

**LA PROMOCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL  
EN LAS AGENCIAS DE CREDITO A LA EXPORTACION**

**Helena Ancos**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>4</b>
<b>METODOLOGIA.- .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO PRIMERO .....</b>	<b>12</b>
<b>CRISIS ECONÓMICA Y COMERCIO INTERNACIONAL: FINANCIACIÓN DEL COMERCIO Y VALORACIÓN DEL RIESGO .....</b>	<b>12</b>
1.1. Introducción.....	12
1.2. Contracción del comercio internacional y crisis de financiación. 14	
a) cambio en instrumentos de financiación y aumento de los costes financieros.....	17
b) la valoración del riesgo en el comercio internacional.....	21
1.3. El apoyo oficial a los flujos comerciales. Un colchón de riesgo... 31	
1.4. Conclusiones.- .....	39
<b>CAPITULO SEGUNDO .....</b>	<b>41</b>
<b>EL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE CREDITO A LA EXPORTACIÓN EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL .....</b>	<b>41</b>
2.1. Definición y papel de las ECA. ....	42
2.2. El negocio de las ECA tras la crisis.....	45
2.3. ¿Pueden las ECA jugar un papel más innovador, más sostenible en el medio/largo plazo? .....	61
<b>CAPITULO TERCERO</b>	
<b>NORMATIVA INTERNACIONAL</b>	
3.1. El Acuerdo sobre Créditos oficiales a la exportación “Arrangement on Officially Supported Export Credits”.	
3.2. El Acuerdo sobre Subvenciones y medidas compensatorias (Arrangement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM), de la Organización Mundial del Comercio (OMC).	
3.3. Conclusiones.	
<b>CAPITULO CUARTO</b>	
<b>ESTÁNDARES SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES</b>	
4.1.El Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.	
4.2. La Corporación Financiera Internacional.	
4.2.1.Normas de Desempeño	
4.2.2.Principales Modificaciones de la revisión.	
4.3. Principios del Ecuador.	
4.4. Conclusiones.	

**4.5. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE): Enfoque comunes sobre el Medio Ambiente y el Crédito Oficial a la Exportación.**

**4.5.1. La práctica de las ECA de la OCDE**

**4.5.2. El Reglamento UE 1233/2011 y la valoración sobre los informes de actividades de las ECA de la UE.**

**4.6. Conclusiones**

## **CAPITULO QUINTO**

### **PRACTICAS COMPARADAS**

**5.1. Export Credits Guarantee Department.**

**5.2. EX IM Bank.**

**5.3. OPIC.**

**5.4. Exigencias de reporte. Anexo 1 del Reglamento UE 1233/2011.**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

## RESUMEN EJECUTIVO

Las Agencias de Crédito a la exportación (*Export Credit Agencies, ECA*) tienen como misión institucional la facilitación de la financiación para sus empresas nacionales, bien a través de financiación directa, bien mediante el aseguramiento de sus operaciones comerciales y de inversión en el exterior. Para cumplir estos objetivos y en atención a parámetros institucionales y legislativos distintos, se han perfilado tres modelos de negocio en la última década: desde agencias gubernamentales que buscan reducir al mínimo su participación en la promoción de las exportaciones frente a los bancos comerciales, pasando por operadores que buscan agresivamente enfoques comerciales orientados a los programas de crédito a la exportación hasta instituciones de política industrial que contribuyen a una estrategia concertada de los gobiernos, encaminadas a ampliar las exportaciones (y el aumento del empleo) de sectores estratégicos.

Los objetivos operativos, el apetito de riesgo, los precios y los controles financieros asociados a cada uno de estos modelos son muy diferentes. Por otra parte, como consecuencia de la crisis financiera, que se manifestó a finales de 2008, las ECA han hecho esfuerzos para adaptarse a la creciente demanda de financiamiento del comercio a medio y largo plazo, ideando instrumentos y capacidades para complementar sus modelos de negocio.

Como resultado, las ECA se hicieron más agresivas e innovadoras en los tres últimos años, en parte, por la adopción de programas o características de otros modelos de agencias, con el fin de ampliar su apoyo a créditos a la exportación. Las ECA encontraron nuevos programas, funciones y relevancia durante la crisis financiera y sus niveles de actividad aumentaron en todos los ámbitos. Pero al mismo tiempo, se hizo mayor su exposición al riesgo en un contexto de creciente competencia internacional y de estrechamiento de la liquidez.

Estos movimientos tuvieron repercusiones en la financiación del comercio internacional: por una parte, la restricción de liquidez ocasionó un cambio en la demanda de los instrumentos tradicionales de financiación y un aumento de los costes de financiación, y en segundo lugar, la mayor sensibilidad al riesgo se va a acompañar de una mayor competencia internacional en el crédito.

Las ECA, al amortiguar el riesgo de las entidades bancarias privadas, asumieron en cierta medida el negocio de los mercados secundarios y de los bancos, otorgando créditos asegurados con garantía soberana y con una prima de riesgo más o menos estable sin modificaciones objetivas de sus exigencias de valoración del riesgo. Pero sin criterios de valoración más estrictos, y con mayores porcentajes de cobertura, aumenta la probabilidad de riesgo moral, de problemas de selección adversa, y de búsqueda de rentas por los beneficiarios de esos apoyos financieros.

Al mismo tiempo, las deficiencias estructurales en los mercados de financiación acentuaban las dificultades para una correcta valoración del riesgo. A la falta de indicadores y de información de sostenibilidad en los mercados financieros, se unía la dificultad de comparar distintos mercados de riesgo y de determinar la probabilidad de riesgos no políticos o regulatorios; las exigencias del marco de Basilea II y III, que aumentan los requisitos de liquidez prestando menos atención a las fortalezas de los productos de financiación; y la falta de datos históricos y de desempeño de los inversores para validar los atributos del riesgo. Todo ello, dificultaba la determinación correcta de la prima actuarial.

Aun teniendo en cuenta estas dificultades, la misión pública de las agencias de crédito debería situar, al menos parcialmente, la carga de la valoración adecuada del riesgo y la debida diligencia en las ECA, cuyos incentivos no están lo suficientemente alineados con la necesidad de evitar un riesgo indebido. Como tendremos ocasión de ver, el control por parte de las ECA de los acuerdos de préstamo y demás contratos una vez aprobados, debería ser mucho más riguroso.

En esta coyuntura económica, junto a las necesarias reformas estructurales, la coherencia de políticas públicas y la adecuada administración del gasto, la minimización de los riesgos y su adecuada ponderación, se vuelven críticos.

Las entidades financieras como facilitadoras de la actividad industrial y productiva están inextricablemente vinculadas con la actividad comercial que puede degradar el medioambiente o que puede vulnerar los Derechos Humanos. Si las entidades financieras y crediticias demandasen más información sobre impactos de sostenibilidad, su relativamente poderosa posición podría emplearse para influir en el volumen y calidad de la información social en beneficio de todos.

Y es que la relación entre acceso a financiación y éxito comercial, no es directamente proporcional a un apoyo institucional laxo. En primer lugar, la financiación de inversiones y las exportaciones ha de ser coherente con las prioridades de internacionalización de las empresas de un país y con otras políticas nacionales como la industrial o la de cooperación al desarrollo. En segundo lugar, porque el diseño de medidas para la promoción de la internacionalización y la financiación en un contexto de competencia en las inversiones internacionales también tiene costes.

a) Desde la primera perspectiva, cada país establece sus propias prioridades en sus planes de internacionalización. Por ello, ha de evitarse que las agencias oficiales de promoción de inversiones se conviertan en “cojines” que amortigüen el riesgo de los bancos privados a cualquier precio. Por una parte, una distribución ineficiente de recursos puede provocar distorsiones en el mercado a favor de empresas o sectores poco competitivos o de industrias obsoletas, distorsiones que en ocasiones son especialmente perjudiciales a la vista de la necesidad por parte de muchos países de desarrollar un sector empresarial doméstico diversificado e innovador.

Sin embargo, la evidencia disponible sobre la efectividad de las actividades desarrolladas por las entidades competentes es muy limitada. Dado que la financiación del comercio supone un costo para el sector público y es una de tantas asignaciones alternativas de recursos escasos, contar con una evaluación de su impacto es sumamente importante. El objetivo final será maximizar el impacto de las actividades de internacionalización de las empresas. Minusvalorar el coste de oportunidad de la *sostenibilidad*, que afecta a recursos que podrían emplearse en usos alternativos, puede implicar una subsidiación ineficiente con la consiguiente reducción del gasto público en otro lugar (o alternativamente, el aumento de los impuestos).

Pero además puede ocurrir que los tipos del aseguramiento y los créditos concedidos no estén adecuadamente fijados y que los futuros retornos obtenidos no estén cubiertos por el coste de la prima o los tipos de interés. El análisis de las disposiciones de la OCDE sobre créditos a la exportación será ilustrativo de estos extremos.

La nueva coyuntura económica internacional aporta argumentos para un nuevo rol para las agencias de crédito a la exportación.

Así, a los fundamentos éticos, a la defensa de los Derechos Humanos, a las razones de justicia medioambiental y de desarrollo, se suman criterios de eficiencia y

coherencia de políticas, en suma, de desarrollo sostenible. Al encarecerse el coste de la financiación por la menor liquidez y la mayor aversión al riesgo, se exigen mayores rentabilidades para las pocas operaciones aceptadas, pero también transacciones más seguras. Si los criterios y sistemas de valoración del riesgo han fallado, independientemente de las posibilidades y del vigor de la recuperación en las distintas regiones y países, las perspectivas de inserción de criterios de sostenibilidad en las inversiones y exportaciones cobran cada vez más peso en un contexto de competencia comercial y financiera internacional.

A este respecto, la evolución de los estándares internacionales que aportan el sustrato material para el análisis de los objetivos de sostenibilidad y la integración de los *stakeholders*, ofrece una evolución favorable e integradora a través de un proceso de mejora continua donde la sociedad civil ha jugado y jugará un papel fundamental. Subsisten no obstante, múltiples deficiencias que es imperioso corregir máxime si se tiene en cuenta que la alineación de las distintas ECA a estos estándares tiene un efecto multiplicador de estos fallos.

Y es que a pesar de que una visión cortoplacista perciba el escenario global de la promoción de la sostenibilidad en la internacionalización como una situación clásica de “dilema del prisionero” y con escaso margen para incentivos individuales, la consideración integral de los riesgos en la financiación del comercio internacional no hace peligrar las respectivas cuotas nacionales en un mercado en competencia internacional sino que permitirá una mayor adecuación a los objetivos de políticas nacionales, una mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y una orientación estratégica y a largo plazo de la industria nacional.

Junto a lo anterior, la toma en consideración de riesgos sociales y medioambientales - junto a los financieros- con los consiguientes *tradeoffs*, mejorará la resistencia de los mercados. Es crucial construir certeza en tiempos de extrema inseguridad. Las medidas de reforma estructural podrían incluir un uso extendido de reparto de riesgos y mayor diferenciación del riesgo por bancos y autoridades públicas. Concretamente, las acciones públicas efectivas en apoyo de la financiación del comercio deberían guiarse por un número de principios clave. Estos incluyen:

- en primer lugar, abordar los fallos específicos del mercado. Es necesario mejorar y aumentar la transparencia en el mercado de la financiación del comercio a consecuencia de la falta de datos históricos y de desempeño para la validación de los

atributos del riesgo: muchas entidades financieras afrontan dificultades en la identificación y aislamiento de datos suficientes para producir estimaciones verificables de los atributos de riesgo que puedan ser efectivos para el préstamo comercial.

- Por otra parte, el valor de los incentivos aumenta si éstos se conocen y se reduce el margen para la discrecionalidad. Es cierto que un obstáculo para el establecimiento de incentivos es la existencia de limitaciones derivadas de la dificultad de contabilizar la sostenibilidad. Sin embargo, una adecuada planificación de incentivos en coherencia con políticas industriales y de cooperación al desarrollo tendría efectos positivos en:

- la planificación y alineación del gasto con objetivos políticos, y
- permitiría atraer a las mejores empresas y los mejores proyectos.

- Pero al mismo tiempo es necesario aumentar las respuestas cooperativas, asegurando la acción colectiva de países y regiones. El aumento de la transparencia entre jurisdicciones aumentaría el poder de negociación de los gobiernos en las negociaciones de incentivos a la sostenibilidad. Cuando las respuestas por los gobiernos son opacas, la empresa inversora encuentra más margen para comportamientos poco respetuosos con los derechos sociales y medioambientales.

- Es necesario además un mayor reparto del riesgo entre asegurador y asegurado, compartiendo los riesgos, más que asegurándolos. Eso evitaría el riesgo moral, y las asimetrías de información mejorando el entorno económico global a largo plazo.

La actual crisis económica ha puesto de manifiesto que con la globalización de los mercados, la inversión sólo puede dar sus frutos si se enmarca dentro de una política de rendición de cuentas, de buen gobierno corporativo, y de transparencia, si se quieren asegurar resultados a largo plazo.

## **METODOLOGIA.-**

La intención de este trabajo es revisar la actual operativa de las Agencias de Crédito a la Exportación (ECA) y articular un marco sistemático para enfocar el papel de estas agencias a nivel internacional hacia la financiación de inversiones en base a criterios de sostenibilidad, asegurando al mismo tiempo, la transparencia, eficacia y agilidad en el proceso de evaluación de los proyectos.

Por su carácter público o semipúblico, por la importancia del volumen de su contratación, y el peso de los impactos asociados a los proyectos financiados, las ECA no sólo constituyen unos actores fundamentales en la financiación de proyectos de altos impactos –con las consiguientes consecuencias en el crecimiento económico, en el desarrollo y en los Derechos Humanos, sociales y medioambientales-, sino que su papel financiero les sitúa en una posición privilegiada para desencadenar un efecto cascada sobre la sostenibilidad.

Junto a los argumentos para la incorporación de criterios éticos y de sostenibilidad en la operativa de estas agencias, existen argumentos de otro tipo, relativos a la eficiencia del gasto público, a la coherencia –o falta de ella- de la actuación de estas entidades con los objetivos de política industrial o de internacionalización de las empresas nacionales, y con los objetivos de ayuda al desarrollo. Sin embargo, hasta ahora, estas valoraciones han sido escasamente consideradas en la adjudicación de los productos y servicios a los beneficiarios y en la evaluación de los riesgos.

Las principales dificultades por tanto en el desarrollo de esta investigación han sido no sólo la falta de cuantificación de estos impactos, sino la tradicional opacidad de estos organismos en el reporte de aquéllos y la comunicación con los grupos de interés, a pesar de la existencia de un marco jurídico relativamente sólido y de incipientes buenas prácticas por algunas agencias nacionales. Esta falla informativa representa *per se*, motivos suficientes para la incorporación de mayor transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de estas entidades.

Este proyecto supone una continuación lógica al estudio sobre la promoción de la Responsabilidad Social en los tratados de promoción de inversiones que realizamos para la Fundación Carolina en el año 2009. Aquella investigación estaba motivada por las nacionalizaciones llevadas a cabo en países de América Latina, Bolivia y Venezuela, y la creciente hostilidad contra intereses españoles, en el ánimo de que la

RSE se convirtiera en un elemento que favoreciera la internacionalización y valor añadido de nuestras empresas en aquellos mercados.

Dada la favorable acogida de este estudio, decidimos continuar la investigación, que de forma lógica debía abarcar todo el ciclo de vida de la inversión. Con este nuevo estudio, pretendemos aportar una nueva perspectiva para la promoción de la internacionalización de las empresas, a través de una apuesta realista por la sostenibilidad de las exportaciones e inversiones, tal y como están haciendo algunos países, cuyos ministerios e instituciones públicas están reaccionando rápidamente ante los desafíos planteados por la crisis financiera internacional y las demandas de mayor valor añadido para sus productos y servicios en los mercados internacionales.

Por otra parte, esta orientación está en línea con las más recientes iniciativas de la política de la Comisión Europea en materia de Responsabilidad Social Empresarial y las reformas en el seno del Banco Mundial, la OCDE, y el Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos, John Ruggie.

Creemos que la RSE puede concebirse como una ventaja competitiva, si se adoptan pasos progresivos y estratégicos. La conexión entre la internacionalización y la agenda social y medioambiental está experimentando un continuo crecimiento y constituye una manifestación cada vez más extendida en el ámbito internacional hacia la sostenibilidad de los proyectos financiados y la responsabilidad social de las instituciones y empresas inversoras. Esta conexión permitirá asegurar no sólo una mayor previsión y mitigación del riesgo en un contexto de grave crisis financiera sino también asegurar la calidad y eficiencia de la inversión, con un mayor retorno para inversores y países receptores.

De ahí que nuestro estudio aborde el tema de la promoción de la sostenibilidad, no en base solamente a las propias debilidades estructurales del procedimiento de las ECA, sino desde una perspectiva más amplia, que es la que realmente *está alimentando* un acercamiento laxo a los criterios sociales, medioambientales y de Derechos Humanos: el entorno de competencia internacional por la financiación del comercio.

En base a ello, el primer capítulo, se centra en las tendencias de los mercados de financiación al comercio inmediatamente después del comienzo de la crisis, y el panorama de la competencia internacional por la financiación y los obstáculos teóricos que limitan la capacidad de cooperación entre las autoridades nacionales. Este

contexto temporal ilustrará la actuación de las ECA en un período crítico para la economía que podía haber marcado un punto de inflexión para la asunción de la sostenibilidad en la operativa de aquéllas. Tras este marco teórico y de competencia internacional, el segundo capítulo hace referencia al papel que han de jugar las Agencias de crédito a la exportación en este nuevo escenario, en función de su misión y la estructura de su negocio tras la crisis.

Para cumplir su misión, estas agencias deben autoerigirse en un alto estándar en la evaluación de los proyectos financiados de ahí que el tercer capítulo se ocupe del ineludible papel de los estándares internacionales en el desempeño de las agencias, centrándose no sólo en su evolución histórica y reformas, sino en su contenido material, para detectar los criterios de sostenibilidad aplicables a la actividad de las ECA. En este apartado se determinará la extensión en la que las políticas del Banco Mundial, la CFI, y las directrices y procedimientos de la OCDE, y la OMC, establecen un marco adecuado para abordar los criterios de sostenibilidad, la relevancia de otros factores y el significado de las deficiencias detectadas. En este capítulo se aborda de manera especial, la práctica de las agencias de la OCDE.

El capítulo cuarto estudia el marco de los estándares internacionales más comúnmente aceptados y sus posibilidades, y recoge ejemplos de buenas prácticas. Finalmente, se ofrece un conjunto de conclusiones y recomendaciones para la mejora de la práctica de las agencias y la introducción gradual de criterios de sostenibilidad.

Dadas las limitaciones de datos de desempeño de las agencias, creemos que este trabajo puede servir de base para futuros análisis que demuestren el impacto de las políticas de internacionalización sostenibles en la industria doméstica y en las reformas económicas y el desarrollo de los países receptores. No obstante, la ausencia de publicidad de las matrices de evaluación por las agencias y de los impactos y evaluación de los proyectos impide extender los límites de este trabajo a la oferta de una metodología para la evaluación de proyectos con criterios de sostenibilidad, facilitando la estandarización y priorizando los proyectos por índice de impacto, así como para una mejor distribución de recursos, promoviendo la determinación de prioridades políticas y complementando los esfuerzos de distintas administraciones.

## PRIMERA PARTE

### CAPITULO PRIMERO

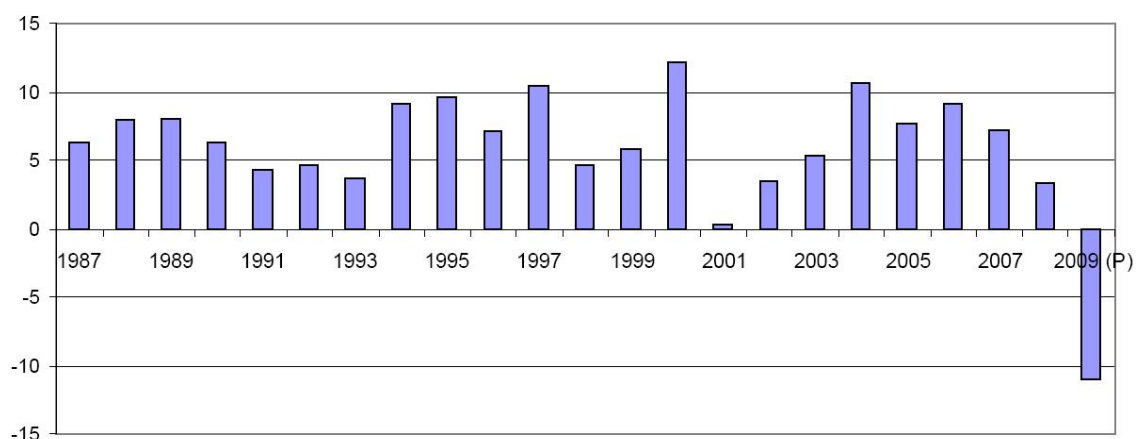
#### CRISIS ECONÓMICA Y COMERCIO INTERNACIONAL: FINANCIACIÓN DEL COMERCIO Y VALORACIÓN DEL RIESGO

##### 1.1. Introducción.-

La crisis económica internacional que comenzó a hacerse visible en 2008 ha acentuado la incertidumbre de los mercados financieros y ha supuesto indefectiblemente una mayor aversión al riesgo.

El deterioro del sistema financiero provocó a su vez una contracción de la financiación, y la falta de liquidez y las dificultades de acceso al crédito por una mayor susceptibilidad al riesgo, afectaron al sector real de la economía mundial y al comercio internacional. En 2009 el FMI fijaba la contracción de los flujos comerciales en el 11,9%, una cifra sin precedentes.

**Gráfico 1. Volumen de comercio de bienes y servicios (% de variación 1987-2009)**



Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, 2010.

Al mismo tiempo, la política fiscal expansiva con aumento del gasto social y la protección del desempleo y los programas de inversión pública, desembocaron en un fuerte aumento de los déficits públicos y en el deterioro de los balances fiscales.

A día de hoy persisten los riesgos de inestabilidad financiera, se mantiene la escasez de capital, el deterioro de muchos activos, y la volatilidad de la rentabilidad.

En esta coyuntura, la valoración y minimización de los riesgos junto al papel promotor del sector público se vuelven críticos. Más concretamente, con la caída del volumen del comercio de bienes y servicios (gráfico 1) el apoyo financiero oficial a la internacionalización de las empresas desempeña papel fundamental como instrumento anticíclico que permite mantener los flujos de comercio.

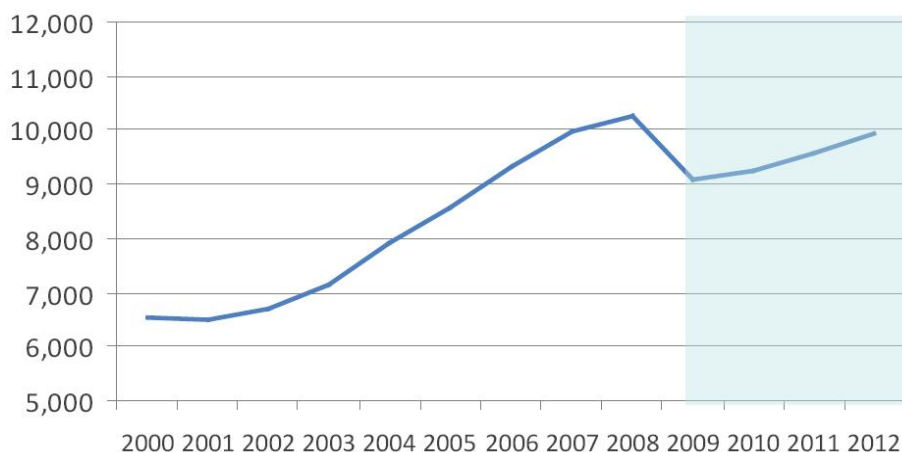
La mayor aversión al riesgo provocó un aumento del coste de la financiación pero tuvo como resultado la exigencia de mayor prudencia, requiriendo al mismo tiempo mayores rentabilidades para las pocas operaciones aceptadas pero también transacciones más seguras. Si los criterios y sistemas de valoración del riesgo no han sido lo suficientemente operativos, independientemente de las posibilidades y del vigor de la recuperación en las distintas regiones y países, las perspectivas de inserción de criterios de sostenibilidad en las inversiones y exportaciones cobran cada vez más peso en un contexto de competencia comercial y financiera internacional.

La nueva coyuntura económica internacional reclama un nuevo rol para las agencias de crédito a la exportación. Los apartados siguientes tratarán de justificar las razones para la promoción de un acercamiento más sostenible a la financiación del comercio internacional.

## 1.2. Contracción del comercio internacional y crisis de financiación.-

Con la crisis se observa una caída sin precedentes del comercio mundial entre el cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009. Una caída severa y repentina que mostraba una fuerte interdependencia entre la esfera financiera y el comercio internacional.

**Gráfico 2. Comercio mundial postcrisis (millones de USD)**



Fuente: CPB y simulaciones MIRAGE usando previsiones de crecimiento BBVA en Escrivá, J.L., "Crisis económica y sector exterior: ¿escasez de demanda o de financiación? X Conferencia anual CESCE, 2009.

Según estimaciones del Banco Mundial, la contracción del comercio observada a partir de 2008 tenía como causa en un 85-90% la caída de la demanda y en un 10-15% la restricción en la oferta de financiación del comercio.<sup>1</sup> No obstante, hay que tener en cuenta que de los aproximadamente 14 billones de dólares del comercio mundial en 2009, el 80-90% era financiado con algún tipo de producto de *trade finance*<sup>2</sup>.

Ahora bien, aunque el derrumbe del comercio internacional se explica en principio por la caída de la demanda, su composición, concentrada en bienes basados en procesos de inversión -que son los más sensibles a cambios de expectativas de la demanda y los más dependientes de financiamiento externo (bienes de capital o automóviles, p.ej.)-<sup>3</sup>, lo hacía aún más sensible a una crisis del crédito.

<sup>1</sup> Banco Mundial, *Perspectivas de la economía global*, 2009.

<sup>2</sup> Lamy, P., *En busca de Liderazgo en medio de la Crisis*, IMF, 2009. El Banco Mundial en su informe "Trade and Trade Finance Developments in 14 developing Countries post September 2008", *A World Bank Survey, Policy Research Working Paper*, 5138, November 2009, confirma además esta tesis al apreciar que los volúmenes de financiación del comercio aumentaron a pesar de los altos precios, en países donde los flujos comerciales se mantuvieron.

<sup>3</sup> Escrivá, J. L., "Crisis económica y sector exterior: ¿escasez de demanda o de financiación? X Conferencia anual CESCE, 2009. La caída se concentró además en un determinado tipo de sectores: la caída del sector automotriz fue más importante en términos relativos que la caída del crecimiento

En este contexto, si bien la caída del comercio fue generalizada y sincronizada, se registra cierta heterogeneidad: por ejemplo, Japón registró un derrumbe y un rebote importantes mientras que América Latina sufrió más tarde y menos la crisis. El hecho de que los países avanzados hayan tenido una mayor responsabilidad en la caída del comercio mundial, refuerza la tendencia que se viene observando en los últimos años: la emergencia de nuevas fuerzas exportadoras que aumentan sus cuotas de mercado frente a los países avanzados.<sup>4</sup>

En términos de riesgo y de financiación del comercio, estos datos son significativos. Aunque en el capítulo relativo a las Agencias de Crédito a la Exportación (en adelante, ECA) se hará un desglose de la exposición al riesgo por países, desde un punto de vista de la competencia internacional por la financiación del comercio, los primeros años de la crisis contribuyeron a recortar el margen en términos de riesgo entre emergentes y desarrollados, al tiempo que se acentúa la brecha en términos de crecimiento y apreciándose un mejor posicionamiento relativo del mundo emergente en términos financieros<sup>5</sup>.

La Tabla 1 ilustra la exportación mundial de bienes entre 2006-2010, con un repunte del comercio mundial en 2010, pero todavía no a los niveles pre-crisis. Como muestran los datos de estos cinco años, los países de la OCDE representaban la parte más importante del comercio mundial de mercancías y bienes de capital, manteniendo un crecimiento constante de la actividad de exportación de alrededor del 10% desde 2006. Por el contrario, los BRIC muestran un aumento significativo de aproximadamente un 35% en el crecimiento de la actividad exportadora desde 2006, de \$ 1.550 millones a \$ 2.370 millones en 2010. Como resultado de la aceleración del crecimiento en la actividad exportadora de los BRIC, la proporción de exportaciones de la OCDE en el mundo disminuyó ligeramente (1-3%), mientras que la proporción de las exportaciones de BRIC en el mundo aumentó en un margen algo mayor de un 5% más en el mismo período (entre 2006 y 2010).

---

(particularmente para las importaciones de EEUU). Pero también otros sectores de bienes intermediarios o de equipamiento, como los productos metálicos básicos y el equipamiento eléctrico o electrónico.

<sup>4</sup> Escrivá, J.L., op.cit.

<sup>5</sup> Escrivá, J.L., op.cit.

**Tabla 1. Evolución de las exportaciones mundiales de bienes y servicios.**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Exportaciones de bienes</b>					
<b>Mundiales</b>	\$11,541	\$13,195	\$15,105	\$11,695	\$13,293
<b>OCDE</b>	\$7,430	\$8,393	\$9,291	\$7,285	\$8,288
<b>BRICs</b>	\$1,550	\$1,893	\$2,276	\$1,810	\$2,370
<b>Resto del Mundo</b>	\$2,158	\$2,561	\$2,906	\$3,533	\$3,911
<b>Exportaciones de bienes de capital (excl. autom)</b>					
<b>Mundiales</b>	\$3,898	\$4,328	\$4,723	\$3,869	NA
<b>OCDE</b>	\$2,707	\$2,944	\$3,172	\$2,538	NA
<b>BRICs</b>	\$609	\$752	\$876	\$774	NA
<b>Resto del Mundo</b>	\$582	\$632	\$675	\$558	NA
<b>Exportaciones OCDE/Exportaciones Mundiales (%)</b>					
<b>Bienes</b>	64%	64%	62%	62%	62%
<b>Bienes de Capital</b>	69%	68%	67%	66%	NA
<b>Exportaciones BRICs/Exportaciones Mundiales (%)</b>					
<b>Bienes</b>	13%	14%	15%	15%	18%
<b>Bienes de Capital</b>	16%	17%	19%	20%	NA

Fuente: Ex Im Bank, 2011.

Por su parte, la Tabla 2 muestra que los volúmenes de exportación de créditos oficiales a medio y largo plazo del G-7 aumentaron ligeramente en 2010, compitiendo Francia y Alemania por la posición de liderazgo. El total de la actividad en 2010 fue más del 50% superior al volumen promedio en los años previos a la crisis financiera. Sin embargo, las exportaciones seguían por debajo en los niveles de volúmenes de las ECA en 2008. La proporción de bienes de capital de la OCDE, con el apoyo de las ECA del G-7, se mantuvo alrededor del 3% del total de exportaciones mundiales (en comparación con la participación de menos del 2% en el año anterior a la crisis financiera).

La tendencia de los datos sigue indicando que en 2010 China fue con diferencia, el mayor proveedor de créditos a la exportación con apoyo oficial a medio y largo plazo de las ECA del G-11 (ECA del G-7 más ECA de los BRIC), ofreciendo el doble del apoyo oficial a las exportaciones que las ECA más grandes del G-7. En conjunto, los datos de las ECA de Brasil, India y China muestran que la actividad de estas ECA (mencionadas también como "BIC's") superaron al G-7 en la financiación de créditos a la exportación a largo y a medio plazo en 2010.

**Tabla 2. Volúmenes de crédito oficial a la exportación a medio y largo plazo.**

	2006	2007	2008	2009	2010
Canadá	0.2	0.5	1.5	2.0	2.5
Francia	7.3	10.1	8.6	17.8	17.4
Alemania	13.3	8.9	10.8	12.9	22.5
Italia	4.0	3.5	7.6	8.2	5.3
Japón	2.4	1.8	1.5	2.7	2.9
Reino Unido	0.6	0.4	0.8	1.4	1.9
<b>Total G6 (exc.EEUU)</b>	27.7	25.2	30.8	45.0	52.4
EEUU	8.6	8.2	11.0	17.0	13.0
<b>Total G-7</b>	\$36.3	\$33.4	\$41.8	\$62.0	\$65.4
<b>%EEUU de G7</b>	24%	25%	26%	27%	20%
<b>BICs</b>					
Brasil	7.5	7.0	7.6	10.5	18.2
China	22.0	33.0	52.0	51.1	45.0
India	5.6	8.5	8.7	7.3	9.5
<b>Total B,C,I</b>	\$35.1	\$48.5	\$68.3	\$68.9	\$72.7
<b>B,C,I % de G7</b>	97%	145%	163%	111%	111%

Fuente: Ex Im Bank, 2011.

Estos datos muestran que las economías emergentes han ido ganando peso en el comercio internacional lo que a su vez ha tenido repercusiones en la financiación del comercio internacional: por una parte, la restricción de liquidez ocasionó a) un cambio en la demanda de los instrumentos tradicionales de financiación y un aumento de los costes de financiación, y en segundo lugar, b) la mayor sensibilidad al riesgo se va a acompañar de una mayor competencia internacional en el crédito.

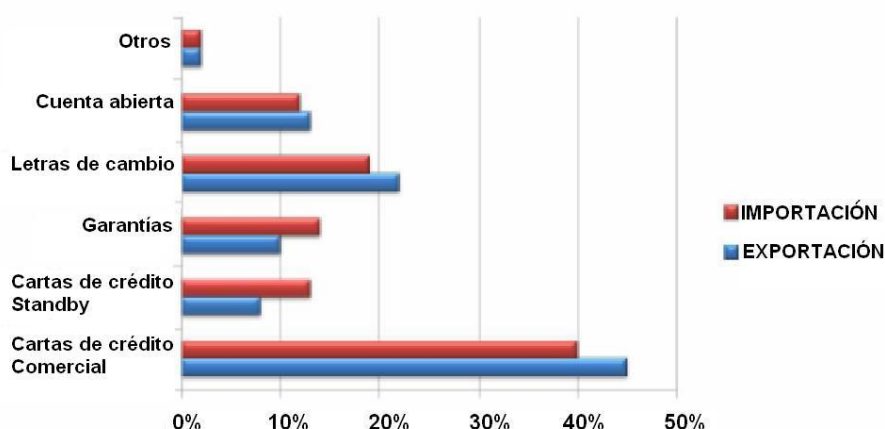
***a) cambio en instrumentos de financiación y aumento de los costes financieros.-***

Desde el primer punto de vista, el impacto de la restricción de liquidez tuvo consecuencias sobre los instrumentos de financiación observándose un desplazamiento hacia los instrumentos tradicionales de financiación. La mayor percepción del riesgo movió a las empresas a contratar productos de financiación del comercio más seguros como el crédito documentario. El crédito documentario en particular, que en el año 2000 cayó a sólo el 10% de las transacciones comerciales,

pasó en 2009 a ser el principal instrumento utilizado en el comercio internacional (el 40%)<sup>6</sup>.

Estos datos explican la paradoja de que a pesar de la escasez de financiación generalizada, algunas entidades financieras experimentaron un aumento espectacular en su volumen de contratación. Así, tras un impacto inicial adverso, el volumen total de financiación al comercio se mantuvo relativamente estable en 2009. Según la Cámara de Comercio Internacional (CCI), en los seis primeros meses de 2009, el 67% de las entidades consultadas indicó que los volúmenes de sus operaciones se habían mantenido o crecido<sup>7</sup>.

**Gráfico 5. Desglose en porcentajes de productos financieros vinculados al comercio internacional**



Fuente: International Chamber of Commerce, *Rethinking Trade Finance 2009: An ICC Global Survey*.

Así mismo, se vieron afectados los productos de financiación para grandes proyectos o para períodos de medio y largo plazo. Si en los últimos años, bancos y compañías de seguro habían comenzado a competir con las Agencias de Crédito oficial en este segmento de actividad -creciendo a tasas superiores al 20%- , a consecuencia de la crisis reorientaron su estrategia, buscando preferentemente operaciones con apoyo oficial, recortando rápidamente los plazos, y redirigiendo la exposición del riesgo<sup>8</sup>.

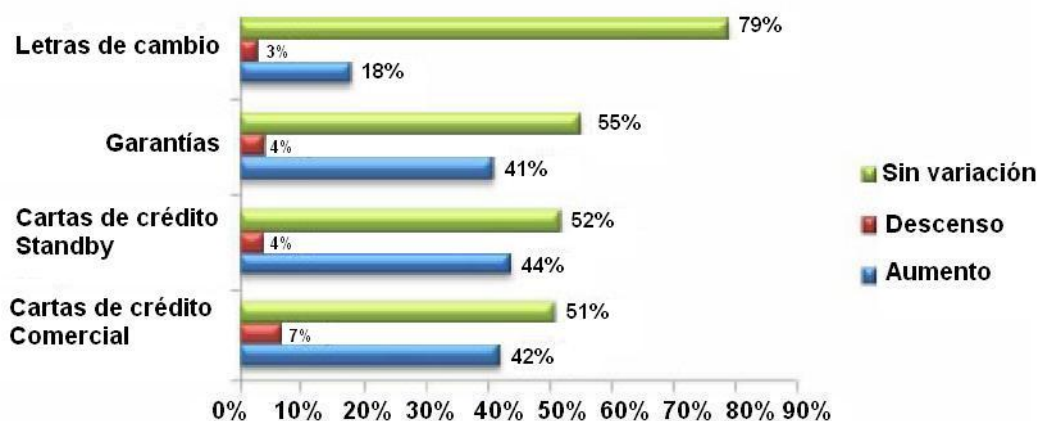
<sup>6</sup> International Chamber of Commerce, "ICC Trade Finance Survey. An interim Report, Summer 2009", September, Paris.

<sup>7</sup> International Chamber of Commerce, ibídem.

<sup>8</sup> Cfr. Badosa, J., "La financiación del comercio internacional en tiempos de crisis", X Conferencia Anal, 23 de noviembre de 2009, disponible en [http://conferenciacesce.alcestis.es/documentos/doc\\_CESCE.pdf](http://conferenciacesce.alcestis.es/documentos/doc_CESCE.pdf)

Pero al mismo tiempo, junto al recurso a instrumentos tradicionales de crédito, según los datos de 2009 de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), la crisis provocó el aumento de los costes de financiación.

**Gráfico 6. Variación de las tasas de productos bancarios**



Fuente: International Chamber of Commerce, 2009.

Por su parte, el informe de la CCI de 2010 refleja que estas cantidades permanecieron estables a lo largo de 2009, apreciándose no obstante, un aumento de la litigiosidad y el número de impagos.

El aumento del coste fue más pronunciado para destinos en países emergentes considerados de mayor riesgo. Según la Cámara de Comercio Internacional, determinadas operaciones comerciales que anteriormente tenían tarifas en torno a 150 puntos básicos, recibieron en el año 2009, tarifas de 300 y 400 puntos básicos. En países como China, Turquía, Brasil, Paquistán y Bangladesh, se registraron casos en los que el precio de las cartas de crédito se dobló o triplicó<sup>9</sup>.

Todos estos factores revalorizaron el papel de las agencias de crédito oficial, como instrumento anticíclico ante la crisis: en primer lugar, sus primas se mantuvieron relativamente estables por lo que suponían una alternativa más barata para la financiación de la actividad empresarial. En segundo lugar, y ante la restricción de capital en los balances de las entidades financieras, permitían a los bancos que otorgan los créditos asegurados contar con garantías soberanas de sus Estados, y por tanto, emplear menor volumen de su capital. En tercer lugar, la contracción del mercado secundario -especialmente por los problemas en Lloyds y AIG, al que los

<sup>9</sup> Reguero Naredo, B. Hernando Minguel, M<sup>a</sup>, Loring Rubio, R. "Financiación al comercio exterior", *Información Comercial Española*, marzo-abril, 2010, nº 853, p. 66.

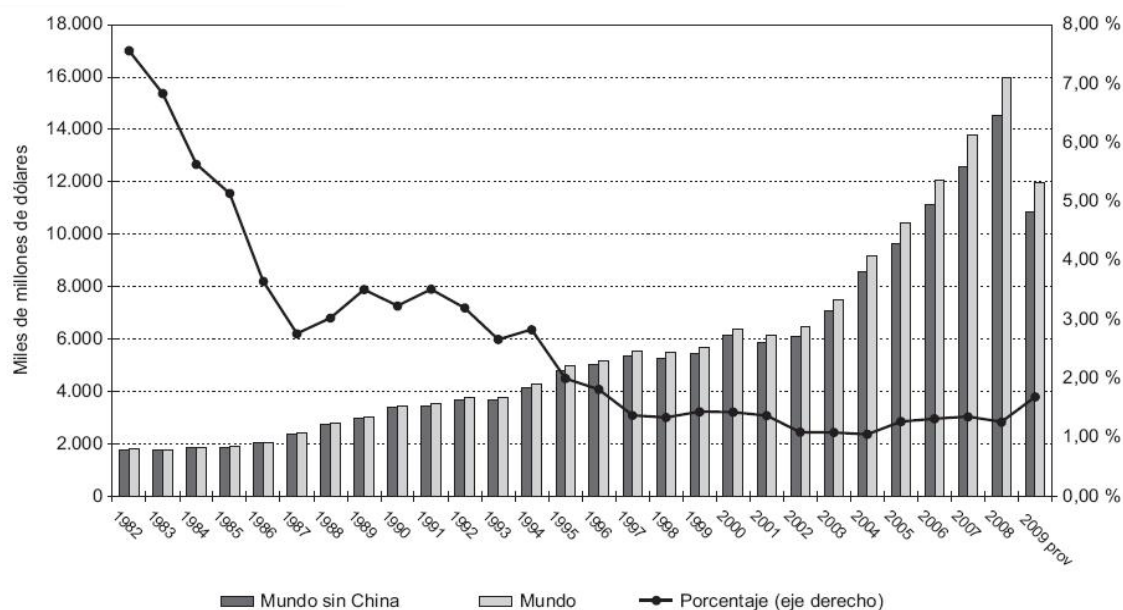
bancos trasladaban parte de estos riesgos a otros bancos o reaseguradoras-, comprometió la capacidad de expandir o mantener el volumen de negocio en esta área. Por último, las entidades se volvieron más estrictas con las solicitudes de los clientes, haciendo que muchos no pudiesen acceder al crédito, especialmente las pequeñas y medianas empresas.

En el año 2010, estas entidades cubrían más de 500.000 millones de dólares del comercio mundial en operaciones de medio y largo plazo, lo que suponía un 4% del comercio mundial. Por tipo de operaciones, las ECA han aumentado su cobertura en estos años. En cuanto a las operaciones de corto plazo, en 2008 las operaciones comerciales de exportación cubiertas por las ECA llegaron a alcanzar los 1,3 billones de dólares, cerca de un 10% del comercio mundial, el volumen de operaciones cubiertas por las ECA integradas en la Unión de Berna creció de forma significativa (un 15% en operaciones de corto plazo y un 4% a medio y largo plazo). En los seis primeros meses de 2009 la tendencia se mantuvo y, al tiempo que se producía una restricción crediticia general y una fuerte caída del comercio, la contratación de las ECA a medio y largo plazo crecía en más de un 6% y el riesgo total asumido alcanzaba la cifra récord de 528.029 millones de dólares. A esa fecha, además, los impagos trimestrales habían crecido hasta 477 millones de dólares, desde los 267 millones de dólares un año antes.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Unión de Berna, *Annual Report*, 2010.

**Gráfico 7. Evolución de la Exportación mundial y participación de las ECA.**



Fuente: Reguero Naredo et al., op.cit. 2010.

Junto a ello, otra consecuencia de la crisis financiera internacional para la financiación del comercio ha sido un cambio en la percepción del riesgo, cambio que presenta una dimensión más compleja si se considera en un contexto de competencia internacional.

### **b) la valoración del riesgo en el comercio internacional.-**

En los años inmediatamente anteriores a la crisis, se produjo una intensa expansión de la liquidez internacional acompañada de una fuerte reducción en la percepción del riesgo de los mercados emergentes y del riesgo en general por parte de los agentes financieros. Ello provocó que se encontrara fácilmente financiación para cualquier tipo de proyecto independientemente del país, plazo, tipo de proyecto o deudor, lo que explicaba los reducidos niveles de diferenciales interbancarios<sup>11</sup>.

Junto con la reducción de los *spreads* interbancarios, otro síntoma de la percepción del riesgo se apreciaba en la evolución de la clasificación del riesgo país de la OCDE. Así, entre 1999 y 2008 el número de países clasificados en el grupo 7 (el de mayor

<sup>11</sup> Para una explicación detallada del comportamiento internacional de los mercados financieros desde mediados de los años noventa del siglo pasado, véase Reguero, op.cit. La expansión de la liquidez se debió fundamentalmente a la reducción del riesgo en las operaciones con los países emergentes al mismo tiempo que los indicadores de solvencia se tornaron más favorables por la evolución interna e internacional de los países y por la existencia de formas de financiación más accesibles y baratas.

riesgo) pasó de 60 a 44 y el número de mejoras entre 1999 y 2007 fue de 93 frente a 41 empeoramientos<sup>12</sup>.

