidarían como una empresa típicamente financiera en mayor medida y de capital riesgo en menor medida, perdiéndose así ante la pasividad de los representantes del área de la Administración responsable de la cooperación para el desarrollo la oportunidad de disponer de una Institución Financiera de Desarrollo (IFD) al servicio del creciente protagonismo, de los compromisos y de los recursos que este área de la Administración y de la sociedad civil venía asumiendo día a día.

Creada en 1988, como reflejo de otras Instituciones Financieras Internacionales (IFI) europeas ya existentes, DEG (Alemania), Proparco (Francia), IFU (Dinamarca), SIMEST (Italia), CDC (Inglaterra), etc., pero con fuertes diferencias conceptuales, establece claramente dos criterios que a semejanza del FAD, hacen que sus préstamos o participaciones en capital, estén ligados a los intereses específicos de un inversor español por una parte y por otra, a que sus inversiones en los países elegibles, sean rentables y supongan teóricos retornos importantes para la economía española, quedando en tercer término los aspectos de desarrollo; criterios que la diferenciaban de la mayoría de las demás IFI europeas, en cuanto las mismas van a regirse mayoritariamente en primer lugar por criterios no ligados al inversor o por necesidades objetivas de desarrollo económico- social y en menor medida por los de la pura y dura rentabilidad económica.

Esta situación va a provocar en los primeras actuaciones de sus operaciones confusión, tanto en la valoración de sus operaciones, como de su consideración como AOD, (rechazada con buen criterio por el Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD- de la OCDE en 1994), como por BEI, con relación a una serie de operaciones cofinanciadas con cargo a fondos de la UE destinados a operaciones en países ACP, en el marco de los Convenios de Lomé.

Esta actividad en la práctica puramente de Banca de Inversión, al margen del nombre de la compañía estatal que lo gestiona, va a consolidarse a partir de 1998, con la gestión del Fondo de Inversiones en el Exterior, FIEEX. Este fondo

que supone un salto cuantitativo en el apoyo a inversiones en el exterior de empresas españolas, ha primado los criterios de Banca Comercial o de Inversión, al margen de cualquier criterio de elegibilidad relacionado con el desarrollo o de limitación a los PMD o HIPC, modificando el carácter de exclusividad en su dedicación a los PMD que tenía encomendada la Compañía Española de Financiación de Desarrollo, Cofides SA.

Es importante señalar que en los últimos quince años, en los cuales se ha producido el “boom” de las IDE españolas en países menos desarrollados, en especial en América Latina, donde se acumuló entre el período 2000/2003 más del 70% de la inversión española que superó el 15% del PIB, la financiación de sus IDE se realizó en la práctica fuera de la financiación pública, bien sea por el ICO a través de la línea Proinvex o por medio de los recursos propios de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo COFIDES SA y de los Fondos FIEX y Fondpyme.

El último de los instrumentos financieros existentes aplicados al comercio, la inversión y la mejora de las condiciones sociales como cooperación para el desarrollo, lucha contra la pobreza y defensa del medio ambiente, nace como resultado del reciclado de la deuda pública o privada, con garantía soberana que una serie de países menos desarrollados mantiene con el Estado Español bilateralmente (la multilateral, derivada de nuestra pertenencia a los BMD y las IFD, así como la de los Fondos fiduciarios anexos, se negocia por las mismas directamente) y que en su mayor parte corresponde a impagos y renegociaciones de créditos concesionales del FAD que van a reutilizarse bajo el concepto de Conversión o Condonación de Deuda en sus varias modalidades.

Desde la creación del FAD y ya anteriormente con la declaración de siniestralidad por parte de la CESCE en sus coberturas de riesgos políticos de las operaciones financiadas con cargo al denominado Crédito a la Exportación, España se incorpora al Club de París, creado por un grupo de países industrializados, para proteger de forma homogénea y coherente sus derechos acreedores sobre terceros países deudores, normalmente menos desarrollados, limitando, regulando o eliminando las negociaciones bilaterales.

En este sentido, el fracaso en las sucesivas renegociaciones de deuda, en especial con los países más pobres y normalmente con ratios de mayor endeudamiento, dio lugar al Tratamiento de Toronto de 1988, que es el comienzo de las políticas actuales, relativas al tratamiento de la deuda externa de los países menos desarrollados, alcanzándose una reducción global de la misma del 33% y una renegociación de los nuevos vencimientos, dando lugar al actual modelo de condonación parcial de deuda externa.

Este tratamiento fue seguido por el Tratamiento de Houston de 1990, en el cual se estudió la formulación de la deuda externa de los países de renta media, mediante la renegociación de los vencimientos y su complementariedad mediante la conversión de dicha deuda, con diferentes criterios de aplicación y quita.