En este estado de cosas, una de las principales lecciones de la crisis financiera internacional o *la Gran Crisis* ha sido la naturaleza impredecible del riesgo, o dicho de otra forma, los desajustes entre la percepción del riesgo y su verdadera entidad. Los componentes del riesgo son heterogéneos, evolucionan de forma dispar y no siempre comprensible y en muchas ocasiones, escapan a los controles impuestos por la regulación. Por esta razón, también habría que tener en cuenta la capacidad de los mercados para autocorregirlos, lo que requiere que las estrategias de inversión tengan en consideración la posibilidad de un riesgo sistémico<sup>13</sup>.

Pero además, las estrategias de prevención de riesgos conllevan una anticipación no sólo en cuanto a la posible naturaleza y diversidad de los riesgos sino también en cuanto al tiempo necesario para restaurar la estabilidad. Ello implica como punto de partida un acercamiento conservador a la gestión de los riesgos.

Junto a ello, como ha indicado Chauffour<sup>14</sup>, hay un problema de incapacidad temporal del mercado para calcular adecuadamente el riesgo; o en otras palabras, no es un problema de riesgo *per se* sino de incertidumbre, lo que es especialmente agudo en mercados opacos y altamente internacionalizados, como la financiación del comercio. Segundo, las asimetrías de información en los mercados internacionales se han exacerbado por el colapso de la confianza interbancaria y por la búsqueda de liquidez, aumentando el riesgo de fallos interbancarios estratégicos<sup>15</sup>.

Lejos de corregirse, esta situación se agravó con las normas de Basilea II y Basilea III. Los bancos comerciales alegaron que la aplicación de normas de Basilea II, tenía un

---

<sup>12</sup> La clasificación de riesgo país permite una clasificación común a todos los miembros del Consenso de la OCDE para aplicar un precio mínimo a las primas para operaciones con un mismo nivel de riesgo, lo que supone una armonización en el valor mínimo del precio del seguro de crédito a la exportación.

<sup>13</sup> Spence, M., "Investment Strategy after the crisis", *EuropeanVoice.com*, 10.01.2010, acceso 2/12/2010.

<sup>14</sup> Chauffour, J-P., Farole, T., "Trade Finance in Crisis Market Adjustment or Market Failure?", *Policy Research Working Paper 5003*, 2009 World Bank.

<sup>15</sup> Un ejemplo de las asimetrías de información lo encontramos para el caso de los países en desarrollo. Como se reconocía en el documento WT/WGTDF/W/52 de la OMC de 5 de abril de 2011, Reunión del grupo de expertos sobre financiación del comercio 24 de marzo de 2011, del Grupo de trabajo sobre comercio, deuda y finanzas:

... "solo una tercera parte de los 60 países más pobres del mundo se beneficiaban regularmente de los servicios ofrecidos en el marco de esos programas de financiación del comercio. La falta de programas de mitigación del riesgo en esos países explicaba en parte las elevadas comisiones y garantías pagadas por los importadores locales. Esas elevadas comisiones no guardaban proporción con las estadísticas sobre riesgos resultantes del registro de pérdidas por impagos relacionados con la financiación del comercio de la CCI."

efecto procíclico en la oferta crediticia, es decir, que con el deterioro de las condiciones del mercado, la financiación del comercio recibiría un trato injusto ya que los requerimientos de capital para esa financiación se incrementarían considerablemente, en particular en los casos de riesgo de contraparte con clientes de países en desarrollo<sup>16</sup>.

Junto a estas consideraciones han de añadirse las deficiencias en la información proporcionada por los habituales indicadores de riesgo comercial y de inversiones que forzosamente sesgan la calidad de la valoración del riesgo<sup>17</sup>.

Si tomamos el ejemplo de las inversiones<sup>18</sup>, hasta ahora, los factores fundamentales para la valoración del riesgo en la inversión, han sido por un lado, el concepto de seguridad jurídica, asociado a la estabilidad en la legislación sobre los derechos de propiedad y a la protección del inversor, y ciertos indicadores económicos, que suelen traducirse de forma inversamente proporcional a la tasa de beneficios esperada.

En efecto, cuando se observan los principales indicadores relacionados con un entorno favorable de inversión recogidos en los informes de inversión –del Banco Mundial, de la UNCTAD- o de competitividad, -como el *Global Competitiveness Report* del *World Economic Forum*- aparecen:

- la estabilidad macroeconómica,

---

<sup>16</sup> Chauffour, J-P., Farole, T., *ibidem*. Con arreglo a la metodología de Basilea II, el riesgo de una contraparte (un banco o una empresa) no puede ser mejor que el riesgo soberano. La reclasificación de este último en una categoría inferior da lugar a la reclasificación del primero. Las agencias de calificación crediticia no resultan útiles en este caso, ya que se alega que este riesgo de contraparte “está sesgado” en contra del riesgo de los países en desarrollo. Cfr. Reunión del grupo de expertos sobre financiación del comercio, op. Cit.

<sup>17</sup> Siguiendo a la OCDE, en el informe *Guaranteeing Development. The Impact of Financial Guarantees*, OCDE Development Centre, el riesgo se ha definido como una incertidumbre medible, la probabilidad de que suceda realmente un evento. Se puede hablar de riesgos genéricos y aplicables a todo tipo de inversiones, en todos los sectores, y riesgos específicos para un determinado sector. Entre los primeros podemos distinguir:

- riesgos políticos que incluyen un espectro de acontecimientos políticos imprevistos que afectan la viabilidad del proyecto (daños debidos a guerras y disturbios civiles, terrorismo, nacionalización y expropiación sin adecuada compensación, y restricciones en la conversión y transferencia de cambio extranjero para el pago de importaciones, dividendos o servicio de débito).
- el crédito de riesgo hace referencia a la posibilidad de pago retardado o impago en un préstamo, o en un pago de bienes y servicios.
- riesgo de tipo de cambio que surge cuando los pagos tienen que hacerse en moneda extranjera.
- riesgos comerciales que pueden deberse a una menor demanda, a una caída de los precios, retrasos en la realización del proyecto, subida de costes de capital y tipos de interés, etc.

Entre los riesgos específicos:

- perfil de proyecto desfavorable, por ejemplo, la mayoría de infraestructuras son intensivas en capital, con fuertes costes iniciales y beneficios a largo plazo.
- baja tasa de retorno del sector.
- riesgo subsoberano.
- riesgo contractual y regulatorio.

<sup>18</sup> Ancos, H., Dámaso Vicente, J., *La promoción de la Responsabilidad Social en los tratados de inversión*, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo, CEalCi, 2009.

- un marco político estable,
- la calidad de la infraestructura,
- un marco regulatorio “favorable”,
- la competitividad del mercado regional,
- recursos humanos cualificados,
- mercados financieros eficientes,
- la protección de la inversión frente a la expropiación,
- y la transparencia del sistema legal.

En el marco de la OCDE, el Grupo de trabajo de inversiones amplía estos indicadores incluyendo además de la estabilidad macroeconómica,

- la previsibilidad política,
- la cohesión social y
- el respeto del Estado de Derecho,

seleccionando diez ámbitos de acción a la luz de una evaluación de la intensidad de las interacciones entre cada uno de estos ámbitos y el entorno de la inversión. Estos diez capítulos se apoyan en buenas prácticas de los países miembros de la OCDE y de los países no miembros y abarcan los siguientes aspectos:

- política de inversión,
- promoción y facilitación de la inversión,
- política comercial,
- política de competencia,
- política fiscal,
- gobernanza de la empresa,
- políticas a favor de un comportamiento responsable de las empresas,
- desarrollo de los recursos humanos,
- desarrollo de infraestructuras y del sector financiero,
- y gobernanza pública

Sin embargo, estos indicadores eminentemente macroeconómicos, son como veremos, los que están conformando el panorama de riesgos de los mercados de financiación internacional del comercio, uniendo a sus limitaciones técnicas, la elusión de los criterios sociales y medioambientales, y el análisis pormenorizado de los riesgos propios de cada solicitud de proyecto a financiar.

Todos estos datos demuestran que es necesario dar visibilidad a los estándares sociales y medioambientales elevándolos al nivel de indicadores de riesgo y de calidad institucional. Así, en el informe Ruggie de 19 de agosto de 2010, se reconoce que las empresas no están cuantificando ni sumando adecuadamente los costes económicos de los conflictos con las comunidades en las que operan,

*“que suelen implicar problemas ambientales y de derechos humanos. Tales riesgos relacionados con las partes interesadas incluyen las pérdidas de ingresos derivadas de los retrasos y las interrupciones; mayores costos de financiación, seguros y seguridad; y la posible cancelación de proyectos. Estos riesgos son especialmente acusados en el sector extractivo, y allá donde las empresas operan en entornos difíciles. En el caso de las grandes empresas petroleras internacionales, se estima que los riesgos no técnicos representan actualmente casi la mitad de todos los riesgos a los que se enfrentan estas empresas mientras que los riesgos relacionados con las partes interesadas constituyen la principal categoría de riesgos no técnicos. Una empresa de ámbito mundial puede perder 6.500 millones de dólares a lo largo de un período de dos años por esos motivos, lo que representa más de un 10% de su beneficio anual. Esta es una situación que perjudica a todos, pues supone un perjuicio para los derechos humanos y para la propia empresa. Por ambos motivos, exige mejores sistemas de control interno y supervisión.”*

En el mismo informe se señala el deber o la diligencia debida también de los organismos públicos:

*“El Representante Especial .. señaló que cuanto más cercana era una entidad al Estado, o más se basaba ésta en la autoridad pública o en el apoyo por parte de los contribuyentes, mayor fundamento para que las políticas estatales aseguraran que la entidad promoviera el respeto de los derechos humanos. Ello incluía, por ejemplo, a las empresas de propiedad estatal, y la función que las entidades de crédito a la exportación y los organismos oficiales que proporcionaban seguros o avales a la inversión podían desempeñar incentivando a sus clientes para que respetaran los derechos humanos.”*

Y es que en la misma naturaleza del riesgo está la consideración de los *tradeoffs*; las interacciones entre objetivos medioambientales, económicos y sociales exigen una compleja valoración de los intereses en conflicto y de sus impactos, amén de

valoraciones políticas e institucionales<sup>19</sup>. Y ello implica descender a un nivel particular, microeconómico.

Junto a la falta de indicadores estandarizados, otra de las causas de esta omisión ha sido que hasta ahora, la valoración de riesgos en el entorno de la inversión, ha sido previa a la fase de establecimiento de la inversión y prácticamente unilateral, eliminándose cualquier consideración del riesgo en la fase de post-establecimiento de la inversión.

Un factor adicional a considerar es que los conceptos de riesgo y seguridad no tienen una dimensión unívoca sino que van muy asociados a las expectativas de los grupos de interés:

*“las expectativas que están relacionadas con el comportamiento responsable de las empresas también se comunican por otras muchas vías, que influyen del mismo modo en la calidad del entorno de inversión (...) Estos canales bidireccionales de comunicación transmiten elementos que pueden ser muy valiosos para definir las políticas de las empresas y evaluar los resultados. Los demás canales de comunicación completan las informaciones transmitidas a las empresas por las vías oficiales legislativa y reglamentaria.”<sup>20</sup>*

Si nos atenemos a los mercados de capitales, existen factores estructurales que son claves en la miopía en la percepción del riesgo: el problema sistémico de cortoplacismo en los mercados de capitales. La búsqueda de retornos económicos a corto plazo ha marginado las consideraciones sociales y medioambientales de los mercados financieros y ha producido un desplazamiento de la actividad de los bancos hacia las operaciones a corto plazo en detrimento de las operaciones a medio y largo plazo.

Según datos aportados en el *European CSR-Multistakeholder Forum*<sup>21</sup> celebrado en noviembre de 2010 el período medio de tenencia de acciones en la mayoría de los mercados de valores ha caído progresivamente en los últimos años, siendo inferior al

---

<sup>19</sup> Para una visión más amplia de este aspecto y en relación con los tratados internacionales de inversión, véase von Moltke, K., *International Environmental Management, Trade Regimes and Sustainability*, IISD, 1995, disponible en <http://iisd.ca/pdf/envmanage.pdf>.

<sup>20</sup> Perry, A.J., “The relationship between Legal Systems and Economic Development: Integrating Economic and Cultural Approaches”, *Journal of Law and Society*, Volume 29, Number 2, June 2002, pp. 282-307.

<sup>21</sup> European CRS-Multi-Stakeholder Forum, “Promoting More Responsible Investment”, Issue Paper, European CRS-Multi-Stakeholder Forum Plenary Meeting, 29-30 November 2010.

año; el volumen de estos cambios está subiendo al 150% anual del mercado agregado de capitalización y las decisiones sobre si una empresa es una buena o mala inversión están a menudo más basadas en un horizonte de inversión de 3-6 meses. Este hecho crea una barrera de entrada de la inversión socialmente responsable y para los inversores que reclaman este tipo de inversiones. En palabras del *European CSR-Multistakeholder Forum* “Los altos retornos llegan a un coste muy alto para los inversores a largo plazo.”

Un tema relacionado hace referencia a los modelos de evaluación a largo plazo usados por los inversores. Según el *Laboratory on Market Valuation of Non-Financial Performance*, parte de la alianza europea de CSR<sup>22</sup>, incluso cuando los inversores adoptan una valoración a largo plazo, a menudo emplean un acercamiento matemático abstracto que descansa en mediciones a corto plazo. Algunos inversores argumentan que el 75% del valor de mercado de las empresas no se explica en términos tradicionales de contabilidad, frente al 20% de 1980. Hoy la gran mayoría del valor de la compañía se basa en futuras ganancias y no en capital tangible o físico. Los inversores a largo plazo que adoptan sus decisiones con perspectivas potenciales de ganancias a 20-30 años vista, emplean técnicas cuantitativas, que se basan en el desempeño actual y que valoran inadecuadamente los riesgos para el futuro crecimiento por ejemplo, lo que puede llamarse desempeño no financiero<sup>23</sup>.

Cuando los inversores no evalúan el desempeño no financiero podría decirse que fracasan en valorar efectivamente y gestionar los riesgos asociados a sus inversiones. Las inversiones a corto plazo pueden amplificar las tendencias del mercado,

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> El Aspen Institute en su documento *Overcoming short-termism: a call for a more responsible approach to investment and Business Management*, (2009) afirmaba que el cortoplacismo ha erosionado la confianza en las compañías, y la solución pasa por consejos de administración, gestores y accionistas adopten una visión a largo plazo, estableciendo tres recomendaciones fundamentales:

- establecer incentivos que estimulen y premien la paciencia en los mercados de capitales
- alinear los intereses de los intermediarios financieros con los de los inversores
- reforzar las obligaciones de transparencia informativa a la que están sujetos los inversores.

Una perspectiva más amplia adopta otro texto *Breaking the Short-Term Cycle*, del CFA Centre for Financial Market Integrity y el Business Roundtable Institute for Corporate Ethics, recomendando:

1. Reformar las prácticas sobre las expectativas de ganancias, como acabar con las prácticas de establecer expectativas de ganancias trimestrales.
2. Desarrollar incentivos a largo plazo en el Consejo de Administración. La compensación a los directores ejecutivos y consejeros debería estructurarse en base a la consecución de objetivos estratégicos y de creación de valor a largo plazo.
3. Demostrar liderazgo en el cambio de mentalidad hacia la creación de valor a largo plazo.
4. La mejora de la comunicación y transparencia. Comunicados más frecuentes y claros sobre la estrategia de la empresa y los incentivos a la creación de valor a largo plazo
5. La promoción de la educación de todos los actores del mercado sobre los costes del cortoplacismo y los beneficios de una cultura del largo plazo.

umentando la volatilidad y creando riesgos sistémicos. Este escenario ha sido exacerbado por la falta generalizada de transparencia en el sector financiero.”<sup>24</sup>

Del mismo modo, continúa este documento, el *Laboratory on Market Valuation of Non-Financial Performance* ha llamado la atención sobre los problemas en la comunicación empresa-inversor sobre temas no financieros, identificando una asimetría de información donde los CEO de la empresa piensan que el mercado está infravalorando las motivaciones no financieras de su desempeño empresarial, mientras que los inversores manifiestan frustración sobre la falta de información no financiera por las empresas.

En el origen de este problema se halla la mala calidad de la información social y medioambiental manejada por los bancos<sup>25</sup>. No obstante, un informe realizado por el United Nations Environmental Programme (UNEP), *UNEP Global Survey 1995*, concluyó que salvo contadas excepciones, los bancos tendían a ignorar el lado rentable de la ecuación y para ellos, el medioambiente era más una amenaza que una oportunidad de negocio lucrativo, y dominaba la percepción de incorporar las consideraciones medioambientales en las decisiones de préstamo del banco en la gestión de riesgos.<sup>26</sup>

Por su parte, en el estudio de Thompson y Cowton<sup>27</sup> se estudiaron varios aspectos:

- la incorporación de criterios sociales y medioambientales en las decisiones de préstamo;
- los temas medioambientales y sociales tratados;

---

<sup>24</sup> *CSR Europe Laboratory on Market Valuation of Non-Financial Performance*, op.cit.

<sup>25</sup> Así, el reconocimiento de la influencia en el medioambiente para los bancos se hizo patente cuando un determinado número de ellos firmó la *United Nations Environment Programme's Statement by Banks on the Environment and Sustainable Development* (UNEP, 1992). La declaración de la UNEP públicamente reconoce que el desarrollo sostenible debe situarse entre las principales prioridades de los bancos, que los bancos pueden contribuir en gran medida a su consecución; y por lo tanto que los firmantes se esforzarán en asegurar que sus políticas y acciones mercantiles lo promuevan. La declaración compromete a los signatarios a perseguir principios comunes de protección medioambiental usando las mejores prácticas de gestión medioambiental en sus operaciones internas e integrando los riesgos medioambientales en la checklist normal de su valoración y gestión de riesgos. La declaración establece un reconocimiento público del vínculo potencial entre la actividad de préstamo del Banco y el medioambiente. Estas mismas preocupaciones son las que dieron lugar a la firma de los principios del Ecuador.

<sup>26</sup> Coulson and Dixon, 1995; Smith, 1994; UNEP, 1995, Vaughan, 1994, en UNEP, op cit.

<sup>27</sup> Thompson, P., Cowton, Ch. J., "Bringing the environment into bank lending: implications for environmental reporting", *The British Accounting Review*, Volume 36, issue 2, June 2004, Pages 197-218.

- las fuentes de información empleadas,
- las áreas de los informes anuales empleadas,
- publicación de información social y medioambiental.

En cuanto al primero, las principales razones de los bancos para incorporar criterios medioambientales en los procesos de préstamo eran: evitar o mitigar las responsabilidades medioambientales, la gestión del riesgo medioambiental, y el cumplimiento de la legislación. Menos importante era la consecución del desarrollo sostenible y la satisfacción de los intereses de los *stakeholders*. En consecuencia, los bancos adoptarían una visión estrecha de la relevancia del medioambiente en sus actividades de préstamo. Sin embargo, aunque los firmantes y no firmantes de la Declaración de la UNEP parezcan comportarse de la misma manera, los firmantes consideran la consecución del desarrollo sostenible y la adhesión a principios éticos como razones más importantes para la incorporación de criterios medioambientales que los no signatarios.

En cuanto a la segunda cuestión, la mayoría indicó que más que una exclusión general sobre industrias particulares, el único factor que se consideraba importante era evitar prestar a firmas con pobres estándares medioambientales. El único criterio que consideraron más importante era que una empresa cumpliera con todos los estándares de control medioambiental existentes. En cierta medida, esto podría ser relevante pero teniendo en cuenta la ausencia de interés del resto de los ítems de la encuesta (seguro de responsabilidad medioambiental, existencia de unidad de control medioambiental, auditoría medioambiental, empleo de tecnologías limpias, reciclado, etc.), sugiere una visión bastante estrecha del desempeño medioambiental del prestatario.

En definitiva, estos datos parecen confirmar la impresión de que la mayoría de los bancos adoptan sus decisiones de préstamos sin tener en cuenta su sector de la industria o desempeño medioambiental, en la medida en que sus actividades sean legales y realizadas conforme a la ley. La visión general es que la principal preocupación de los bancos es la gestión del riesgo medioambiental, principalmente en términos financieros.

Sin embargo, aunque estrecha, esta visión representa cierto grado de concienciación de la conexión existente entre actividad bancaria y medioambiente. Es por tanto interesante conocer el uso que hacen los bancos de la información cuando consideran

el medioambiente en sus decisiones de préstamo. E incluso es posible –aunque sea improbable- que su visión restringida en términos medioambientales esté determinada no por la falta de interés sino por la escasez de información.

En cuanto a la tercera cuestión, las fuentes de información empleadas, se preguntó a los bancos la frecuencia del empleo de la información y las fuentes. Los resultados fueron los siguientes:

- las fuentes más utilizadas fueron los informes y cuentas anuales, seguidos de información obtenida de visitas a las empresas.
- el escaso interés dado a las cuestiones medioambientales y los grupos de interés como fuente de información medioambiental sugiere una reticencia a consultar con ONG debido al escepticismo que provocan en los bancos por su visión más radical que cuestiona el capitalismo del mercado<sup>28</sup>. Sin embargo, esto implica que los bancos están perdiendo una oportunidad de gestionar su riesgo reputacional y su conciencia medioambiental, dado el gran conocimiento acumulado por estas organizaciones<sup>29</sup>.

Finalmente respecto a la calidad de la información medioambiental, la percepción es que la calidad ha aumentado pero no la cantidad. Esta situación no satisface a los encuestados que consideran que un mayor énfasis en el desempeño medioambiental les ayudaría a adoptar mejores decisiones. En definitiva, existe un consenso general sobre el hecho que los informes y cuentas anuales son inadecuados para proporcionar información medioambiental y que son necesarios informes adicionales.

Se observa no obstante cierto cambio en la actitud de inversor hacia un enfoque a largo plazo y hacia un mejor entendimiento de la importancia de la información no financiera para valorar adecuadamente la empresa. Se observan dos tendencias: una en la mejora de la calidad de la información no financiera<sup>30</sup>, y la segunda, en la

---

<sup>28</sup> Harte et al, 1991, en UNEP, op cit.

<sup>29</sup> En cuanto a las áreas de los informes anuales empleadas, son en general, las partes más narrativas: el informe del director, la declaración del presidente y los datos desagregados de las notas a las cuentas anuales. Las cuestiones financieras son consideradas las menos útiles, dan datos cuantitativos agregados mientras que la valoración del desempeño medioambiental, especialmente para las decisiones de préstamo, exigen la provisión de datos cuantitativos desagregados (financieros y técnicos) así como información cuantitativa.

<sup>30</sup> Desde el punto de vista de la calidad de la información, existen numerosas iniciativas centradas en un mejor reporte de la información no financiera que refleje la creciente importancia de la información sobre RSC y sostenibilidad. Ejemplos son la propuesta de Directiva comunitaria sobre información no financiera y los principios de Naciones Unidas sobre inversión socialmente responsable (PRI). La *European Federation of Financial Analysis Societies* (EFFAS) ha desarrollado un conjunto de indicadores clave (KPIs) en relación con el reporte de ESG. En 2010 se creó el *International Integrated Reporting Committee* para establecer un marco global para la rendición de cuentas en sostenibilidad, agrupando la

valoración de objetivos de un mejor desempeño social y medioambiental y en una relación más explícita con los retornos económicos<sup>31</sup>.

### **1.3. El apoyo oficial a los flujos comerciales. Un colchón de riesgo.**

Como hemos apuntado en el epígrafe anterior, la crisis financiera desencadenó el aumento de los impagos, lo que unido a la incertidumbre de los mercados, desembocó en una elevación de las primas de riesgo en el mercado del crédito al comercio y en la reevaluación de los riesgos cliente y país, agravando a su vez las restricciones de liquidez.

En este contexto, la importancia de mantener el apoyo oficial a los flujos comerciales fue puesta de manifiesto en la reunión del G-20, celebrada en Washington en noviembre de 2008. Los miembros del G-20 se comprometieron allí a incrementar en 250.000 millones de dólares la capacidad de apoyo de sus agencias de crédito a la exportación en 2009-2010. Del mismo modo, el Grupo de Crédito a la exportación de la OCDE y el Grupo de Participantes en el Consenso de la OCDE publicaban -en noviembre de 2008- un comunicado resaltando su voluntad y compromiso por mantener los flujos comerciales internacionales.

Las ECA, al amortiguar el riesgo de las entidades bancarias privadas, asumieron en cierta medida el negocio de los mercados secundarios y de los bancos, otorgando créditos asegurados con garantía soberana y con una prima de riesgo más o menos estable sin modificaciones objetivas de sus exigencias de valoración del riesgo<sup>32</sup>.

En el capítulo siguiente veremos más detalladamente y para el ámbito de las ECA de la OCDE, cómo este contexto de crisis no implicó cambios relevantes en las directrices comunes de valoración del riesgo. Ahora bien, independientemente de las consideraciones que estos hechos merezcan desde el punto de vista de la operativa de las agencias y su misión, se pueden anticipar algunas observaciones en un contexto de competencia internacional y de coherencia de políticas.

---

información financiera, social, medioambiental y de gobierno corporativo en un formato comparable y conciso. Una iniciativa interesante puede ser el estudio *Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB) que pretende poner precio financiero a los ecosistemas y biodiversidad.

<sup>31</sup> El activismo de las ONG y de importantes actores internacionales (como la reforma de los estándares de desempeño de la CFI, y la comunicación de la Comisión Europea sobre RSE de octubre de 2011, la presión de inversores institucionales, y el crecimiento de los fondos socialmente responsables) están añadiendo presión a los mercados financieros para que tengan en cuenta aspectos más allá de las variables financieras.

<sup>32</sup> Véase supra capítulo Segundo.

La mayoría de las ECA tienen como misión institucional la facilitación de la financiación para sus empresas nacionales bien a través de financiación directa bien mediante el aseguramiento de sus operaciones comerciales y de inversión en el exterior. Ahora bien, la relación entre acceso a financiación y éxito comercial, no es directamente proporcional a un apoyo institucional laxo. En primer lugar la financiación de inversiones y las exportaciones ha de ser coherente con las prioridades de internacionalización de las empresas de un país y con otras políticas nacionales como la industrial o la de cooperación al desarrollo. En segundo lugar, porque el diseño de medidas para la promoción de la internacionalización y la financiación en un contexto de competencia en las inversiones internacionales también tiene costes.

a) Desde la primera perspectiva, cada país establece sus propias prioridades en sus planes de internacionalización. Por ello, ha de evitarse que las agencias oficiales de promoción de inversiones se conviertan en mecanismos que amortigüen el riesgo de los bancos privados a cualquier precio. Por una parte, una distribución ineficiente de recursos puede provocar distorsiones en el mercado a favor de empresas o sectores poco competitivos o de industrias obsoletas, distorsiones que en ocasiones, son especialmente perjudiciales a la vista de la necesidad por parte de muchos países de desarrollar un sector empresarial doméstico diversificado e innovador.

En este sentido es significativo que por ejemplo, como indicaba el informe *Trade and Trade Finance Developments in 14 developing Countries post September 2008*<sup>33</sup>, mientras que la mayoría de las empresas registraron un estrechamiento de la financiación del comercio a partir de septiembre de 2008, las pymes fueron las más afectadas. Las principales dificultades se asocian a un aumento en el coste de los instrumentos de financiación del comercio. Con la crisis de liquidez forzando a los bancos a recapitalizarse tan rápido como les fuese posible, las líneas de crédito al comercio –la mayoría de las cuales tienen términos menores de 180 días- tienden a ser las primeras líneas sujetas a limitación por los bancos.

El apoyo prestado a grandes proyectos de financiación ha agudizado los problemas de financiación de las pymes. Las pymes son más vulnerables debido generalmente a su baja capacidad de crédito. Las grandes corporaciones pueden recurrir a la autofinanciación y a las ganancias acumuladas. Por otra parte, en tiempos de crisis,

---

<sup>33</sup> World Bank, *Trade and Trade Finance Developments in 14 developing Countries post September 2008*, A World Bank Survey, Policy Research Working Paper, 5138, November 2009.

los bancos han seguido una estrategia de “*flight to quality*” y ofrecen mejores tasas de préstamos a las grandes corporaciones que están mejor capitalizadas y son más resistentes a una caída de la demanda.

Pero además, la financiación del comercio es costosa: a fin de evaluar si los recursos asignados a tal efecto se están invirtiendo bien, debería determinarse en primer lugar si las iniciativas de política financiadas con los mismos tienen un impacto positivo sobre la variable que se supone afectan: la internacionalización de las pymes, la promoción de energías limpias, la exportación de productos tecnológicos, etc. Sin embargo, la evidencia disponible sobre la efectividad de las actividades desarrolladas por las entidades competentes es muy limitada. Dado que la financiación del comercio supone un costo para el sector público y es una de tantas asignaciones alternativas de recursos escasos, contar con una evaluación de su impacto es sumamente importante. El objetivo final será maximizar el impacto de las actividades de internacionalización de las empresas.

Por otra parte, la adecuación del diseño de actividades de financiación del comercio y la robustez de las evaluaciones de su efectividad dependen del acceso a un conjunto de datos que permita un conocimiento preciso de las empresas. Aquí hay que tener en cuenta todas las variables relativas al desempeño comercial: aumento del grado de apertura, importancia relativa de las exportaciones en sus economías, el número de países a los que se exporta, el número de productos que se venden en el exterior, el nivel general de diversificación exportadora, el número de productos diferenciados que exportan en relación con los beneficios netos del proyecto de financiación e inversión a corto, medio y largo plazo en una posible orientación estratégica de la industria nacional.

b) En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la movilización de las inversiones y las exportaciones a escala internacional ha de entenderse también desde la perspectiva riesgo-oportunidad.

En un escenario de competencia internacional, las autoridades que no evalúen el impacto de sus proyectos y no valoren el coste de oportunidad, habrán sobre-financiado el proyecto de inversión y la competencia puede llevar a una mala distribución de recursos y consecuencias de bienestar negativas.

Efectivamente, minusvalorar el coste de oportunidad de la *no sostenibilidad*, que afecta a recursos que podrían emplearse en usos alternativos, puede implicar una subsidiación con la consiguiente reducción del gasto público en otro lugar (o alternativamente, el aumento de los impuestos).

Pero además puede ocurrir que el precio del aseguramiento y los créditos concedidos no esté adecuadamente fijado y que los futuros retornos obtenidos no estén cubiertos por el coste de la prima o los tipos de interés.

Por un lado, como ha puesto de manifiesto PriceWaterHouse <sup>34</sup>, la mayoría de los esquemas de garantías cubren riesgos muy abiertos. En consecuencia, no hay experiencia de acontecimientos de riesgo en un periodo lo suficientemente largo como para que sirva de base para la determinación de la prima para cada operación. No hay mercados de riesgo comparables por lo que es difícil fijar un precio y además resulta difícil, si no imposible, determinar la probabilidad de riesgos tan abiertos como los políticos, regulatorios y contractuales. El aseguramiento del crédito exige un gran número de casos para crear una cartera equilibrada de riesgos, y en los países en desarrollo, que son los objetivos de los programas de garantías, el número de casos es todavía pequeño en términos estadísticos.

Pero además, como indica este documento, existen altos costes de transacción en la creación de las medidas de garantía - los costes monetarios y el esfuerzo de diseñar y promocionar las garantías. Lejos de estar estandarizada, la cobertura de riesgos específicos y adaptados a cada producto o proceso de inversión, requieren el escrutinio de la debida diligencia de los clientes, muchos de los cuales no son bien conocidos en el mercado.

Existen por otra parte, razones teóricas para afinar la valoración del riesgo, derivadas del riesgo moral, la selección adversa y la recompensa, comportamientos de búsqueda de rentas y creación de beneficios innecesarios.

- El riesgo moral surge de cualquier acción, diseñada para reducir el riesgo de un evento, que puede tener el efecto perverso de aumentar el riesgo de que ese evento ocurra. Los bancos asegurados pueden abusar de las garantías o los esquemas de

---

<sup>34</sup> PriceWaterhouseCoopers Securities LLC (2003), *Comparative Review of IFI Risk Mitigation Instruments and Direct Sub-Sovereign Lending*, Final Report submitted to the World Bank, November.

seguro favoreciendo préstamos e inversiones de alto riesgo, conociendo que conservarán las ganancias si tienen éxito, y serán protegidos de la pérdida en caso de fracaso. El riesgo moral se crea si la existencia de redes de seguridad causa más comportamientos insensatos que su ausencia.

Sin criterios de valoración más estrictos y con mayores porcentajes de cobertura aumenta la probabilidad de riesgo moral. La respuesta más apropiada por parte de las agencias al riesgo moral potencial es dejar una porción del riesgo al cliente. Por ejemplo, cubriendo el 50 % del riesgo.

- Selección adversa. Las asimetrías de información entre los asegurados y aseguradores y el hecho de que, como veremos, gran parte de la responsabilidad de la aportación de información recaiga sobre el solicitante, puede provocar casos de selección adversa, esto es, que se atraiga a los más propensos al riesgo entre la población asegurada.

- Búsqueda de rentas. Cuando el prestatario o inversor podrían haber procedido sin la garantía, esta última es redundante, y confiere un beneficio innecesario a la parte referida. Cuando los prestatarios e inversores buscan activamente las garantías como medio para obtener beneficios extras, sin ningún desembolso adicional de recursos, estaríamos ante un ejemplo de comportamiento de búsqueda de rentas.

Para contrarrestar este tipo de comportamientos resultaría conveniente el establecimiento de prioridades estratégicas claras, de pautas de selección, de sanciones y publicidad de los infractores en caso de incumplimientos. Las garantías son más exitosas cuando tienen un efecto catalizador proporcionando el elemento final necesario para producir una reacción crítica, una reacción en cadena. La maximización del impacto potencial de las garantías depende de la creación de un marco facilitador de inversiones sostenibles.

Por otra parte, no es éste el lugar para abordar los posibles efectos distributivos pero sí haremos una breve referencia a las posibles ineficiencias derivadas de este esquema de funcionamiento. Cuando no existe una adecuada planificación estratégica ni medición de impactos, el resultado es una mayor presión de los grupos de interés. Como gran parte de las respuestas a la crisis han tenido lugar a nivel nacional, a través de los bancos centrales y los gobiernos dando liquidez y seguro a los bancos

domésticos, es probable que haya fuerte presión política para usar estos recursos en apoyo del préstamo doméstico.<sup>35</sup>

Desde esta perspectiva, puede ocurrir que las autoridades nacionales paguen demasiado por los proyectos de inversión y de exportación financiados (ej. los escenarios “*winner curse*” y “*beggar-thy-neighbour*”) que lleven a una subsidiación altamente ineficiente de las empresas a expensas de otras que asuman criterios de sostenibilidad.

Finalmente, otro argumento vendría dado por el hecho de que un apoyo público erróneo puede conducir a una disminución del gasto en bienes públicos por debajo de niveles eficientes. Y todo ello máxime cuando, como veremos, estamos ante unos criterios de financiación no acordes con los riesgos del mercado. Junto a ello, los cambios en los regímenes regulatorios (específicamente Basilea II y Basilea III) pueden también haber aumentado el precio de la financiación del comercio a un nivel que está fuera de la línea de su verdadero perfil de riesgo, debido a su cálculo del riesgo de la contraparte a través de una lente geográfica más que de desempeño. Por otra parte, como indica Chauffour, la reestructuración sistemática del riesgo ha forzado esencialmente a un cambio hacia abajo en la curva del suministro para todas las clases de crédito. Sin embargo, las presiones deflacionistas en la economía real hacen que los precios de la mayoría de los bienes se mantengan fijos, dando a los comerciantes internacionales poco margen para trasladar estos costes.

En este contexto, la adopción de una estrategia de incentivos para promover la sostenibilidad de los instrumentos de internacionalización de la empresa ha de adoptar criterios realistas, junto a los éticos y los derivados del cumplimiento normativo. Un marco adecuado de incentivos a la competencia puede promover la creación de un marco facilitador y favorable a los negocios y promotor de la eficiente distribución de los recursos destinados a la internacionalización.

En un escenario global, estaríamos ante una situación clásica de “dilema del prisionero”. En un mundo donde todos los Estados ofrecen incentivos a la internacionalización el juego es de suma cero desde el punto de vista del bienestar global y de suma negativa desde el punto de vista de los gobiernos. Los Estados estarían mejor colectivamente si usaran sus incentivos para promover inversiones

---

<sup>35</sup> Cfr. Chauffour, op. cit.

sostenibles, pero esta cooperación es inestable debido a que cualquier Estado individual sabe que a corto plazo obtendría más ventajas si se apartara de la coalición y subsidiara a sus empresas al margen de criterios de sostenibilidad.

En este sentido no puede soslayarse un contexto de competencia entre autoridades nacionales que pueden verse inmersas en estrategias de dumping legal o en las llamadas guerras de pujas o “*bidding war*”. Desde este punto de vista, resulta plenamente factible que el aumento y establecimiento de determinadas exigencias de sostenibilidad por parte de una autoridad nacional derive en incentivos perversos por parte de otras autoridades<sup>36</sup>.

Así, la Cámara de Comercio Internacional ha registrado un aumento de los paquetes de estímulo, especialmente por parte de los países desarrollados, orientados a las industrias exportadoras con problemas o con competencia en las importaciones (ej. aeronáutica, construcción, acero, semiconductores, y automóviles)<sup>37</sup>.

Aunque no sean barreras al comercio en el sentido tradicional, estos programas pretenden proteger a las empresas y trabajadores de los efectos de la recesión global y podrían restringir o distorsionar el comercio especialmente cuando incluyen las disposiciones de “compra doméstica”. En particular, los subsidios a la industria de un país establecen un incentivo para acciones similares por parte de otros países desviando además los recursos hacia usos menos productivos. En la medida en la que la industria tenga un exceso de capacidad, esos subsidios impiden las salidas y retrasan los ajustes<sup>38</sup>. O incluso los subsidios pueden estar ligados también a exigencias de que las empresas preserven el empleo doméstico, incluso al coste de cerrar plantas más eficientes en los países en desarrollo.

---

<sup>36</sup> A este respecto resulta muy significativo que el Ex-Im Bank realice anualmente un informe de Competitividad donde analiza su posicionamiento en el mercado frente a otras ECA en términos de la cobertura de su política y el enfoque de mercado de la asunción de riesgos. Junto a un estudio del contexto económico internacional, de las políticas de transparencia, riesgos y estándares de otras ECA, y de encuestas a sus exportadores, la ECA estadounidense califica su posicionamiento competitivo en diversos grados que van de menor a mayor, del C, C-, C+, B-, B, B+, A- al A.

<sup>37</sup> “Subsidies proposed for the auto industry have proliferated and total some USD48 billion worldwide, mostly (USD42.7 billion) in high income countries. In addition to the U.S.’ direct subsidy of USD17.4 billion to its three national companies, Canada, France, Germany, United Kingdom, China, Argentina, Brazil, Sweden, Spain and Italy have also provided direct or indirect subsidies – not including Australia’s support for its car dealers and South Korea’s and Portugal’s support for their component suppliers.” Cfr. ICC, 2009.

<sup>38</sup> ICC, *Annual Report* 2009.

Estas tendencias alimentan un círculo vicioso que agrava las consecuencias en el contexto económico internacional<sup>39</sup>. Estos factores hacen que la cooperación entre jurisdicciones para la promoción de la sostenibilidad en la internacionalización, resulte inherentemente difícil. Si cualquier acuerdo es demasiado estricto, sacrifica los legítimos objetivos políticos de los Estados y no será operativo. Si es demasiado débil, fracasará ante el peso del dilema del prisionero puesto que el incentivo para desviarse de un acuerdo es fuerte y el coste de no hacerlo cuando otros se desvían es alto.

Existen sin embargo, opciones intermedias que es necesario estudiar. Una política de internacionalización bien entendida, con miras a largo plazo, coherente con otras políticas industriales, y con la cooperación al desarrollo, puede ofrecer mejores resultados. La contundencia de la crisis y la etiología de sus causas, ha situado en un callejón sin salida a las políticas industriales y de internacionalización cortoplacistas, que miran al pasado, y que suponen una rémora para la innovación y el cambio estructural de industrias obsoletas.

---

<sup>39</sup> *"The main risk is that unless the current financial strains and uncertainties are forcefully addressed, the pernicious feedback loop between real activity and financial markets will intensify, leading to even more toxic effects on global growth. Restoring growth in a context of financial deleveraging and risks re-appraisal is therefore a serious challenge."* cfr. ICC, 2009.

#### 1.4. Conclusiones.-

Los mecanismos de financiación del comercio existen para apoyar dos aspectos fundamentales del proceso comercial: la mitigación del riesgo y la liquidez.

Las entidades financieras como facilitadoras de la actividad industrial y productiva están inextricablemente vinculadas con la actividad comercial que degrada el medioambiente o que puede vulnerar los derechos humanos.<sup>40</sup> Si las entidades financieras y crediticias demandasen más información sobre impactos de sostenibilidad, su relativamente poderosa posición podría emplearse para influir en el volumen y calidad de la información social en beneficio de todos.

La consideración integral de los riesgos en la financiación del comercio internacional permitirá una mayor adecuación a los objetivos de políticas nacionales, una mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y una orientación estratégica y a largo plazo de la industria nacional. Y si se acompaña de las adecuadas políticas de internacionalización y promoción de las empresas en el exterior, no tiene por qué ver asociada una disminución de las cuotas nacionales en los mercados internacionales.

Pero además, la toma en consideración de riesgos sociales y medioambientales por su naturaleza de *tradeoffs*, mejorará la resistencia de los mercados. Es crucial construir certeza en tiempos de extrema inseguridad. Las medidas de reforma estructural podrían incluir un uso extendido de reparto de riesgos y mayor diferenciación del riesgo por bancos y autoridades públicas. Concretamente, las acciones públicas efectivas en apoyo de la financiación del comercio deberían guiarse por un número de principios clave. Estos incluyen:

- en primer lugar, abordar los fallos específicos del mercado. Es necesario mejorar y aumentar la transparencia en el mercado de la financiación del comercio derivados de una falta de datos históricos y de desempeño para asistir en la validación de los atributos del riesgo: muchas entidades financieras afrontan dificultades en la identificación y aislamiento de datos suficientes para producir estimaciones verificables de los atributos de riesgo que puedan ser validados para el préstamo comercial. Esto tiende a traducirse en ponderaciones de riesgo demasiado

---

<sup>40</sup> Sarokin and Shulkin, 1991; Smith 1994; Gray and Bebington, 2001, citados por P.Thompson, and C.J.Cowton; "Bringing the environment into bank lending: implications for environmental reporting", *The British Accounting Review*, 2004, p. 199.

conservadoras para los productos de financiación comercial- en particular, cuando se exige a los bancos confiar en parámetros estandarizados.

Por otra parte, el valor de los incentivos aumenta si éstos se conocen y se reduce el margen para la discrecionalidad. Es cierto que un obstáculo para el establecimiento de incentivos es la existencia de limitaciones derivadas de la dificultad de contabilizar la sostenibilidad. Muy pocas autoridades nacionales y regionales tienen políticas de contabilidad que cuantifiquen y consoliden los canales de asistencia a los negocios sostenibles. Sin embargo, una adecuada planificación de incentivos en coherencia con políticas industriales y de cooperación al desarrollo tendría efectos positivos en:

- la planificación y alineación del gasto con objetivos políticos, y
- permitiría atraer a las mejores empresas y los mejores proyectos.

Pero al mismo tiempo es necesario aumentar las respuestas cooperativas, asegurando la acción colectiva de países y regiones. El aumento de la transparencia entre jurisdicciones aumentaría el poder de negociación de los gobiernos en las negociaciones de incentivos a la sostenibilidad. Cuando las respuestas por los gobiernos son opacas, las empresas inversoras encuentran más margen para comportamientos poco respetuosos con los derechos sociales y medioambientales.

Es necesario además un mayor reparto del riesgo entre asegurador y asegurado, compartiendo los riesgos, más que asegurándolos. Eso evitaría el riesgo moral, y las asimetrías de información mejorando el entorno económico global a largo plazo.

La actual crisis económica ha puesto de manifiesto que con la globalización de los mercados, la inversión sólo puede dar sus frutos si se enmarca dentro de una política de rendición de cuentas, de buen gobierno corporativo y de transparencia, si se quieren asegurar resultados a largo plazo.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE CREDITO A LA EXPORTACIÓN EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL**

La crisis económica reciente reclama reformas económicas y financieras pero también un nuevo papel de las instituciones. Estas últimas son en gran parte responsables de los incentivos que rigen el mercado, las oportunidades de negocio y los procesos de apropiación de rentas por lo que un diseño apropiado de sus funciones y estructura organizativa y un desempeño eficiente de su actividad son claves en el contexto económico nacional e internacional.

Como ya se ha comentado, el estallido de la crisis financiera mundial a partir de septiembre de 2008 provocó una caída sin precedentes del comercio mundial y la parálisis de los mercados financieros. Junto con la drástica reducción de los flujos comerciales por la caída de la demanda, se produjo también una contracción de los instrumentos de financiación del comercio en la medida en que crecía la aversión al riesgo de los bancos comerciales y las aseguradoras privadas. Algunas estimaciones situaban el desfase del mercado de la financiación del comercio –entre la demanda de financiación y la falta de ella- entre los 250 a 500 billones de dólares entre finales del 2008 y principios del 2009<sup>41</sup>.

En este contexto, el papel desempeñado por las ECA pretende alentar la recuperación de los flujos comerciales a partir de la segunda mitad de 2009, complementando al mercado privado ofreciendo una mayor cobertura de riesgo apoyando a los bancos y exportadores en la crisis y previniendo una potencial drástica reducción de las transacciones comerciales a medio y largo plazo.

Esta sección tratará precisamente de valorar ese papel anticíclico que desempeñan las ECA: en qué consiste y si han de jugar un papel más innovador, más acorde con los futuros desafíos del comercio internacional y las enseñanzas aprendidas de la crisis económica.

---

<sup>41</sup>Fern, *The changing Landscape of Export Credit Agencies in the Context of the Global Financial Crisis*, 2010, p. 13.

## 2.1. Definición y papel de las ECA.-

Las ECA (*Export Credit Agencies*) o Agencias de Crédito a la Exportación, son las entidades gestoras de los instrumentos de apoyo financiero a la exportación por cuenta de los Estados.

El primer objetivo de las ECA es asumir los riesgos de exportadores e inversores<sup>42</sup> facilitándoles financiación para los pagos de sus compras o de sus inversiones. Junto al riesgo comercial, las ECA también cubren los riesgos políticos, la mora en la deuda, los riesgos derivados de guerras en los países receptores, lo que hace que se haya denominado a las ECA, “*insurers of the last resort*”<sup>43</sup>.

La estructura institucional de las ECA difiere en los países donde se han establecido. Cuando se crearon, eran en su mayoría de capital público pero en la actualidad el capital ha pasado a ser privado en muchas agencias europeas<sup>44</sup> estableciendo contratos marco con el Estado para la prestación de sus servicios.

Como consecuencia de esta estructura de capital, en algunas agencias coexiste la actividad privada en competencia con el resto de operadores, y la actividad como agencia pública en otros segmentos establecidos en los acuerdos internacionales.

Junto a ello, tal como apuntan Naredo y otros, existen particularidades respecto al apoyo financiero prestado:

- Algunas ECA son financiadores directos; esto es, financiando directamente las operaciones, proporcionando el Estado a través de la ECA la financiación a un tipo de interés fijo y asumiendo el riesgo de impago,
- o aseguradores de crédito, apoyando a la financiación otorgada por el sector privado, limitándose entonces a la cobertura del riesgo del impago en cuyo caso el sector privado puede utilizar mecanismos de estabilización de los tipos de interés (*make up schemes*)<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> En muchos casos, el país importador otorga una garantía soberana, particularmente si la exportación es para un proyecto apoyado por un Estado o compañía; con lo que el riesgo es soportado en tales casos no por el gobierno de la ECA sino por el gobierno del país importador. Por ejemplo, el 90 por ciento de la deuda de los países en desarrollo debida al Reino Unido es deuda generada por el crédito a la exportación. cfr. *The changing Landscape of Export...* p.11.

<sup>43</sup> Ascari, R., “Is Export Credit Agency a Misnomer?: The ECA response to a Changing World, *Working Paper*, Nº 2, SACE, February, 2007.

<sup>44</sup> Reguero Naredo, B. Hernando Minguela, M<sup>a</sup> J. y Loring Rubio, R. “Financiación al comercio exterior”, *Información Comercial Española*, marzo-abril 2010, nº 853, p. 66.

<sup>45</sup> Las ECA del G-7 ofrecen a los exportadores financiación a medio y largo plazo en los niveles CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*). Mientras que Japón y Canadá proporcionan la mayor parte de su

Siguiendo a estos autores, mientras que en el entorno europeo predomina el esquema de ECA aseguradora, en el resto de la OCDE predominan los financiadores directos (EEUU, Canadá, Turquía...).<sup>46</sup>

Junto a esta clasificación, se han perfilado tres modelos distintos de negocio en la última década<sup>47</sup>:

- (1) prestamistas de última instancia: ECA que mantienen su posición como agencias gubernamentales que buscan reducir al mínimo su participación en la promoción de las exportaciones frente a los bancos comerciales.
- (2) operadores de cuasi-mercado: ECA que buscan agresivamente enfoques comerciales orientados a los programas de crédito a la exportación.
- (3) instituciones de política industrial: ECA que contribuyen a una estrategia concertada de los gobiernos, encaminadas a ampliar las exportaciones (y el aumento del empleo) de sectores "estratégicos"<sup>48</sup>.

La mayoría de las ECA otorgan servicios de aseguramiento<sup>49</sup> y de préstamo a transacciones de medio (hasta 2 años) y largo plazo (más de 2 años), transacciones asociadas generalmente con grandes proyectos como infraestructuras y proyectos

---

apoyo a través de préstamos directos, los Estados Unidos y en menor medida Alemania, con una capacidad limitada, también ofrecen programas de préstamos directos. Además, Francia, Italia y el Reino Unido ofrecen apoyo a través de estabilización de los tipos de interés. Sin embargo, en 2010, Alemania, Francia, Italia y los Estados Unidos continuaron brindando la mayor parte de su apoyo mediante programas de cobertura pura.

<sup>46</sup> La ECA española (CESCE) asegura los riesgos políticos (riesgo extraordinario, riesgo de guerra o violencia política, riesgo de transferencia y convertibilidad y riesgo de impago por comprador público) y los riesgos comerciales a más de dos años por cuenta del Estado español y un sistema de estabilización de tipos de interés (Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses –CARI-) gestionado por el ICO y puesto a disposición de los bancos.

<sup>47</sup> Cfr. ExIm Bank, *Competitiveness Report*, 2011.

<sup>48</sup> Los objetivos operativos, el apetito de riesgo, los precios y los controles financieros asociados de cada uno de estos modelos son muy diferentes. Por otra parte, como consecuencia de la crisis financiera, las ECA han hecho esfuerzos para innovar sus modelos para adaptarse a la creciente demanda de financiamiento del comercio a medio y largo plazo. Por ejemplo, la EDC, ha introducido una "estrategia de atracción" para ayudar a atraer industrias estratégicas a Canadá a través de líneas de crédito a los compradores extranjeros de productos con contenido canadiense limitado. (cfr. Ex Im Bank, Op. Cit.)

<sup>49</sup> En el seguro de crédito a corto plazo se hace referencia a operaciones de ventas con pago aplazado pero en las que no existe una financiación explícita a través de un crédito bancario. Los asegurados son los propios exportadores que mantienen el riesgo de impago y los bienes exportados son en su mayoría bienes de consumo que responden a ventas recurrentes bajo pedido pero sin contratos comerciales individuales. En el seguro a medio y largo plazo, se trata de operaciones de exportación que responden a contratos individuales y para los que existe financiación explícita para su pago, normalmente en forma de crédito. El banco financiador es el asegurado al ser quien mantiene el riesgo de impago. Los bienes exportados suelen ser bienes de equipo que responden a plazos de amortización superiores a dos años. Cfr. Reguero Naredo, Hernando Minguela y Loring Rubio, op. Cit. p. 66.

industriales y proyectos con una mayor carga de riesgos comerciales y políticos. Por tanto, son unos actores fundamentales en la financiación de proyectos de altos impactos –con las consiguientes consecuencias en el crecimiento económico, en el desarrollo y en la esfera de los Derechos Humanos, sociales y medioambientales; al mismo tiempo que su papel financiero les sitúa en una posición privilegiada para desencadenar un efecto cascada sobre la sostenibilidad.

Como pusimos de manifiesto en el capítulo anterior, en el informe de John Ruggie de 19 de agosto de 2010, el Representante Especial señalaba que cuanto más cercana está una entidad al Estado, o más se basa ésta en la autoridad pública o en el apoyo por parte de los contribuyentes, mayor fundamento para que las políticas estatales aseguren que la entidad promueva el respeto de los Derechos Humanos. Ello incluye, por ejemplo, a las empresas de propiedad estatal, y la función que las entidades de crédito a la exportación y los organismos oficiales que proporcionan seguros o avales a la inversión pueden desempeñar incentivando a sus clientes para que respeten los Derechos Humanos.

Hasta ahora, los aseguradores del crédito han usado su inteligencia del mercado para asegurar los riesgos en relación con la situación financiera de los compradores e inversores y la situación política y económica en los países destinatarios de la inversión. Si el escrutinio de los riesgos potenciales se acentúa forzosamente en coyunturas económicas de crisis y más tras las enseñanzas de los riesgos de una crisis sistémica como la reciente, estas agencias habrán de volver la vista de forma cada vez más sistemática hacia la evaluación de *todo tipo de riesgos*, sean éstos medioambientales, sociales, de Derechos Humanos, políticos o financieros.

Pero además, son numerosos los compromisos que ligan a las ECA con el desarrollo sostenible ya sea de manera directa por su adscripción a la OCDE, o su propio ideario y misión, bien de manera indirecta a través de los acuerdos internacionales asumidos por sus respectivos gobiernos. Así a modo de ejemplo, en particular, los miembros de la Unión de Berna tienen una declaración de valores por la que se comprometen a actuar de manera profesional y financieramente responsable, con respeto al medioambiente y que demuestre altos valores éticos, todo en interés del éxito a largo plazo de la industria<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> La Unión de Berna es la asociación de aseguradores y financiadores de créditos a la exportación tanto públicos como privados, que se creó en 1934. En sus *Guiding principles* destacan los siguientes puntos:

## 2.2. El negocio de las ECA tras la crisis.-

Tradicionalmente, el segmento de la financiación internacional a corto plazo ha sido cubierto en los países de la OCDE<sup>51</sup> por la oferta privada, mientras que los Estados han sido los encargados de cubrir la oferta en los mercados a medio y largo plazo, o la cobertura de riesgos extraordinarios en las operaciones a corto plazo.

Como hemos visto en el capítulo anterior, como resultado de la crisis que se inició en 2008, no sólo cambió el panorama de liquidez internacional sino que también lo hicieron los instrumentos de financiación a disposición de las empresas<sup>52</sup>. Las ECA se convirtieron en la única alternativa para muchas empresas, que ante la imposibilidad de recurrir como antes a productos de financiación estructurada o emisiones de deuda colateralizada, buscaban financiarse con productos de comercio que tenían un menor coste<sup>53</sup>. Por otra parte, las entidades financieras privadas elevaron los márgenes de intermediación y acortaron los plazos de amortización, buscando una menor exposición al riesgo, a través del apoyo oficial de sus operaciones lo que permitía fortalecer sus balances.

De esta suerte se produjo una mayor demanda de productos más seguros por parte de los exportadores al mismo tiempo que se produjo un fuerte incremento del coste en

---

*"1. We conduct our business in a manner that contributes to the stability and expansion of global trade and investment on a sound basis that is in accordance with applicable laws and relevant international agreements. (...)*

*4. We aim to generate adequate revenues to sustain long-term operations reflective of the risks we undertake. (...)*

*7. We support international efforts to combat corruption and money laundering.*

*8. We promote best practices through exchange of information on our activities, policies and procedures, and through the development of relevant agreements and standards, where these are deemed necessary to govern the provision of export credit and investment insurance.*

*9. We are committed to furthering transparency amongst members and in the reporting of our overall business activities, reflective of international practices and respectful of the confidentiality of third party information."*

<sup>51</sup> Se considera que solamente en el segmento de corto plazo los riesgos (políticos y comerciales) cuentan en los países de la OCDE con oferta privada suficiente y por tanto la iniciativa pública sólo necesita cubrir los riesgos extraordinarios. Cfr. Reguero Naredo, op. Cit.

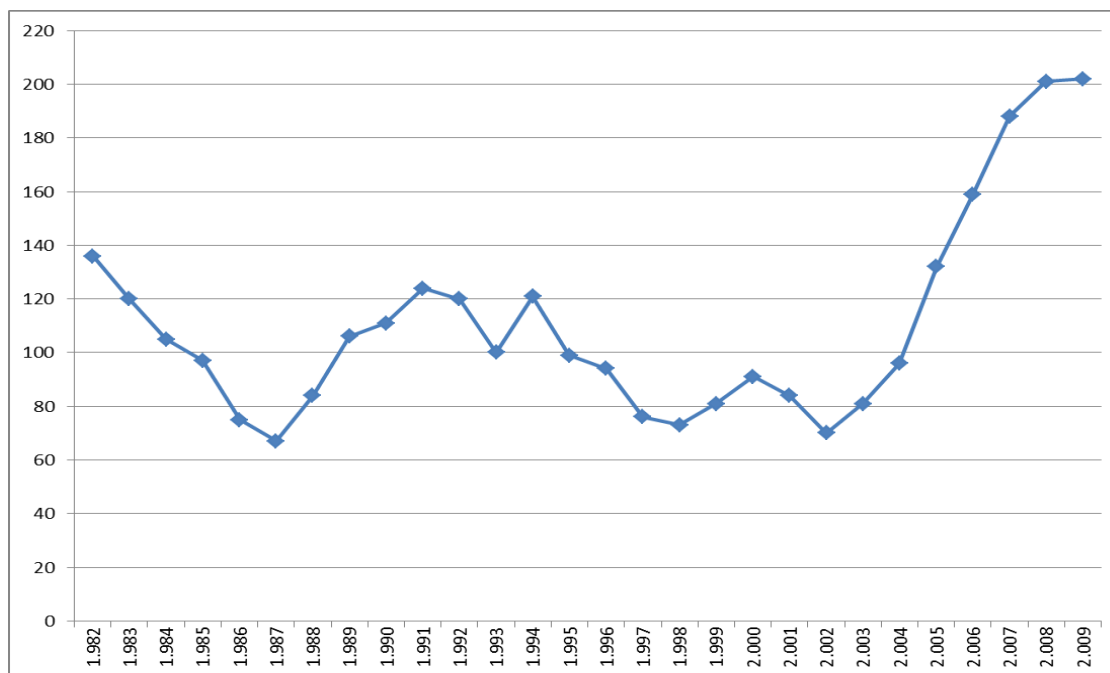
<sup>52</sup> El marco estadístico se aporta por la Unión de Berna, y la *International Union of Credit & Investment Insurers*. Sin embargo, a mediados de los años 90 –Reguero Naredo, et al. p. 69- la expansión de la liquidez internacional y la innovación financiera fueron desplazando a estos mecanismos debido a varias causas:

- el desarrollo de los sistemas financieros de los países emergentes
- unas políticas monetarias laxas por parte de los Bancos centrales
- el incremento de los flujos de capitales y de la inversión a los países en desarrollo
- la estricta regulación impuesta a las ECA por el Acuerdo sobre Líneas Directrices del Crédito a la Exportación con Apoyo Oficial (Consenso de la OCDE) en un mercado marcado por el abaratamiento del resto de instrumentos financieros (no sometidos a regulación).

<sup>53</sup> Al mantenerse estables las primas de las ECA.

las transacciones<sup>54</sup>.

**Gráfico 1. Seguro de crédito a la exportación a medio y largo plazo e inversiones emitido 1982-2009 total ECA**

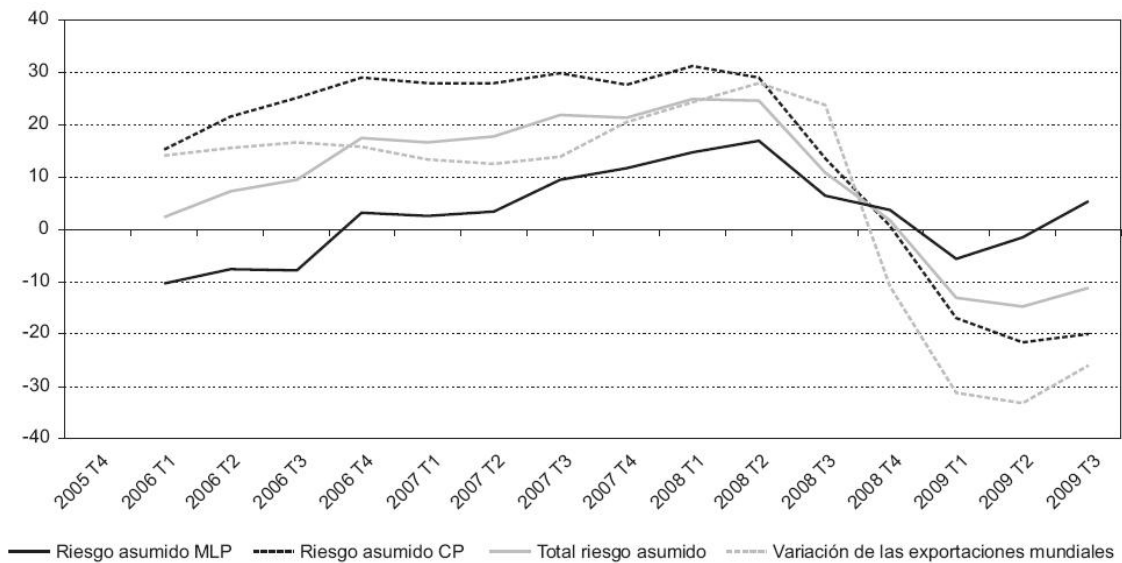


Fuente: Unión de Berna, 2010.

Sin embargo, en esta coyuntura, el volumen de negocio de las ECA se mantuvo en esos últimos años. Para ello fueron determinantes las medidas adoptadas por los gobiernos para paliar la crisis del crédito.

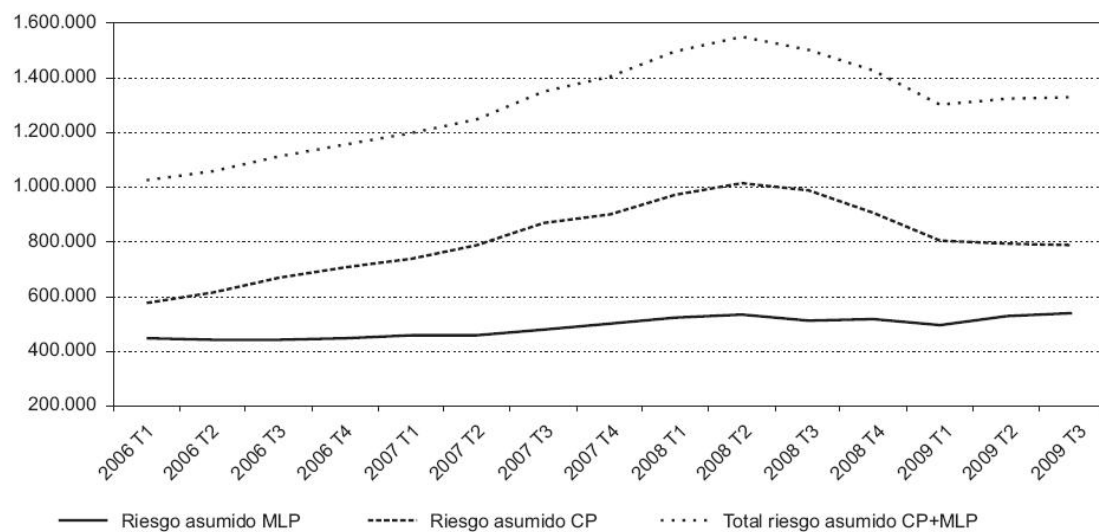
<sup>54</sup> La Cámara de Comercio Internacional ofrece datos sobre el aumento del coste comercial de determinadas operaciones. En el caso de India, Brasil y otros países en desarrollo, los *spreads* de las letras de cambio a 90 días aumentaron de 300 a 600 puntos sobre el *London Inter-Bank Overnight Rate* (LIBOR), en comparación con los 10 a 30 puntos básicos en años anteriores. En algunos países (como Chile) los mercados de productos financieros con plazo de 365 días y más desaparecieron prácticamente durante la crisis. En el mismo sentido se manifiesta el informe de 88 bancos de 44 países realizado por el FMI en colaboración con el *Bankers Association for Finance and Trade* (BAFT) según el cual el coste de la financiación del comercio aumentó significativamente en el período de finales de 2008-principios de 2009. IMF and BAFT, "IMF-BAFT Trade Finance Survey: A Survey Among Banks Assessing the Current Trade Finance Environment", BAFT, 2009. Véase también Malouche, M., "Trade and Trade Finance Developments in 14 Developing Countries Post September 2008: A World Bank Survey", *Policy Research Working Paper* 5138, World Bank, November 2009. A principios de 2010, los márgenes se habían reducido considerablemente respecto a 2009 debido a las intervenciones masivas de los bancos centrales, los bancos multilaterales y las ECA. Cfr. *The Changing Landscape...* p. 15.

**Gráfico 2. Riesgo asumido por ECA vs exportaciones mundiales (variación interanual %)**



Fuente: Unión de Berna, 2010.

**Gráfico 3. Riesgo asumido por ECA 2006-2009**



Fuente: Unión de Berna, 2010.

En el trasfondo del papel jugado por las ECA en la crisis financiera mundial se hayan las iniciativas adoptadas por los gobiernos en línea con los sucesivos llamamientos del G20, que pidió a sus ECA suplir el vacío en la provisión de seguro de crédito a la exportación. Así, en la reunión del G-20, celebrada en Washington en noviembre de 2008, se destacó la importancia de mantener el apoyo oficial a los flujos comerciales. Los miembros del G-20 se comprometieron allí a incrementar en 250.000 millones de

dólares la capacidad de apoyo de sus agencias de crédito a la exportación en 2009-2010. Idéntico llamamiento se realizó en la reunión G-20 en Londres, en abril de 2009, donde se acordó dar un apoyo de 250 billones de dólares a la financiación al comercio internacional<sup>55</sup> orientado principalmente a los países pobres y en desarrollo.

Del mismo modo, el Grupo de Crédito a la exportación de la OCDE y el Grupo de Participantes en el Consenso de la OCDE publicaban, en noviembre de 2008, un comunicado resaltando su voluntad y compromiso por mantener los flujos comerciales internacionales.

El grupo del Banco Mundial aumentó su asistencia doblando el monto del *Global Trade Finance Program* de la Corporación Financiera Internacional (CFI) desde 1,5 billones a 3 billones de dólares para cubrir la demanda de financiación de los bancos en los países en desarrollo. La IFC también lanzó el *Global Trade Liquidity Program*<sup>56</sup> en abril de 2008, que pretendía dotar en los tres años siguientes hasta con 50 billones de dólares de liquidez al comercio para los países en desarrollo, y 12 billones de dólares para transacciones a corto plazo.

Para mitigar el impacto negativo de la debacle de los mercados financieros globales, y reconociendo que el comercio internacional era un medio para aliviar esta crisis, los gobiernos nacionales, así como los bancos multilaterales de desarrollo también anunciaron diversas medidas a niveles distintos.

En primer lugar, a nivel comunitario, frente a las limitaciones impuestas por la regulación comunitaria, la Comisión Europea permitió temporalmente a las ECA de los países de la UE estar activas en el mercado de riesgo a corto plazo, esto es, la cobertura de las exportaciones a corto plazo a los países de la OCDE incluyendo a los de la UE. Así, el 19 de enero de 2009, la Comunicación de la Comisión “Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera”, introdujo una simplificación temporal de los procedimientos para demostrar la falta de cobertura para el crédito de exportación a corto plazo<sup>57</sup>. Posteriormente, el marco temporal fue

---

<sup>55</sup> London Summit Communiqué, April 2, 2009.

<sup>56</sup> OCDE, *Officially Supported Export Credits and the Financial Crisis: Measures Taken at the National Level by the Participants to the Arrangement*, January 2009, TAD/PG (2009)4/Final, March 19, 2009.

<sup>57</sup> DO C, 16/1, 22.1.2009.

consolidado y modificado en febrero de 2009<sup>58</sup>, y modificado de nuevo en diciembre de ese mismo año<sup>59</sup> prorrogándose la validez hasta el 31 de diciembre de 2012. En octubre de 2009, la Comisión introdujo otra modificación del marco temporal con el fin de permitir un importe de la ayuda compatible limitado de 15 000 EUR para los sectores agrícolas<sup>60</sup>. En enero de 2011, con la evaluación periódica del marco temporal, todavía se consideraba por la Comisión que seguía estando justificada la simplificación del procedimiento introducida por el marco temporal en los seguros de crédito a la exportación a corto plazo hasta el 31 de diciembre de 2011, pues “de los datos disponibles y de la información suministrada por los Estados miembros se desprende que las condiciones de mercado han ido mejorando lentamente, aunque muchas empresas siguen teniendo dificultades para obtener la cobertura de un asegurador privado en numerosos sectores y Estados miembros.”<sup>61</sup>

Del mismo modo, los esfuerzos de las autoridades nacionales se orientaron en varios sentidos<sup>62</sup>:

- algunos países como Francia, Alemania, Holanda, Suecia o Dinamarca, implantaron esquemas de cobertura de riesgos a corto plazo con cargo al Estado por un período temporal y con el visto bueno de las autoridades de defensa de la competencia de la UE.<sup>63</sup> De esta forma, se amortiguaba la caída de este segmento de actividad antes cubierto por el sector privado. Otros países ampliaron la cobertura de los ya existentes como Nueva Zelanda.
- Otra medida fue la ampliación de la capacidad de contratación de las ECA. Con el fin de facilitar el acceso a la liquidez por parte de los deudores, algunas ECA con capacidad de financiación directa, ampliaron el apoyo al capital con nuevas líneas de crédito (instrumentos de financiación directa o refinanciación). El Ex Im Bank de USA, el JBIC de Japón y el SEK de Suecia ofrecieron préstamos directos a corto plazo en forma de capital circulante para los exportadores.

---

<sup>58</sup> Comunicación de la Comisión – Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera, DO C 83 de 7.4.2009, p. 1.

<sup>59</sup> Comunicación de la Comisión que modifica el Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera, DO C 303 de 15.12.2009, p. 6.

<sup>60</sup> Comunicación de la Comisión que modifica el marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera, (DO C 261 de 31.10.2009, p. 2).

<sup>61</sup> Comunicación de la Comisión — Marco temporal de la Unión aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera (DO C 6, 11.1.2011, p.5).

<sup>62</sup> OCDE, *Les crédits a l'export bénéficiant d'un soutien public et la crise financière: mesures prises au niveau national par les participants à l'arrangement, au 30 juin 2009*, TAD/PG (2009) 17/Final, 6 nov 2009.

<sup>63</sup> DO C 16 de 22.01.2009, p. 1. No obstante, el marco jurídico comunitario del seguro de crédito a la exportación a corto plazo venía dada por la Comunicación de DO C 281 de 17.9.1997, p. 4). Valero San Paulo, M. op. cit, p. 58.

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/changes\\_temporary\\_framework\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/changes_temporary_framework_2011_en.pdf)

- Otros países anunciaron la creación de nuevas agencias: Indonesia, el Indonesia Eximbank, o Kenia, recomendando la creación de un Banco de Importación y Exportación.
- Algunas ECA ampliaron el porcentaje de cobertura para riesgos comerciales, llegando a tasas del 95-100%. Tal es el caso de España, Alemania, Francia o Dinamarca, EDC de Canadá y SERV de Suiza. Otros gobiernos lanzaron paquetes bilaterales de comercio (como el paquete de 20 billones de dólares entre China y USA gestionado por sus ECA)<sup>64</sup>.
- Otros países reforzaron el apoyo específico a pymes (KEXIM de Corea, el Ex Im Bank de EEUU que ha reducido la prima de las Pymes en las operaciones a corto plazo, y España).
- En el caso de Dinamarca, en el corto plazo se produjo un aumento de la prima de 5 a 10 veces más alta que la prima normal de aseguradoras privadas y el riesgo del exportador se establecía en el 20%. Dinamarca introdujo también un esquema de reaseguro en lugar del aseguramiento directo que minimizaba la interferencia del Estado en el sector privado y garantizaba una salida suave del mercado una vez finalice la crisis.
- Del mismo modo, aunque las condiciones para las garantías no han cambiado, la EKF revisó las políticas de cobertura para sectores, países y bancos y control del desarrollo en mercados y sectores. *“Changes in the risk picture have meant changes in our cover policies on a few countries”*. En el caso de CESCE en España, se amplió el alcance de los riesgos asegurados (riesgos regulatorios, violencia política o incumplimiento de compromisos)<sup>65</sup>. Suecia por ejemplo, optó en actividades de exportación, por compartir el riesgo para los créditos en forma de obligaciones de las sociedades en empresas suecas exportadoras.

Sin embargo, a pesar de estas nuevas estrategias, ya se tratase de aumento de la capacidad de apoyo público, de la modificación de las modalidades y condiciones (garantía máxima, tipos mínimos de interés) o de creación de nuevas modalidades de apoyo (seguro, garantía, refinanciación, etc.), en los países de la UE, no se apreciaron cambios en la valoración de los riesgos, es decir, en general no hubo

---

<sup>64</sup> Cfr. The Changing Landscape. p. 16.

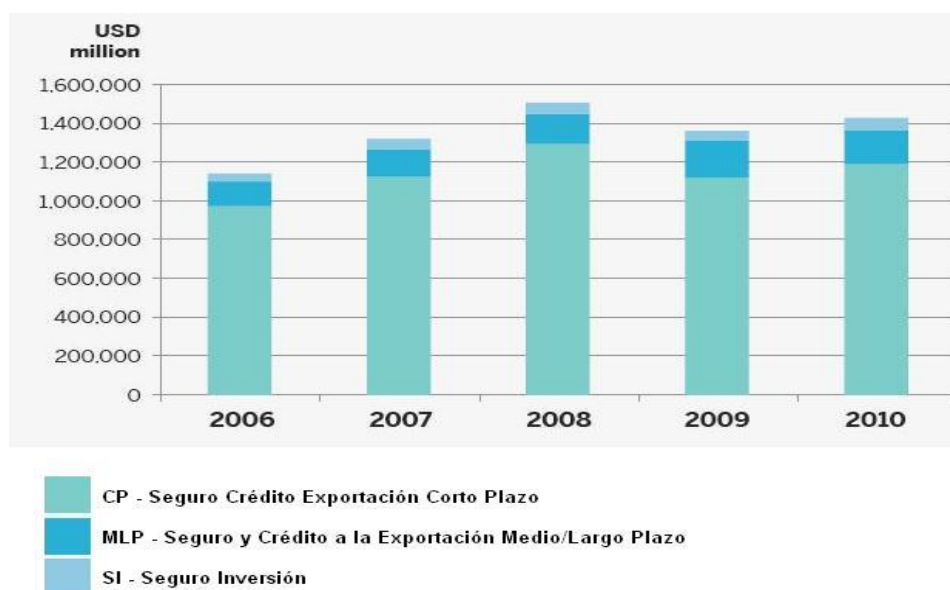
<sup>65</sup> Se pueden requerir términos de pagos más flexibles, por ejemplos, más amplios que a plazos semestrales, períodos de carencia ampliados, cantidades de amortización desiguales, etc. Reguero, B. “El seguro de Crédito ante la crisis”, 1 de febrero de 2011. [http://www.ceoe.es/resources/image/seguro\\_credito\\_ante\\_crisis\\_cesce.pdf](http://www.ceoe.es/resources/image/seguro_credito_ante_crisis_cesce.pdf)

cambios en los términos y condiciones de la contratación de los productos<sup>66</sup>.

En cuanto a las indemnizaciones, del informe de la OCDE se aprecia un aumento de los siniestros y pagos atrasados tanto a corto (Grecia, Bélgica) como largo plazo – siendo moderado en Alemania, Austria, Suecia e Italia. El incremento de los *defaults* o indemnizaciones fue mayor en el caso de algunos países como Suiza, Noruega, Nueva Zelanda, Corea, Australia, o Japón. Por su parte, no hubo cambios significativos en países como la República Checa, Finlandia, o Irlanda.

En esta coyuntura, las medidas adoptadas por los gobiernos para paliar la crisis del crédito fueron determinantes para que a pesar de la crisis, el volumen de negocio de las ECA se haya mantenido a lo largo de estos últimos años.

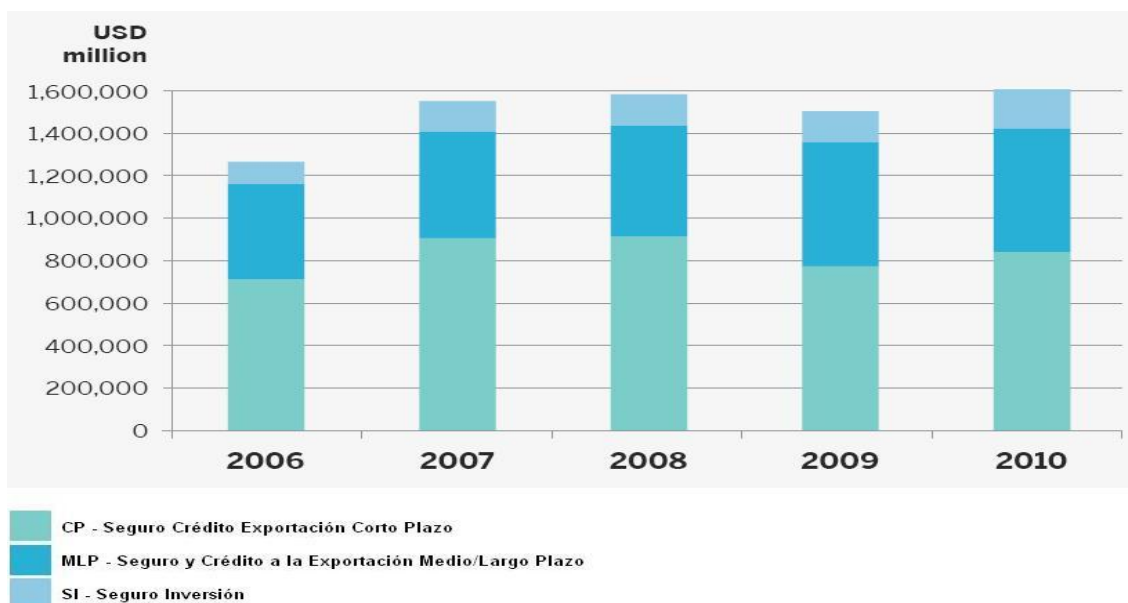
**Gráfico 4. Volumen interanual global de nuevo negocio.**



Fuente: Unión de Berna, 2011.

<sup>66</sup> Al respecto las palabras de la ECA austríaca son muy esclarecedoras “*With a view to help absorb the effects and potential impacts of the present financial crisis on trade flows the Austrian Government has within its underwriting policy basically not changed its cover policy, apart from official country reclassifications. Sound underwriting principles still apply*”. OCDE, op. Cit. pg. 17.

**Gráfico 5. Riesgo asumido total interanual.**



Fuente: Unión de Berna, 2011.

#### a) Corto plazo

Así, en cuanto al segmento a corto plazo, según datos de la Unión de Berna (UB)<sup>67</sup>, la reducción de las exportaciones aseguradas a corto plazo en 2009 estuvo solamente en torno a la mitad de la reducción en términos porcentuales respecto al comercio mundial. Al final, el valor total del comercio transfronterizo por los miembros de la Unión de Berna en 2009 fue el mismo que el 2007 y la cuota de las ECA en los negocios a corto plazo aumentó en 2009 y 2010 frente a los años precedentes.

Como se observa en el gráfico a partir de datos de la Unión de Berna, desde el segundo trimestre de 2009, mientras los actores privados continuaron reduciendo sus limitaciones de crédito, las ECA lo aumentaron debido a una reducción del volumen de cobertura ofrecida por los primeros y al crecimiento de algunas ECA, especialmente del Este de Asia y de Norteamérica.

**Cuadro1. Porcentaje de límite de crédito público-privado a corto plazo**

	2006-2008	2009	2010
Aseguradores privados	85%	79%	72%
ECA	15%	21%	28%

Fuente: Berne Union, Export Credit Insurance Report, 2010.

<sup>67</sup> Export Credit Insurance Report, Berne Union 2010.

Por su parte la OCDE cifra el aumento de la cartera de sus ECA entre un 30 y un 50 por ciento<sup>68</sup>.

El mapa geográfico de las limitaciones del crédito para las operaciones a corto plazo resulta interesante para apreciar la evolución regional del crédito a causa de la crisis y la capacidad de adaptación y flexibilidad de las agencias nacionales. En principio, todas las regiones evolucionaron de forma similar hasta finales de 2009: se observa un crecimiento de los límites hasta mediados de 2008 y luego una brusca caída hasta el primer trimestre de 2009, seguida por una relativa estabilización hasta el final del año. Sin embargo a partir de 2010 se observa una tendencia diferente: los límites de crédito en Asia y las Américas comenzaron a aumentar de nuevo, mínimamente durante el primer trimestre de 2010 y en torno al 8-10% durante el segundo trimestre, mientras que las limitaciones de crédito para las exportaciones hacia Europa continuaron disminuyendo, aunque este descenso se ralentizó en el segundo trimestre de 2010. Esto sugiere que la recuperación en Europa fue menos dinámica que en Asia y las Américas.

**Cuadro 2. Porcentaje de límite de crédito a corto plazo por región de destino.**

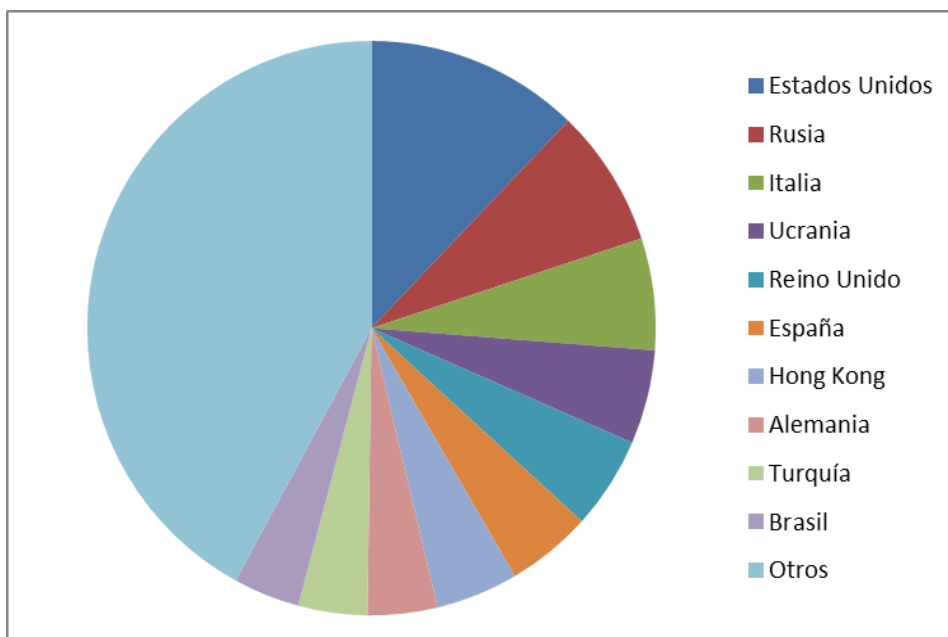
	2005	2006	2007	2008	2009
África	3%	3%	3%	3%	4%
América	15%	15%	14%	15%	15%
Asia	18%	18%	19%	21%	21%
Europa	63%	63%	62%	59%	59%
Oceanía	1%	1%	1%	1%	1%
	548	707	902	908	769

Fuente: Unión de Berna, 2010.

Por su parte, las indemnizaciones por las operaciones a corto plazo pagadas por los miembros de la Unión de Berna a los exportadores asegurados se duplicaron desde 1,1 billones de dólares en 2008 hasta 2.4 billones en 2009. Aunque repartidas por todas regiones, la geografía de las indemnizaciones no parece sugerir mayores cautelas respecto al aseguramiento de los riesgos. Los mayores volúmenes de indemnizaciones se presentaron en EEUU y los países de Europa occidental. Las indemnizaciones en EEUU, Italia, Reino Unido, España y Alemania, ascendieron a 800 millones de dólares frente a los 500 millones de dólares en 2008 (un 32% del total a corto plazo de la Unión de Berna).

<sup>68</sup> OCDE, *Officially Supported Export Credits and the Financial Crisis: Measures Taken at the National Level by the Participants to the Arrangement*, January 2009, TAD/PG (2009) 4/Final, March 19, 2009.

**Gráfico 6. Indemnizaciones a corto plazo, 2009.**



Fuente: Unión de Berna, 2010.

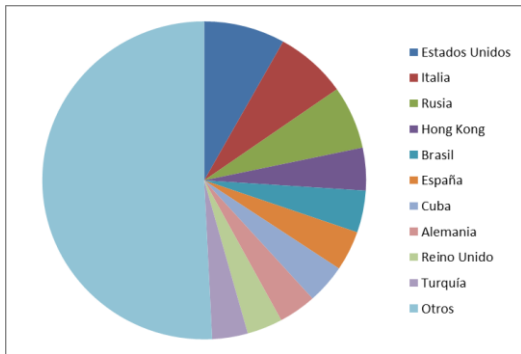
Los aseguradores también sufrieron en los mercados emergentes donde el volumen total de indemnizaciones en 2009 fue de similar magnitud al de los países industrializados, pero con un aumento mucho menos dramático comparado con el año anterior. Para las indemnizaciones en Rusia, Ucrania, Turquía, Brasil y México por ejemplo, los miembros de la Unión de Berna pagaron un total de 550 millones de dólares USA para asegurar a los exportadores en 2009, más de 100 millones de dólares frente a 2008.

Las indemnizaciones a corto plazo pagadas en estos cinco países emergentes representaron un 23% de la cantidad total pagada globalmente por los miembros de la Unión de Berna en 2009. Pero los compromisos de aseguramiento en estos mercados fueron mucho menores, en torno solamente al 6% del total de los límites de crédito a corto plazo de los miembros de la UB en su totalidad. El incremento de las reclamaciones pagadas en 2009 llevó la ratio de pérdidas –indemnizaciones pagadas en relación con los ingresos- hasta el 88% frente al 35-40% en los años previos a la crisis.

Las indemnizaciones interanuales en los 5 países industrializados mencionados antes (EEUU, Italia, Reino Unido, España y Alemania) aumentaron en un 60%. En los 5 países emergentes mencionados (Rusia, Ucrania, Brasil, Turquía y México)

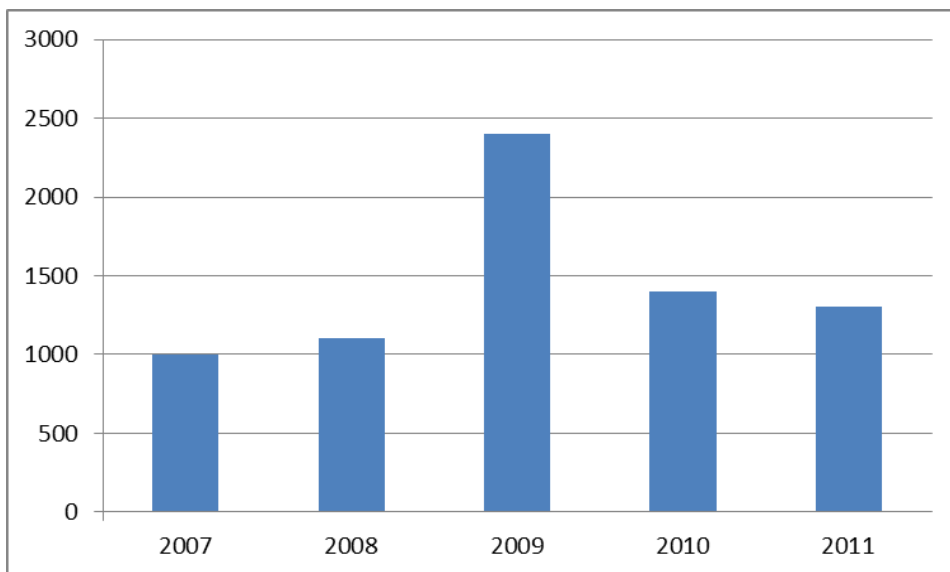
aumentaron en un 435%.

**Gráfico 7. Indemnizaciones a corto plazo. 2010.**



Fuente: Unión de Berna, 2011.