La progresión en el proceso de condonación y conversión de deuda externa de los países menos desarrollados y más pobres, sigue profundizándose ante la incapacidad de hacer frente a las renegociaciones acordadas, así en el año 1991, el Tratamiento de Londres, eleva el nivel de condonación hasta el 50%, seguido del Tratamiento de Nápoles de 1994, que lo eleva al 67%, a partir del cual se asume específicamente para los países más pobres y altamente endeudados la iniciativa HIPC, que eleva el listón de la condonación al 80%, que continúa siendo ineficaz, y que obliga a acordar un reforzamiento de la citada iniciativa, llegando hasta el 90% de la deuda global de estos países.

La asunción de los Objetivos para el Desarrollo del Milenio y la verificación permanente de los fracasos de las políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza, sobre la base de los modelos financieros de cobertura de operaciones comerciales, inversoras o déficit estructurales, lleva al G-8 en el año 2005 a aprobar una resolución, dirigida en primera instancia al FMI y en segunda derivada al Grupo BM, y secuencialmente al resto de las IFMD y los BMD para la condonación total de la deuda de los países incluidos en el marco HIPC, en especial con relación a los africanos, resolución aprobada por la Asamblea General del FMI el pasado mes de septiembre, siendo posteriormente trasladada a la Junta de Gobernadores del BM para su aprobación, considerando que una parte importante de la misma corresponde al Grupo Banco Mundial a través del BIRF y de la IDA.

En este contexto la Administración española ha venido asumiendo históricamente los compromisos derivados del Club de París, en sus diferentes tratamientos bilaterales y multilaterales, estableciendo una serie de actuaciones que en el marco de la condonación, tuvieron sus prolegómenos con un convenio pionero de condonación-conversión parcial de la deuda externa mozambiqueña por inversión social en 1997, que no llegó a efectuarse en paralelo a la primera conversión de deuda marroquí por inversiones, operaciones que van a servir de pauta para futuras actuaciones bilaterales de la Administración española en ambos sentidos, como son la puesta en marcha de diferentes iniciativas bilaterales directas de conversión de deuda y multilaterales derivadas de los acuerdos relacionados con las iniciativas HIPC y el Protocolo de Kyoto.

De acuerdo con nuestros compromisos internacionales el Plan Director de la Cooperación 2005-2008 pone énfasis en las iniciativas que permitan aliviar

la deuda de los países más pobres y endeudados, en especial aquellos aspectos relacionados con la conversión de la misma por Fondos de Contravalor para la ejecución de proyectos de infraestructuras, de desarrollo y sociales, en particular los educativos.

Con relación a las iniciativas bilaterales de conversión de deuda por moneda local al descuento, para mejorar o fortalecer el comercio y la internacionalización de la empresa española mediante la inversión en países de renta media, la misma ha sido aplicada desde 1997 con gran éxito en Marruecos para apoyar las inversiones españolas en este país como también en Argelia y Bulgaria, y en proceso de formalización administrativa el Fondo de contravalor Uruguay-España, que se dedicaría la creación de infraestructuras y apoyo a las inversiones españolas en este país.

Por el lado de la conversión de deuda por inversiones públicas para su desarrollo, mediante Fondos de Contravalor o similares con o sin cesión de derechos de cobro, entre otros, actualmente se encuentran en vigor los acuerdos para la protección del medio ambiente firmado con Costa Rica en 1999, el firmado con Perú en 2002 para reconstrucción de áreas afectadas por terremotos, el firmado con Bolivia en 2003 para proyectos de desarrollo y sociales, con Guinea Ecuatorial para proyectos de desarrollo social y con Marruecos para la creación de estructuras locales y mejora del hábitat social, manteniéndose en proceso de ratificación administrativa los firmados con Nicaragua y Honduras.

En el contexto multilateral, el Estado español actúa en dos frentes, uno con relación a la deuda bilateral con algunos de los 27 países que conforman la iniciativa HIPC reforzado que anticipándose a los posteriores acuerdos del FMI y del BM, aplicó la condonación de la deuda al 100%, alcanzándose la cifra de 2.200 millones de euros de deuda procedente de la Ayuda oficial al Desarrollo, que se realizará mediante la supeditación de una parte de la misma para fomentar la inversión pública local en infraestructuras, educación, salud y medio ambiente sin el carácter ligado que caracterizaba los créditos iniciales, que originaron la deuda objeto de la condonación y otra multilateral derivada de su participación en los BMD y las IFMD y fondos fiduciarios adscritos, en la cual mantiene una presencia activa a favor de las iniciativas mas avanzadas.

Bibliografía

- MIER, Fernando: *La Cooperación Española al Desarrollo*. ICE, Julio 1996.
Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008.
ACEÑA, Fernando: *La Inversión en el Exterior*, ICEX.

INTERMÓN: *El Fondo de Ayuda al Desarrollo*, Febrero 1999.

OCDE –CAD: *Ex Ante Guidance for tied AID*, 2000.

INTERMÓN-OXFAM: *La realidad de la Ayuda*, 2004.

PACI Seguimiento, 2002, 2003, 2004.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel et al.: *Acabar con la pobreza: un reto para la cooperación internacional*. IPADE, 2005.