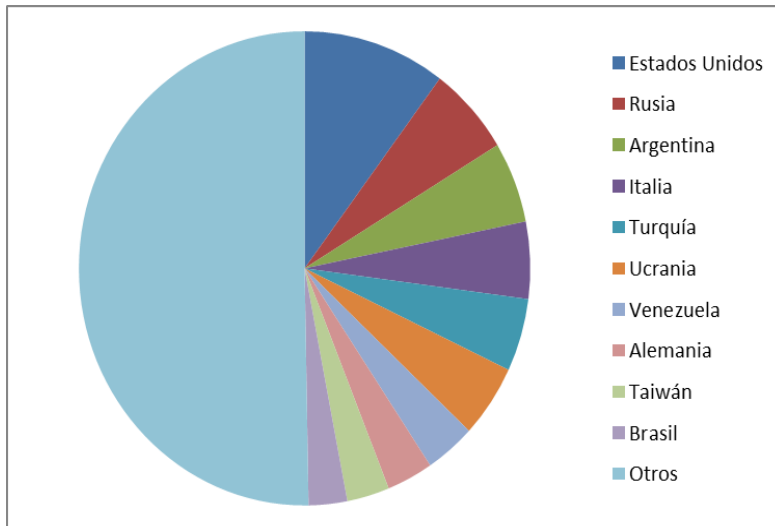
**Gráfico 8. Evolución indemnizaciones a corto plazo (millones de Dólares USA)**



Fuente: Unión de Berna, 2012

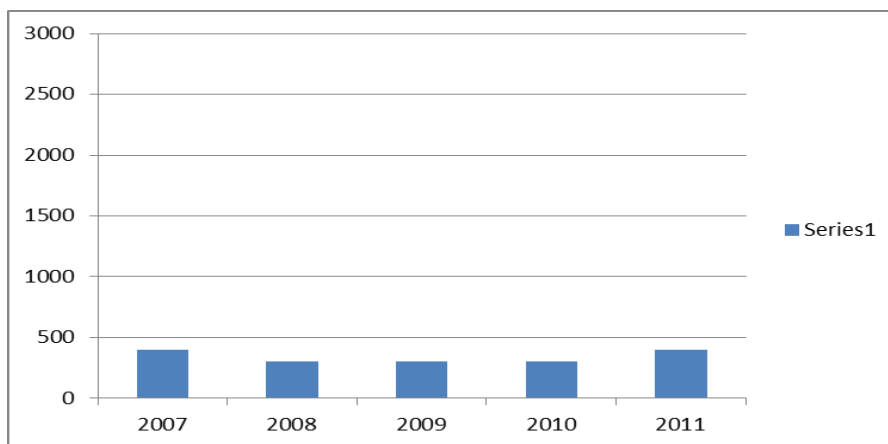
En 2010 se observa un descenso en las indemnizaciones, manteniéndose constante la cifra de cobros.

**Gráfico 9. Recobros a corto plazo, 2010.**



Fuente: Unión de Berna, 2011.

**Gráfico 10. Evolución de recobros a corto plazo.**



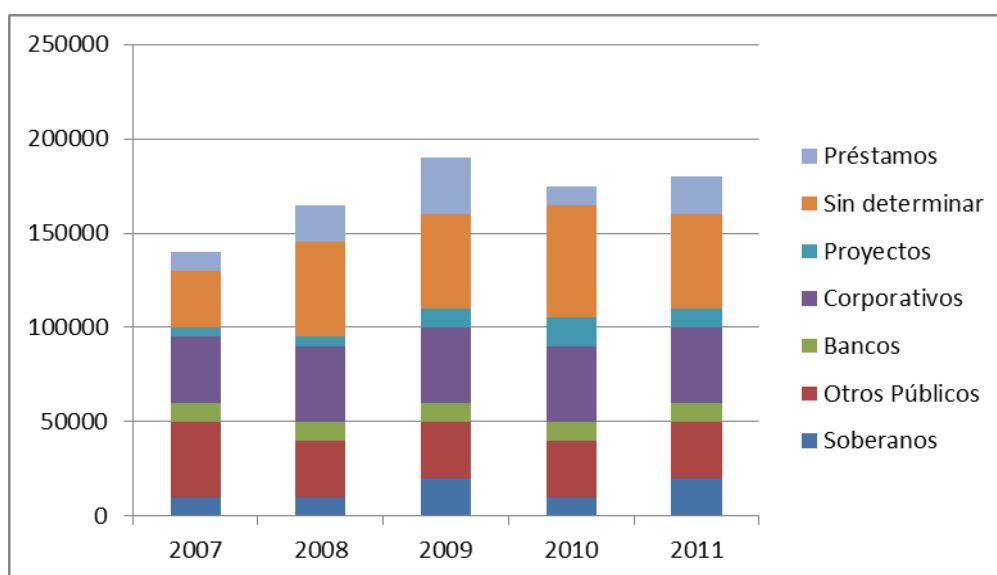
Fuente: Unión de Berna, 2012.

## b) Medio y largo plazo

La situación a medio y largo plazo es bastante diferente del negocio a corto plazo, Como hemos indicado, las ECA, especialmente las de los países desarrollados, vieron aumentada su demanda de cobertura a medio y largo plazo en 2009, debido a su compromiso de apoyar a las exportaciones nacionales y los intereses nacionales, asegurando la liquidez bancaria en los préstamos a largo plazo. Según datos de la Unión de Berna, la tasa de crecimiento de 2009 fue del 25%, casi el doble de la tasa global anual de crecimiento de 13.7% de 2005 a 2008.

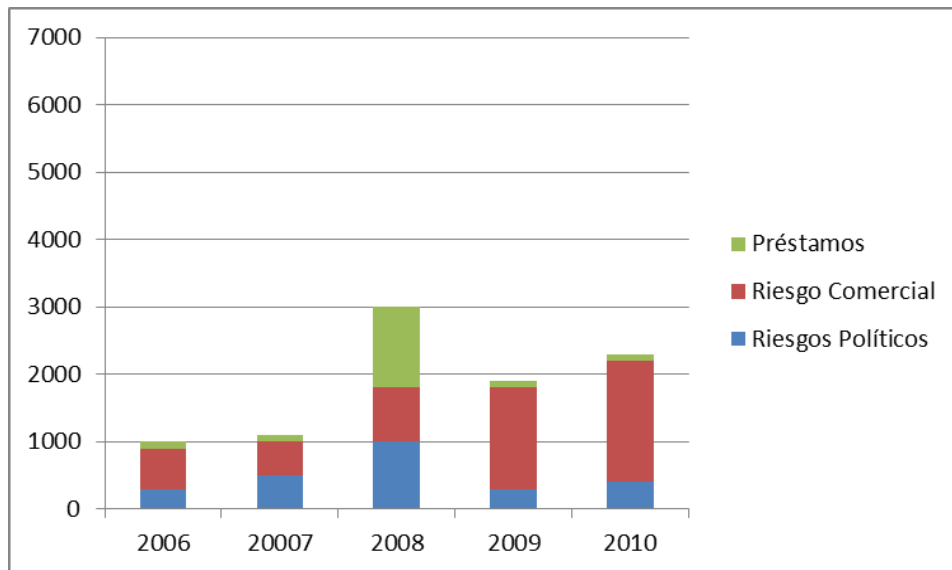
En 2009, los principales destinos para las inversiones a medio y largo plazo fueron EEUU, Brasil, Rusia, Emiratos Árabes Unidos, Canadá, Indonesia e India, donde las exportaciones cubiertas fueron de 87 billones de dólares, cerca de la mitad de la suma total.

**Gráfico 11. Nuevo negocio Medio y largo plazo.**



Fuente: Unión de Berna, 2011.

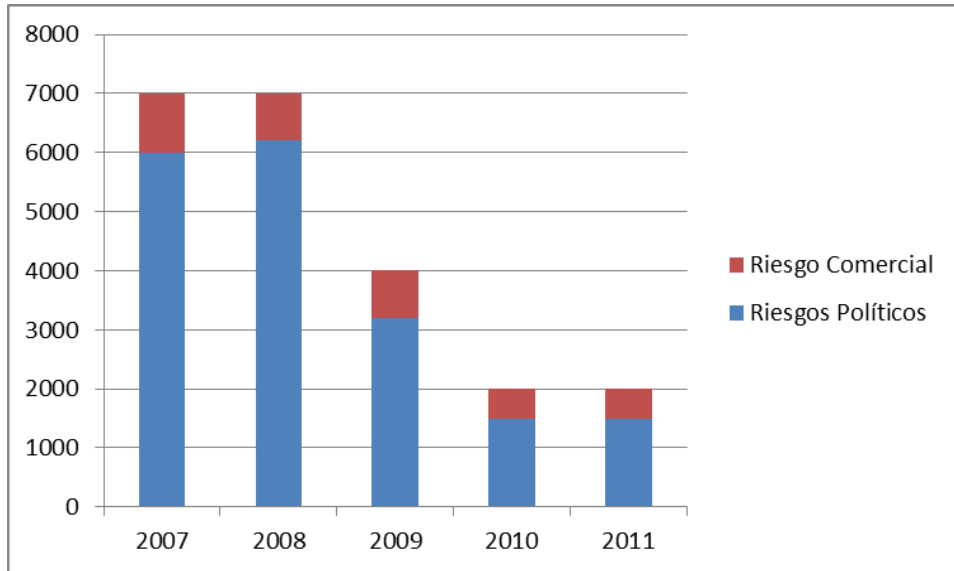
**Gráfico 12. Indemnizaciones a medio y largo plazo.**



Fuente: Unión de Berna, 2011.

En cuanto a las indemnizaciones a medio y largo plazo, los pagos hechos por los miembros de la Unión de Berna a los clientes asegurados en 2009 triplicaron los de 2008 hasta alcanzar 3.1 billones de dólares. El nivel de 2009 no fue sin embargo, excepcional pues se mantuvo en niveles similares a 2005 y 2006, reduciéndose ligeramente en 2010. Dos tercios de las indemnizaciones pagadas en 2009, se debieron a riesgos comerciales y un tercio a razones políticas. El país con mayor cantidad de impagados fue EEUU, seguido de Canadá, México, Brasil, Rusia y Kazajstán. Para las indemnizaciones debidas a riesgos políticos, los principales países fueron EAU, Serbia, Irak, Angola, Sudán y Argentina. Se observa, que a pesar del colapso del comercio internacional, el valor de las exportaciones aseguradas a corto, medio y largo plazo fueron en estos países, en todo momento altas. En cuanto a la geografía de los impagos, los EEUU y los países de Europa del Este estuvieron entre los que tenían los mayores volúmenes de indemnizaciones.

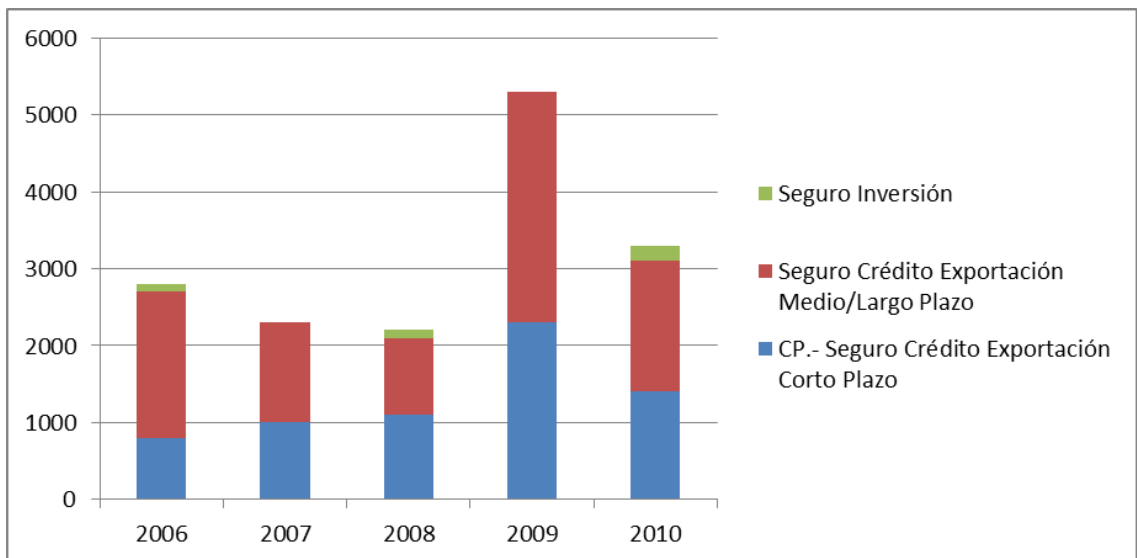
**Gráfico 13. Recobros a medio y largo plazo.**



Fuente: Unión de Berna, 2012.

En el medio y largo plazo, la coincidencia entre países de destino y países que encabezan las indemnizaciones parece apuntar a ciertos fallos en la valoración del riesgo.

**Gráfico 14. Reclamaciones globales pagadas cada año.**

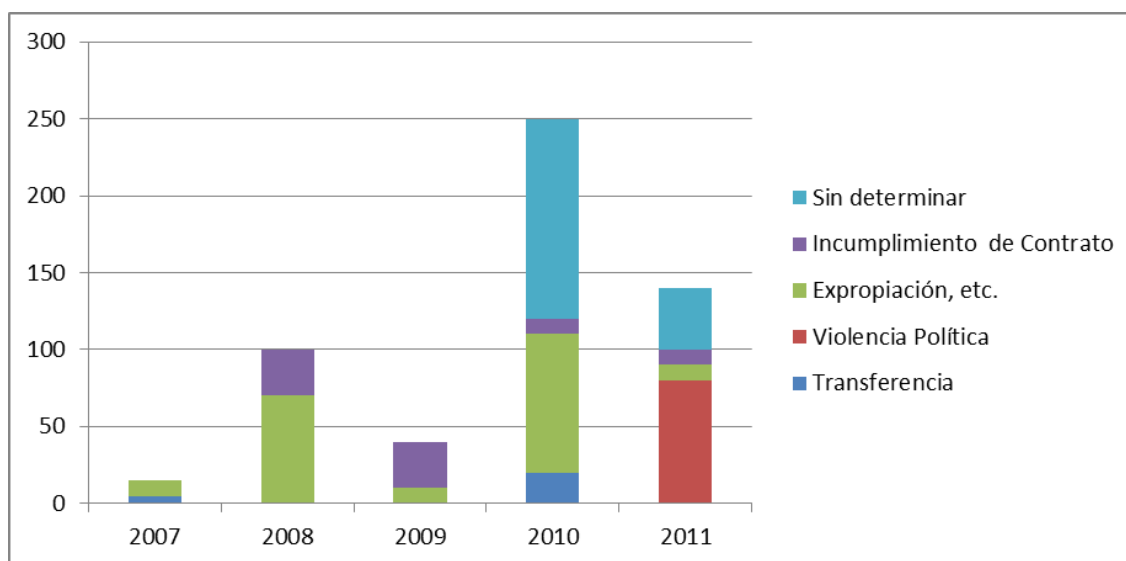


Fuente: Unión de Berna, 2011.

En cuanto a las inversiones, en 2009 se observan niveles de riesgo muy similares a los de 2008, apreciándose un importante incremento en 2010. Entre los países de

destino destacan Kazajstán, Rusia, China, España y Egipto.

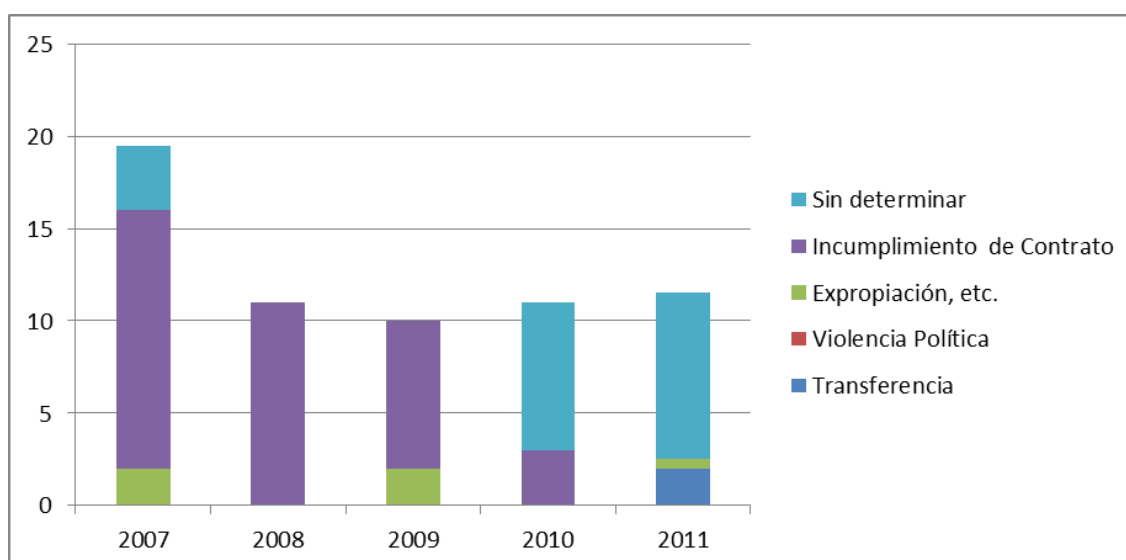
**Gráfico 15. Indemnizaciones en Inversiones.**



Fuente: Unión de Berna, 2012.

El volumen de exposición en inversión se mantuvo alto durante el período 2007-2009, aumentando considerablemente en 2010, hasta superar los 180.000 millones de dólares. Las indemnizaciones aumentaron también de forma exponencial en 2010, quedándose muy por debajo de la cifra de recobros.

**Gráfico 16. Inversiones. Recobros.**



Fuente: Unión de Berna, 2011.

### 2.3. ¿Pueden las ECA jugar un papel más innovador, más sostenible en el medio/largo plazo?

En los últimos años, la evolución del comercio internacional se ha asociado a menores restricciones para acceder a la financiación, menor dependencia de la financiación interna y menor existencia de garantías, tiempos más reducidos para comerciar, empresas con mayor dedicación a la exportación, menores pérdidas en las operaciones de comercio exterior y menor percepción de la regulación de las aduanas y el comercio<sup>69</sup>.

En este contexto, el mapa de exposición al riesgo y de impagados, amparados por unos indicadores centrados en los riesgos políticos y de entorno de negocios, no se ha visto correspondido por mejoras metodológicas en la valoración del riesgo.

En el informe de la Cámara de Comercio Internacional de 2011, se señalaba que no ha habido cambios importantes en los *ratings* de riesgo. De la consulta realizada en este informe, el 68% de los encuestados afirmaba que los criterios de valoración del riesgo de los productos del comercio tradicional no cambiaron en 2009 frente al 23% que opinaba lo contrario<sup>70</sup>.

Es más, los exportadores han utilizado la crisis financiera para presionar a algunas ECA como ECGD, a retirar sus salvaguardias medioambientales<sup>71</sup>. En 2009, la *British Exporter's Association* hizo un llamamiento a la ECGD para “modificar, si no suprimir por completo” sus políticas sociales y medioambientales tal como se reflejan en los *Business Principles*.<sup>72</sup> Esta petición fue seguida por un anuncio de la ECGD en marzo de 2010 de que ya no filtraría o valoraría los créditos a corto plazo según el umbral de los 10 millones de derechos especiales de giro<sup>73</sup>.

Pero además como hemos visto, la Unión de Berna ha registrado un aumento en las reclamaciones tras la crisis. Un informe conjunto por la OCDE, la OMC y la UNCTAD destacó que los miembros de la Unión de Berna registraron un aumento del 60% anual

---

<sup>69</sup> Montes Gan, V., Medina Moral, E., “Crédito y comercio internacional, pilares del desarrollo del mundo”, *Información Comercial Española*, marzo-abril 2010, p. 23.

<sup>70</sup> Al mismo tiempo, los niveles de discrepancias y reclamaciones sobre estos productos continuaron siendo altos al igual que en informe anterior. El 44% indicó que hubo un aumento en el número de discrepancias en 2009. El 44% también indicó que hubo un aumento en el número de reclamaciones en garantías y standbys en 2009. ICC, *Annual Report*, 2010.

<sup>71</sup> *The Changing Landscape*. Op, cit. p. 17.

<sup>72</sup> Véase párrafo 29 de la consulta de la *British Exporters Association* a la ECGD en su propuesta de *Letter of Credit Guarantee Écheme*, <http://www.bexa.co.uk/docs/LC%20Submission%20final.doc>

<sup>73</sup> Disponible en <http://www.ecgd.gov.uk/index/public-information/public-consultation>.

en las reclamaciones<sup>74</sup> en 2009 aunque se redujo en 2010, pero en niveles superiores a los años previos a la crisis. Desde 2008, muchas ECA europeas (ejemplo la italiana SACE, la Griega ECIO, la Belga ONDD y la alemana Hermes) han registrado aumentos significativos en las notificaciones de indemnizaciones y peticiones de prórrogas. Aún teniendo en cuenta el difícil contexto de la crisis, y la necesidad de apuntalar las operaciones privadas, no se aprecian ni en los informes de la Unión de Berna ni en los de la CCI, ni de la operativa de las ECA, cambios metodológicos en la valoración del riesgo, máxime si tenemos en cuenta que las ECA oficiales no registran provisiones de pérdidas de préstamos y están cubiertas por los gobiernos nacionales.

Por otra parte, en términos de distribución sectorial y geográfica, parece que no ha habido grandes cambios en cuanto a los destinos de la financiación. La mayoría de las ECA grandes continúan manteniendo su sesgo sectorial (ej. industria aeronáutica en el caso del Ex Im Bank y el ECGD de RU, o las ECA chinas en el mercado de las materias primas)<sup>75</sup>. La región MENA (*Middle East and North Africa*) continuará siendo importante para la cobertura de las ECA puesto que la inestable situación geopolítica de la región retrae a los operadores privados. Según los datos de la Unión de Berna, en el caso de los riesgos políticos para las inversiones extranjeras, Rusia, China, Kazajstán, Turquía, Angola y Ucrania estuvieron entre los países con más riesgo en 2008.

En este panorama, el mandato impuesto por la OMC a las ECA de que sus resultados financieros sean equilibrados *a largo plazo*, en principio, resultaba comprometido por la naturaleza de los riesgos y de las operaciones financiadas<sup>76</sup>. Esta obligación respondía al convencimiento de que este instrumento puede gestionarse con un sistema de precios y de asunción de riesgos con criterios próximos a los del mercado, que permitan un equilibrio a largo plazo. Para sortear esta dificultad, algunas agencias comenzaron hace algunos años, a competir con el mercado privado en un segmento del negocio, con el fin de lograr una cartera equilibrada que les permitiera actuar como asegurador de última instancia sin poner en peligro la estabilidad financiera del sistema. Otras en cambio, decidieron no competir con productos de mercado y restringir su actividad al segmento más tradicional del negocio, aunque fuese a costa

---

<sup>74</sup> WTO, OECD and UNCTAD, "Report on G20 Trade and Investment Measures (September 2009 to February 2010)", March 8, 2010, p. 17.

<sup>75</sup> Fern, *The challenging landscape of Export Credit Agencies*.op.cit.

<sup>76</sup> La evolución del flujo de caja (diferencia entre los ingresos del sistema (primas+recobros) y los pagos por indemnizaciones) agregado de las ECA pertenecientes a la OCDE refleja claramente los fuertes déficit a los que hicieron frente, derivados de las crisis de la deuda de los años ochenta y cómo, desde el año 1996, se vuelven positivos gracias a los recobros, fundamentalmente procedentes de las grandes refinanciaciones del Club de París. Reguero Naredo op. Cit.

de una cartera menor y más equilibrada en cuanto a ingresos<sup>77</sup>.

Si echamos un vistazo a los datos de la OCDE<sup>78</sup>, los datos netos ofrecidos para todos los periodos de amortización de flujo de caja, fueron positivos para todos los años desde 1999 hasta 2009. No obstante, una correcta valoración de estos datos debería tener en cuenta dos cosas:

- en primer lugar, deberían incluirse las fuentes de los recobros con indicación de su procedencia (empresas deudoras, Estados y garantías soberanas, u otras fuentes). Especialmente relevante, para los fines de las políticas de desarrollo, sería el desglose de las garantías soberanas y sus condiciones. Así, en el informe de NERA de enero de 2003, sobre los costes económicos y beneficios del apoyo financiero prestado por la ECGD, se llegó a la conclusión de que esta institución subsidiaba a las exportaciones nacionales<sup>79</sup>.
- en segundo lugar, para las indemnizaciones pagadas, hacerse un desglose por sectores, al objeto de medir su grado de desempeño y subsidiación.<sup>80</sup>
- Del mismo modo, deberían desagregarse los datos para los recobros por sectores.

En otro orden de ideas, en esta coyuntura, el papel a desempeñar por las ECA no pasaba por asumir los riesgos rechazados por los operadores privados sin más, sino en adoptar una política de reparto y asunción de riesgos y de precios, más acorde con los objetivos de sostenibilidad. Una política que no modificara las primas de riesgo y/o en su caso, los criterios de valoración del riesgo, y al mismo tiempo aumentase el volumen de financiación, estaba aumentando el riesgo moral de los operadores privados, al mismo tiempo que provocaba una merma de la sostenibilidad a corto y largo plazo.

En este sentido hay que señalar, como veremos en el capítulo III, hasta el 3 de junio de 2010 no se modificaron en el ámbito de la OCDE, las primas del Acuerdo sobre créditos oficiales a la exportación, en el sentido de incorporar primas mínimas en

---

<sup>77</sup> Reguero Naredo, op.cit.

<sup>78</sup> OECD, Export Credit Group, 2010.

<sup>79</sup> Bagci P., Powell S., Grayburn, J., Kvekvetsia, V. and Venables, Ap *Costs and Benefits of ECGD: A Report for the Export Credits Guarantee Department*, NERA, January 2003.

<sup>80</sup> En el informe de *The Corner House*, se señalaba para el caso de la industria armamentística, que desde 1990, las primas que la ECGD había ganado de las exportaciones armamentísticas, en combinación con las reclamaciones recibidas, no se acercaban nunca a la cantidad que la agencia había tenido que pagar en indemnizaciones a los comerciantes de armas. De hecho, en los 12 años anteriores, las inversiones de la ECGD en la industria de defensa habían sido deficitarias. (p. 6) *The Corner House*, Briefing 30, *Underwriting Bribery*, December 2003.

función del riesgo país y comprador y la mejora de la transparencia informativa no vendría hasta el 16 de noviembre de 2011, con la publicación del Reglamento UE 1233/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de determinadas directrices en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial.

Como fundamento de estas reformas, la constatación de que era necesario mejorar la calidad de la financiación. A partir de la reciente crisis financiera y del rescate del sistema bancario por los gobiernos, donde los excesivos niveles de deuda pública en varios países europeos podrían limitar la capacidad de las autoridades nacionales para aumentar los fondos para las ECA se hacía necesario un mayor reparto de riesgos, no sólo porque el horizonte temporal para la recuperación económica y la consecución del equilibrio fiscal de los Estados se hará a largo plazo, sino para evitar futuras situaciones de riesgo moral por parte del sector privado.

## SEGUNDA PARTE

### CAPÍTULO TERCERO

#### NORMATIVA INTERNACIONAL

La normativa internacional reguladora de la actividad de las Agencias de Crédito a la Exportación es tributaria del contexto de competencia internacional en el que se desenvuelven las agencias y permite constatar las reticencias de los Estados para adoptar iniciativas autónomas de protección que puedan minar su posición competitiva en el mercado de la financiación internacional del comercio. Al mismo tiempo, los tímidos compromisos internacionales en materia de medioambiente o derechos humanos, son deudores del empuje y la presión de activistas y ONG y se han traducido en una alineación de mínimos de los estándares de entidades como la Corporación Financiera Internacional y la OCDE.

De esta suerte nos vamos a encontrar con una normativa internacional que va a fijar unas *cláusulas suelo* para un terreno de juego común ampliando formalmente el ámbito material de protección (con la incorporación reciente de disposiciones de Derechos Humanos, poblaciones indígenas, consentimiento informado o publicidad) pero con un holgado margen para la discrecionalidad de las empresas y un rol de vigilancia pasiva para las autoridades e instituciones donde en líneas generales, se traslada la carga del control del cumplimiento y la aportación de la información a las entidades beneficiarias.

En este capítulo abordaremos las particularidades de la normativa especial en materia de créditos a la exportación así como los principales estándares internacionales en materia social y medioambiental que rigen su operativa.

Durante los últimos 50 años, la competencia entre las ECA por la conclusión de contratos llave en mano y la promoción de las exportaciones ha sido muy intensa. Hasta finales de los años 1970, esta dinámica competitiva llevó a los gobiernos a ofrecer una financiación crecientemente subsidiada a sus exportadores, lo que aumentó la presión fiscal sobre los gobiernos al mismo tiempo que provocaba las quejas del sector privado sobre la distorsión del comercio que esta actividad

provocaba<sup>81</sup>. En consecuencia, los gobiernos de la OCDE bajo la iniciativa de los EEUU firmarían en 1978 el Acuerdo sobre créditos oficiales a la exportación por el que básicamente otorgaban a las agencias nacionales un papel subsidiario de manera que en general, entrasen a financiar el proyecto cuando la oportunidad de un proyecto o exportación se hubiere identificado previamente por el sector privado. Además, la financiación pública estaría necesariamente ligada a las exportaciones del país de origen de la ECA, entrañando un mínimo de contenido doméstico. Estas limitaciones son las que justifican que las ECA hayan sido en gran medida instituciones reactivas, *demand-driven*.

Junto al Acuerdo de la OCDE, el marco regulatorio internacional de las ECA se completa fundamentalmente con el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Veamos las principales características de cada uno de ellos.

### **3.1. El Acuerdo sobre Créditos oficiales a la exportación “Arrangement on Officially Supported Export Credits”.-**

Las ECA son rivales, compiten entre sí en la financiación de las exportaciones pero también son socios en la medida en que limitan su rivalidad coordinando los términos y condiciones de su apoyo, compartiendo información sobre los prestatarios y cofinanciando proyectos<sup>82</sup>.

Los préstamos y las garantías sobre los riesgos proporcionados por las ECA cubren bienes y servicios típicamente intensivos en capital como aviones, plantas petroquímicas, plantas de energía y equipos de telecomunicaciones. Estos sectores son importantes para la creación de empleo y el crecimiento económico, y por tanto existen fuertes incentivos económicos y políticos para que los gobiernos hagan más atractivos los créditos a la exportación mejorando su competitividad exportadora. En el pasado, se recurrió a la subsidiación de los tipos de interés, subvencionando los precios fijados para el riesgo de crédito, o combinando la ayuda al desarrollo con los créditos a la exportación para crear “créditos mixtos” (ayuda ligada).

---

<sup>81</sup> Levit, Janet Koven, 2004, “The Dynamics of International Trade Finance Regulation: The Arrangement on Officially Supported Export Credit”, *Harvard International Law Journal* 45:1 (Winter): 65-182, p. 75.

<sup>82</sup> Evans Peter C. and Oye Kenneth A., *International Competition: Conflict and Cooperation in Government Export Financing*, Institute for International Economics, 2010.

Para controlar estas prácticas, se estableció en abril de 1978 el acuerdo inicial de la OCDE sobre créditos oficiales a la exportación (*OECD Arrangement on Guidelines for Official Supported Export Credits*) también llamado “Acuerdo” o “Consenso”. En esta época, los exportadores estadounidenses se sentían en desventaja competitiva con los europeos, que se beneficiaban de los subsidios a los tipos de interés fijados por las ECA.

Una vez que los subsidios a los tipos de interés comenzaron a estar regulados por el Acuerdo, los créditos a la ayuda ligada comenzaron a ocupar un lugar central en las negociaciones hasta que en 1991, y sobre todo por las presiones de EEUU, los miembros del Acuerdo concluyeron el “Acuerdo Helsinki” que establecía normas para intentar limitar el uso de ayuda ligada a la promoción de exportaciones estableciendo niveles mínimos de concesionalidad.

Posteriormente, el Acuerdo se amplió para disciplinar la subsidiación de los precios al riesgo de crédito (primas de seguro). El acuerdo de Knaepen (*Knaepen package*) de 1997 recogía los principios para establecer las primas mínimas para los riesgos de crédito políticos y soberanos (*Minimum Premium Rate (MPR)*). El objetivo del paquete era forzar la convergencia de los tipos de las primas, teniendo en cuenta de forma sistemática las diferencias relativas únicamente al riesgo soberano y político y la calidad y porcentaje de la cobertura de riesgo. Incluso las transacciones del sector privado establecían el MPR como umbral mínimo para riesgos soberanos.

Desde la entrada en vigor del Paquete Knaepen en abril de 1999, solamente quedaban al margen los riesgos comerciales. Sin embargo, ya el informe de competitividad del ExIm Bank de 1999, denunciaba que no había una metodología estándar para evaluar el riesgo comercial y que las primas podían variar considerablemente<sup>83</sup>. Así lo reconocería también posteriormente la Unión de Berna en su informe anual de 2011<sup>84</sup>.

El Acuerdo entró en vigor en 1978 con una duración indeterminada y ha sufrido diversas modificaciones siendo la versión actual es de octubre de 2013<sup>85</sup>. El Acuerdo

---

<sup>83</sup> ExIm Bank, *Competitiveness Report*, 2011.

<sup>84</sup> Berne Union, *Annual Report 2011*, p. 25. “Above this floor (MPR) ECAs devised and added their own surcharges on a relative basis for risks. This meant that while premiums for sovereign risks and for the political risk element in transactions with private debtors become more or less identical from ECA to ECA, premiums for the commercial risk element remained widely diverging.”

<sup>85</sup> TAD/PG(2012)9. Disponible en [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg\(2012\)9](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg(2012)9)

constituye un *Gentleman's Agreement*, puesto que no es obligatorio entre los participantes y además, tampoco reviste la naturaleza de un acto oficial de la OCDE (art. 5 del Acuerdo). Por otra parte, un país solamente puede adherirse al mismo mediante invitación de sus participantes, actualmente Australia, Canadá, UE, Japón, Corea, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y EEUU<sup>86</sup>.

El acuerdo (apdo 5) cubre todas las transacciones que impliquen un apoyo público, acordado por un gobierno o en nombre de éste, para la exportación de bienes y/o servicios con períodos de reembolso de dos años o más, incluyendo las siguientes categorías:

- a) Garantía o seguro de créditos a la exportación ("*pure cover*", o garantía pura), esto es, un acuerdo para proteger a exportadores o inversores frente a riesgos políticos o comerciales mediante primas de seguro (*insurance premiums*) o garantías,
- b) Apoyo financiero público ("*official financing support*"), que incluye créditos o financiación directa y refinanciación o apoyo a los tipos de interés (*interest rate subsidies*) a los exportadores y proveedores, y
- c) Cualquier combinación de los otros dos.

El acuerdo también se aplica a la ayuda ligada (capítulo III) excluyéndose las exportaciones de material militar y los productos agrícolas.

Como hemos comentado, el Acuerdo fue diseñado para limitar la intensa rivalidad entre las ECA que les condujo a subsidios exorbitantes a las exportaciones de bienes de capital en los años 1960 y 1970 del siglo pasado. Con el tiempo, el Acuerdo se amplió para permitir unos términos de financiación especiales para sectores particulares (barcos, plantas nucleares, aviación civil, y recientemente energías renovables, cambio climático y agua), estableció primas mínimas para riesgos soberanos, términos y condiciones especiales para la financiación de proyectos, y las condiciones para el otorgamiento por los gobiernos de los créditos oficiales a la exportación y la asistencia al desarrollo.

---

<sup>86</sup> Finalmente, el Acuerdo de la OCDE incluyó tres acuerdos sectoriales. El Entendimiento de 1979 sobre crédito a la exportación para barcos; el de 1984 para plantas de energía nuclear y el de 1986 para el sector de aviación.

Los organismos de crédito a la exportación han de cumplir por tanto unas normas mínimas para que las operaciones que llevan a cabo no se consideren subvenciones ilícitas. Las principales normas comunes en materia de fijación de precios son las siguientes:

- los organismos de crédito a la exportación que faciliten créditos directos a un tipo fijo tienen que aplicar el tipo de interés comercial de referencia (TICR) que corresponda como tipo de interés mínimo;
- si un organismo de crédito a la exportación amplía las garantías o el seguro de una operación de exportación, estará obligado a aplicar un tipo mínimo de prima para cubrir el riesgo de impago de los créditos a la exportación (riesgo de crédito), que se basará en el riesgo y permitirá cubrir las pérdidas y los costes operativos a largo plazo (umbral de rentabilidad); dicha prima debe aplicarse además del tipo de interés en caso de un crédito directo;
- todos los tipos de créditos a la exportación con apoyo oficial están sujetos a condiciones de devolución dentro de un plazo determinado.

El Tipo de Interés comercial de referencia es un tipo de interés establecido “según los siguientes principios<sup>87</sup>:

- 1) los TICR deberán ser representativos de los tipos de interés finales de los préstamos comerciales en el mercado nacional de la moneda en cuestión;
- 2) los TICR deberán corresponder exactamente al tipo aplicable a un prestatario nacional de primera categoría<sup>88</sup>;
- 3) los TICR deberán estar basados en el coste de una financiación con un tipo de interés fijo;
- 4) los TICR no deberán conducir a una distorsión de las condiciones de competencia del mercado nacional; y
- 5) los TICR deberán corresponder estrechamente al tipo aplicable a los prestatarios extranjeros de primera categoría.”

Sin embargo, el sistema de tipos de interés establecido en el Acuerdo, dejaba margen para la discrecionalidad. Las referencias a los tipos variables, sin especificar la amplitud o tipo de índice, no aportan suficiente información para verificar si los tipos de interés están siendo subsidiados. Así, en diversos informes se ha destacado que los tipos de interés de un submercado pueden ser compensados por precios inflados en

---

<sup>87</sup> Véase p. 19 modificación del acuerdo de septiembre de 2011 aunque no ha experimentado variación en las modificaciones posteriores.

<sup>88</sup> Países de primera categoría son los países de la OCDE considerados como de altos ingresos. Véase página siguiente.

los proyectos<sup>89</sup>. La solución para averiguar si estamos ante un subsidio o no, pasa por evaluar los precios en los proyectos (a nivel individual y tomando como referencia precios de mercado).<sup>90</sup>

Pero además, al aplicar tipos de interés mínimos, y no establecerse reglas para los criterios sociales o medioambientales, se está favoreciendo un aumento de la *competencia* en estos dos últimos ámbitos a través de la rebaja de los estándares sociales y medioambientales aplicables.

Con estas reglas mínimas, durante la crisis financiera, algunas reglas del Acuerdo se cambiaron para permitir mayor flexibilidad a las ECA. De esta suerte, se realizaron sucesivas modificaciones, la última de octubre de 2013<sup>91</sup>. Así por ejemplo, el 21 de enero de 2009, los participantes acordaron un cambio que permitiera a un mayor número de países beneficiarse de un plazo de amortización de 10 años en lugar del máximo de 8.5 años, plazos que se han mantenido en la reforma vigente. De esta forma, la clasificación de países para plazos máximos de reembolso se divide entre países de categoría I (Países de la OCDE de altos ingresos, donde se incluyen las economías emergentes); y categoría II donde se incluyen todos los demás países. Para los países de categoría I el plazo máximo de reembolso es de 5 años, pudiéndose aumentar hasta 8,5 años. Para los países de categoría II, el plazo máximo es de 10 años (apdo. 12 del Acuerdo).

Hubo también en enero de 2009, un cambio temporal para permitir un 50% (en lugar de 35%) de cuota de participación de los créditos a la exportación en la financiación de proyectos intra-OCDE. Esta medida era en principio temporal, hasta el 31 de enero de 2010, y se estableció con el fin de contribuir a la recuperación y al estímulo de los planes anunciados en varios países de la OCDE<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Evans P., and Oye, K., op. cit. p.117.

<sup>90</sup> La Unión de Berna también reconocería recientemente en su informe anual una posible rebaja en los precios. *Annual Report*, 2012, p. 25. "Another loophole in the Knaepen package was that although it included a requirement for ECAs not to undercut the market in country category 0 transactions –those in OECD high income countries and Eurozone countries- it contained no real guidance on how to achieve this. "In practice, several ECAs were undercutting the market" says Topi Vesteri, executive vice-president of FINNVERA, and chair of the Medium/Long Term Committee of the Berne Union in 2009/11.

<sup>91</sup> Para una revisión de las sucesivas modificaciones del Acuerdo, véase <http://www.oecd.org/tad/exportcredits/theexportcreditsarrangementtext.htm>

<sup>92</sup> En el período post-crisis, la Comisión Europea adoptó en relación con las normas sobre ayudas de Estado un marco temporal, "*Temporary Framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis*" que permite a los Estados miembros introducir temporalmente nuevos esquemas de financiación para los préstamos a la exportación. Conforme a ello, diez Estados Miembros han dotado a sus ECA de mayor capacidad de seguro y garantía por valor de 36 billones de euros, lo que representa un aumento de media del 35 por ciento.

Se establece un máximo de 85% de financiación oficial sobre el valor del contrato de exportación y cabe la financiación y el aseguramiento del 100% de la prima. El hecho de que las ECA puedan absorber hasta el 85% por ciento del valor del contrato, implica que las pérdidas potenciales para una empresa o banco pueden ser mínimas. Cuando una ECA asume la mayor parte del riesgo y otorga una compensación prácticamente completa, existen pocos incentivos para que los bancos y las empresas mejoren su valoración y control del riesgo.<sup>93</sup>

Esta circunstancia recomienda situar la carga de la valoración adecuada del riesgo y la debida diligencia en las ECA, cuyos incentivos no están lo suficientemente alineados con la necesidad de evitar un riesgo indebido. Como tendremos ocasión de ver, el control y seguimiento de los acuerdos de préstamo y demás contratos por parte de las ECA es bastante mejorable, lo que redundará en una mayor posibilidad de ineficiencia de recursos económicos, así como en su empleo en proyectos que a menudo implican enormes impactos sociales y medioambientales.

En cuanto a las reglas sobre las primas mínimas de riesgo, se aplican a todas las operaciones incluidas en el Acuerdo, y pretenden reflejar el riesgo de forma que las primas cubran los gastos de explotación –los costes- y las pérdidas a largo plazo; y que eliminen las distorsiones de la competencia. Como establece el Acuerdo, son primas mínimas de manera que los participantes pueden exigir primas superiores en operaciones específicas. Además, como el apoyo público a la exportación comprende el seguro, garantías y créditos directos, se prevén diferencias en las tasas de las primas mínimas para los diferentes productos.

El acuerdo o Paquete Malzhuhn-Drysdale se adoptó el 3 de febrero de 2010, y supondría una revisión del paquete Knaepen de 1997 y en vigor desde el 1 de abril de 1999. La circunstancia de que muchas ECA hubieran aprovechado los márgenes del acuerdo Knaepen para rebajar los precios en transacciones en los países de la OCDE de altos ingresos y países de la eurozona (categoría 0) fue determinante para que el objetivo principal del nuevo acuerdo fuese estrechar los márgenes de las primas tanto para riesgos soberanos como comerciales, asociándolos a indicadores de mercado. El

---

<sup>93</sup> María Sara Jijón C., presentación en la *ECAWatch Conference*, Berlin, Germany, March 8, 2002. “También el riesgo moral de las ECA se manifiesta en el apoyo financiero de 12 billones de dólares en las arriesgadas inversiones en la industria papelera en Indonesia. Muchas de estas inversiones son ahora insolventes, y parece que las ECA están corriendo con los gastos” cifr. *Profits on Paper: The political Economy of Fiber, Finance and Debt in Indonesia's Pulp and Paper industries*, Christopher Barr, Center for International Forestry Research and World Wildlife Fund, November 30, 2000; 2, 7 (Executive Summary), 32, 47.

paquete Malzhuhn-Drysdale establecerá por tanto una referencia a ratings externos para nuevas categorías de riesgo comprador que habían quedado en principio fuera del acuerdo de 1997, aunque como veremos no se modifiquen los mecanismos internos de valoración de riesgos de cada ECA. (Sin embargo, las metodologías de calificación de riesgo, el uso de técnicas de mitigación del riesgo y los mecanismos de precios varían entre las ECA del G-7. El resultado es que existe una divergencia bastante amplia en las tarifas aplicadas por las ECA del G-7 para transacciones similares no soberanas. La diferencia entre las ECA en términos de experiencia, carteras y filosofía da lugar a una amplia gama de precios y de clasificación de riesgo para los compradores privados<sup>94</sup>. Veamos esto con algo más de detalle.

En el artículo 23 del Acuerdo Knaepen se establecía que los participantes estaban obligados a establecer unas primas para cubrir el riesgo de impago de los créditos a la exportación:

*“...además de los intereses, los participantes cobrarán una prima para cubrir el riesgo de no amortización de los créditos a la exportación. Los tipos de prima aplicados por los participantes deberán basarse en el riesgo y converger y no deberán ser inadecuados para cubrir los costes y pérdidas operativos a largo plazo”.*

Aunque esta exigencia no estaba en principio limitada al riesgo país<sup>95</sup>, las obligaciones concretas respecto a las primas fijadas en los artículos 24-29 del Acuerdo, sólo establecían las primas mínimas correspondientes a la parte del riesgo país del riesgo de crédito.

---

<sup>94</sup> Cfr. ExIm Bank, *Competitiveness Report*, 2011. Estas diferencias se pusieron de manifiesto durante los años de negociaciones de las primas donde por un lado, estaban los países que adoptaban un enfoque incremental para los precios de riesgos no soberanos y los que asumían un enfoque más amplio - de fijación de precios basados en el riesgo total del comprador en lugar de aplicar recargos al primero. Francia, Alemania y Japón utilizan un sistema de incremento del precio del riesgo. Canadá, Italia y Reino Unido adoptan un enfoque de precios más amplio. La diferencia en estos métodos por lo general da lugar en los sistemas de precios incrementales a tasas más bajas para los compradores privados y a mayores primas de riesgo cuando se utiliza la valoración del riesgo global. Un objetivo clave de las negociaciones de las primas fue el desarrollo de una calificación de riesgo y de fijación de precios comunes de forma que estas disparidades en los precios se aproximaran, especialmente en situaciones competitivas.

<sup>95</sup> El riesgo país se define como aquel riesgo que aparece respecto a cualquier deudor en la actividad prestamista internacional causada por acontecimientos que están, al menos en parte, bajo el control del gobierno del país de que se trate, no bajo el control de empresas privadas o deudores individuales. Por su parte, el riesgo soberano se concibe como aquel riesgo de que deje de pagar el deudor soberano o gobierno. El riesgo soberano es pues parte del riesgo país de tal manera que puede ocurrir que un gobierno toma una decisión que impida pagar a los deudores privados, mientras que el propio gobierno siga cumpliendo puntualmente con sus obligaciones. Al riesgo soberano habría que añadir el riesgo de transferencia (posibilidad de que un deudor no pueda hacer frente a sus deudas, aunque tenga fondos para hacerlo, por la existencia de restricciones oficiales que se lo impidan) y riesgo macroeconómico (riesgo de que un deudor no pueda hacer frente a sus obligaciones debido a problemas originados en una crisis general, que hace referencia al marco económico y político en el que se desenvuelve su actividad.)

Sin embargo, las actuales primas mínimas se aplican a todos los créditos oficiales a la exportación, independientemente del tipo de prestatario (privado, público, o riesgo soberano) y amplían la cobertura de las obligaciones sobre primas para cubrir las obligaciones ya existentes estableciendo primas mínimas que estén en función del riesgo país y riesgo comprador. Por lo tanto, el acuerdo de 2010 comprende dos componentes básicos<sup>96</sup>:

- i. un marco común para el establecimiento del riesgo crediticio del comprador
- ii. nuevas primas mínimas para el riesgo país que habían quedado congeladas desde que entraron en vigor las primeras normas (el *Knaepen Package*) en 1999.

En términos de estructura, el marco básico y los mecanismos de las primas siguen vigentes. Pero si las primas mínimas se determinaban hasta ahora en base a seis factores:

- la clasificación del riesgo del país
- el período de riesgo (es decir, el horizonte de riesgo (HOR));<sup>97</sup>
- el porcentaje de cobertura del riesgo de país
- la calidad de la cobertura (esto es, la condicionalidad y alcance del instrumento de crédito financiero)
- la aplicación de técnicas de mitigación del riesgo país, o una garantía de un tercer país y,
- si se excluye o no la cobertura de riesgo del deudor

El nuevo acuerdo establece que las primas mínimas se determinarán por los factores anteriores y por:

- la categoría de riesgo comprador del deudor
- el porcentaje de cobertura y calidad para el riesgo político y económico del producto ofrecido

---

<sup>96</sup> "Information note on the Recently Agreed Changes to the Rules on Minimum Premium for Officially Supported Export Credits", 3 junio de 2010. En esta nota se incluyen los cambios que entrarán en vigor a partir del 1 de septiembre de 2011 en relación con las normas sobre primas mínimas del Acuerdo para el riesgo país y riesgo de crédito del comprador.

<sup>97</sup> Por horizonte de riesgo para el cálculo de los tipos mínimos aplicable de la prima (TMP) se entiende la mitad del período de desembolso más la totalidad del período de amortización, adoptando la premisa de regularidad de la amortización del crédito a la exportación, es decir, que la amortización se realiza en pagos semestrales del principal más los intereses devengados a partir de seis meses después del punto de arranque del crédito. En el caso de los créditos a la exportación con amortización no regular, el período de amortización equivalente (expresado en términos de pagos iguales, semestrales) se calcula utilizando la siguiente fórmula: período equivalente de amortización = (duración media ponderada del período de amortización - 0,25) / 0,5.

- y cualquier mejora del riesgo de crédito comprador que se haya aplicado.

Según esto, si hasta ahora había una única prima para un determinado crédito, ahora habrá de 4 a 7 dependiendo de la categoría del riesgo país conforme a la clasificación de riesgo del comprador.

Para la clasificación del riesgo de país, los países se clasificarán según la probabilidad de que cumplan con el servicio de sus deudas externas (el decir, el riesgo de crédito de país).

En el nuevo sistema, los participantes conservan el derecho de valorar el riesgo del deudor conforme a su propio sistema; sin embargo, “deben esforzarse por” asignar una clasificación común del deudor que, en combinación con la clasificación del país del deudor (y otros factores) determine la prima mínima aplicable. Esta posibilidad permite flexibilizar la valoración del riesgo para incorporar criterios de sostenibilidad<sup>98</sup> aunque el *esfuerzo* por alcanzar una solución más o menos homogénea suponga una rémora a iniciativas nacionales más innovadoras en este sentido.

Por otra parte, el acuerdo de la OCDE no contiene normas mínimas sobre la aplicación de cálculos de los riesgos sociales y medioambientales para las primas. Sólo se prevé la notificación voluntaria de dichos cálculos y precisamente el hecho de que no se contemple el cálculo de estos riesgos da lugar a una mayor “competencia” para no tener en cuenta estos criterios, es decir, hacia costes de crédito más baratos y a mayor proteccionismo comercial<sup>99</sup>.

La notificación de los cálculos de riesgos sociales y medioambientales debería tener pues carácter obligatorio; y según Jadot, debería ponerse además “orden en los requisitos en materia de transparencia en lo relativo al cálculo del riesgo y la divulgación de las cuentas”.

---

<sup>98</sup> En cuanto a las técnicas de mitigación del riesgo país, aunque las actuales normas establecen 8 técnicas (listadas en el art. 28b del Acuerdo) y la posibilidad de excluir elementos del riesgo país (cinco elementos del art. 25a del Acuerdo) una evaluación de la actual experiencia durante el período 1999-2008 muestra que algunas de estas técnicas se usaron muy poco y algunas nunca se usaron. Por ello, sólo dos de ellas permanecen en el acuerdo:

- financiación con moneda local (técnica 6)
- sistema de flujos futuros asociado a un depósito en garantía (técnica 1)

La *inercia* o la necesidad de fijar estándares homogéneos se ha dejado sentir en las posibles combinaciones de las categorías de riesgo país y deudor que se han establecido según las nuevas normas; así se aprecia que las categorías de riesgo del deudor CC1-CC5 se corresponden con las categorías de las agencias privadas de rating (S&P, Fitch y Moody's) de AAA a Ba3.

<sup>99</sup> Jadot, Y., Documento de Trabajo Comisión de Comercio, Parlamento Europeo, 2009.

Según este mismo autor,

*“el Acuerdo de la OCDE no contiene los requisitos necesarios para garantizar la fijación de precios justos para las primas ya que no contempla disciplina alguna sobre transparencia ni normas mínimas para la aplicación de los cálculos de los riesgos sociales y medioambientales. En el Acuerdo sólo se prevé la notificación voluntaria de dichos cálculos...El hecho de que no se establezcan normas mínimas para el cálculo de los factores de riesgo social o medioambiental de los costes de los créditos o las garantías crea las condiciones para que haya una carrera, inclusive entre los organismos de crédito a la exportación de los Estados miembros de la UE, en pos de los costes de crédito más baratos, con lo que se fomenta un proteccionismo camuflado.”<sup>100</sup>*

Hay que tener en cuenta además, respecto a la clasificación del riesgo país, que la Metodología de Clasificación de Riesgo país, que se puso en marcha en 1998, usa un modelo econométrico, basado en una serie de indicadores cuantitativos, que tratan de evaluar la probabilidad de que un país no pueda hacer frente al servicio de su deuda. Los detalles de esta metodología son confidenciales, pero no su resultado, ni tampoco su clasificación de países en siete grupos. Esta clasificación del Consenso de la OCDE a través del Acuerdo internacional para evaluar el riesgo-país, es la única metodología de evaluación de riesgo país internacional, aunque su utilidad sea más bien limitada pues exclusivamente fija las primas mínimas que en cada caso deben aplicarse en las operaciones de seguro de crédito a la exportación con apoyo oficial.<sup>101</sup>

En el ámbito comunitario, el Acuerdo se incorporó al Derecho comunitario mediante una decisión del Consejo 2001/76/CE de 22 de diciembre de 2000, por la que se modifica la Decisión de 4 de abril de 1978 sobre la aplicación de determinadas directrices en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial<sup>102</sup> y de la Decisión 2001/77/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, sobre la aplicación de los principios de un acuerdo marco en materia de financiación de proyectos en el ámbito de los créditos a la exportación con apoyo oficial<sup>103</sup>. Esta Decisión 2001/76/CE fue derogada y sustituida por el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1233/2011 por el que se incorpora el Acuerdo a la legislación de la UE porque con ello se proporciona una seguridad jurídica adicional a los organismos de crédito a la

---

<sup>100</sup> Jadot, Y., op.cit.

<sup>101</sup> Cfr. “El riesgo país en las instituciones bancarias”, Superintendencia de Bancos y Seguros, Subdirección de Estudios, República del Ecuador, diciembre de 2006.

<sup>102</sup> DO L 32 de 2.2.2001, p. 1.

<sup>103</sup> DO L 32 de 2.2.2001, p. 55.

exportación de los Estados miembros de la UE, en el sentido de que sus operaciones no serán cuestionadas ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Como veremos, de conformidad con el Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (ASCM) de la OMC, que prevé el marco internacional jurídicamente vinculante para regular las subvenciones estatales, el apoyo a los créditos a la exportación para empresas privadas no se considera como una subvención si se facilita con arreglo al Acuerdo de la OCDE (“puerto seguro”).

### **3.2. El Acuerdo sobre Subvenciones y medidas compensatorias (*Arrangement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM)*), de la OMC.**

El ASCM es un acuerdo integrante de los acuerdos de Marrakech de 15 de abril de 1994, que dieron lugar al surgimiento de la OMC. Su principal función es definir las diferentes formas de subsidios gubernamentales permisibles en el comercio internacional, y establecer remedios legales y mecanismos de resolución de controversias para los miembros de la OMC a los que tales subsidios prohibidos les resulten lesivos. Todos los miembros de la OMC son partes del ASCM.

El art. 1 define las subvenciones como cualquier contribución financiera de un Gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un miembro siempre que suponga un beneficio. Es decir, el Acuerdo estima que existe ayuda cuando “exista por acción u omisión una carga para los poderes públicos y ésta signifique un beneficio para el receptor”<sup>104</sup>.

El término “contribución financiera” incluye las donaciones, préstamos, aportaciones de capital, garantías de préstamos, incentivos fiscales, suministro de bienes o servicios, o compra de bienes.

Por otra parte, el ASMC, no sólo se aplica a las medidas de los gobiernos nacionales, sino también a las de gobiernos subnacionales y a las de organismos públicos como las empresas de propiedad estatal.

---

<sup>104</sup> Díaz Mier, M.A., y Avila Alvarez, A.M, “Causas y antecedentes de la Ronda Uruguay”, *Boletín ICE Económico*, número 2.396, 1993.

Más complicada resulta la valoración de si existe o no “beneficio”. Las partes en las negociaciones de la Ronda Uruguay no lograron un acuerdo sobre si la existencia de beneficio debía determinarse conforme a criterios comerciales o conforme al costo para el gobierno que subvenciona.

La propia OMC en la explicación del Acuerdo en su web reconoce esta dificultad “¿cuándo confieren un beneficio, un préstamo, una aportación de capital o la compra de un producto por el gobierno?”. En el fondo, el problema se hallaba en la definición de impactos por parte de los gobiernos nacionales.

El art. 2 del Acuerdo recoge el criterio de la *especificidad*: no toda subvención en el sentido del Acuerdo está sujeta al mismo. El acuerdo establece como subvenciones específicas y por tanto subvenciones prohibidas, las que distorsionan la asignación de recursos en una economía, no las que estén muy extendidas. Para determinar si una subvención es específica para una empresa o rama de producción, o un grupo de empresas o ramas de producción, se tendrán en cuenta los principios siguientes:

- especificidad en cuanto a la empresa: que se limite explícitamente el acceso a la subvención a determinadas empresas cuando el derecho a obtener la subvención no nazca “automáticamente” de criterios o condiciones objetivas<sup>105</sup>,
- especificidad en cuanto a la rama de producción: la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas de un sector o sectores;
- especificidad regional: se destina la subvención a los productos para exportación o los productos que utilizan insumos de determinadas regiones o insumos nacionales.

En los artículos siguientes se establecen las dos categorías de subvenciones específicas: subvenciones prohibidas (art. 3), subvenciones recurribles (art. 5).

Las subvenciones prohibidas incluyen las subvenciones supeditadas *de iure* o *de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre varias condiciones y las supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, también como condición única o entre otras varias condiciones.

---

<sup>105</sup> En el apartado b) del art.2.1. se aclara: “Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca criterios o condiciones objetivos que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía, se considerará que no existe especificidad, siempre que el derecho sea automático y que se respeten estrictamente tales criterios o condiciones. Los criterios o condiciones deberán estar claramente estipulados en una ley, reglamento u otro documento oficial de modo que se puedan verificar”. El hecho de que los procedimientos de concesión estén establecidos pero no se de audiencia a terceros ni tampoco se publiquen condiciones de concesión, podría cualificar para la calificación de una subvención como *específica*.

En el anexo I del Acuerdo se incluye una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación e incluye dos disposiciones directamente relacionadas con los créditos a la exportación:

- El ítem j) del Anexo prohíbe la provisión de seguros y garantías de crédito a la exportación, contra alzas en el coste de los productos exportados o de sistemas contra los riesgos de fluctuación de los tipos de cambio, a primas que sean demasiado bajas para cubrir sus costes y pérdida de funcionamiento a largo plazo.
- El ítem k) prohíbe a los gobiernos ofrecer o facilitar préstamos a la exportación a tipos de interés menores que los fondos empleados con este fin (o a aquellos que tendrían que pagar si acudiesen a los mercados internacionales de capital para obtener los fondos en el mismo plazo, con las mismas condiciones de crédito y en la misma moneda que los créditos a la exportación) o el pago de la totalidad o parte de los costes en que incurran los exportadores o instituciones financieras para la obtención de créditos, en la medida en que se utilicen para lograr una ventaja importante en las condiciones de los créditos a la exportación.

Conviene destacar, que el ítem k) también contiene una cláusula conocida como la “*safe haven*” o “*carve-out*”, que relaciona el ASCM con el Acuerdo de la OCDE. Según el ASCM, los miembros de la OMC no pueden financiar a tipos de interés menores que sus costes de préstamo a menos que el Estado miembro cumpla con las disposiciones sobre tipos de interés del Acuerdo de la OCDE. En otras palabras, los miembros de la OMC pueden solamente subsidiar el apoyo oficial a la exportación en los términos permitidos en el Acuerdo. Si los miembros de la OMC no demuestran que su financiación a la exportación cualifica para la protección del “*safe haven*”, la legalidad de esa financiación está pues determinada por el “test del mercado” implícito en los artículos 1 y 3<sup>106</sup>.

Como resultado del *safe haven*, todos los miembros de la OMC quedan regidos por las normas sobre tipos de interés establecidas en el Acuerdo, a excepción de los países

---

<sup>106</sup> “No obstante, si un Miembro es parte en un compromiso internacional en materia de créditos oficiales a la exportación en el cual sean partes por lo menos 12 miembros originarios del presente Acuerdo al 1<sup>o</sup> de enero de 1979 (o en un compromiso que haya sustituido al primero y que haya sido aceptado por estos Miembros originarios), o si en la práctica un Miembro aplica las disposiciones relativas al tipo de interés del compromiso correspondiente, una práctica seguida en materia de crédito a la exportación que esté en conformidad con esas disposiciones no será considerada como una subvención a la exportación de las prohibidas por el presente Acuerdo.”

partes del Acuerdo OCDE, que pueden negociar aquellas normas. Este marco legal excluye a los gobiernos de los países en desarrollo de la participación en la determinación de las fronteras y normas que constituyen el puerto seguro. En efecto, los países en desarrollo que son signatarios del ASCM están obligados por un conjunto de disposiciones sobre las que no tienen ni voz ni voto<sup>107</sup>.

En el ámbito comunitario, con el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de determinadas directrices en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial se incorpora el Acuerdo de la OCDE al Derecho de la UE<sup>108</sup>. Con ello se pretende dotar de una seguridad jurídica adicional a los organismos de crédito a la exportación de la UE, con la intención de que sus operaciones no serán cuestionadas ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

Sin el “puerto seguro” del Anexo I del ASCM, cualquier crédito oficial a la exportación que contenga un elemento demostrable de subsidio puede técnicamente ser prohibido por las normas de la OMC. La interpretación tradicional del puerto seguro para los créditos a la exportación no sólo abarcaba como hemos dicho, la financiación directa (préstamo, apoyo al tipo de interés, y refinanciación) y el “*pure cover*” (seguro y garantías), sino que el puerto seguro daba a los Participantes la capacidad de igualar las ofertas hechas por las ECA competidoras que no estaban obligadas por el Acuerdo (si un participante del Acuerdo se encuentra compitiendo con una ECA que ofrece términos más generosos que los permitidos en el Acuerdo, el Acuerdo permite que el participante haga una oferta equivalente- la llamada “*matching offer*” – para ganar la puja, incluso aunque la *matching offer* sea más generosa que lo que las reglas permiten).

No obstante, recientes demandas sobre el puerto seguro planteados por Brasil y Canadá, y que se han llevado ante los paneles de arbitraje de la OMC, estrecharon el marco para el puerto seguro de tal manera que éste se aplica sólo a la financiación directa con tipos de interés fijo o con bonificaciones en el tipo de interés. Otras formas de financiación de las ECA más importantes, como el seguro de riesgo político y comercial y las garantías, a menudo referidas como “*pure cover*”, no caen por tanto dentro del puerto seguro.

---

<sup>107</sup> WRI, *Diverging Paths*, op. Cit, p. 18-19.

<sup>108</sup> Reglamento (UE) N° 1233/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:326:0045:0112:ES:PDF>

Las coberturas puras "Pure cover"<sup>109</sup> y la financiación a tipo de interés variable proporcionadas por las ECA debe en su lugar satisfacer un "test de mercado"<sup>110</sup>, como se establece en el art. 1 del ASCM, para escapar de la prohibición categórica.

Las subvenciones recurribles son aquellas que causan efectos desfavorables para los intereses de otros Estados miembros, es decir, a) daño a la producción nacional de otros miembros; b) anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del GATT para otros miembros, o c) perjuicio grave a los intereses de otros Estados miembros.

En el artículo 8 se establecen las subvenciones no recurribles, que son aquellas subvenciones o ayudas que:

- no sean específicas,
- las subvenciones que sean específicas en el sentido del art. 2 pero que cumplan todas las condiciones establecidas en los párrafos 2 a), 2 b) o 2 c) – para una empresa o rama de producción o "determinadas empresas"-.
- las ayudas a I+D, siempre que éstas no cubran más de un 75% de los costes de las actividades de investigación industrial o del 50% de los costes de la actividad precompetitiva de desarrollo y estén limitadas a los gastos de personal, costos de instrumentos, consultoría y gastos generales y de explotación.
- las ayudas a regiones desfavorecidas,
- las ayudas a la reconversión para adaptación a exigencias medioambientales, siempre que sean unas medidas excepcionales y no recurrentes, se limite al 20% de los costes de adaptación y no cubra los costes de sustitución y funcionamiento de la inversión objeto de la asistencia que han de recaer por entero en las empresas y esté vinculada directamente y sea proporcionada a la reducción de las molestias y la contaminación prevista por la empresa y no cubra ningún ahorro en los costes de fabricación que pueda conseguirse y esté al alcance de todas las empresas que puedan adoptar el nuevo equipo o los nuevos procesos de producción.

---

109 La cobertura pura hace referencia al apoyo oficial prestado por un gobierno o en nombre del mismo en forma sólo de garantía o de seguro de créditos a la exportación, es decir, que no incluye un apoyo financiero oficial.

110 El test del Mercado está implícito en la definición de subsidio de la ASCM como pago que confiere un "beneficio". Sucesivos paneles de la OMC han fallado que en el área de los créditos a la exportación, existe un "beneficio" cuando el exportador o inversor obtienen términos de una ECA que son más generosos que la mejor oferta comercial disponible para una transacción comparable.

A pesar de las limitaciones impuestas por este marco normativo, es posible plantear algunas reformas para promover la sostenibilidad en la actuación de las agencias. El documento “Diverging Paths” del *World Resources Institute* (WRI) propone algunas de ellas<sup>111</sup>: unas exigirán enmiendas al Acuerdo pero son coherentes con el ASCM; y otras exigirán cambios de alto nivel en ambos documentos. A continuación se resumen las implicaciones de varias categorías generales de reformas de crédito a la exportación para estas disciplinas.

---

<sup>111</sup> WRI , *Diverging Paths*, op. Cit, p. 18-19.

Tipo de reforma	Ejemplos de reforma	Ilustración del impacto potencial sobre el terreno	Implicaciones para las normas internacionales
<b>Afecta a los términos no financieros de las transacciones</b>	Reforzamiento de exigencias de consulta, información y control; políticas uniformes sobre debida diligencia social y <i>screening</i> medioambiental; derechos humanos, corrupción y sostenibilidad de la deuda	Una ECA financia equipamiento para un proyecto de una carretera en un bosque subtropical. El sponsor del proyecto se reúne con comunidades en la ruta de la carretera, compensando a los hogares desplazados por la carretera, cambiando la ruta de la carretera para evitar hábitats naturales sensibles y estableciendo planes para el control de las migraciones internas y leñadores ilegales.	Coherente con el Acuerdo OCDE y el ASCM de la OMC. No se requieren cambios para estos conjuntos de normas.
<b>Afecta a los términos de la financiación a tipo fijo y a bonificaciones en los tipos de interés</b>	Periodos de repago ampliados; tipos de interés ajustados; costes locales mínimos permitidos	Una ECA establece un préstamo para que un promotor de la OCDE construya una planta de aprovechamiento energético de desechos o una granja eólica en un país en desarrollo para vender energía a cooperativas rurales. El 30% del préstamo puede ser usado para comprar equipamiento localmente, así como para contratar y formar plantilla local para el funcionamiento y mantenimiento de la planta. La ECA establece un calendario flexible, a medida de repago que refleje los altos costes de capital por adelantado y las	Se exigen enmiendas al Acuerdo de la OCDE, puesto que la financiación a tipo de interés fijo cae dentro del "puerto seguro". No se requieren cambios en el ASCM de la OMC.

		condiciones especiales de flujo de caja –tesorería- del proyecto.	
<b>Afecta los términos de <i>pure cover</i>, financiación a tipos variables y otros instrumentos</b>	Primas de riesgo mínimas; Facilidades a bajo coste y a largo plazo para proyectos y exportaciones de desarrollo sostenible	Una ECA garantiza un conjunto de préstamos bancarios comerciales a la exportación de equipamiento médico a hospitales y clínicas situadas en diferentes distritos y regiones en un país en desarrollo. La ECA agrupa los préstamos bancarios con las instalaciones médicas individuales para reducir los costes administrativos y reducir las primas; también cubre algunos de los riesgos de moneda; permitiendo a las clínicas y hospitales pagar los préstamos en moneda local a tipos de interés mucho menores que los disponibles en los mercados de crédito domésticos.	Se exigen cambios en el Acuerdo de la OCDE puesto que la <i>pure cover</i> y otros instrumentos no caen dentro del puerto seguro, según el ASCM de la OMC. Se exigirán también cambios en el ASCM para evitar que vaya en contra del art. 3, que prohíbe los subsidios ligados de hecho o de derecho a los resultados de la exportación.

Fuente: WRI, Diverging Paths, p. 19

### 3.3. Conclusiones.-

El aumento del déficit público en la mayoría de las economías de la UE<sup>112</sup> y en todas las economías de la eurozona, sitúa la eficiencia y la minoración del riesgo del gasto público como un objetivo primordial.

Los organismos de crédito a la exportación conceden su apoyo a transacciones en el ámbito de la exportación que el sector privado no respaldaría o no haría a un precio asequible, facilitando el comercio cuando el mercado de capitales privado no lo hace. Estos organismos cuentan con una capacidad de absorción de los riesgos mucho mayor que las de los agentes privados porque ni tienen que pagar impuestos ni obtener beneficios. Por esta misma razón estos organismos también son un factor potencial de distorsión masiva del comercio si sus operaciones de financiación no atienden a criterios estrictos de sostenibilidad.

Estos organismos se han ido implicando cada vez más en la financiación del comercio a corto plazo, sin el acompañamiento de una política de evaluación de riesgos más estricta. En caso de aumento del riesgo de impago de créditos y garantías, el recurso a fondos públicos, acaba socializando el riesgo privado.

No obstante, *“resulta imposible averiguar qué están financiando o qué han financiado estos organismos en el pasado. Sólo se dispone de datos muy escasos al respecto; algunos organismos de crédito a la exportación nacionales ni siquiera han comunicado con regularidad el saldo global de sus operaciones anuales, y otros muchos no comunican los datos desglosados referentes a sus préstamos sectoriales o a la distribución geográfica. Por ejemplo, COFACE (el organismo de crédito a la exportación de Francia) no comunica información general sobre los importes garantizados o las divisiones regionales/sectoriales, y su sitio web no incluye informes anuales. Y ello a pesar de los requisitos en materia de transparencia del Acuerdo de la OCDE de 2005, al que se han adherido todos los Estados miembros y que se va a incorporar a la legislación de la UE.”*<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> El nivel de deuda aumentó en la eurozona del 87,3% en 2011 al 90,6% en 2012 (del 82,3% al 85,1% en el conjunto de la UE). EUROSTAT [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-21102013-AP/EN/2-21102013-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-21102013-AP/EN/2-21102013-AP-EN.PDF)

<sup>113</sup> Jadot, op. Cit. *“La falta de transparencia facilita el rebasamiento de los costes y de los plazos, ...y facilita los sobornos y la corrupción, como lo demuestra el proyecto de gas natural líquido de Nigeria, cofinanciado por ECA del Reino Unido, los Países Bajos, Italia y los EEUU y en el que los exportadores que en último término se beneficiaban del apoyo de dichos organismos, estaban registrados en un paraíso fiscal.”*

Los requisitos en materia de información recogidos en el Acuerdo de la OCDE son insuficientes para controlar la solidez de las operaciones financieras de las ECA europeas. Las disciplinas sobre información deberían ser más pormenorizadas.

Por otra parte, como hemos comentado, de conformidad con el Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (ASCM) de la OMC, el marco internacional jurídicamente vinculante para regular las subvenciones estatales, el apoyo a los créditos a la exportación para empresas privadas no se considera como una subvención si se facilita con arreglo al Acuerdo de la OCDE. La base del respeto consiste en que los créditos a la exportación estén sujetos a condiciones de devolución dentro de un plazo determinado y que se aplique un tipo mínimo de prima para cubrir el riesgo de impago de los créditos a la exportación (riesgo de crédito), que se basará en el riesgo y permitirá cubrir las pérdidas y los costes operativos a largo plazo.

Como ha puesto de manifiesto la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo, la falta de transparencia propicia la superación de los costes y los plazos, lo que constituye de facto, una infracción de las disciplinas contempladas en el Acuerdo de la OCDE.

De ahí que las enmiendas propuestas por esta Comisión al Reglamento comunitario para la aplicación del Acuerdo de la OCDE, contemplaran un aumento de la transparencia en lo relativo al cálculo del riesgo y la divulgación de los instrumentos fuera de balance, que la notificación de los cálculos de los riesgos sociales y medioambientales tuviera carácter obligatorio y los Estados miembros de la UE tuvieran que informar anualmente a la Comisión acerca de las actividades de sus respectivos organismos de crédito a la exportación en este sentido.

## **ESTANDARES SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES**

El Banco Mundial va a liderar la institucionalización de los estándares internacionales en materia social y medioambiental. Sus prácticas internas así como sus políticas de salvaguarda van a actuar como un paraguas que va a inspirar las políticas de riesgos de otros organismos en la esfera del Banco y fuera de ella. Su principal secuela, los Estándares de Cumplimiento de la CFI, son empleados en la actualidad por 32 ECA de la OCDE así como por Instituciones Financieras de Desarrollo europeas. En el año 2008 el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) estableció sus propios estándares en base a los de la CFI; y también los emplean numerosas empresas y asociaciones empresariales. Por su parte, los principios del Ecuador son empleados por 71 instituciones financieras. La OCDE incorporaría también parte de este acervo a sus Enfoques Comunes para el apoyo al crédito a la exportación, asumiendo con ello gran parte de sus fortalezas y de sus debilidades.

En este apartado, haremos referencia a los estándares materiales de referencia en las evaluaciones de las agencias de crédito a la exportación analizando sus potencialidades y amenazas, estableciendo propuestas de reforma en base a la experiencia de la práctica de estas instituciones.

### **4.1. El Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.-**

El Grupo del Banco Mundial<sup>114</sup> (BM) institucionalizó en la década de 1980, una serie de políticas y procedimientos para garantizar la sostenibilidad social, económica y medioambiental de sus operaciones, motivado por la oposición externa a los proyectos que estaba llevando a cabo. Así y como respuesta a las críticas por su participación en proyectos controvertidos como la autopista Polonoeste del Amazonas en Brasil, que obligó al desplazamiento de comunidades indígenas, y la presa de Narmada en la India, que desplazó a 90.000 personas, y que provocaron la primera investigación independiente de un proyecto del Banco, éste empezó a desarrollar un conjunto de políticas de protección que exigían a los clientes la consideración de los impactos sociales y ambientales de los proyectos.

---

<sup>114</sup> El grupo del Banco mundial está compuesto por: el Banco internacional para la reconstrucción y desarrollo (BIRD) y la Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA) que prestan dinero a los gobiernos; y la Corporación financiera internacional (IFC) que presta dinero a las empresas; la MIGA, Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones, y el Centro Internacional para el Arreglo de Controversias de Inversión (CIADI).

Del mismo modo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) –el brazo privado del Banco-, adoptó en 2006 sus "Normas de funcionamiento" para orientar a sus clientes corporativos en la gestión de riesgos ambientales y sociales. A través de estas normas, la influencia de la CFI se extiende mucho más allá de la financiación de proyectos, actuando como un ente regulador *de facto* para el sector privado, especialmente en proyectos de alto impacto como petróleo, gas y minería.

Todas las prácticas del Banco Mundial están regidas por un Manual que comprende en primer lugar, las políticas de funcionamiento de la organización (*Operational Policies, OP*). Las OP cubren un rango de temas que incluyen sus productos de negocio e instrumentos de préstamo, exigencias fiduciarias, prácticas de gestión, políticas de información y medidas de protección social y medioambiental<sup>115</sup>. Junto a ellas, están las normas de procedimiento del Banco (*Bank Procedures, BP*) y las instrucciones internas a su personal (*Op Memos*).

Junto a este manual, el Banco Mundial introdujo sus políticas de salvaguarda (*global safeguard policy norms*) en sus exigencias de préstamo como resultado del aumento de las normas internacionales sobre desarrollo sostenible y la presión de actores estatales y no estatales<sup>116</sup>. El Banco ahora tiene 9 políticas de salvaguardia que están diseñadas para impedir efectos adversos sobre el medioambiente y las comunidades de los proyectos del Banco Mundial<sup>117</sup>.

La valoración medioambiental constituye la política paraguas para el resto de las políticas de salvaguardia. El tipo y profundidad de la evaluación medioambiental (EA)

---

<sup>115</sup> El Manual de Operaciones del Banco se puede encontrar en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:64142516~pagePK:64141681~piPK:64141745~theSitePK:502184,00.html>

<sup>116</sup> Park, S., "The World Bank: Owning Global Safeguard Policy Norms?", World Bank Doctoral and Post-Doctoral Workshop, 2008, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTRAD/Resources/Park.pdf>

<sup>117</sup> Las políticas de salvaguardia del Banco Mundial actualizadas (a agosto de 2011 y con vigencia desde enero de 2012) son:

- OP4.01: Evaluación Ambiental (1999)
- OP4.04: Hábitats Naturales (2001)
- OP4.09: Gestión de Plagas (1998)
- PO4.10: Pueblos Indígenas (2005)
- OP4.11: Recursos culturales físicos (2006)
- OP4.12: Reasentamiento Involuntario (2001)
- OP4.36: Bosques (2002)
- OP4.37: Seguridad de Represas (2001) y
- OP 4.00: Proyecto piloto sobre el Uso de los sistemas de los prestatarios para abordar las salvaguardias sociales y medioambientales.

Para el desarrollo completo de las políticas de salvaguardia véase <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,LANG:Spanish~menuPK:51454694~pagePK:64724619~piPK:64724753~theSitePK:502184~title:Translations%20for%20Spanish,00.html> Estas políticas están siendo objeto de una revisión y proceso de consulta abierta por parte del Banco Mundial. [http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/safeguardsreviewapproachpaper\\_3.pdf](http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/safeguardsreviewapproachpaper_3.pdf)

exigida para cada proyecto depende de si el proyecto se clasifica como de alto riesgo social o medioambiental (categoría A), menos arriesgado (B), sin riesgo (C) o está relacionado con un proyecto asumido por un intermediario financiero (FI). La clasificación es parte del proceso de valoración medioambiental.

Las políticas de salvaguarda tienen su antecedente en las *Environmental Guidelines* publicadas en 1970 junto con una serie de documentos internos como manuales, *checklists*, y documentos técnicos específicos, que aparecen en los años siguientes con el fin de ayudar al personal del Banco y a los países miembros en la preparación de sus proyectos<sup>118</sup>.

El Banco Mundial fue la primera institución financiera en establecer “criterios para la evaluación del impacto medioambiental en sus proyectos de inversión” pero éstos eran muy generales<sup>119</sup>. El Manual u OMS 2.36 (1984), no decía nada sobre la forma, diseño o alcance de la Evaluación Ambiental (EA), que se dejaba a la discrecionalidad de los oficiales o técnicos de los proyectos. Sin embargo, poco a poco, se introdujeron algunas prácticas operacionales internas procedentes del mismo personal del Banco, aportando experiencias que se fueron consolidando en la práctica del Banco Mundial. En este proceso de creación de la práctica medioambiental del banco también tuvo su influencia la actuación de otras instituciones como las organizaciones intergubernamentales<sup>120</sup>, la adaptación de prácticas de los Estados miembros<sup>121</sup> y las agencias bilaterales de desarrollo.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> Así por ejemplo, en materia de desarrollo rural en 1975, bosques en 1977, agricultura en 1978 y pesca en 1982, o las *checklists* para polución industrial, salud y seguridad ocupacional en 1975. Todas las guías o directrices se reunieron en 1984 bajo la rúbrica del *Operational Manual Statement* (OMS 2.36) “*Environmental Aspects of Bank Work*”, que funcionaba como una guía voluntaria para el personal del Banco.

<sup>119</sup> Stein, R., and Johnson, B., *Banking on the Biosphere? Environmental Procedures and Practices of Nine Multilateral Development Agencies*, Massachusetts and Toronto, 1979.

<sup>120</sup> Micksell, R., and Williams, L., *International Banks and the Environment: From Growth to Sustainability: An Unfinished Agenda*, 1992, citado por Park., op.cit.

<sup>121</sup> La valoración medioambiental se estableció por los EEUU con la publicación de la *National Environment Policy Act* (NEPA) de 1969 que exigía evaluaciones de impacto medioambiental (EIA) para los proyectos federales. Las directrices de EA se establecieron por la UNEP en 1980 y la OMS las recomendó en 1982, en ambos casos antes de la aprobación del Banco en 1984. También en 1980, la Comisión Europea, el Banco Mundial, la UNEP, el UNDP y otros bancos multilaterales de desarrollo firmaron la declaración de Nueva York “prometiéndole el apoyo de estas instituciones a la creación de sistemáticas valoraciones medioambientales y procedimientos de evaluación para todas las actividades de desarrollo”.

<sup>122</sup> Hacia mediados de los años 80, las agencias bilaterales de desarrollo, entre ellas las de EEUU, Canadá, Finlandia y Alemania había establecido su propio marco de EA y el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE concertó reuniones de donantes de ayuda para compartir sus experiencias en los análisis medioambientales y coordinar sus propias directrices de EA (Wade 1997: 633).

Finalmente, la oposición externa a los proyectos que estaba llevando a cabo el Banco Mundial, fue decisiva para la institucionalización de las normas a finales de los años 80<sup>123</sup>.

Hacia 1987, la presión de grupos medioambientalistas y de Estados miembros como los EEUU<sup>124</sup> fue determinante para que el Banco publicara en 1988 unos procedimientos generales, a través de la *Operational Directive on the Environment* (OD) 4.00 que sustituiría a la OMS 2.36 en 1989. A ella se añadiría un anexo A sobre valoración medioambiental y el anexo para presas y embalses. Posteriormente, se irían incluyendo anexos sobre reasentamientos involuntarios (OD 4.30), gestión de plagas agrícolas (OD 4.02), protección y gestión de suelos vírgenes (OD4.04), principios a aplicar a los asentamientos (OD4.31), pueblos indígenas (OD4.20) y patrimonio cultural (OD4.25). Los anexos permanecerían pero las áreas medioambientales concernidas tendrían después consiguientes normas de salvaguardia creadas en los años 90. En todo caso, como indicaron Stein y Johnson, el proceso de formulación de estos documentos fue un medio importante en la expansión de los programas medioambientales del banco.

Desde un punto de vista organizativo, a finales de los 80 y principios de los 90, las políticas de salvaguarda del Banco Mundial se extendieron a otros Bancos de Inversión y a nivel interno, se crearon divisiones específicas para su aplicación. Así en 1987 se creó el *Sustainable Development Department* y posteriormente, en 1993, se creó una División de Política Social y Reasentamientos. En 1997, se creó a nivel vicepresidencial la *Environmental Social Sustainable Development network*.

En los años 90, tras una revisión interna de sus estándares, las políticas de salvaguarda serían actualizadas como Directivas Operacionales (*Operational Directives*). En este proceso de revisión tuvieron una gran incidencia por un lado, las presiones de los grupos medioambientalistas y de defensa de los pueblos indígenas, pero también las propias evaluaciones internas por parte de los técnicos del Banco que arrojaban un balance positivo de las políticas sobre algunos de los proyectos

---

<sup>123</sup> El informe Wapenhans identificó que más de un tercio de los proyectos realizados por el Banco en 1991 había sido un completo fracaso (Weaver, C, "The Worlds Bank and the Bank's World" *Global Governance* 13 (3): 593-512, 2007). Por otra parte, La oposición gubernamental al Banco cobró vigor con las campañas colectivas contra el proyecto Polonoeste en Brasil y la presa Narmada Sadar Sarovar en la India, que llevaron a la primera investigación independiente de un proyecto del Banco. El resultado final, el Informe Morse de 1992, documentó que el Banco había fallado en la adopción de una serie de consideraciones sociales y medioambientales (Morse, B., and Berger, S., *The Independent Review of the Sardar Sarovar Projects*, Resource Futures International. 1992, citado por Park., op.cit.).

<sup>124</sup> Esto ocurrió cuando el Congreso estadounidense, influenciado por los grupos de presión medioambientalistas, estaba preparando la promulgación de una ley que asegurase que todos los bancos multilaterales de desarrollo adoptaran los principios de EA y las directrices ya existentes por la UNEP.

financiados<sup>125</sup>. Estas políticas de salvaguarda se reforzarían a través de un Panel de Inspección<sup>126</sup> en 1993 que pretendía asegurar que el Banco ajustara su actividad a sus propias políticas con el fin de ejercer un contrapoder frente a las ONG y por la preocupación por los costes de cumplimiento a que llevaría un cambio futuro en sus políticas de salvaguardia.

A finales de los 90 y principios de 2000, las políticas se revisarían nuevamente y pasarían a llamarse Políticas Operativas (*Operational Policies* (OP)). Esta conversión fue el resultado de varios factores<sup>127</sup>:

- por una parte, las presiones de grupos medioambientalistas y de defensa de los pueblos indígenas, para que el Banco mejorara sus normas de salvaguarda y su implementación. Durante el período de revisión, los préstamos en sectores de alto impacto medioambiental como infraestructuras, presas o el sector forestal disminuyeron motivados por la potencial oposición medioambiental. Así en infraestructuras, el préstamo cayó en un 50% entre 1993 y 2002.
- Por otra parte, algunas campañas como la de Narmada, demostraron el poder de los medioambientalistas y Estados miembros más poderosos, que fueron decisivos en la retirada del Banco en algunos préstamos. Sin embargo, tuvieron también el efecto de aumentar la oposición de los prestatarios de los países en desarrollo que seguían interesados en los sectores de alto riesgo para promover el desarrollo económico. La creciente riqueza de los países prestatarios de ingresos medios como China, Brasil, México, Korea, Turquía, y Sudáfrica significaba que podían encontrar fuentes alternativas del mercado privado de

---

<sup>125</sup> Así para Susan Park, tal fue el caso de la primera política de reasentamiento involuntario, OMS2.33 de 1980, que fue fruto de una evaluación en 1985 por el Departamento de Evaluación de Operaciones, *Operation Evaluation Department* (OED) que concluyó que esta política había tenido un impacto positivo inmediatamente beneficioso sobre los proyectos financiados por el Banco durante 1980-1982.

<sup>126</sup> El Panel de Inspección del Banco Mundial (*World Bank Inspection Panel*), establecido en 1993, acepta quejas de grupos de personas afectadas por las actividades financiadas por el Banco Mundial. Así por ejemplo, los derechos humanos han sido el tema central en al menos dos paneles de investigación. En el caso Chad-Camerún Pipeline (2002), donde el panel explícitamente valoró “si los DDHH como violaciones de buena gobernanza impedirían la implementación del proyecto de manera que fuera incompatible con las políticas del Banco”. En el caso *Honduras Land Administration* (2007) el panel consideró como una política del Banco el hecho de que el Banco debería haber considerado primero los compromisos internacionales en materia de DDHH de un gobierno respecto a los pueblos indígenas.

<sup>127</sup> Park, S. op.cit.

capitales. El Banco por tanto, comenzó a estar preocupado por su viabilidad financiera.<sup>128</sup>

En efecto, la influencia de los países en desarrollo y su interés en los sectores económicos tradicionales parece haber sido decisiva según la mayoría de los autores. El crecimiento de los países de renta media implicaba que podían recurrir a otras fuentes de financiación distintas<sup>129</sup>. El Banco por su parte, pretendía asegurar su viabilidad económica, conteniendo el descenso de la financiación de operaciones de infraestructuras, racionalizando sus operaciones, y renegociando las normas, cambiando su acercamiento a las normas de salvaguardia sociales y medioambientales.

En esta coyuntura, el Banco intentó orientarse a los clientes de ingresos medios a través del *Country Systems Approach* (CSA). El CSA pretendía establecer un marco flexible para hacer frente a las necesidades de países específicos: esto permitía a los prestatarios usar sus propias políticas nacionales en relación con los temas sociales y medioambientales al mismo tiempo que se buscaba una mayor “eficiencia” en la política de condicionalidad del Banco en sus operaciones de préstamo<sup>130</sup>. Un memorándum del Banco Mundial argumentaba que el CSA sería aplicable en países que tuvieran políticas “equivalentes a la política del Banco aplicable a cada operación, y siempre que las prácticas de implementación del país, su capacidad, y sus antecedentes fuesen aceptables”.<sup>131</sup>

Las propuestas de un sistema por países se presentaron en 2002. El Comité del Banco sobre Efectividad del Desarrollo (*Committee on Development Effectiveness*, CODE) aceptó incorporar sus preocupaciones sociales y medioambientales en el sistema por país si no comprometía “los objetivos y los principios operativos de sus políticas de salvaguardia”.

El CODE recomendó evaluar la viabilidad del CSA a través de un programa piloto. El 18 de marzo de 2005 el Banco aprobó un proyecto piloto de CSA bajo la nueva OP/BP 4.00, *Piloting the Use of Borrower Systems to Address Environmental and Social*

---

<sup>128</sup> Birdsall, N., ed, *Rescuing the World Bank: A Centre for Global Development Working Report and Selected Essays*, Centre for Global Development, Washington D.C., 2006.

<sup>129</sup> Weaver op.cit. p. 502.

<sup>130</sup> World Bank, “Enhancing World Bank Support to Middle Income Countries: Management Actions Plan Progress Memorandum,” February 1 2005, Washington D.C, World Bank, 2005.

<sup>131</sup> World Bank, *ibid.* Posteriormente, se redactaría otro documento, donde el banco recoge un programa bianual para el empleo de estas salvaguardias. World Bank, 2005 “Expanding the use of country Systems in Bank-supported operations: issues and proposals”, Washington D.C., The WorldBank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/03/5717768/expanding-use-country-systems-bank-supported-operations-issues-proposals>

*Safeguard Issues in Bank Supported Projects*. No obstante, el CSA se encontró con las reticencias del personal del Banco que admitió que los planes de gestión y la calidad de la valoración medioambiental del país prestatario eran “variables” y que el cumplimiento por parte del prestatario necesitaba reforzarse<sup>132</sup>, y también con la oposición de los medioambientalistas que la veían como un movimiento por parte del Banco para debilitar sus políticas medioambientales depositando la responsabilidad en los países prestatarios, al mismo tiempo que se recortaba el ámbito del panel de Inspección<sup>133</sup>.

Actualmente el Banco Mundial ha iniciado un proceso de revisión para actualizar y consolidar sus políticas de salvaguardia ambiental y social. El alcance de la revisión cubrirá las políticas de salvaguardia ambiental y social y su acercamiento al uso de sistemas nacionales de políticas equivalentes<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Marschinski, R. and Steffen Behrle, S., 2005, “The World Bank: Making the Business Case for Environment” Paper presented at the Fifth Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change, December, Berlin, Germany.

<sup>133</sup> Carta al Comité de Directores Ejecutivos, “World Bank’s proposed middle income country strategy threatens to weaken social and environmental standards”, firmada por 186 organizaciones medioambientales, 7 de junio de 2004. Citada en [www.bicusa.org](http://www.bicusa.org), (acceso 8 agosto 2011). El Banco había previsto que 14 países tomaran parte del proyecto durante dos años. En 2006 se aprobaron proyectos pilotos en Egipto, Jamaica y Rumanía.

<sup>134</sup> El documento conceptual que ofrece una visión general del alcance y objetivos de la actualización y el proceso de consolidación, y un programa preliminar de los pasos y las consultas previstas puede consultarse en

[http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/safeguardsreviewapproachpaper\\_3.pdf](http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/safeguardsreviewapproachpaper_3.pdf)

## 4.2. La Corporación Financiera Internacional.-

Los Estándares de la Corporación Financiera Internacional (CFI) sobre Política y Cumplimiento en Sostenibilidad Social y Medioambiental entraron en vigor el 30 de abril de 2006<sup>135</sup>. Tres años más tarde, en julio de 2009, se presentaba al Consejo del Comité sobre Efectividad del Desarrollo (*Board's Committee on Development Effectiveness* (CODE)) un informe sobre sus tres primeros años de aplicación, "*IFC's Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability, and Policy on Disclosure of Information: Report on the First Three Years of Application*" cuyas conclusiones, junto con el cambio en los productos de la CFI y del marco global, aconsejaron una actualización del Marco de Sostenibilidad de 2006 que se aprobó el 12 de mayo de 2012 y que entró en vigor el 1 de enero de 2013.<sup>136</sup>

El proceso de revisión se ha nutrido no sólo de la propia experiencia de la CFI, de sus clientes y de otras entidades que han aplicado sus políticas, sino también de las denuncias recibidas por el Asesor de Cumplimiento (*Compliance Advisor and Ombudsman*<sup>137</sup>), el Grupo de evaluación independiente del Banco Mundial (*World Bank Group's Independent Evaluation Group*) y el CODE, así como de un extensivo proceso de consulta con los grupos de interés, incluidas las ECA.

El alcance de esta reforma hace referencia más al espectro temático y material que a la eficacia del procedimiento y a su efectividad real. No obstante, veamos a continuación qué modificaciones ha supuesto este proceso de revisión comenzando por una exposición sobre el contenido de las normas de desempeño.

---

<sup>135</sup> La Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones también adoptó estos estándares en 2007 pero su experiencia es más limitada que la de la CFI, por lo que no nos centraremos en ella.

<sup>136</sup> "Update of IFC'S *Policy and Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, and Access to Information Policy*". Disponible en [www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Board-Paper-IFC\\_SustainabilityFramework-2012.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Board-Paper-IFC_SustainabilityFramework-2012.pdf)

<sup>137</sup> El Comité de Directores ejecutivos del Banco Mundial estableció el Panel de Inspección, un órgano permanente que informa al Comité de Directores para asegurar la rendición de cuentas del Banco Mundial e investigar las quejas contra violaciones de sus políticas. Para la CFI y la MIGA se creó en 1998 el *Compliance Advisor Ombudsman* que informa al Presidente del Grupo del Banco Mundial y actúa como un mecanismo de resolución de quejas; las quejas que no pueden ser resueltas por el Ombudsman se investigan posteriormente a través de una auditoría para asegurar el cumplimiento con sus políticas.

## Normas de desempeño.-

La Política Sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de la Corporación Financiera Internacional se basa en una evaluación de los proyectos que solicitan financiación a través de ocho Normas de Desempeño:

- (1) Sistema de Gestión y Evaluación de riesgos e impactos Sociales y Ambientales;
- (2) Trabajo y Condiciones Laborales;
- (3) Prevención de la Contaminación y Eficiencia de recursos;
- (4) Salud y Seguridad de la Comunidad;
- (5) Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario;
- (6) Gestión de la Biodiversidad y Gestión Sostenible de los Recursos Naturales;
- (7) Pueblos Indígenas; y
- (8) Patrimonio Cultural.

Cada una de estas normas constituye un documento separado donde a través de un enfoque basado en los resultados, se describen los objetivos de cada ámbito y los requisitos específicos para alcanzarlos.

La evaluación social y ambiental se ordena en tres elementos claves: los riesgos e impactos sociales y ambientales del proyecto, el compromiso y la capacidad del inversor para gestionarlos, y el rol de los terceros para que el proyecto cumpla las normas de desempeño que la Corporación fija.

### 1. Valoración y Gestión de Riesgos e impactos sociales y medioambientales.

La primera norma de desempeño exige que el inversor establezca mecanismos internos de valoración, supervisión y auditoría de los riesgos e impactos sociales y medioambientales, extendiéndose estos últimos también a aquellos riesgos e impactos que estén todavía pendientes de identificar por el cliente (punto 4).

Como novedad en esta última versión, se incluye el respeto a los Derechos Humanos así como la posible participación, -cuando el cliente lo considere oportuno- de las comunidades afectadas en el proceso de control de las actividades de gestión de riesgos.

La participación de los grupos de interés habrá de determinarse por el cliente a través de un *Stakeholder Engagement Plan*, proporcional a los riesgos e impactos y fase de

desarrollo del proyecto, y para los proyectos con impactos potenciales negativos se establecerá un proceso informado de consulta y participación (ICP, *Informed Consultation and Participation process*).

Del mismo modo, los clientes deberán implementar mecanismos de comunicación externa y de resolución de quejas con las partes afectadas. También publicarán informes periódicos, al menos anuales, a las comunidades afectadas que describan el grado de implementación del proyecto y los riesgos e impactos identificados.

## 2. Trabajo y condiciones laborales.

La segunda norma de desempeño, la relativa al Trabajo y Condiciones Laborales, es acreedora del acervo normativo de los Convenios de la OIT<sup>138</sup>. Así, se incluyen los derechos de los trabajadores a formar y a asociarse libremente a organizaciones laborales de su elección y a negociar contratos colectivos de trabajo; el respeto del principio de igualdad de oportunidades y trato justo tanto en el reclutamiento y la contratación; retribuciones (incluyendo salarios y beneficios); condiciones de trabajo y términos de empleo; el acceso a la capacitación y promoción; normas en materia de despido o jubilación y disciplinarias; la prohibición del trabajo infantil y el trabajo forzoso; y el respeto de las condiciones adecuadas de salud y seguridad en el trabajo, en especial cuando se manipulan sustancias tóxicas.

En la última versión se incluyen los derechos de los trabajadores inmigrantes y mayores garantías en caso de despido; la prohibición de emplear a personas objeto de tráfico de seres humanos y una novedad importante, la incorporación de todas estas exigencias en los contratos con terceros o subcontratistas, aunque en términos más matizados (*“the client will use commercially reasonable efforts to incorporate these requirements in contractual agreements with such third party employers”*) extendiendo los mecanismos de queja y de garantía de salud y seguridad, a estos trabajadores subcontratados.

---

<sup>138</sup> Convención 87 de la OIT sobre Libertad de Asociación y Protección del Derecho a Organizarse; Convención 98 de la OIT sobre el Derecho a Organizarse y a la Negociación Colectiva; Convenio 29 de la OIT sobre Trabajo Forzoso; Convenio 105 de la OIT sobre la Abolición del Trabajo Forzoso; Convención 138 de la OIT sobre Edad Mínima (para Trabajar); Convención 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil; Convención 100 de la OIT sobre Igualdad de Remuneración; Convención 111 de la OIT sobre Discriminación en el Empleo y la Ocupación; Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Artículo 32.1; y se ha añadido con la nueva revisión, la Convención de Naciones Unidas sobre protección de los Derechos de los Trabajadores Inmigrantes y los miembros de sus familias.

### 3. Eficiencia de Recursos y Prevención de la Contaminación.

La tercera norma de desempeño trata de involucrar al sector privado en la prevención de la contaminación y en un uso más eficiente de los recursos. Durante todo el ciclo de vida del proyecto, el inversor deberá adoptar técnicas de prevención y control de la contaminación adecuadas a las características y circunstancias del proyecto, y se ajustarán a las buenas prácticas internacionales de la industria, como se refleja en diversas fuentes reconocidas internacionalmente, incluyendo las Guías de Medio Ambiente, Salud y Seguridad<sup>139</sup> (*EHS Guidelines*) de la propia CFI. Esta guía es un documento de naturaleza eminentemente técnica donde se describen en detalle los niveles admisibles de emisiones según cada sustancia y las posibles medidas de evitación.

Otras exigencias dentro de esta norma de desempeño son la eficiencia energética, el tratamiento interno de residuos, la evitación de materiales peligrosos dando preferencia a sustitutos aunque sean más onerosos, la preparación de planes de emergencia, la afiliación a los programas de reducción de gases de efecto invernadero, la formulación de planes integrados para manejo de plagas para reducir al mínimo indispensable la utilización de plaguicidas y la preferencia siempre de los menos peligrosos.

Respecto a este último requisito se exige una aplicación estricta del Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas de la Organización para la Agricultura y Alimentación (FAO) y la prohibición de comprar, almacenar, utilizar o comercializar productos incluidos en las categorías la (extremadamente peligrosos), Ib (altamente peligrosos) o Clase II (moderadamente peligrosos) de la Clasificación Recomendada de Plaguicidas en Función del Riesgo de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

### 4. Salud y Seguridad de la Comunidad.

La cuarta norma de desempeño se relaciona con la Salud y la Seguridad de la Comunidad donde se inscribe el proyecto. Durante todo el ciclo del proyecto, desde el diseño a la ejecución, se deberán minimizar los impactos negativos que éste pudiese ocasionar a la comunidad receptora, ya sea por la utilización y construcción de infraestructuras y equipos, materiales peligrosos, efectos ambientales o en los recursos

---

<sup>139</sup> CFI (2008) "Environmental, Health, and Safety - General Guidelines", Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial).

naturales y/o exposición a enfermedades. Para ello se deberá elaborar un plan de emergencias y seguir las buenas prácticas internacionales en la materia como las Directrices del Banco Mundial sobre Medio Ambiente, Salud y Seguridad (EHS).

#### 5. Adquisición de Tierras y Reasentamientos involuntarios.

La nueva versión de esta norma se extiende no sólo a la adquisición de tierras sino también a las restricciones de su uso. En relación con la quinta norma de desempeño la CFI exige que las empresas inversoras proporcionen una compensación adecuada por la pérdida de activos a costo de reposición, y que garanticen una adecuada divulgación de la información a las personas afectadas, de tal modo que se cumplan las exigencias de consulta y participación informada de los damnificados. En definitiva, lo que se pretende es mejorar o, al menos, restablecer los medios de subsistencia y los niveles de vida de las personas desplazadas.

Como novedad, dentro de esta norma se incluyen aquellos grupos que han perdido acceso a sus recursos ostentando unos derechos tradicionales o reconocibles sobre ellos- aunque no se trate de una propiedad en sentido formal- y aquellas situaciones donde se procede al desalojo de personas que ocupan una tierra sin derechos reconocidos, en cuyo caso se tratará de asegurar la retención del resto de sus pertenencias y la reubicación y el mantenimiento de sus medios de vida.

Tanto la planificación como la coordinación y ejecución del reasentamiento corren de cuenta de la empresa inversora, basándose siempre en un Plan de Acción de Reasentamiento o en un Plan de Restablecimiento del Medio de vida (*Livelihood Restoration Plan*). En los casos en que el desplazamiento sea responsabilidad del gobierno anfitrión, la empresa inversora no quedará libre de responsabilidad sino que deberá coordinar con éste el cumplimiento de los requisitos de esta norma de desempeño.

En todo caso se habrá de prestar especial atención a los pobres y poblaciones vulnerables y en ningún caso el cliente tomará posesión de las tierras u otros activos sin que se haya hecho la oportuna compensación y en su caso, procedido al reasentamiento.

## 6. Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sostenible de los Recursos Naturales.

La sexta norma de desempeño, que se refiere a la Conservación de la Biodiversidad y la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales, reconoce que la protección y conservación de la biodiversidad - la variedad de la vida en todas sus formas, incluyendo la diversidad genética, de las especies y del ecosistema – así como su capacidad de transformarse y evolucionar, son fundamentales para el desarrollo sostenible. Para ello sigue las definiciones plasmadas en la Convención sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas y basa su actuación en la Evaluación Social y Ambiental con el fin de evitar o reducir al mínimo los efectos adversos a la biodiversidad en la zona de influencia del proyecto. Se protegen especialmente los hábitats naturales y los hábitats críticos, y se prohíbe la introducción de especies invasivas, salvo situaciones excepcionales y fuertemente condicionadas. A la hora de evaluar estos riesgos el inversor debe tener especialmente en cuenta los ecosistemas utilizados por poblaciones indígenas y debe seguir los estándares de protección de la Unión Mundial para la Conservación (UICN).

Se incluyen como novedad la definición de los servicios de ecosistemas (tales como servicios culturales; de aprovisionamiento de alimentos, agua, plantas medicinales o madera; o de regulación, como almacenamiento de carbón, purificación del agua, protección de desastres naturales, regulación del clima, etc.) y servicios de apoyo, que entran en su totalidad dentro del ámbito de esta norma.

Se recalca que dada la dificultad de predecir los impactos del proyecto sobre la biodiversidad y los servicios de ecosistemas a largo plazo, el cliente deberá adoptar una práctica de gestión flexible en la que la implementación de las medidas de mitigación y gestión sea receptiva a las condiciones cambiantes y los resultados del control, a través del ciclo de vida del proyecto.

Esta norma es una de las que ha sido notoriamente mejorada a través de la extensión de la protección de los hábitats naturales y críticos en la cadena de suministro, la ampliación de estándares de gestión sostenible de recursos naturales vivos, la gestión de servicios de ecosistemas y la ampliación de excepciones al desarrollo de proyectos en hábitats críticos y naturales.

## 7. Pueblos indígenas.

La Norma de Desempeño séptima reconoce que los Pueblos Indígenas son grupos sociales con identidades distintas de las de los grupos dominantes en las sociedades nacionales, y que suelen encontrarse entre los segmentos más marginados y vulnerables de la población. Esta norma también se basa en la Evaluación Social y Ambiental, debiendo evitarse que el proyecto tenga impactos adversos sobre las comunidades, y cuando no sea posible mitigarlos, compensar dichos daños de una manera apropiada a sus culturas. Para ello es necesario mantener una relación fluida entre los administradores del proyecto y los representantes de los pueblos, fomentando una negociación de buena fe basada en la Participación y Consulta Informada (ICP, *Informed Consultation and Participation*) y asegurando el Consentimiento Libre, Previo e Informado en el caso de reasentamientos y cuestiones atinentes a la herencia cultural, observando una especial sensibilidad cuando la inversión afecta a tierras tradicionales o históricas, o afecte de cualquier otro modo a la cultura, los conocimientos y las prácticas de estos grupos sociales. Un tema especialmente conflictivo es el del reasentamiento de pueblos indígenas que habitan en tierras tradicionales o históricas por necesidad imperiosa del proyecto, debiendo tratar de evitarse en la medida de lo posible, y en caso de no existir otra alternativa, que ésta sea fruto de una negociación de buena fe, documentada, y que se permita siempre volver a las tierras ocupadas una vez de finalizadas las obras si las características del proyecto así lo permiten.

Como novedad, se incluye en el ámbito subjetivo de la norma, a los pueblos indígenas que mantienen un vínculo colectivo, pero también a las comunidades o grupos que han perdido este nexo con los hábitats o territorios en el área del proyecto, debido a conflictos, programas de reasentamientos, etc.

En cuanto a la determinación de las adecuadas compensaciones se tendrán en cuenta no sólo las leyes y costumbres de estas comunidades sino su nivel de interacción con la comunidad, mientras que para la determinación de los beneficios del proyecto se considerarán la naturaleza del proyecto y la vulnerabilidad de estas comunidades.

Se incluye también *ex novo* la conveniencia de la colaboración del cliente con las autoridades nacionales competentes para el diálogo con los pueblos indígenas, reconociéndose el necesario reparto de responsabilidades entre el sector público y el privado en la gestión de los asuntos relativos a los pueblos indígenas.

En concreto, en el caso de la utilización de recursos culturales (conocimientos tradicionales) de los pueblos indígenas para su registro y comercialización, se exige una negociación transparente y documentada de este tipo de acuerdos, junto a una retribución justa y equitativa de los beneficios.

#### 8. Patrimonio Cultural.

Finalmente, la última norma de desempeño aborda el Patrimonio Cultural. Basándose en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial, esta norma intenta proteger el patrimonio cultural de los impactos adversos de las actividades del proyecto y apoyar su conservación, así como fomentar una distribución equitativa de los beneficios derivados del uso del patrimonio cultural en actividades comerciales. En particular se trata de impedir el expolio de bienes culturales, su traslado a terceros países así como la utilización de bienes culturales en estado crítico de conservación.

Como novedades se incluye la excepción de esta norma para los pueblos indígenas, a los que se aplica la norma 7; el acceso de la comunidad a los bienes culturales objeto del proyecto y el establecimiento de una jerarquía de medidas de mitigación para minimizar los impactos adversos sobre estos bienes.

#### Principales modificaciones de la revisión.-

Veamos más detalladamente los principales avances y modificaciones establecidos por la revisión. En la modificación de 2011, la *Disclosure of Information Policy* de 2006 pasa ahora a denominarse *Access to Information Policy* (AIP) y supone un cambio importante respecto a la política de acceso a la información de la CFI respecto a 2006 alineándola con los principios de Acceso a la Información del Banco Mundial. Si hasta ahora se exigía que la información se difundiera al Comité y al público en un único momento del ciclo de vida del proyecto, justo antes de la decisión del Comité, la nueva propuesta introduce un nuevo régimen de información social, medioambiental y de desarrollo, a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto.

Esta AIP se aplicará ahora también a los préstamos hechos a través de intermediarios financieros y a los servicios de consultoría (*Advisory Services*).

Desde un punto de vista temático y operativo, la revisión amplía los límites materiales de las Normas de desempeño en reconocimiento bien de nuevas oportunidades de inversión, bien de las demandas sociales frente a los ineludibles impactos de las actividades financiadas:

a) cambio climático: reconociendo los retos planteados por el cambio climático, se alinea la Política de Sostenibilidad con la Política del Marco Estratégico del Banco Mundial para el Desarrollo y el Cambio climático. De esta forma, la CFI pretende acelerar la aplicación transversal del medioambiente en la industria y departamentos regionales, incluyendo un objetivo a medio plazo del 25% de los nuevos instrumentos de la CFI hacia finales de 2013, reconociendo que las inversiones en temas relacionados con el cambio climático aumentaron un 54% en 2010. Un crecimiento similar se observó también en sus servicios de consultoría.

El llamamiento a la eficiencia de recursos se concreta en los aspectos relativos a la mitigación y adaptación en los PS 1, 4, 6 y 3. Así, en el Estándar 3 sobre Eficiencia de recursos y prevención de la contaminación, se reconoce el fuerte vínculo entre cambio climático y recursos hídricos, por lo que se hace un llamamiento sobre un uso más eficiente del agua, examinando los impactos de su consumo y se abordan específicamente los objetivos de gases de efecto invernadero (GHG).

En los proyectos más intensivos en recursos y energía, se exige que se demuestre la eficiencia del proyecto; se reduce el umbral de emisiones de gases de efecto invernadero de 100.000 a 25.000 toneladas CO2 anuales para el reporte por los clientes y se contemplan diversas opciones para eliminar o reducir la intensidad de las emisiones y para implementar operaciones más efectivas en costes<sup>140</sup>. También se resalta la importancia de un uso eficiente del agua y los impactos en los ecosistemas.

En la revisión de 2011 la CFI extiende su tratamiento de servicios de ecosistemas incluyéndolo en otro Estándar de desempeño.

b) Derechos humanos y empresa:

---

<sup>140</sup> LA CFI reconoce que este reporte redundará en mejoras de eficiencia y por tanto en reducción de las emisiones: “IFC expects this will increase the number of clients calculating their emissions on an ongoing basis, and will allow a better oversight of the changes and developments in the GHG footprint of its direct investment project portfolio. The focus on quantifications is expected to lead to an increase in GHG reduction measures adopted by clients, which will result in increased business efficiency.” p. 7.

La reputación del Banco Mundial se ha visto afectada en repetidas ocasiones por supuestos de violaciones de Derechos Humanos. Casos como el de la construcción del gasoducto entre Chad y Camerún en 2006 por el empleo por parte del Gobierno del Chad de las rentas del proyecto en la compra de armas y la tortura de un líder de la oposición; la suspensión del préstamo a Albania para un proyecto de gestión costera en 2009, donde no se respetó la política de reasentamiento voluntario del Banco; la cancelación en junio de 2009 de los préstamos al *Bertin Cattle Ranching Project* en la Amazonia brasileña tras el informe de Greenpeace "*Slaughtering the Amazon*", que documentaba la destrucción por parte de la empresa de la tierra de los indígenas y el uso de esclavitud; o la retirada del apoyo económico al proyecto de gas natural licuado en Nigeria en respuesta a la ejecución en 1995 de Ken Saro-Wiwa y otros ocho activistas ogonis que se habían opuesto al mismo.

En el ámbito interno, un informe del Banco Mundial del 2009 reveló que su personal consideraba que los derechos humanos eran importantes para su trabajo pero no estaban seguros de cómo implementarlos. A pesar de este interés, los esfuerzos por integrar de forma sistemática los derechos humanos en las operaciones del Banco Mundial encontraron resistencia, especialmente de los miembros gubernamentales de los Consejos de gobierno del Banco. En 2002, por ejemplo, el presidente del Grupo del Banco Mundial, James Wolfensohn, formó una *task force* para la redacción de un borrador de estrategia sobre los derechos humanos y el Banco mundial. La *task force* presentó su informe ante el comité de desarrollo y recomendó la adopción de los principios de derechos humanos, pero el comité no aprobó finalmente el informe.

La modificación en materia de DDHH en los nuevos Estándares de cumplimiento son deudores del informe Ruggie y reconocen expresamente la responsabilidad del sector privado en materia de DDHH así como la idoneidad de la adopción de la debida diligencia por parte de los clientes en circunstancias de alto riesgo. También se han cubierto ciertas lagunas anteriores como el tráfico de personas, reasentamientos involuntarios, y acceso de la comunidad al patrimonio cultural.

c) consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas:

El estándar de cumplimiento 7 sobre pueblos indígenas ha sido también revisado en respuesta a las demandas de sus organizaciones representativas para exigir el

consentimiento libre, previo e informado (*Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) en las siguientes circunstancias:

- impactos en tierras o recursos naturales objeto de propiedad tradicional o uso consuetudinario,
- reubicación de pueblos indígenas desde estas tierras o recursos naturales de propiedad tradicional o de uso consuetudinario o,
- impactos significativos sobre recursos culturales i) que sean críticos para la identidad y/o aspectos espirituales, culturales, o ceremoniales de los pueblos indígenas o ii) un proyecto que proponga el uso de recursos culturales, conocimiento, innovaciones o prácticas de pueblos indígenas para usos comerciales.

Se ha previsto además un Plan de Acción para aportar una guía operativa sobre este principio.

d) clasificación: se propone alinear la categorización social y medioambiental de los proyectos con las del Banco Mundial y otras instituciones financieras de desarrollo para considerar los riesgos inherentes al sector y a la sensibilidad del contexto local junto con los impactos específicos del proyecto. De esta manera se prevé que se doble el número de proyectos de categoría A en la cartera de la CFI, básicamente en infraestructura, recursos naturales y sector agrícola.

Los proyectos se clasifican en categoría A, B, o C. A los proyectos de categoría A y B se les exige aplicar las PS. Y para todas las categorías se les pide el cumplimiento de la legislación nacional, y su sujeción a la lista de exclusión de la CFI.

e) Intermediarios financieros. La CFI reconoce que las inversiones en y a través de intermediarios financieros, incluyendo la financiación del comercio a corto plazo, representan casi la mitad de su volumen de negocio.

Las inversiones en intermediarios financieros o a través de intermediación financiera se dividirán en tres categorías de riesgo: FI-1, FI-2 y FI-3. La CFI considerará el plazo de amortización, tipo, tamaño y exposición sectorial de las inversiones de la cartera de la institución financiera o de las previstas. En todo caso se exigirá que cumplan con la normativa nacional. A la primera categoría se aplicarán los Estándares de desempeño y la lista de exclusión de la CFI para IF. Para las FI-2, se tendrán en cuenta las anteriores, más la legislación nacional en sectores de alto riesgo o transacciones de alto riesgo y para la última categoría, sólo la lista de exclusión.

f) Cadena de valor: se han clarificado y reforzado las exigencias para la gestión del riesgo en la cadena de valor reconociendo que dependerán de la posición del cliente en la misma. Además, junto a las exigencias existentes en materia de trabajo infantil y forzoso, se han introducido disposiciones en relación con la seguridad y riesgo para la vida, y la gestión de los riesgos de cliente en la cadena de suministro en áreas sensibles para la biodiversidad.

En el PS 2 se amplía el ámbito para preguntar y abordar el trabajo infantil y forzado en el primer estadio de las cadenas de valor del cliente.<sup>141</sup>

En el PS 6 se ha extendido su ámbito para que los clientes valoren si sus proveedores primarios están contribuyendo a la degradación o conversión de hábitats naturales o críticos. En caso afirmativo, el cliente podrá optar por cambiar de proveedor o por trabajar con él para detener la transformación de hábitats sensibles. Se reconoce por la CFI que puede haber productos o áreas geográficas donde los clientes no puedan actuar. En tales circunstancias, la CFI espera que el cliente cambie gradualmente a los proveedores y si esto no es posible, se planteará si presta su apoyo al proyecto teniendo en cuenta sus riesgos.

g) En cuanto a la Implementación, cada estándar de cumplimiento se acompaña de una *Guidance Note*, actualizada periódicamente y que contiene información detallada sobre su implementación.

La CFI rechaza un control o verificación externa para todos los proyectos por considerarlo demasiado costoso e innecesario.

Durante la supervisión, el proyecto debe presentar un Informe anual de Control (*Annual Monitoring Report –AMR*) y una actualización de cómo se están implementando las exigencias del plan de acción social y medioambiental (*Environmental and Social Action Plan*, ESAP). La CFI revisará esta información y la verificará con visitas al lugar, cuya frecuencia se determinará por el riesgo y el grado de cumplimiento del proyecto. Se exige a los clientes que presenten al menos una actualización anual a las comunidades afectadas donde se describan los progresos en el plan de acción para los temas que impliquen un riesgo actual o impactos sobre esas comunidades, y para los temas que

---

<sup>141</sup> El PS 2 exigía hasta ahora que los proveedores primarios asegurasen que abordan temas de seguridad que pudiesen dar lugar a víctimas mortales.

los procesos de consulta o mecanismos de queja hayan identificado como de especial interés para estas comunidades. Cuando resulte apropiado (“*where appropriate*”) los clientes considerarán la participación de representantes de las comunidades afectadas en el proceso de control. Además, para los proyectos de categoría A, se exige a los clientes que recurran a los expertos externos para verificar su información de control y seguimiento anual.

En los Estándares 4, 5, 6 y 8 se exigen expertos adicionales durante el seguimiento, independientemente de la clasificación del proyecto.

#### h) Implicación de recursos:

Reconociendo que la efectividad en costes, tanto para la CFI como en los clientes, es crucial para el éxito de la reforma, el nuevo Marco de Sostenibilidad contempla dos tipos de costes:

- a) costes únicos asociados a la puesta en práctica del Marco de Sostenibilidad, como la formación y las mejoras en los sistemas de tecnologías de la información
- b) costes recurrentes e incrementales como la creación de capacidad adicional en IF, análisis de eficiencia, e información posterior al acuerdo. Sin embargo, se espera que estos costes no sean importantes para los clientes.

#### i) Implementación del plan de acción.-

La CFI adopta un acercamiento pragmático, flexible, que tenga en cuenta una gestión de riesgos coherente con el nivel de los riesgos pero también el grado de compromiso del cliente, sus capacidades y sus recursos.

Para ayudar a los clientes a implementar el nuevo Marco se establece que lleguen a un acuerdo con la CFI sobre el plan de acción y las acciones concretas a desarrollar en un plazo razonable de tiempo, asesorándoles sobre cómo adecuar el nuevo marco a su normativa nacional.

La CFI propone un Plan de Acción en tres áreas: reforzamiento de la capacidad de la propia CFI; apoyo al cliente y partenariados estratégicos.

Los partenariados estratégicos se llevarán a cabo con las ECA, las Instituciones Financieras de los Principios del Ecuador, Instituciones Financieras de Desarrollo europeas y otros actores del mercado con el fin de aumentar la coherencia y la armonización de estándares sociales y medioambientales entre las organizaciones de desarrollo y las instituciones financieras internacionales.

Resulta significativo que en la construcción de capacidades se preste especial atención a servicios de asesoramiento orientados al sector financiero, mencionándose tres proyectos ya en marcha:

a) *Environmental Performance & Market Development project in Africa*. Un proyecto piloto de tres años que se lleva a cabo para aumentar la asunción de los Estándares de Cumplimiento social y medioambientales por las instituciones financieras de Nigeria y Sudáfrica.

b) *Environmental and Social Risk Management for the Banking Sector in East Asia*: tanto en China como en Vietnam, se está trabajando con los reguladores para desarrollar directrices sobre gestión de riesgos sociales y medioambientales para el sector bancario en un primer paso para implantar buenas prácticas.

c) *Environmental and Social Policy and Standards for Private Equity*: un proyecto de dos años para establecer buenas prácticas de reporting medioambiental, social y de buen gobierno (ASG) en la industria de capital riesgo.

La CFI sólo financiará actividades de inversión que cumplan con las normas de desempeño dentro de un plazo razonable de tiempo. Los incumplimientos continuados de estas normas pueden acarrear la pérdida del apoyo financiero de la CFI. Por otra parte, antes de la aprobación se tendrán en cuenta los costes y beneficios de las actividades propuestas.

Del mismo modo, la CFI como parte de su diligencia debida, incluye el deber de examinar los riesgos de terceras partes involucradas en el proyecto (punto 23, p. 26)

#### **4.3. Principios del Ecuador.-**

Los Principios del Ecuador (PE) fueron adoptados el 4 de junio de 2004 por 10 bancos internacionales.<sup>142</sup> A fecha de abril de 2013 hay 79 instituciones financieras firmantes

---

<sup>142</sup> [www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com)

de los principios. La última versión corresponde a julio de 2006 aunque se ha iniciado recientemente el tercer proceso de revisión<sup>143</sup>.

Constituyen un conjunto de directrices voluntarias para la promoción de la responsabilidad social y medioambiental en la financiación de proyectos, especialmente en los mercados emergentes. Se pretende que estos principios sirvan como referencia para la aplicación por parte de las Instituciones Financieras signatarias de los Principios del Ecuador (*Equator Principles Financial Institutions –EPFIs*), de sus propias políticas, procedimientos y estándares sociales y medioambientales internos relacionados con sus actividades de financiación de proyectos.<sup>144</sup> Para los proyectos localizados en países que no sean miembros de la OCDE y aquellos localizados en países de la OCDE que no sean de Alto-ingreso<sup>145</sup>, la evaluación hará referencia a las Políticas y Normas de Desempeño de la CFI aplicables al proyecto y a las Guías Generales sobre Medio Ambiente, Salud y Seguridad (*EHS Guidelines*) para el sector de la industria que corresponda. Sin embargo, para los países de la OCDE de Alto ingreso se considera aceptable la aplicación de la legislación local o nacional. En todo caso, deberá también cumplirse la legislación del país de acogida.

Los Principios se aplican a toda la financiación de proyectos nuevos a nivel mundial con un coste total de capital de 10 millones de dólares o más, y en todos los sectores

---

<sup>143</sup> Como los PE de 2003 estaban basados en las Políticas de Salvaguarda de la CFI, cuando se revisaron éstas sustituyéndose por las nuevas Normas de Desempeño o *Performance Standards*, se revisaron también los PE en 2006. Algunas de las principales modificaciones fueron éstas:

- se rebajó el umbral de capital de los 50 millones de dólares a 10 millones
- mayores exigencias de consultas, forzando al prestamista a comprometerse con los pueblos indígenas afectados por el proyecto
- inclusión de exigencias de condiciones laborales y de trabajo para los proyectos en países con ingresos bajos y medios
- exigencias de cumplimiento de todas las leyes aplicables locales, estatales y del país de acogida
- exigencia de que los bancos de PE reporten públicamente al menos anualmente sobre la implementación de sus PE.

<sup>144</sup> Según el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital (Basilea II), junio de 2004, <http://www.bis.org/publ/bcbs107esp.pdf>, la financiación de proyectos es “un método de financiamiento en el que el prestamista atiende principalmente a las rentas generadas por un único proyecto como la fuente de reembolso y de respaldo de la posición. Este tipo de financiación se utiliza habitualmente para instalaciones grandes, complejas y costosas que podrían incluir, por ejemplo, centrales eléctricas, plantas químicas, minas, infraestructuras de transporte, medio ambientales y de telecomunicaciones. La financiación de proyectos puede utilizarse para financiar la construcción de una nueva instalación productiva o para refinanciar una instalación ya existente, con o sin mejoras. En dichas operaciones es habitual que los reembolsos efectuados al prestamista procedan de forma exclusiva (o casi exclusiva) de las rentas generadas por los contratos sobre la producción de la instalación, tales como la electricidad vendida por una central eléctrica. El prestatario suele ser una sociedad de gestión especializada (*Special Purpose Entity –SPE*) cuya única función sea desarrollar, poseer y operar la instalación. Por consiguiente, el reembolso del préstamo depende principalmente de los flujos de caja del proyecto y del valor como colateral de los activos del proyecto”.

<sup>145</sup> Según la clasificación del Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/quienes-somos/clasificacion-paises>

industriales. También se aplican a la ampliación o mejora de instalaciones existentes y a las actividades de asesoría en la financiación de proyectos.

Los PE se basan en las políticas y directrices de la CFI, exigiendo que las instituciones clasifiquen los proyectos como de riesgo social y medioambiental alto (A), medio (B) o bajo (C), como precondition para su financiación.

Para adoptar los PE, los bancos simplemente publican un comunicado de prensa afirmando su intención de seguir estas normas. No existe un organismo oficial que certifique o controle la adopción o implementación de los PE –cualquier banco puede adoptar los PE y cumplir o no con sus principios. Sin embargo, hay una Secretaría, que recae en un miembro del Banco y que asume la responsabilidad de mantener la web oficial y ayudar a las nuevas instituciones financieras con la adopción de los principios.

Para todos los proyectos evaluados de categoría A o B, los prestatarios tendrán que realizar una Evaluación Socio-Ambiental que deberá proponer medidas de mitigación y gestión apropiadas a la naturaleza y escala del proyecto. Con los proyectos de categoría A, y para los de Categoría B en países no miembros de la OCDE y los localizados en países miembros de la OCDE que no sean de alto-ingreso, el prestatario tendrá que preparar un Plan de Acción que describirá las acciones de mitigación específicas para manejar los impactos y riesgos identificados en la Evaluación. Los prestatarios establecerán también un Sistema de Gestión Social y Ambiental para la administración de estos impactos, riesgos y acciones correctivas.

Las obligaciones del prestatario se incorporarán a un contrato en los documentos de financiación, de tal manera que las EPFI pueden exigir al prestatario su cumplimiento o reservarse el derecho de tomar medidas de reparación.

Siguiendo esta misma categorización, para los proyectos de categoría A, y según corresponda para los proyectos de categoría B, localizados en países no miembros de la OCDE y los localizados en países OCDE que no sean de Alto-ingreso, se consultará a las comunidades afectadas, bien por el gobierno, el prestatario o un tercer experto. A este fin, “la documentación de la Evaluación y el Plan de Acción, o síntesis no técnicas de los mismos, serán puestos a disposición del público por el prestatario por un período mínimo razonable en el idioma local de las comunidades afectadas y en una forma culturalmente apropiada.”

Del mismo modo, se establecerá un mecanismo de queja proporcional a los riesgos e impactos adversos del proyecto, como parte del sistema de gestión, del que se informará a las comunidades afectadas por el proyecto.

Resulta interesante destacar aquí, como apunta el propio documento de los Principios del Ecuador que la consulta deberá ser “libre”, esto es, sin coerciones o intimidaciones externas; “previa” con divulgación oportuna de información; e “informada” proporcionando la información importante, inteligible y accesible durante todas las fases del proyecto y no solamente en las etapas iniciales.

Como ha afirmado BankTrack<sup>146</sup> uno de los problemas más importantes de los PE es que carecen de mecanismos para asegurar que los bancos firmantes integran adecuadamente los PE en sus sistemas operativos, creando por tanto, un incentivo para la adopción de los PE sin ninguna supervisión sobre cómo estas políticas y sistemas están siendo implementados de banco a banco.

En el mismo sentido se han manifestado Scholtens y Dam<sup>147</sup>, para quienes no está claro si los bancos que adoptaron estos principios tienen políticas diferentes de los que no los adoptaron y si se comportan de forma coherente con los principios<sup>148</sup>. Estos mismos autores concluyen, en línea con lo que hemos tenido ocasión de ver en el capítulo II, que los accionistas de cada entidad no respondieron de forma significativa al anuncio de adopción de los Principios por la entidad financiera, lo que implica que los accionistas esperaban que tal anuncio no afectase al valor accionario<sup>149</sup>.

Junto a este problema subsisten más críticas. El lenguaje utilizado en los Principios deja mucho margen para la discrecionalidad de cada banco en su aplicación. Así por ejemplo, en el principio 9 se establece:

*“para garantizar el seguimiento y la provisión de información continuados a lo largo de la vida del préstamo, las EPFI deberán, para la totalidad de los proyectos de la Categoría A, y según corresponda, los proyectos de la categoría B, se requiere la designación de*

---

<sup>146</sup> BankTrack, *Equator Principles II, NGO comments on the proposed revision of the Equator Principles*, April 26, 2006.

<sup>147</sup> Scholtens B., Dam L., “Banking on the Equator. Are Banks that Adopted the Equator Principles Different from Non-Adopters?”, *World Development*, Vol. 35, n1 8, pp- 1307-1328, 2007.

<sup>148</sup> Aunque también reconocen que la adopción e implementación de los principios implica costes y que hay numerosos bancos que no los han suscrito.

<sup>149</sup> Esto puede relacionarse con el pequeño tamaño del paquete accionario financiado en relación con el conjunto de actividades del banco.

*un experto ambiental y/o social independiente, o exigir que el prestatario contrate expertos externos cualificados y experimentados para verificar su información de seguimiento la cual pueda ser compartida con las EPFI.”*

Es decir, en lugar de poner la carga de la prueba de control sobre el prestamista, permite al prestatario contratar a terceros para realizar la evaluación medioambiental del proyecto, con el consiguiente potencial conflicto de intereses.

Por su parte, el principio 10 establece el compromiso de cada EPFI de informar anualmente y de forma pública sobre sus procesos y experiencia en la aplicación de los PE. Este informe –tal como dice la nota a pie de página de los principios - *debería* incluir como mínimo el número de transacciones valoradas por cada EPFI, incluyendo la categoría acordada a las transacciones (y puede incluir un desglose por sector o regiones) e información sobre su implementación. De nuevo la palabra “debería” mina la fuerza de este principio puesto que permite a los bancos firmantes ignorar si lo desean, esta provisión clave.

Por otra parte, y siguiendo a BankTrack, incluso en el supuesto de que un banco decida informar sobre sus transacciones, ¿qué grado de veracidad hay que otorgarle? El proyecto específico no se identifica, por lo que un banco puede exagerar el número de transacciones que superaron el *screening* para apaciguar a las ONG que cuestionan si el banco está aplicando las PE a sus políticas de préstamo.

Finalmente, el banco firmante puede interpretar este compromiso de reporte anual de muchas formas. Puede publicar un informe anual que esté disponible al mismo tiempo y en el mismo sitio que su informe anual; o puede añadir una o dos frases sobre su experiencia de los PE en un comunicado de prensa en su web, o incluso, puede optar por ignorar completamente este principio. No hay una descripción que exija al Banco cómo hacerlo. El principio es voluntario y la adopción de los PE no exige que el banco siga todas sus directrices. Tampoco existe multa para la violación o ignorancia en la aplicación de uno o todos de estos principios<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> BankTrack, op.cit.

#### 4.4. Conclusiones.

El Banco Mundial ha liderado el papel de las instituciones internacionales en la adopción de políticas de protección social y medioambiental y en materia de pueblos indígenas, estándares que han sido emulados por otras instituciones como el Banco Asiático e Interamericano de Desarrollo y las agencias de crédito a la exportación.

En el caso particular de las políticas de salvaguardia de la CFI, aunque sigan estando muy contestadas, constituyen un marco de referencia en materia de pueblos indígenas, reasentamientos voluntarios y evaluación de impacto medioambiental, y su penetración global, incluyendo la Declaración de Río, la Agenda 21 y la *World Commission on Environment and Development*, las han convertido en derecho consuetudinario<sup>151</sup>.

Su carácter multilateral y la relevancia de los proyectos financiados ha multiplicado el efecto de la influencia y la presión de los grupos defensores del medio ambiente y de los derechos de los pueblos indígenas, que ha sido fundamental para el avance y la mejora de las normas. A estas críticas no han sido ajenas las propias evaluaciones de impacto del Banco, que si bien han arrojado efectos positivos sobre su cumplimiento, han detectado áreas de mejora y han supuesto un poderoso incentivo para su desarrollo futuro.

Del mismo modo, ha sido positivo el rol del Panel de Inspección que permite que las personas afectadas por los proyectos cuestionen si el Banco ha seguido sus propias políticas, incluyendo las de salvaguardia.

Subsisten no obstante, importantes obstáculos para su efectividad y asunción generalizada y ello, en ámbitos de distinto orden.

Quizás el obstáculo más difícil de soslayar proceda de su ubicación en el contexto internacional. Algunos autores, como Birdsall<sup>152</sup> apuntaron ya en el año 2006, que el factor de carga asociado al cumplimiento extra de las medidas de las políticas de salvaguardia, junto con el lento proceso y los costes de los préstamos del banco, hace que éstos sean cada vez menos atractivos en un contexto de competencia internacional. Consciente de la dependencia financiera que el Banco tiene en sus

---

<sup>151</sup> Kingsbury, B., "Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples," en Goodwin-Gill G. and Talmon S. (eds), *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford, 1999.

<sup>152</sup> Op.cit.

prestatarios de ingresos medios, el Banco intentó reducir los costes y el calendario para los préstamos del Banco, eligiendo el establecimiento de la CSA, lo que minó el acercamiento de cumplimiento establecido en sus normas de salvaguardia.

Este posible obstáculo puede contemplarse desde una perspectiva distinta desde la emergencia de la crisis financiera. El hecho de que haya aumentado la dependencia financiera de los prestatarios de países de rentas altas hacia el Banco, ha reforzado la justificación de mantener los estándares de las normas de salvaguardia, que suponen a medio y largo plazo un “valor añadido” a los préstamos del Banco, así como una garantía adicional en un contexto de mayores riesgos.

La eficacia de estos estándares ha sido demostrada por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco (IEG): así, según datos del IEG<sup>153</sup>, entre 1999 y 2008, los efectos sociales y medioambientales fueron significativos en la mitad de los proyectos financiados por el Banco Mundial (1.402 proyectos con compromisos valorados en 109 billones de dólares); en el 88 % de los proyectos financiados por la CFI (1.662 con compromisos por valor de 35 billones de dólares) y 217 garantías por la Agencia Multilateral de Inversiones.

No obstante, su efecto cascada sobre la sostenibilidad podría aumentarse considerablemente si se llevaran a cabo ciertas reformas tanto en las salvaguardias del Banco Mundial como en los estándares de la CFI y la MIGA.

El informe del IEG hace una evaluación de cada uno de los dos marcos, el del Banco Mundial y de la CFI, analizando las fortalezas y debilidades de uno y otro, que por otra parte, se han trasladado a la práctica de muchas ECA. En primer lugar, el IEG constata que las salvaguardias del Banco contemplan exigencias obligatorias, con medidas de mitigación diseñadas para establecerse previamente a la aprobación del proyecto. La valoración de los estándares de desempeño se consideró buena en la fase de valoración de los proyectos pero se apreciaron debilidades en la adecuada supervisión y control de los resultados, especialmente en los proyectos de riesgo medio. El trabajo recomienda el establecimiento de incentivos institucionales y exigencias de organización para asegurar una atención equivalente en las fases de aprobación y de supervisión.

---

<sup>153</sup> IEG, World Bank, *Evaluative Directions for the World Bank Group's Safeguards and Sustainability Policies*, Evaluation Brief 15, 2011.

El IEG confirmó que hubo una supervisión satisfactoria solamente en dos tercios de la cartera del Banco; un tercio registró un control y evaluación poco satisfactorios. Los Informes de Implementación raras veces proveen de información sobre resultados sociales y medioambientales. Si bien la calidad de la supervisión es mejor en los proyectos de categoría A, de los que cuatro quintos fueron supervisados, el cumplimiento fue bajo en los proyectos de categoría B y los proyectos de intermediarios financieros (categoría FI). Aunque esto refleja una mayor atención a los proyectos de alto riesgo, no implica que todos los proyectos de categoría A tengan que seguir las salvaguardas diseñadas y aprobadas en la fase de aprobación del proyecto. No obstante, se apreció que algunos proyectos habían realizado un esfuerzo para readaptar el diseño de las salvaguardas ante un cambio en las circunstancias del proyecto.

El IEG registra tres tipos de deficiencias en la supervisión. La primera, que los proyectos con sustancial impacto (categoría B) no están siendo adecuadamente supervisados y controlados. La mayoría de éstos se delegan a los sectores respectivos con la justificación de aumentar la eficiencia y la apropiación de los resultados. Esto tiene el efecto perverso de que los efectos de las salvaguardas queden sin supervisar en un gran número de proyectos. En segundo lugar, los proyectos del Banco que tienen en cuenta los impactos sociales y/o medioambientales durante la valoración del proyecto, son menos supervisados incluso que los proyectos con un plan de mitigación de impactos. En tercer lugar, la calidad de la supervisión de las salvaguardas es muy desigual por regiones.

La evaluación y el control son los aspectos más débiles de la supervisión del Banco Mundial. La debilidad se debe a la falta de especificidad de los indicadores de control, la falta de inversión y atención a la capacidad de control del cliente y un pobre seguimiento durante la supervisión puesto que los especialistas en temas sociales y medioambientales son escasos y no están suficientemente integrados en los equipos de supervisión.

Aunque las salvaguardias sociales del Banco Mundial ayudan a mitigar las consecuencias de los proyectos, su limitada cobertura temática es problemática. Las actuales salvaguardias sociales del Banco no proveen de adecuada cobertura a los impactos sobre las comunidades, sobre las condiciones laborales, de salud y seguridad disposiciones éstas que sí se contemplan en los estándares de desempeño de la CFI y la MIGA. Esta estrecha cobertura de las salvaguardas sociales en los proyectos del

Banco, comparados con la CFI y la MIGA, lleva a subestimar los riesgos y, en algunas instancias, a evitar el riesgo cuando se percibe que las salvaguardias no abordan los riesgos más relevantes.

El Banco necesita revisar los mecanismos de supervisión, alinear incentivos, responsabilidad y rendición de cuentas para asegurar una adecuada supervisión y control, aumentando los incentivos al personal del banco y los recursos para mejorar la eficiencia de estos procesos.

En el caso de la CFI, la principal debilidad son los mecanismos de supervisión. Por una parte, la información con la que cuenta la CFI es la aportada por el solicitante,

En cuanto al seguimiento y control, éstos recaen en los propios beneficiarios sin verificación por terceros. Las visitas de campo por parte de la CFI y los informes anuales de control del cliente son los principales instrumentos de control del proyecto. La CFI exige a sus clientes que realicen un informe anual de control pero el primer informe anual del cliente se presenta seis meses después del primer año de aprobación del proyecto, con lo que la revisión *ex post* de los estándares de desempeño se realiza al menos dos años después de la aprobación del proyecto.

Por otra parte, se ha demostrado que cerca del 30% de los especialistas en temas sociales y medioambientales consideraron inadecuada la calidad de estos informes de los clientes. Así, sobre una muestra aleatoria de 28 proyectos, solamente el 50% tenían informes anuales satisfactorios.<sup>154</sup>

Por otra parte, la falta de criterios claros y objetivos para valorar los proyectos también afecta la calidad y consistencia de la categorización de los proyectos del Banco. En principio, la entrada en vigor de los estándares de desempeño afectó de forma variable a la cartera de las categorías de proyectos pero no al número de compromisos. En la cartera de la CFI, el porcentaje de proyectos de categoría A desde la introducción de los estándares de desempeño, descendió del 6 al 3% de los proyectos, pero siguió invariable en cuanto a la cantidad de compromisos. Los proyectos de categoría B, representaron el 50% y los de categoría C bajaron del 20 al 12%, mientras que los de categoría FI aumentaron de 27 al 35% como resultado del cambio de la política de la

---

<sup>154</sup> IEG, op. Cit.

CFI desde la financiación directa de proyectos a la intermediación financiera, financiación de proyectos de comercio y capital social.

Además según el IEG, la revisión de la cartera del Banco revela inconsistencias en la categorización: la categorización no está siempre determinada por el riesgo de un proyecto; ni tampoco está basada en el uso de criterios objetivos para valorar los riesgos sociales o medioambientales. El IEG encontró errores de exclusión causados por la subclasificación en proyectos de categoría B que deberían haber sido de categoría A y errores de inclusión en categoría A que deberían haber sido B, esto es, una tendencia hacia la elusión del riesgo por una sobrecategorización cuando los impactos no eran conocidos en la fase de valoración.

Pues bien, como hemos apuntado, muchas de estas mismas deficiencias nos las encontraremos en la práctica de la mayoría de las ECA de la OCDE, que han asumido los criterios de la CFI y el Banco Mundial como modelo.

#### **4.5. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE): *Common approaches to the environment and Officially Supported Export Credit***

El 18 de diciembre de 2003 el Consejo de Ministros de la OCDE publicaba la primera versión de la Recomendación sobre Enfoques Comunes sobre el Medio Ambiente y el Crédito a la Exportación con Apoyo Oficial o “*Common Approaches to the Environment and Officially Supported Export Credit*”, que sería revisada en posteriores ocasiones siendo la última versión de junio de 2012<sup>155</sup>.

El propósito de esta Recomendación era garantizar que todos los países miembros tuvieran en cuenta los aspectos medioambientales en la evaluación de los proyectos de crédito a la exportación con plazo de amortización de dos años o más financiados con recursos públicos. Las sucesivas modificaciones han ido ampliando el ámbito material de estas recomendaciones; así, la revisión de 2007 vino a ampliar algunos estándares bajo los cuales debían ser evaluados los proyectos, incorporando los más reconocidos del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, y por otra parte se clarificaban algunos aspectos técnicos que habían quedado ambiguos en la última versión. Por su parte, la revisión de 2012 incorpora el reconocimiento explícito de los impactos sociales que antes aparecían subsumidos dentro de la categoría medioambiental y actualiza los estándares de referencia incorporando las nuevas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales de 2011, y el Informe Ruggie de 16 de junio de 2011<sup>156</sup>.

La unificación de criterios entre las agencias de crédito a la exportación y la creación de un terreno de juego común se establece claramente en los objetivos de la recomendación, citando entre otros:

- La promoción de la coherencia de políticas en relación con los créditos oficiales a la exportación y las políticas de medioambiente, cambio climático y derechos sociales y humanos<sup>157</sup>,

---

<sup>155</sup> TAD/ECG (2012)5, OCDE (2012) “Aproximaciones Comunes en relación al Medioambiente y los Créditos a la Exportación financiado por Instituciones Públicas”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, disponible en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>156</sup> “Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework”.

<sup>157</sup> El 25 de octubre de 2012 el Parlamento Europeo adoptó una resolución para mejorar la coherencia de Políticas para el Desarrollo con las políticas de la UE. En ella se afirma que las políticas comerciales y de inversión necesitan basarse en estándares obligatorios en áreas como los Derechos Humanos, medioambiente y derechos sociales. En muchos Estados miembros los estándares aplicados a las políticas de desarrollo no se aplican todavía a las políticas de crédito a la exportación. Resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2012 sobre el Informe de la Unión Europea de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (2012/2063 (INI)).

- La promoción de la eficiencia de los procedimientos de apoyo oficial asegurando que la carga administrativa de los solicitantes y las agencias de crédito a la exportación sea proporcional con los objetivos de protección de la recomendación.
- La promoción de buenas prácticas sociales y medioambientales y procesos para los nuevos proyectos y las operaciones que se beneficien de créditos oficiales.
- El desarrollo de procedimientos y procesos comunes para la evaluación social y medioambiental de las agencias de crédito a la exportación.

Para ello se apoya en unos principios básicos:

- mejorar la transparencia, la predecibilidad y responsabilidad en la toma de decisiones mediante la información de algunos aspectos ambientales,
- alentar la prevención y mitigación de los impactos ambientales negativos,
- mejorar la evaluación de los riesgos financieros incorporando la evaluación de los riesgos ambientales y sociales.

No obstante, y al tratarse de una recomendación no es jurídicamente vinculante dejando un amplio margen para la discrecionalidad estatal. A juicio de Fern y EcaWatch Europe<sup>158</sup> el marco de los Enfoques Comunes resulta todavía insuficiente para la valoración adecuada de los proyectos conforme a las disposiciones de la acción exterior de la UE, identificando cinco fallas de implementación:

- En primer lugar, los enfoques comunes no reflejan correctamente los objetivos medioambientales y de Derechos humanos de las Directivas comunitarias, al no exigir una valoración del impacto en Derechos humanos frente a la Carta de Naciones Unidas. Conviene recordar también que la Comisión Europea confirmó que la Carta Europea de Derechos Fundamentales se aplica a la acción exterior de los Estados miembros así como a las instituciones de la UE.<sup>159</sup>
- No son jurídicamente obligatorios y al contener una cláusula –el art 28- que permite a las ECA derogar las disposiciones de los Enfoques Comunes,
- La revisión social y medioambiental que exigen los Enfoques Comunes se centra en cada proyecto y no a nivel de país,

<sup>158</sup> Fern, EcaWatch Europe, “Still Exporting Destruction – A civil society assessment of Export Credit Agencies’ Compliance with EU Regulation (PE-CONS 46/11), 2013.

<sup>159</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:EN:PDF>

- La principal referencia de los Enfoques Comunes en Derechos Humanos son los estándares de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional que no está alineada con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos o sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y que no exige valoración de impacto en esta materia.
- No establecen un mecanismo de quejas ni de resarcimientos en caso de violaciones de Derechos Humanos.

El procedimiento establecido en los Enfoques Comunes es similar al de la CFI. El solicitante tiene que realizar una declaración sobre las características esenciales del proyecto. A partir de esta información y de la obtenida por otras vías, se realiza el filtrado o *screening* de todas las solicitudes, tan pronto como sea posible en el proceso de valoración de riesgos.

A partir de aquí la clasificación se establecerá para todos los proyectos ubicados en zonas sensibles, y para todos los proyectos que iguallen o superen los 10 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG)<sup>160</sup>. Por su parte, las solicitudes relativas a proyectos existentes cuya financiación oficial supere los 10 millones de DEG, se establece la alternativa de valorar los riesgos sociales y medioambientales potenciales, o alternativamente, clasificarlas conforme al procedimiento de la sección IV.

Los proyectos deben clasificarse en una de las tres categorías definidas según el impacto ambiental y social previsible del proyecto:

- Categoría A: un proyecto se clasifica como categoría A si tiene el potencial de tener significativos impactos medioambientales y/o sociales adversos. Estos impactos pueden afectar a un área más amplia que el área de ubicación del proyecto. La categoría A debería en principio, incluir proyectos en sectores sensibles o localizados cerca de áreas sensibles. Para estos proyectos, los Miembros requerirán un Estudio de Impacto Social y Ambiental (*Environmental and Social Impact Assessment*, ESIA).

---

<sup>160</sup> Los derechos especiales de giros (DEG, en inglés *Special Drawing Rights*: SDR) es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros. El equivalente del DEG en dólares de EE.UU. se publica diariamente en el sitio del FMI en Internet y se calcula sumando determinados montos de las cuatro monedas de la cesta valorados en dólares de EE.UU., sobre la base de los tipos de cambio cotizados a mediodía en el mercado de Londres. Los DEG se pueden intercambiar por monedas de libre uso y son utilizados en el comercio internacional y las finanzas <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sdrs.htm>

- Categoría B: cuando el proyecto tiene unos potenciales impactos sociales y/o medioambientales menos adversos que en la categoría A, por lo general circunscritos al área del proyecto. Estos impactos por lo general son reversibles y fácilmente mitigables.
- Categoría C: cuando el proyecto es probable que tenga impactos sociales y/o medioambientales mínimos o no adversos.

Los Estados miembros deben indicar a los solicitantes del proyecto el tipo de información que les requieren y cuando sea necesario, la Evaluación de Impacto Social y Medioambiental (ESIA, por sus siglas en inglés) –necesaria en todos los proyectos de categoría A-. La información proporcionada debería incluir una descripción del proyecto y de su contexto geográfico, ecológico, y social y temporal; los potenciales impactos sociales y/o medioambientales, los estándares, prácticas y procesos que las partes pretenden aplicar y en su caso, los resultados de las consultas públicas con los grupos de interés.

La mayoría de los procesos de selección se basan en cuestionarios y listas de verificación que son suministrados por el exportador o patrocinador, junto con la solicitud de cobertura.

Los estándares de referencia para la valoración de los proyectos por parte de los Estados incluirán las Políticas de Salvaguardia del Banco Mundial, los Estándares de Desempeño de la CFI y las Directrices sobre salud y seguridad del Banco Mundial, y alternativamente, cuando los Estados lo consideren oportuno, se podrán tener en cuenta estándares más altos como los de la Unión Europea.

El carácter finalista y flexible de la Recomendación se manifiesta en el reconocimiento de que algunos de estos estándares dejan margen de tolerancia con los objetivos globales que pretenden. E incluso, en casos excepcionales, se permite que los Estados excepcionen la aplicación de estos estándares informando al Grupo de Créditos a la Exportación de la OCDE (ECG) de la justificación de estas medidas.

Los términos y condiciones de la concesión de la ayuda se establecerán en los contratos donde se recogerán las medidas para prevenir, mitigar, minimizar o remediar potenciales impactos sociales y medioambientales adversos. Corresponde al Estado

asegurar la puesta en práctica de estas medidas, así como la petición de informes ex post o de cualquier otra información relevante para asegurar el adecuado cumplimiento de las medidas programadas en el caso de los proyectos de categoría A. No obstante, los términos recogidos en la Recomendación no son nunca obligatorios.

Se otorga discrecionalidad a los Estados para adoptar las medidas que estimen apropiadas en caso de incumplimiento por el beneficiario de la ayuda oficial y en la exigencia a los promotores del proyecto para controles o informes ex post sobre los impactos ocasionados y sobre la puesta a disposición de las comunidades locales afectadas por el proyecto de la información pertinente.

El intercambio y publicidad de la información se considera un tema sensible en un contexto de competencia internacional en el que operan las agencias y la obligada confidencialidad de determinados aspectos mercantiles. En función de ello, los términos de publicidad se establecen solamente para los proyectos de categoría A y en términos muy laxos: la publicidad *debería* comprender información sobre el nombre del proyecto, localización, descripción y detalles (como por ejemplo un resumen de la ESIA) o dónde puede localizarse esta información (punto de contacto del patrocinador o una web) al menos 30 días antes de la aprobación de la concesión de ayuda.

En caso de que tal información no se haga pública los miembros deberían explicar las circunstancias que justifican esta decisión. El reporte de los proyectos clasificados como categoría A y B que hayan recibido finalmente financiación, deben comunicarse al ECG al menos cada seis meses.

Umbrales y criterios de exención. En algunos casos, las ECA emplean criterios para eximir a determinados tipos de transacciones del ámbito de aplicación de las guías ambientales. Estas excepciones se deben bien a razones de economía (escasez de recursos humanos técnicos o de tiempo), o para mejorar la eficiencia del sistema al no aplicar las normas a los proyectos en los que no son aplicables. En base a ello, antes de iniciar el procedimiento de evaluación ambiental y social, la mayoría de las ECA usa umbrales para determinar qué solicitudes precisan una evaluación más exhaustiva.

Esta práctica se basa en la presunción de que los proyectos de un determinado valor o por debajo de un cierto período de préstamo por lo general no tendrán efectos adversos importantes, o que el potencial impacto negativo no justificaría los costos adicionales impuestos por un examen en profundidad. Por ejemplo, la alemana Euler Hermes, el

JBIC japonés o el Banco Ex-Im de EE.UU. proporcionan umbrales como primer criterio de selección. El japonés JBIC limita la selección sólo a los proyectos de más de 10 millones de DEG. El Ex-Im Bank requiere que todos los proyectos por valor de más de \$ 10 millones o plazo de amortización de 7 años o más deben estar acompañados de documentos que permitan determinar si es necesaria una revisión ambiental, mientras que los pequeños proyectos son evaluados internamente. COFACE, de Francia, por el contrario, utiliza un breve pre-cuestionario para obtener una primera indicación de los impactos potenciales. Si el proyecto se encuentra en o cerca de un sitio ecológicamente sensible, o si el valor del contrato está por encima de 10 millones de euros, se ha de presentar un cuestionario de evaluación de impacto más amplio. Sin embargo, COFACE exime a los proyectos de la aviación (que constituyen una gran parte de sus proyectos) de los procedimientos normales de evaluación ambiental y la divulgación de información. Por último, la EFIC de Australia y el ECGD británico no utilizan los umbrales, sino que filtran todas las transacciones, independientemente de su valor o el país receptor. Sin embargo, se excluyen el ECGD excluye los sectores aeroespacial y de defensa.

Para realizar la *Evaluación de Impacto Ambiental* hay que tener en cuenta en todo caso los estándares del país de destino y las Políticas Operacionales del Banco Mundial y cuando se considere adecuado, las Políticas y Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional. También se tendrán en cuenta los estándares de los Bancos Regionales de Desarrollo, cuando el proyecto tenga financiación de alguna de estas instituciones, o cualquier estándar internacional más exigente que los anteriores, como los de la Unión Europea. Junto a ello, el proyecto deberá cumplir con los estándares sectoriales específicos del Grupo Banco Mundial o cualquier otro estándar internacional reconocido para sectores no cubiertos por esta institución. En casos excepcionales, un Estado puede decidir apoyar un proyecto que no cumpla estos estándares en cuyo caso, se habrán de justificar los estándares aplicados.

Para los proyectos de la categoría A, los solicitantes deben acompañar la Evaluación de Impacto Ambiental junto con los estudios y la información relevante sobre la que ésta se apoya. En el Anexo I de la Recomendación se recoge un listado ilustrativo de proyectos de categoría A y en el anexo II se incluye un modelo de dicha Evaluación. En cambio, para los proyectos de la categoría B no siempre es obligatorio realizarla, aunque se puede exigir según cuáles sean sus características. En ningún caso hay obligación para los proyectos de la categoría C.

Al evaluar el proyecto la institución pública de financiación debe sopesar el contenido y alcance de la información aportada y, en su caso, exigir información complementaria si lo considera oportuno, y medir la oportunidad y alcance de las medidas de evitación, mitigación y/o reparación de los daños previstos. Si el proyecto se aprueba bajo ciertas condiciones, la institución debe asegurar que se han adoptado los procedimientos adecuados para la implementación del proyecto y de las condiciones establecidas, y en caso de que no se cumpla con dichas exigencias, adoptar las acciones apropiadas. Sin embargo, como veremos, este punto tiene en casi todos los países un nivel de implementación muy bajo<sup>161</sup>.

Existen una serie de criterios de exclusión que se utilizan para identificar los proyectos o sectores que generalmente no son elegibles, en base a preocupaciones de seguridad jurídica, política o internacional. La mayoría de las ECA incluyen cláusulas que exigen el cumplimiento de acuerdos ambientales multilaterales, tales como el Protocolo de Montreal, la Convención de Viena sobre sustancias que agotan la capa de ozono o la Convención sobre el Comercio de Especies en Peligro de Extinción (CITES). Así la australiana EFIC, la canadiense EDC o la ERG suiza insisten en el cumplimiento de estos convenios. En Australia, la lista de proyectos elegibles se restringe aún más por la reglamentación aduanera del gobierno australiano, que identifica los materiales, o sustancias prohibidos que no son considerados cuando se seleccionan los proyectos, y por lo tanto no estarían incluidos en consideraciones medioambientales. Por el contrario, la canadiense EDC o COFACE no tienen normas generales para la exclusión de los proyectos.

En sentido inverso, algunas agencias han puesto en marcha programas específicos para financiar proyectos medioambientales. Aunque los sectores elegibles son diferentes en las ECA, por lo general incluyen instalaciones de tratamiento de agua, eliminación de residuos, proyectos que mejoran la eficiencia energética o energías renovables. Ejemplos de este tipo de programas son el del Ex-Im Bank que apoya proyectos de energía hidroeléctrica como fuente de energía renovable o el programa del JBIC para apoyar la conservación del medio ambiente. La alemana Euler Hermes da prioridad a exportaciones que promuevan tecnologías medioambientales, por ejemplo, en energías renovables. Del mismo modo, la británica ECGD ha creado un programa para fomentar las exportaciones de bienes de energía renovable, en particular a las economías emergentes

---

<sup>161</sup> Friends of the Earth France, *Annual Review*, 2006.

En cuanto a los requisitos de publicidad, se afirma, aunque sin carácter imperativo, que los Estados miembros deberán promover que los patrocinadores de los proyectos publiquen los informes *ex post* y toda la información relacionada: “*Members should, where appropriate, encourage project sponsors to make ex post monitoring reports and related information publicly available*”.

En cuanto a la política de publicidad e intercambio de información, los Estados miembros deberán:

- publicar los principios que rigen su política y procedimientos medioambientales,
- intercambiar información con otros Miembros sobre proyectos cofinanciados, y sobre proyectos en tramitación, con el fin de alcanzar posiciones comunes sobre la evaluación de los proyectos. Para los proyectos de Categoría A, difundir públicamente información sobre el proyecto (nombre, ubicación, descripción e información medioambiental disponible) y poner a disposición del público la información medioambiental del proyecto al menos 30 días antes del compromiso definitivo sobre la cobertura de la operación; exigir que se ponga a disposición del público la EIA; y cuando no se haga pública esta información medioambiental, justificar por qué (aunque esto está sujeto a las limitaciones de información que establezcan los exportadores).
- publicar, al menos anualmente, información sobre pólizas emitidas para proyectos de categoría A y B.

Además, se deben intercambiar opiniones regularmente con la sociedad civil incluyendo a ONG, industria, sindicatos, empresarios sobre la aplicación de estas recomendaciones y compartir experiencias con Estados no miembros para aumentar la sensibilización sobre la Recomendación.

La transparencia y la divulgación de información son condiciones previas esenciales para el aumento de la sostenibilidad y de una mayor eficiencia en la formulación de políticas. La transparencia implica un mayor acceso a la información, así como mayor conciencia de los problemas o las políticas. Operativamente, se requiere que se asegure el derecho a la información (a través de una amplia difusión de las actividades para el público en general y a las partes interesadas, o a través de las normas de divulgación). En el contexto de la ECA, la transparencia implica una clara y abierta trazabilidad de toma de decisiones en la aprobación y ejecución de un proyecto

apoyado. Las decisiones adoptadas en el proceso, así como el peso de los diferentes objetivos compensatorios, tienen que ser comunicados y documentados para el público de una manera clara y comprensible. Esto incluye información sobre la información fuentes utilizadas y la evaluación de opciones alternativas.

La transparencia y la divulgación de información han sido objeto de una de las principales críticas por parte de la sociedad civil: las organizaciones no gubernamentales han acusado a las ECA de un secretismo excesivo, exigiendo la disponibilidad de la información teniendo en cuenta que las ECA están operando con dinero público. Por su parte, las ECA se escudan en la necesidad de mantener en secreto información confidencial y muy sensible al entorno altamente competitivo en el que operan.

En cuanto al segundo aspecto, relativo a la información sobre los impactos ambientales y sociales de los proyectos apoyados, hay una tendencia general hacia una mejor divulgación de la información. Algunas ECA publican las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) para proyectos de categoría A ya sea en sus sitios web o las envían por correo a demanda, ya sea como versiones completas o resúmenes. Este enfoque se practica por ejemplo, por el Ex-Im-Bank, la EFIC australiana o el JBIC japonés. Del mismo modo, la EDC de Canadá y la británica ECGD no publican la EIA, por razones legales, sino que animan a sus exportadores para que pongan los EIA disponibles bajo petición. Otras ECA publican sólo piezas seleccionadas de la información, por ejemplo, Euler Hermes o la ERG suiza, que incluye una lista de proyectos que reciben apoyo, la identificación del exportador, patrocinador, la duración, el país y el importe.

Una cuestión importante sobre la política de divulgación es no sólo la medida en que la información se hace disponible, sino su duración. La EFIC de Australia, el JBIC, la ECGD y el Ex-Im Bank han progresado en este aspecto, proporcionando información ambiental de los proyectos antes de la aprobación final. La australiana EFIC facilita comentarios durante un período de consulta pública de 45 días, durante los cuales está disponible el EIA realizado por el patrocinador del proyecto y abierto a los comentarios a través del sitio web de la EFIC.

La transparencia por sí sola no garantiza un diálogo constructivo, sino que es necesario acompañarla de la participación de los principales interesados. La participación del público puede ir desde la función relativamente pasiva de intercambio de información, a

través del trabajo de grupos o reuniones, a participar activamente en el análisis y establecer la agenda.

En los últimos años, ha habido una tendencia a enfoques más proactivos en la participación del público en un determinado número de ECA. En algunos casos, la participación de los interesados es activamente alentada por las ECA frente al tradicional escudo de la defensa de la confidencialidad del negocio. Esta tendencia es más pronunciada en Japón y los EE.UU., pero también hay ejemplos interesantes en el Reino Unido, Francia y Australia.

Una de las razones para el aumento de la apertura a la participación pública es que el riesgo para la reputación de un proyecto conflictivo, que en ocasiones puede verse bloqueado por la oposición pública, y el riesgo económico que puede afectar negativamente a la rentabilidad de los exportadores.

La participación del público es posible en formas diferentes y en diferentes etapas de un proyecto:

- Antes o después de la aprobación, o durante la fase de ejecución de un proyecto,
- En la designación o diseño de las guías ambientales.

Del mismo modo, hay distintos actores que deben abordarse:

- Los grupos locales que se verán afectados por los proyectos apoyados,
- Las organizaciones no gubernamentales en el país de origen de la ECA,
- Las empresas que tienen que aplicar las normas ambientales (es decir, patrocinadores y exportadores).

De los tres, la participación de las comunidades locales afectadas debe ser considerado como un punto débil en la aplicación de las directrices ambientales y sociales en algunas ECA. A pesar de que este aspecto ha sido reforzado por la reforma de los estándares de desempeño de la CFI, debe ser mejorado en todas ellas.

Finalmente, en cuanto al control y cumplimiento, destacar que el proceso de monitoreo se lleva a cabo generalmente a través de informes que deben presentar los exportadores, proporcionando información sobre los avances del proyecto y el cumplimiento de la legislación ambiental o social y los acuerdos del contrato.

Por lo general, los requisitos de control serían más amplios para los proyectos de categoría A donde el seguimiento sirve para evaluar si las medidas enunciadas en el EIA se aplican adecuadamente. Sin embargo, sólo la EFIC Australia, la EDC de Canadá y el Ex-Im Bank imponen vigilancia para todos los proyectos de categoría A durante toda la duración del contrato. En algunas ECA, como las anteriores, también se menciona la posibilidad de realizar visitas periódicas durante la fase de seguimiento. El JBIC japonés por lo general exige los planes de seguimiento para todas las categorías A, pero en casos seleccionados también para la categoría B. GIEK de Noruega se reserva el derecho de poner en práctica los procedimientos de control en una base de caso por caso y sólo en proyectos que implican reasentamiento, el monitoreo será obligatorio.

En la mayoría de las ECA, el exportador o el patrocinador del proyecto es responsable de informar sobre el desempeño ambiental de los proyectos apoyados. Por el contrario, el COFACE francés y el ECDG consideran que la mejor opción es la evaluación por terceros independientes.

Las ECA suelen imponer medidas estrictas si los exportadores no cumplen con las normas y los convenios establecidos en el contrato de préstamo. La EFIC australiana, la EDC de Canadá, la japonesa JBIC y el Ex-Im Bank establecen que la cobertura del seguro puede ser retirada si los exportadores incumplen las normas ambientales. Sin embargo, estas medidas tan duras raramente se emplean: en general, las ECA suelen negociar con sus exportadores con el objetivo de acercar los proyectos a los criterios de cumplimiento.

#### **4.5.1. La práctica de las ECA de la OCDE.**

Veamos ahora cuál ha sido la práctica de las ECA de la OCDE en materia de desglose e información sobre proyectos de categoría A y B hasta el año 2009 en materia de medioambiente en los proyectos financiados.

El informe “Créditos a la exportación y el medio ambiente: información sobre proyectos de categoría A y B en 2009”<sup>162</sup>, recoge un análisis de los informes aportados por los Estados miembros, información que comprende:

1. Análisis por número y volumen de proyectos por país
2. Número de proyectos por sectores
3. Volumen de proyectos por sectores
4. Razones para la clasificación
5. Tipo de información ambiental
6. Tipo de normas ambientales aplicadas
7. Factores ambientales clave a tomar en consideración
8. Condiciones aplicadas por el apoyo oficial
9. Divulgación de la información

No reproduciremos todos estos epígrafes, remitiéndonos para ello a los datos del estudio, pero sí conviene señalar varias cuestiones fundamentales.

Se observa, en relación con el número de proyectos registrados y el volumen total por categorías A y B, un ligero descenso de proyectos de categoría A y B, en el año 2009 respecto al año anterior, pasando de 167 a 163. Sin embargo el volumen de estos 163 proyectos supone un incremento del 21%, el mayor volumen desde que se inició la presentación de proyectos.

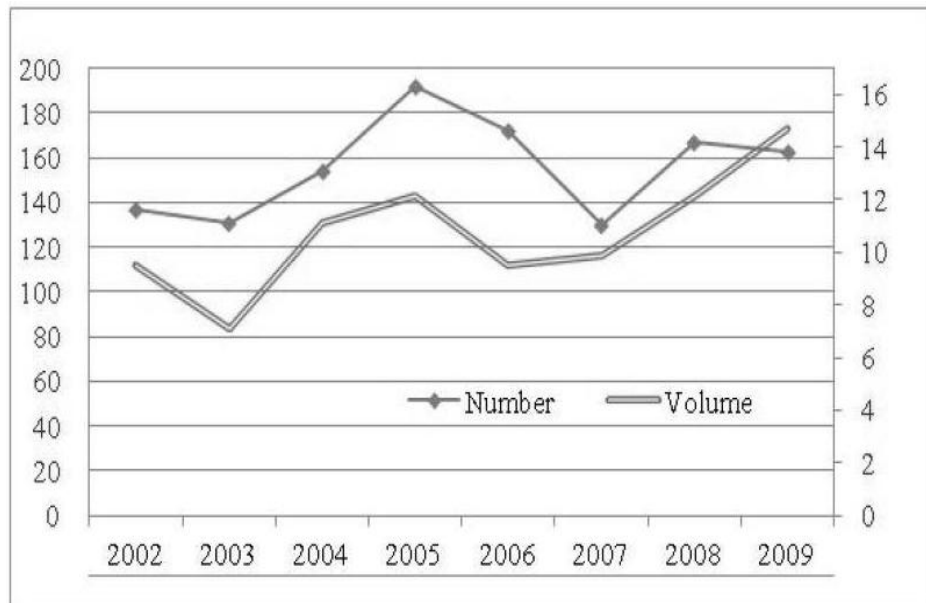
**Tabla 1. Número y volumen (en billones de DEG) de proyectos de Categoría A y B en 2002-2009.**

	Categoría A		Categoría B		TOTAL	
	Número	Volumen	Número	Volumen	Número	Volumen
<b>2002</b>	49	3.94	88	5.56	137	9.50
<b>2003</b>	51	4.24	80	2.88	131	7.11
<b>2004</b>	55	6.48	99	4.63	154	11.12
<b>2005</b>	48	5.62	144	6.53	192	12.16

<sup>162</sup>[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG\(2010\)12/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG(2010)12/FINAL&docLanguage=En)

<b>2006</b>	38	3.82	134	5.65	172	9.48
<b>2007</b>	36	5.74	94	4.12	130	9.87
<b>2008</b>	40	6.49	127	5.64	167	12.12
<b>2009</b>	46	7.78	117	6.90	163	14.68
<b>TOTAL</b>	363	44.12	883	41.92	1.246	86.04

**Tabla 2. Número y volumen (en billones de DEG) de proyectos de Categoría A y B (2002-2009).**



(A) Distribución de los proyectos por categoría (número y volumen)

El número de proyectos clasificados en la categoría A en el 2.009 fue 46, lo que representa un 15% más sobre el total de los clasificados en el 2.008, pero sigue siendo menor que los clasificados desde el 2.002 a 2.005.

**Tabla 3. Número y volumen de proyectos de categoría A y B comunicados en 2009.**

	Categoría A		Categoría B		TOTAL	
	Número	Volumen (Millon. DEG)	Número	Volumen (Millon. DEG)	Número	Volumen (Millon. DEG)
Australia	1	100-250	..	..	1	100-250
Austria	1	50-100	1	100-250	2	210.84
Bélgica	1	10-25	7	184.12	8	100-250
Canadá	3	196.10	4	185.30	7	381.40
República Chec.	3	273.93	..	..	3	273.93
Dinamarca	6	429.26	17	887.67	23	1316.93
Finlandia	2	136.00	3	78.00	5	214.00
Francia	3	123.62	8	751.35	11	874.97
Alemania	6	1355.73	31	2314.83	37	3670.56
Grecia	..	..	..	..	..	..
Hungría	..	..	1	10-25	1	10-25
Irlanda	..	..	..	..	..	..
Italia	3	1277.46	25	1267.87	28	2545.33
Japón	1	50-100	..	..	1	50-100
Corea	3	357.20	..	..	3	357.20
Luxemburgo	..	..	..	..	..	..
Mexico	..	..	..	..	..	..
Países B.	2	19.58	..	..	2	19.58
Nueva Zelanda	..	..	..	..	..	..
Noruega	..	..	1	10-25	1	10-25
Polonia	..	..	2	42.88	2	42.88
Portugal	..	..	..	..	..	..
República Esl.	..	..	..	..	..	..
España	1	100-250	4	64.41	5	250-500
Suecia	1	25-50	2	58.00	3	50-100
Suiza	2	178.65	2	67.49	4	246.14
Turquía	..	..	..	..	..	..
Reino Unido	..	..	1	10-25	1	10-25
EEUU	7	2804.21	8		15	3612.66
Total (29)	46	7780.55	117	6902.15	163	14682.69

En cuanto al análisis del País del proyecto en número y volumen de proyectos, los principales países de destino para los proyectos de categoría A en 2.009 fueron India con 5 proyectos, seguido de Rusia, Arabia Saudita y Turquía con 4 proyectos cada uno.

Por volumen, Papúa Nueva Guinea con 2.130 millones de DEG, seguido de Sudáfrica con 747 millones y Arabia Saudita con 744 millones. En años anteriores los principales destinos fueron Irán (2.003- 2.005), Arabia Saudita (2.006- 2.007) e India (2.008).

Los principales países de destino para los proyectos de la categoría B fueron la Federación Rusia con 20 proyectos, seguido por la Rep. Popular China y Turquía con 10 proyectos cada uno. Por volumen, Rusia con 1.410 millones, México 855 millones y Rep. Popular China con 397 millones. Estos son los mismos países, tanto en volumen como en nº de proyectos, que en el 2.008 en proyectos de la categoría B. La Federación Rusa ha sido también el principal país de destino en proyectos de categoría B en 2.004- 2.005 y 2.007- 2.008. En 2.009 por volumen representaba el 20% de todos los proyectos de la categoría B.

En lo que se refiere al análisis por sectores, los proyectos de categoría A se desglosan en sectores de altos impactos medioambientales, de la siguiente manera:

Industria manufacturera.- 15 proyectos (33%)

Energía.- 19 proyectos (41%)

Minería.- 4 proyectos (9%)

Transporte y Telecomunicaciones.- 3 proyectos (7%)

Construcción. Suministro de Agua y Saneamiento.- 3 proyectos (7%)

Otros (incluye turismo).- 2 proyectos (4%)

**Tabla 4. Número de proyectos de categoría A por sector en 2009.**

<b>Manufactura</b>	<b>Energía</b>	<b>Minería</b>	<b>Transporte&amp; Telecomunicaciones</b>	<b>Construcción y Agua</b>	<b>Otros</b>
15 proyectos	19 proyectos	4 proyectos	3 proyectos	3 proyectos	2 proyectos
6 industria metal	15 plantas de energía de combustión de gas	4 gas y petróleo	2 transporte agua	2 construcción	2 turismo
2 desarrollo industrial	2 plantas de energía hidroeléctrica		1 almacenamiento	1 suministro agua y sistema sanitario	
2 cemento/cal/yeso	1 planta energía de combustión de carbón				
2 industrias forestales	1 planta de energía de combustión de fuel				
1 química					
2 manufactura energía					

Los proyectos Categoría B se dividen en:

- Industria manufacturera.- 50 proyectos (43%)
- Energía.- 31 proyectos (26%)
- Minería.- 7 proyectos (6%)
- Transporte y Telecomunicaciones.- 20 proyectos (17%)
- Construcción. Suministro de Agua y Saneamiento.- 5 proyectos (4%)
- Otros (incluye agricultura y pesca).- 4 proyectos (3%)

En cuanto a tipos de proyecto, la mayor concentración fue de las industrias metálicas básicas con 27 proyectos (23%).

**Tabla 5. Número de proyectos de categoría B por sector en 2009.**

Manufactura	Energía	Minería	Transporte& Telecomunicaciones	Construcción y Agua	Otros
50 proyectos	31 proyectos	7 proyectos	20 proyectos	5 proyectos	4 proyectos
27 industria metal	7 plantas de energía de combustión de gas	3 gas y petróleo	6 transporte agua	3 construcción	2 desarrollo agrícola
6 industria agraria	13 plantas de energía eólica	3 metales ferrosos	1 almacenamiento	1 suministro agua y sistema sanitario	1 servicios de agricultura
3 desarrollo industrial	1 planta energía renovable	1 industria del metal no ferroso	4 transporte ferrocarril	1 residuos/gestión de residuos	1 servicios pesqueros
5 industrias forestales	1 planta de energía de combustión de fuel		3 radio/televisión/medios impresos		
1 química	1 planta de energía solar		3 transporte por carretera		
2 manufactura energía	1 investigación sobre energía		2 transporte aéreo		
2 equipos de transporte	1 energía geotérmica		1 telecomunicación		
1 producción farmacéutica	5 distribución y transmisión eléctrica				
2 cemento/cal/yeso					

Con respecto al tipo de Información Ambiental, en principio la información considerada es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para los proyectos de categoría A, si bien *“Los miembros informaron que revisarían los cuestionarios de los proyectos, informes de certificación forestal, ambientales, de salud y acción social y planes de manejo, y los estudios de impacto ambiental para obtener información complementaria”* pero no se aportan datos adicionales sobre este extremo.

En los proyectos de Categoría B, las EIA no son necesarias para estos proyectos; sin embargo 19 proyectos (16%) sí aportaron esta información. Estos proyectos representaban 1.380 millones de DEG (20%).

En cuanto a las normas ambientales, los miembros tienen la opción de reportar múltiples conjuntos de normas aplicadas a los proyectos. La plantilla exige a los Miembros establecer si los proyectos cumplen con las normas internacionales tomadas como referencia y si, en casos excepcionales, los proyectos han sido apoyados aún sin cumplir estas normas. En este caso, los miembros deberán notificar y justificar qué normas han aplicado.

Según esto, se observa gran heterogeneidad en la observancia de las normas. Para los proyectos de Categoría A:

- Cumplen las normas del País Anfitrión: todos los proyectos (46).
- Normas Internacionales.- Todos cumplían las normas internacionales.
- Normas del Banco Mundial.- 26 fueron comparados con las normas del Banco Mundial, de los cuales 2 no cumplían con todos los aspectos de las normas del Banco Mundial.
  - Estándares de la CFI.- 16 proyectos cumplieron con los estándares
  - Normas Regionales de Desarrollo.- Uno de los proyectos fue calificado en contra de las normas de un Banco de Desarrollo Regional. (Proyecto que se encuentra en Bután y no cumplía las normas del Banco Asiático de Desarrollo).
  - Otras normas internacionales con reconocimiento internacional, como normas de la Comunidad Europea.- 4 proyectos no cumplían con este tipo de normas.
  - Otras normas a nivel internacional específicas del sector o tema específico.- Uno de los proyectos fue calificado en contra.

En cuanto a los Proyectos de Categoría B:

- Todos los 117 proyectos cumplían las normas del país de acogida.
- 3 proyectos se reportaron que no habían sido comparados con las normas internacionales.
- 2 proyectos no cumplieron todos los aspectos de las normas internacionales tomadas como referencia para la categoría B.
- 114 fueron comparados con las normas del Banco Mundial o la Comunidad Europea

- 82 fueron comparados con los estándares de las normas del Banco Mundial, de los cuales 80 cumplían todas ellas.
- Con respecto a las normas internacionales, 29 fueron comparados con las normas de la CFI, y todos cumplían las mismas.
- De los 114, ninguno tomó como referencia normas de Bancos de Desarrollo Regional.
- 13 se compararon con normas de la Unión Europea.
- 6 proyectos cumplían normas internacionales reconocidas que son más estrictas que las del Banco Mundial o Bancos de Desarrollo Regional.

De esta información se revela que los puntos críticos siguen siendo,

- por un lado, las condiciones aplicadas por el apoyo oficial y su revisión y control, que es ausente.
- Por otro, la información proporcionada al público y sus condiciones.

En proyectos de la Categoría A se informó sobre las condiciones adicionales de Medio Ambiente en 32 de los 46 proyectos (70%) y en los proyectos de categoría B se informaron de condiciones ambientales en 12 de los 117 proyectos totales. Entre ellas:

- Acceso al sitio del proyecto y de toda la información ambiental adecuada
- Continuar el cumplimiento de las normas acordadas a nivel internacional y, en su caso, los principios de Ecuador.
- Continuar con el cumplimiento de los planes de Gestión Ambiental ( y social)
- Monitoreo ambiental independiente y de información sobre los principales factores ambientales identificados en la sección anterior.
- Suministro de la información que falta del medio ambiente o la documentación de diseño final y presentación de los planes adicionales del proyecto.
- Notificación de los accidentes e incidentes del proyecto, incluidos los medioambientales y factores sociales.
- Aprobación de los planes de recuperación y puesta en práctica de medidas adicionales de mitigación para los casos donde el monitoreo revela que las normas internacionales no se están cumpliendo.

Sin embargo, no se aportan evidencias de que se haya verificado el cumplimiento de estas condiciones ni de las posibles sanciones o revocación de la financiación otorgada en caso de incumplimiento.

Por lo que respecta a la información suministrada en los proyectos de categoría A, los miembros deben:

- Divulgar públicamente la información del proyecto, incluyendo el nombre del proyecto, ubicación, descripción y detalles de dónde encontrar información adicional lo antes posible en el proceso de revisión y por lo menos 30 días antes de un compromiso final de subvención oficial.
- Exigir que la información de impacto ambiental esté a disposición del público lo más pronto posible en el proceso de revisión y por lo menos antes de 30 días naturales antes de un compromiso final de concesión de la ayuda oficial.
- Explicar las circunstancias en aquellos casos que no tenga información de impacto ambiental

45 proyectos de la categoría A cumplieron la divulgación del impacto de medio ambiente y también 45 cumplieron con la divulgación de la información del proyecto.

Para la categoría B no hay obligación de revelar la información ambiental antes de un compromiso final para otorgar el apoyo oficial.

Por su parte, en los enlaces que figuran al lado de cada proyecto, la información pública disponible quedaba reducida en la mayoría de las ocasiones, a los datos básicos mencionados (el nombre del proyecto, ubicación, descripción y detalles de dónde encontrar información adicional) por lo que el plazo de 30 días resulta a todas luces insuficiente para la solicitud de información antes de la concesión del proyecto. Por otra parte, no se publica una lista de peticionarios ni del resultado de la posible solicitud, con lo que no se favorece la transparencia ni la mejora de las condiciones de acceso a la información.

**Cuadro 1. Proyectos de categoría A en 2009**

Reporting Country	Name of the Project	Project Country	For further information, please see:
Australia	Papua New Guinea Liquefied Natural Gas (PNG LNG) Project	Papua New Guinea	<a href="http://www.efic.gov.au/corp-responsibility/envr-responsibility/environmentpolicy/Pages/environmentpolicy.aspx">http://www.efic.gov.au/corp-responsibility/envr-responsibility/environmentpolicy/Pages/environmentpolicy.aspx</a>
Austria	Electromechanical Equipment for Dagachhu HEPP	Bhutan	<a href="http://www.oekb.at/de/exportservice/transparenz-compliance/projekte-der-umweltkategorien-a-b/kategorien-a-b-nach-haftungsuebernahme/seiten/default.aspx">http://www.oekb.at/de/exportservice/transparenz-compliance/projekte-der-umweltkategorien-a-b/kategorien-a-b-nach-haftungsuebernahme/seiten/default.aspx</a>
Belgium	Water treatment plant Marrakech	Morocco	<a href="http://www.ondd.be/webondd/Website.nsf/webfi/Who+are+we_Ethics?OpenDocument#A1">http://www.ondd.be/webondd/Website.nsf/webfi/Who+are+we_Ethics?OpenDocument#A1</a>
Canada	Al-Dur Independent Water and Power Project	Bahrain	<a href="http://www.edc.ca/english/disclosure_9238.htm">http://www.edc.ca/english/disclosure_9238.htm</a>
	Faras and Riyadh Power Plant Expansion; Qurayyah Power Plant Development	Saudi Arabia	
	Petroterminal de Panama Expansion Project	Panama	
Czech Republic	Construction of apartments	Tunisia	<a href="http://www.egap.cz/zivotni-prostredi/index-en.php">http://www.egap.cz/zivotni-prostredi/index-en.php</a>
	Construction of the unit of continuous casting and vacuum furnace	Russian Federation	
	Mini steel mill with capacity of 500,000 tons of steel per year	Slovak Republic	
Denmark	Cai Mep Container Terminal	Vietnam	<a href="http://www.ekf.dk/CSR_reports">http://www.ekf.dk/CSR_reports</a>
	Delta Enerji	Turkey	
	Falmouth Cruise Ship Terminal Development	Jamaica	
	Lafarge Cement Syria	Syrian Arab Republic	
	OJSC Ekoinvest	Russian Federation	
	Petrobras shopping line	Brazil	
Finland	Construction of a greenfield port.	South Africa	<a href="http://www.funvera.fi/index.cfm?id=1720">http://www.funvera.fi/index.cfm?id=1720</a>
	Greenfield pulp mill.	Brazil	
France	425 MW Oil-fired Power Plants at Nandipur	Pakistan	<a href="http://www.coface.fr/CofacePortal/DMT/fr_FR/pages/home/BBT/Assurance_Credit_Export">http://www.coface.fr/CofacePortal/DMT/fr_FR/pages/home/BBT/Assurance_Credit_Export</a>
	Jebel Ali Power and Desalination Plant "Station M"	United Arab Emirates	
	JSPL steel plant and captive power plant in Angul, Orissa.	India	
Germany	Bhushan Power and Steel - Steel Mill Rengali	India	<a href="http://www.agaportal.de/en/aga/nachhaltigkeit/umwelt/projekt/reporting.html">http://www.agaportal.de/en/aga/nachhaltigkeit/umwelt/projekt/reporting.html</a>
	combined cycle plant	Turkey	
	Expansion of an existing converter steel plant	India	
	HEPP Palomino	Dominican Republic	
Germany	Jebel Ali Power and Desalination Plant "Station M"	United Arab Emirates	<a href="http://www.agaportal.de/en/aga/nachhaltigkeit/umwelt/projekt/reporting.html">http://www.agaportal.de/en/aga/nachhaltigkeit/umwelt/projekt/reporting.html</a>
	Power station "Alpha", also known as Matimba B, now Medupi	South Africa	
Italy	DEWA	United Arab Emirates	<a href="http://www.sace.it/GruppoSACE/content/en/consuumer/services/environment_focus/environment_valuation/">http://www.sace.it/GruppoSACE/content/en/consuumer/services/environment_focus/environment_valuation/</a>
	Lotos (ref. 2008/353)	Poland	
	MMK	Turkey	
Japan	Expansion of oil refinery project	Korea	<a href="http://nexi.go.jp/e/env/index1_frame.html">http://nexi.go.jp/e/env/index1_frame.html</a> and/or <a href="http://www.jbic.go.jp/en/about/environment/index.html">http://www.jbic.go.jp/en/about/environment/index.html</a>
Korea	Al Dur Independent Water and Power Project	Bahrain	<a href="http://www.ksure.or.kr">http://www.ksure.or.kr</a> and/or <a href="http://www.koreaexim.go.kr/en2/02_export/01_export/03.jsp">http://www.koreaexim.go.kr/en2/02_export/01_export/03.jsp</a>
	An Hoa Coated Paper Plant	Vietnam	
	Dung Quat Polypropylene Plant Project	Vietnam	
Netherlands	Development of the western and southern ports of Mundra Port, Gujarat, India	India	<a href="http://atradius.com/nl/en/dutchstatebusiness/government/milieu/">http://atradius.com/nl/en/dutchstatebusiness/government/milieu/</a>
	Development of the western and southern ports of Mundra Port, Gujarat, India	India	
Spain	Enlargement and modernization of the Sredneurskaya thermal power plant.	Russian Federation	<a href="http://inglaterra.cesce.es/web/eng/Who-are-we/The-Environment/Statistics-and-Experience.aspx">http://inglaterra.cesce.es/web/eng/Who-are-we/The-Environment/Statistics-and-Experience.aspx</a>
Sweden	Tissue plant	Mexico	<a href="http://www.ekn.se/en/CSR/Applications-under-Environmental-Review/">http://www.ekn.se/en/CSR/Applications-under-Environmental-Review/</a>
Switzerland	Mosenergo	Russian Federation	<a href="http://www.serv-ch.com/en/sustainability/transparency/">http://www.serv-ch.com/en/sustainability/transparency/</a>
	Simonet Cableway	Mauritius	
United States	Al Dur Integrated 1,234 MW Power Plant and 48 million Imperial Gallon Desalination Plant Project	Bahrain	<a href="http://www.exim.gov/products/policies/environment/index.cfm">http://www.exim.gov/products/policies/environment/index.cfm</a>
	Cengiz 240 MWe (380 MWt) Natural Gas-fired, Combined Cycle Power Plant	Turkey	
	Papua New Guinea Liquefied Natural Gas (PNG LNG) Project	Papua New Guinea	
	SEC Al Qurayyah 1,890 MWe Gas-fired, Combined Cycle Power Plant Expansion	Saudi Arabia	
	SEC Faras 500 Mwe Gas-fired Power Plant Expansion	Saudi Arabia	
	SEC Riyadh PP-8 1,760 MWe Gas-fired Power Plant Expansion	Saudi Arabia	
	Strategic Gas Development Program (PEG) Gas Exploration and Field Development	Mexico	

## Cuadro 2. Proyectos de Categoría B 2009.

Reporting Country	Name of the Project	Project Country	For further Information, please see:
Austria	Modernisation of a slab continuous casting machine (CCM) and improvement of dedusting systems in the converter shops	Russian Federation	<a href="http://www.oekb.at/de/exportservice/transparenz-compliance/projekte-der-umweltkategorien-a-b/kategorien-a-b-nach-haftungsuebernahme/seiten/default.aspx">http://www.oekb.at/de/exportservice/transparenz-compliance/projekte-der-umweltkategorien-a-b/kategorien-a-b-nach-haftungsuebernahme/seiten/default.aspx</a>
Belgium	Dredging works in port of Douala	Cameroon	<a href="http://www.ondd.be/webondd/Website.nsf/webfr/Who+are+we_Ethics?OpenDocument#A1">http://www.ondd.be/webondd/Website.nsf/webfr/Who+are+we_Ethics?OpenDocument#A1</a>
	extension of electric network	Burkina Faso	
	Installation of mini-diesel stations in Saurimo-Kuito	Angola	
	Old and New Tafo water transportation	Ghana	
	Pasig River Rehabilitation	Philippines	
	Shougang galvanisation lines	China	
	Substation Kenya	Kenya	
Canada	24 MW Geothermal Expansion Project	Nicaragua	<a href="http://www.edc.ca/english/disclosure_9238.htm">http://www.edc.ca/english/disclosure_9238.htm</a>
	Nassau Airport Expansion Project	Bahamas, The	
	Petroterminal de Panama Phase II Expansion Project	Panama	
	Takoradi Thermal Power Plant Expansion	Ghana	
Denmark	AK Enerji	Turkey	<a href="http://www.ekf.dk/CSR_reports">http://www.ekf.dk/CSR_reports</a>
	APPM	Multiple Countries	
	Belen Elektrik Üretim	Turkey	
	Belwind off-shore	Belgium	
	Cengiz enerji	Turkey	
	Central Electricity Board	Mauritius	
	Donau Agro	Slovak Republic	
	Ecomar	Brazil	
	Gannan Flying Crane Dairy	China	
	J. Lauritzen	Multiple Countries	
	J. Lauritzen	Singapore	
	LM Glasfiber Polska	Poland	
	Nibulon Agriculturel	Ukraine	
	OJSC Chishminkoe	Russian Federation	
Denmark	Pacific Basin	Multiple Countries	<a href="http://www.ekf.dk/emiroment/publications">http://www.ekf.dk/emiroment/publications</a>
	Telemar Norte Leste	Brazil	
	Vileysky Gormolzavod Dairy Food Factory	Belarus	
Finland	CHP power plant.	Poland	<a href="http://www.finnvera.fi/index.cfm?id=1720">http://www.finnvera.fi/index.cfm?id=1720</a>
	Gas turbine power plant.	Kazakhstan	
	Gas-fired power plant	Turkey	
France	"Barsha" and "Horse Race" substations.	United Arab Emirates	<a href="http://www.coface.fr/CofacePortal/DMT/fr_FR/pages/home/BBT/Assurance_Credit_Export">http://www.coface.fr/CofacePortal/DMT/fr_FR/pages/home/BBT/Assurance_Credit_Export</a>
	Ashegoda Wind Farm (120 MW)	Ethiopia	
	Extension and rehabilitation of electric networks in the cities of Tema and Kumasi in Ghana	Ghana	
	Extension of Santiago metro lines 1 and 5.	Chile	
	Supply of works of engineering (quick assembly bridges), managed by the Department of Agrarian Reform	Philippines	
	Supply of works of engineering (quick assembly bridges): Mega Bridges for Urban and Rural Development	Philippines	
	Turkey supply of a new unit for the production of biaxially stretched thermoplastic film	Brazil	
Turkey supply of a new unit for the production of biaxially stretched thermoplastic film	Mexico		
Germany	"Emergency Project" [open cycle gas turbines to prevent shortfall of electricity]	Israel	<a href="http://www.agaportal.de/en/aga/nachhaltigkeit/umwelt/projekt/reporting.html">http://www.agaportal.de/en/aga/nachhaltigkeit/umwelt/projekt/reporting.html</a>
	Brewery	Vietnam	
	Cement production line	Russian Federation	
	Cold Rolling Mill	Russian Federation	
	Combined-cycle power plant	Russian Federation	
	Combined-cycle power plant	Russian Federation	
	Electric arc furnace steel mill	Russian Federation	
	Film Plant	Indonesia	
	Gear shaft and gear wheels production line	Belarus	
	Hot Rolling Mill	Mexico	
	malt production	Argentina	
	MDF plant	Belarus	
	MDF plant	Ukraine	
	Modernization Steel Plant	Russian Federation	
	newspaper printing machines	Canada	
	Paintshop	Russian Federation	
	Paper Machine	Korea	
	Particle Board Plant	Belarus	

Reporting Country	Name of the Project	Project Country	For further Information, please see:
Germany	Polyamide (PA6) Plant	Belarus	<a href="http://www.agaportal.de/en/aga/nachhaltigkeit/umwelt/projekt/reporting.html">http://www.agaportal.de/en/aga/nachhaltigkeit/umwelt/projekt/reporting.html</a>
	Printing Presses	Turkey	
	printing unit for newspapers	Russian Federation	
	Production of railway carriage	Russian Federation	
	Waste and Sludge Treatment	Belarus	
	Wind Farm	Romania	
	Wind Farm	Turkey	
	Wind Farm	Turkey	
	Wind Farm	Vietnam	
	Wind Park	Azerbaijan	
	Wind Park	Azerbaijan	
	Wind Park	Chinese Taipei	
Hungary	Pini Polonia slaughter house	Poland	<a href="http://www.mehub.hu/Default.aspx?menuid=803&amp;block=8">http://www.mehub.hu/Default.aspx?menuid=803&amp;block=8</a>
Italy	(ref. 2008/1040)	Brazil	<a href="http://www.sace.it/GruppoSACE/content/en/consumer/services/environment_focus/environment_valuation/">http://www.sace.it/GruppoSACE/content/en/consumer/services/environment_focus/environment_valuation/</a>
	(ref. 2008/112)	Russian Federation	
	(ref. 2008/663)	Russian Federation	
	(ref. 2008/799)	Russian Federation	
	(ref. 2008/88)	India	
	Aceros Arequipa	Peru	
	Arcelor Mittal	Kazakhstan	
	Chelyabinsk	Russian Federation	
	Hubei	China	
	Izhevsk (ref. 2008/722)	Turkey	
	Izhevsk (ref. 2008/86)	Russian Federation	
	np	Belgium	
	np	Brazil	
	np	China	
	np	China	
	np	China	
	np	China	
	np	China	
Italy	np	Korea	<a href="http://www.sace.it/GruppoSACE/content/en/consumer/services/environment_focus/environment_valuation/">http://www.sace.it/GruppoSACE/content/en/consumer/services/environment_focus/environment_valuation/</a>
np	Poland		
np	Turkey		
np	United Arab Emirates		
Norway	Deliver of equipment for the production of CaSi.	Bhutan	<a href="http://www.giek.no/miljo_og_sosialt_ansvar/prosjekter/en">http://www.giek.no/miljo_og_sosialt_ansvar/prosjekter/en</a>
Poland	Construction of a waterpark	Thailand	<a href="http://www.kuke.com.pl/environmental_protection.php">http://www.kuke.com.pl/environmental_protection.php</a>
	Construction of the logistic complex near Voronezh, 2 exporters involved*)	Russian Federation	
Spain	Modernization and enlargement of the Airport of the city of Lubango.	Angola	<a href="http://inglaterra.cesce.es/web/eng/Who-are-we/The-Environment/Statistics-and-Experience.aspx">http://inglaterra.cesce.es/web/eng/Who-are-we/The-Environment/Statistics-and-Experience.aspx</a>
	Supply of an automatic line for the production of railway car axles.	Russian Federation	
	Supply of cement grinding equipment.	Mexico	
Sweden	Supply of machinery for the production of crankshafts for ships.	Poland	<a href="http://www.ekn.se/en/CSR/Applications-under-Environmental-Review/">http://www.ekn.se/en/CSR/Applications-under-Environmental-Review/</a>
	Extension and modernisation of an existing power plant	Belarus	
Switzerland	Modernisation and extension of an existing pulp and paper plant.	Russian Federation	<a href="http://www.serv-ch.com/en/sustainability/transparency/">http://www.serv-ch.com/en/sustainability/transparency/</a>
	Construction of a 60 MW thin film production plant	Greece	
	Gadir	Spain	
United Kingdom	Santiago Metro Project	Chile	<a href="http://www.ecgd.gov.uk/publications/reports/list-guar-policies-issued">http://www.ecgd.gov.uk/publications/reports/list-guar-policies-issued</a>
United States	Alpha Fluids IV Fluid & Bottled Water Production	Nigeria	<a href="http://www.exim.gov/products/policies/environment/index.cfm">http://www.exim.gov/products/policies/environment/index.cfm</a>
	Burgos Integral Gas Fields Development	Mexico	
	Canterell Oil and Gas Exploration and Field Development	Mexico	
	Gochang 15 MW Solar Power Facilities Complex.	Korea	
	Iron Ore Company of Canada Replacement Mining Equipment	Canada	
	La Mata and La Ventosa 67.5 MW Wind Power Project	Mexico	
	PEP New Projects Development, Optimization and Pressure Maintenance.	Mexico	
Yeristovo Iron Ore Mine Initial Phase Overburden Removal	Ukraine		

#### **4.5.2. El Reglamento UE 1233/2011 y la valoración sobre los informes de actividades de las ECA de la UE.-**

Como mencionamos en el capítulo segundo, el Reglamento (UE) n ° 1233 /2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 noviembre de 2011 sobre la aplicación de determinadas directrices en materia de apoyo oficial créditos a la exportación supone una revisión de la actividad de las ECA europeas a través de la apuesta por la transparencia en la presentación de los informes por las agencias nacionales y por el cumplimiento por los Estados miembros de las disposiciones generales de la Unión referentes a la acción exterior, tales como la consolidación de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la coherencia de la política para el desarrollo, así como la lucha contra el cambio climático en las actividades relativas a los créditos a la exportación con apoyo oficial.

El Reglamento prevé en su Anexo I que los Estados miembros pondrán a disposición de la Comisión un Informe anual de actividades con el fin de aumentar la transparencia a nivel de la Unión. A su vez, basándose en esa información, la Comisión realizará un informe anual para su presentación al Parlamento Europeo. Así, el anexo I del Reglamento<sup>163</sup> recoge lo siguiente:

- 1. Sin perjuicio de las prerrogativas que corresponden a las instituciones de los Estados miembros que ejercen la supervisión de los programas nacionales de crédito a la exportación, cada Estado miembro presentará a la Comisión un informe anual de actividades con el fin de aumentar la transparencia a escala de la Unión. Los Estados miembros informarán, con arreglo a su marco legislativo nacional, sobre activos y pasivos, indemnizaciones pagadas y recuperaciones, nuevos compromisos, descubiertos y primas. Cuando puedan surgir pasivos contingentes de las actividades de crédito a la exportación con apoyo oficial, dichas actividades se incluirán como parte del informe anual de actividades.*
- 2. En el informe anual de actividades, los Estados miembros describirán la forma en que los riesgos medioambientales, que pueden acarrear otros riesgos pertinentes, se tienen en cuenta en las actividades de créditos a la exportación con apoyo oficial de sus ACE.*

---

<sup>163</sup> Reglamento (UE) n° 1233/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 relativo a la aplicación de determinadas directrices en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial, y por el que se derogan las Decisiones 2001/76/CE y 2001/77/CE del Consejo, DO L 326/45 8.12.2011.

*3. La Comisión elaborará una revisión anual para el Parlamento Europeo sobre la base de estas informaciones, incluida una evaluación referente a la observancia de las ACE respecto de los objetivos y las obligaciones de la Unión.”*

El alcance de la información que debe facilitarse en las notificaciones de las Agencias de los Estados miembros sobre los créditos a la exportación concedidos, es muy amplio (véase Anexo II) recogiendo diversos aspectos relativos a la información básica sobre el proyecto, información sobre el comparado, prestatario o garante; información sobre los bienes o servicios que se exportan y el proyecto, y las condiciones financieras del apoyo oficial al crédito a la exportación (tipo de interés, gastos locales, duración del período de amortización, valor del contrato, moneda del crédito, pago anticipado, etc.)

Mucho más matizadas son las prescripciones para la verificación de la calidad del desarrollo en los programas financiados con ayuda oficial, donde el texto definitivo del Reglamento abandona las exigencias de control de las redacciones originarias a favor de una descripción más general. Así, frente a la coherencia del proyecto con las prioridades de inversión generales del país receptor, los procedimientos de adjudicación de los contratos, y la preparación y valoración del proyecto conforme a las Directrices del CAD, las versiones del texto aprobado el 5 de abril de 2011 y en el informe de la Comisión de Desarrollo, de 9 de diciembre de 2010, eran más explícitos en cuanto al control de los aspectos financieros, sociales, medioambientales y de desarrollo, de los proyectos.

El primer texto, de abril de 2011, hace hincapié en la adecuación de las primas al riesgo y a la cobertura de los costes, y en la necesidad de la coherencia con la política de desarrollo de la Unión.

*“ 1) Sin perjuicio de las prerrogativas que corresponden a las instituciones de los Estados miembros que ejercen el control de los programas nacionales de créditos a la exportación, cada Estado miembro presentará un informe anual de actividades al Parlamento Europeo y a la Comisión.*

*Dicho informe anual de actividades incluirá los datos siguientes:*

*•Una auditoría de todos los instrumentos y programas nacionales a los que es aplicable el Acuerdo y de su adecuación al Acuerdo, en especial al requisito de que las primas se basen en riesgos y cubran costes operativos a largo plazo;*

•Un resumen de los principales cambios operativos durante el período cubierto por el informe y de su adecuación al Acuerdo (enumerar nuevos compromisos, exposición, primas, reclamaciones pagadas y recuperaciones, y mecanismos para estimar los riesgos ambientales);

•Presentación de las políticas del Estado miembro para garantizar que los objetivos y las políticas de desarrollo de la Unión guíen las actividades en los ámbitos de los créditos a la exportación relativos a cuestiones ambientales y sociales, derechos humanos, créditos sostenibles y lucha contra la corrupción.

2) La Comisión presentará un análisis del informe anual de actividades en el que evaluará la coherencia de los Estados miembros respecto a las políticas de desarrollo de la Unión, y comentará la evolución general en este ámbito de actividad para el Parlamento Europeo.

3) La Comisión presentará al Parlamento Europeo un informe anual sobre los esfuerzos emprendidos en los distintos foros de cooperación internacional, incluidos la OCDE y el G-20, y en reuniones bilaterales con terceros países, incluidas cumbres y negociaciones de acuerdos de asociación y cooperación y de acuerdos de libre comercio, para fomentar que los países terceros, en especial las economías emergentes, introduzcan directrices acerca de la transparencia de sus organismos de crédito a la exportación en un grado que, por lo menos, coincida con los Enfoques Comunes de la OCDE.”

Por su parte, el texto propuesto por la Comisión de Desarrollo hacía hincapié en la información relativa a las transacciones aprobadas y al respeto de los compromisos internacionales, a la coherencia de políticas, y a los principios del TUE y resto del acervo jurídico comunitario<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> “La Comisión ...publicará, por consiguiente, cada año un «informe de transparencia» sobre la aplicación del Acuerdo. Dicho informe incluirá una enumeración de las transacciones aprobadas, desglosadas por países que facilitan el apoyo, e incluirá la siguiente información:

- Nombre del país que facilita el apoyo oficial; Denominación del OCE;Destino de los bienes; ubicación de los servicios;-Fecha de la transacción aprobada por el OCE;Nombre del exportador o prestador de servicios;Tipo de transacción: suministro de bienes o equipos; trabajos de investigación o diseño; ejecución de trabajos; prestación de servicios;Nombre del banco que interviene;Nombre del deudor;Nombre del fiador;Tipo de apoyo oficial (clasificación del Acuerdo de la OCDE): 1) garantía o seguro del crédito a la exportación (cobertura neta), 2) apoyo financiero oficial: a) crédito directo/financiación y refinanciación, o b) tipos de interés subvencionados.

Se incluirá información complementaria relativa a la coherencia con las políticas de la UE en materia de cooperación al desarrollo...La información complementaria sobre cada transacción deberá incluir los elementos siguientes:

- en el caso de las transacciones en Países Pobres Muy Endeudados: los OCE deberán indicar a los países de la AID el número y el valor de los proyectos, especificar la metodología utilizada para aplicar con respecto a ese país el marco específico de sostenibilidad de la deuda, y velar por que el gasto se destine únicamente a fines productivos. Ello incluye una declaración del cliente de que no se han realizado pagos ilegales en relación con el contrato. Toda contravención a la prohibición de pagos ilegales conllevará la cancelación de la obligación de pago del Estado;

En 2012, se presentó la valoración de las transacciones " a medio y largo plazo " del ejercicio 2011. Presentaron informes: Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, España, Suecia y Reino Unido.

El Reglamento deja margen para que los Estados miembros establezcan sus obligaciones informativas conforme a su propia legislación nacional de ahí que existan diferencias en la presentación de la información y también en el contenido.

Respecto a la mención de los riesgos medioambientales recogidos en el párrafo 2 del anexo I del Reglamento, todos los Estados miembros reconocieron la evaluación medioambiental de las solicitudes y 11 Estados miembros incluyendo la referencia a impactos sociales y de derechos humanos.

Si bien se afirma que no hay quejas ante la Comisión Europea relativas a posibles infracciones de la legislación de la UE relacionadas con las agencias de crédito a la exportación, se reconoce que las disposiciones del TUE (en particular el art. 3 – objetivos generales de la Unión-, el art. 21 –objetivos de la Acción Exterior- y el 207 – principios de funcionamiento de la política comercial común-) son de carácter general y poco explícitas en cuanto a su traducción en obligaciones directamente relevantes para la actividad de los organismos gubernamentales especializados como las ECA. No obstante, en opinión de la Comisión, estas disposiciones del Tratado, sí podrían

---

*- en el caso de los créditos de ayuda condicionada: los OCE deberán informar sobre el número y el valor de los proyectos de ayuda condicionada, aplicando la clasificación de la OCDE, y sobre la metodología utilizada para controlar el cumplimiento del Acuerdo;*

*- en relación con la ejecución de proyectos: los OCE deberán ofrecer información sobre las medidas adoptadas por el solicitante para respetar la legislación ambiental, social y de derechos humanos del país de acogida y las mejores prácticas internacionales, incluidos los principios y normas de la UE derivados de la política y legislación de la UE. Ello incluye una declaración del cliente de que respetará la legislación aplicable del país de acogida y las mejores prácticas internacionales,*

*- el OCE proporcionará información sobre el respeto del Derecho penal internacional y nacional por el cliente. Ello incluye una declaración del cliente de que respetará el Derecho penal internacional y nacional;*

*-en el caso de los proyectos de presas: el OCE facilitará información sobre el cumplimiento por el cliente de las directrices de la Comisión Internacional de Represas;*

*- en el caso de proyectos de industrias extractivas: el OCE facilitará información sobre el cumplimiento por el cliente de las recomendaciones del Banco Mundial contenidas en el Informe de Revisión sobre las Industrias Extractivas;*

*Antes de aprobar una solicitud, el OCE facilitará a las comunidades locales, a las ONG y a otras partes interesadas pronto acceso a la información relativa a la evaluación de los proyectos. Esa información incluirá las evaluaciones de impacto ambiental y social de cada proyecto y los nombres de las empresas participantes.*

*Por otra parte, las evaluaciones de impacto para un desarrollo sostenible se harán públicas antes de la concesión de la aportación por el OCE...”.*

servir como marco para la evaluación de las políticas aplicadas a las operaciones de crédito a la exportación.

La información recogida en los informes anuales de actividad muestra que los Estados miembros declaran la aplicación de políticas medioambientales, anti-soborno y préstamo sostenible en países de bajos ingresos<sup>165</sup>, y de Derechos Humanos, así como políticas de transparencia, de diálogo con la sociedad civil y de responsabilidad social corporativa.

No obstante, la Comisión Europea, reconoce que es difícil definir un punto de referencia preciso para medir el "cumplimiento" de la legislación de la UE y no ve una voluntad general clara por parte de los Estados miembros en sus programas de crédito a la exportación, para aplicar políticas cuyos objetivos estén en línea con los principios generales de los artículos 3 y 21, y más concretamente con "el establecimiento de un mercado interior" ( Art 3.3 ), la promoción del " comercio libre y justo " ( Art.3.5 ), la consolidación y apoyo a los Derechos Humanos" (Art. 21.2b), "la integración de todos los países en el economía mundial " ( Art. 21.2e) y contribuir a elaborar "medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, a fin de garantizar un desarrollo sostenible" ( Art 21.2f).

#### **4.6. Conclusiones.**

Los *Common Approaches*, al basarse en los estándares y procedimientos del Banco Mundial y la CFI, han alineado el "marco competitivo" de los estándares sociales y medioambientales de los países de la OCDE a los estándares multilaterales. Precisamente por ello, este marco uniforme deja en la práctica poco margen para innovaciones unilaterales de protección. No obstante, uno de los aciertos de la reforma ha sido la remisión a las Guías Generales del Banco Mundial (Corporación Financiera Internacional) y de los Bancos Regionales de Inversión (Banco Europeo de Inversiones, Banco Interamericano de Inversiones, etc.) a la hora de evaluar las características medioambientales y sociales de los proyectos. De este modo todo, el desarrollo técnico de estas instituciones, originalmente pensado para evaluar proyectos sujetos a

---

<sup>165</sup> OECD Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits, y Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending Practices in the provision of Official Export Credits to Low-Income Countries.

financiación internacional, ahora sería aplicable también a los proyectos de inversión que gozan de créditos oficiales y que se proyectan en terceros Estados. Las modificaciones por tanto, de las normas de desempeño de la CFI deberían constituir automáticamente un nuevo acervo jurídico a tener en cuenta por las ECA.

Las normas y políticas de todas estas instituciones son necesarias pues sirven para dibujar un terreno de juego común que se adelante a posibles estrategias de deserción, y de incumplimientos, estableciendo la correspondiente sanción. Pero al mismo tiempo, todas estas políticas deben alinearse para cumplir con la regulación internacional de derecho internacional público y privado, como los Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos, los Convenios de la OIT y las convenciones en materia de derecho ambiental, estándares a los que la mayoría de los países se han comprometido. La experiencia demuestra que es conveniente esta alineación por varias razones:

a) la existencia de múltiples estándares es contraproducente. Sólo sirve para crear confusión, y aumentar las cargas y los costes de cumplimiento.

b) la existencia de fallas o *gaps* en los distintos marcos normativos sólo contribuye al fomento de los comportamientos oportunistas y a la elusión de las normas y códigos de conducta vigentes. Una suerte de *forum Shopping* aplicado a los estándares internacionales.

c) por otra parte, la falta de alineación entre distintos estándares lleva a que muchos queden obsoletos y nos encontremos con estándares “a distintas velocidades”. En el Banco Mundial, las reformas para actualizar la política de 2001 los pueblos indígenas duraron nueve años; once años se emplearon para actualizar en el 2006 la política de recursos culturales físicos y la política de 1999 de evaluación ambiental quedó obsoleta incluso antes de que entrara en vigor.

Pero si bien estas normas pueden constituir un mínimo común denominador para las instituciones y organismos nacionales e internacionales, la clave es reforzar la transparencia y la rendición de cuentas. En el caso de la CFI, no existe control sobre la información proporcionada por los clientes, máxime cuando el enfoque de la CFI se ha centrado en el logro de resultados, y los clientes deberían demostrar al público que los resultados del desarrollo de sus inversiones están mejorando la calidad de vida de las personas. Además, el Grupo del Banco Mundial rara vez da a conocer los informes una

vez comenzada la ejecución del proyecto y ofrece los resultados de los proyectos de manera agregada<sup>166</sup>.

Cuando la CFI adoptó las normas de funcionamiento en el año 2006, optó por un modelo de salvaguardias "basadas en los resultados", donde sus clientes tenían que cumplir con los principios en sentido amplio, en lugar de objetivos específicos. La justificación de la CFI era dar a los clientes una mayor flexibilidad, de modo que éstos pudiesen elegir qué herramientas utilizar para lograr los resultados. Sin embargo, la práctica demostró que este sistema se enfrentaba a problemas de aplicación, al no cumplir los clientes con los resultados, y no controlarse por la CFI su cumplimiento.

Lamentablemente, el efecto contagio de las normas de la CFI, es total, y muchos de los organismos públicos y privados que han adoptado las normas y estándares de la CFI también han asumido esta mala praxis.

Existen mecanismos para una efectiva rendición de cuentas, como el Panel de Inspección del Banco Mundial y el Asesor en Cumplimiento/Ombudsman para los estándares de la CFI, pero es necesario reforzar su funcionalidad y que sirvan no sólo para ofrecer recomendaciones sino para exigir responsabilidades.

Por último, las sanciones. *¿Cómo se garantiza que los clientes cumplen los requisitos del Grupo del Banco Mundial?*

Los sistemas de incentivos internos y externos están fallando. Por una parte, en la práctica, el Grupo del Banco Mundial rara vez cancela un préstamo por no cumplir con las políticas de salvaguardia, así que los clientes tienen escasos incentivos para cumplir.

Pero además, los sistemas de incentivos para el personal del banco son perversos. Como ha puesto de manifiesto el WRI, los miembros del personal son recompensados por la cantidad de financiamiento, más que por la calidad. Además, como hemos visto, muchos miembros del personal siguen considerando que las garantías constituyen ante todo, costos de transacción, más que una condición para el adecuado desarrollo de un proyecto.

---

<sup>166</sup> Es destacable que algunos bancos privados, por ejemplo el Banco Itau de Brasil aplica la misma sistemática pero de una manera más exigente, realizando la evaluación a todos los proyectos valorados en más de 5 millones de reales, aproximadamente 3 millones de dólares (International Rivers Network, 2008).

Hay que cambiar la cultura interna de estas instituciones para alentar la autocrítica y aprender de los fallos y de proyectos con graves impactos sociales y medioambientales. Pero también habrá que reforzar la labor del Grupo de Inspección del Banco Mundial y del Ombudsman. Hay que comenzar cooperando, pero también es necesario responder a las acciones del otro jugador. Es la base de la responsabilidad y quizás la única forma de trabajar productivamente y de forma fiable.

El informe de la Comisión Europea en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento 1233/2011, recomendando la orientación y evaluación de las políticas de las agencias de crédito conforme a los artículos 3, 21 y 207 del TUE, constituye un paso más en la fiscalización de la actividad de las ECA, que necesita más de voluntad política a nivel nacional que de un marco explícito de indicadores metodológicos de aplicación.

## CAPITULO QUINTO

### PRACTICAS COMPARADAS.-

Si bien no existen grandes diferencias en la práctica de las Agencias, a continuación se incluyen aquellos aspectos particulares de su operativa que podrían servir de referente para la mejora futura de las políticas de promoción de la Responsabilidad Social en las agencias de crédito a la exportación, desde la transparencia y coherencia de políticas del ECGD, pasando por una concreción de las exigencias de reporte del Anexo I del Reglamento UE 1233/2011, hasta la medición de impactos de agencias como la OPIC, que aún actuando en otro ámbito, podrían aportar su *know how* para una mayor eficiencia y eficacia en el empleo de recursos públicos.

#### 5.1. Export Credits Guarantee Department.

El ECGD (cuyo nombre operativo es *UK Export Finance*) es una institución pública británica dependiente del Ministerio de Estado de Comercio e Industria (*Secretary of State for Trade and Industry*) que otorga créditos a la exportación. En el año 2000 se establecieron unos principios (*Business Principles*<sup>167</sup>) que tienen por objetivo orientar la actividad de la ECGD y muy especialmente, mantener la coherencia con otras políticas internacionales del gobierno británico, en particular aquellas ligadas al desarrollo sostenible, el medioambiente, los derechos humanos, el buen gobierno y el comercio.

El procedimiento de evaluación no difiere en líneas generales del de otras agencias. Aparece regulado por la *Case Handling Note* de abril de 2003<sup>168</sup>. Conforme a este documento, se seguirán los siguientes pasos:

- se hace una valoración preliminar por el Departamento sobre si es posible el aseguramiento teniendo en cuenta el Estado receptor y el tipo de trabajo, y se hace una estimación de las primas.
- con esta información no vinculante en mano, el inversor rellena después la solicitud.

---

<sup>167</sup> ECGD (2000) "Business Principles", Export Credit Guarantee Department, disponible en <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-export-finance>

<sup>168</sup> Case Handling Note, April 2003, 62.239.5.9/casehandlinginfonteapril2003.doc

- la solicitud proporciona a la *ECGD's Business Principles Unit* la información necesaria para categorizar el proyecto como bajo, medio o de alto riesgo. Esta Unidad es responsable de la revisión de los estándares sociales como sigue:
  - o Las inversiones de bajo riesgo no tienen una ulterior evaluación social,
  - o Las inversiones de riesgo medio requieren un cuestionario de análisis de impacto del inversor que garantice que los principales impactos adversos serán evitados, y
  - o Las inversiones de alto riesgo exigen valoraciones íntegras de impactos sociales y medioambientales basadas en estándares internacionales,

Las cuestiones de análisis de impacto en la solicitud son sobre todo medioambientales<sup>169</sup>. Muy significativamente, las dos únicas preguntas sobre valoración del impacto social que se plantean, han limitado en una nueva redacción el listado de posibles efectos adversos.<sup>170</sup>

Con estas cuestiones el cliente describe el tipo de actividad del proyecto. La *Business Principles Unit* analiza esta descripción y califica la inversión dentro de una de las tres categorías anteriores. A menos que el proyecto haya sido calificado como de bajo impacto, tendrán contacto hasta que el departamento se asegure de que se mitigan o minimizan los riesgos sociales o medioambientales.

En un nivel de riesgo medio, se hace un cuestionario de análisis de impacto. A los inversores se les preguntan detalles sobre los temas sociales y medioambientales relativos a su proyecto<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/impact-questionnaire-export-finance>

<sup>170</sup> "Please ensure that all environmental, health and safety, and social impact benefits are clearly identified and quantified where possible. Benefits could include reduction in pollution, improved efficiency of energy usage, generation of electricity from renewable resources, technology transfer, skills transfer and training, opportunities for local entrepreneurs such as micro-credit schemes and other associated community projects. (IBID. AT 9)."

<sup>171</sup> Las dos cuestiones fundamentales en materia social son:

"Question 8. Will the goods or Project cause, require, bring about or stimulate any specific social or human rights impacts?"

Question 9

Will the benefits of the goods/Project (including employment opportunities for local people) be open to all, regardless of race, religion, gender, social grouping, etc.? (Impact questionnaire, FORM IQ2)"

- La antigua redacción de la pregunta 8 enumeraba los impactos sociales y de DDHH que podían verse afectados, lo que suponía una declaración más explícita por el inversor sobre estos impactos y la futura responsabilidad del proyecto. Así la relación incluía "resettlement of the local population, compulsory acquisition of land, displacement of or damage to existing industry or agriculture, job losses among the local population, child labour, bonded or forced labour, large-scale influx of workers, damage to sites of cultural, historic or scientific interest, impact on minority or vulnerable communities, use of armed personnel, social benefits".

El acercamiento adoptado con los proyectos de alto impacto (*greenfield*) tiene dos características interesantes. Siguiendo la práctica de otras agencias, la ECGD exige que el cliente soporte los costes de las valoraciones íntegras de impacto social y medioambiental y publica los detalles del proyecto en su sitio web y recibe comentarios públicos. Pero si el proyecto es tratado como un “caso sensible”, esta catalogación implica consultas con otros departamentos gubernamentales para asegurar que el apoyo de la ECGD no mina otros objetivos y prioridades del gobierno británico. Junto a ello, el ECGD puede condicionar su cobertura al desarrollo del negocio de una determinada manera, especialmente evitando los riesgos identificados en el análisis de impacto, reservándose el derecho al control de la implementación<sup>172</sup>.

La práctica del ECGD presenta también características interesantes en el acercamiento integral en la valoración de impactos y la promoción de la competitividad en un entorno internacional. Para ello, a la hora de evaluar un proyecto, no sólo tiene en cuenta la viabilidad económica sino también su "calidad", adoptando cuatro principios: (1) promover el desarrollo sostenible y la protección de los Derechos Humanos; (2) fomentar el desarrollo de países menos desarrollados; (3) la integridad en los negocios; y (4) la transparencia.

En la evaluación del proyecto, se tratarán de cuantificar sus efectos adversos o beneficiosos desde el punto de vista medioambiental, social y de Derechos Humanos. Dicha evaluación se realiza según estándares internacionales, mediante informes de expertos propios y, cuando fuera necesario, externos. En el caso de que el proyecto tenga un impacto significativo, se establecen contactos con otros departamentos gubernamentales implicados, lo que refuerza la coherencia de la actuación gubernamental.

En lo que respecta a la promoción del desarrollo sostenible y la protección de los derechos humanos, la intervención no se limita a evaluar el proyecto sino que también se prevén sugerencias para su mejor adaptación a los criterios establecidos por la ECGD. De hecho, en el listado sobre proyectos cubiertos y en el informe final de la ECGD, aparece, eso sí de forma genérica, el grado de cumplimiento con los estándares internacionales.

---

<sup>172</sup> Así la *Case Handling Note* afirma: “It is ECGD policy to constructively engage with the exporter/investor to improve exports/projects to bring support of the export/investment into conformance with the Business Principles. However if this were not possible then support would not be provided.” (nota 34).

Por su parte, el requisito de integridad en los negocios exige que se combatan las prácticas corruptas sea cuál sea su tipo. Desde un punto de vista práctico, se aplican los estándares de probidad y de propiedad establecidos en el código de funcionarios, es decir, el régimen administrativo sobre gestión de bienes del Estado, en proyectos de inversión privada. Además, son aplicables las reglas de contabilidad gubernamental y los procedimientos de control conformes a los principios de las mejores prácticas que son de uso en el sector público inglés. De esta manera es interesante ver cómo se exportan los controles y estándares de auditoría del sector público inglés a proyectos de inversión que se ejecutan en terceros países.

Desde un ángulo estrictamente internacional, el ECGD promueve la aplicación completa del Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. La ECGD implementó nuevas políticas antisoborno en 2006, tras una consulta pública y siguiendo las recomendaciones anticorrupción de la OCDE, *OECD Council Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits*, que fue publicada en Diciembre de 2006. Del mismo modo es parte del Convenio anticorrupción de la OCDE y promueve las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales a sus clientes corporativos. Además, se deberán cumplir los términos y condiciones de los acuerdos internacionales que regulan la provisión de créditos a la exportación y los seguros de inversión, como por ejemplo el Acuerdo de la OCDE sobre Créditos a la Exportación de 1998, o el Entendimiento de la Unión de Berna sobre Créditos a la Exportación y Seguros de inversiones.

En cuanto al requisito de transparencia, el ECGD tiene la obligación de informar a cualquier persona que demuestre un interés legítimo sobre las políticas, los productos y las prácticas desarrolladas y publica periódicamente información sobre los proyectos que impulsa, incluida la *performance* financiera, las actividades empresariales y la aplicación que el receptor de la ayuda hace de estos principios. No obstante, el grado de desglose de información es similar a otras agencias.

Sí resulta más interesante que en la política de información, la ECGD está obligada a presentar un informe anual al Parlamento conforme a la s. 7(5) de la *Export and Investment Guarantees Act, 1991* (c 67), informe que sigue las directrices también de esta norma. Esta exigencia eleva sin duda el nivel de compromiso y responsabilidad de esta entidad con el cumplimiento de los estándares en los proyectos y entidades beneficiarias. El informe anual cuenta con un informe de desarrollo sostenible, *ECGD's*

*Sustainable Development Report*, que comprende dos partes. Por un lado, la ECGD realiza un análisis de los impactos sociales y medioambientales de los proyectos en el exterior relativos a las exportaciones o las inversiones que financia. La *ECGD's Business Principles Unit* (BPU) revisa las solicitudes conforme a las políticas de la ECGD sobre los impactos sociales y medioambientales. Por otro, la ECGD también busca minimizar su propia huella medioambiental a través del *Sustainable Development Action Plan* (SDAP) y se informa conforme a la *Sustainable Development in Government Initiative* (SDiG).

En julio de 2008, el *Environmental Audit Committee* (EAC), realizó una investigación sobre la ECGD y el desarrollo sostenible. El informe del EAC concluyó que, desde la anterior evaluación del Comité de la ECGD en 2003, se habían producido progresos por parte de la ECGD a favor del desarrollo sostenible; sin embargo, la EAC consideró que había todavía margen sustancial para la mejora en el sentido de una mayor alineación de las actividades de la ECGD con los objetivos del Gobierno en materia de desarrollo sostenible. También concluía la EAC que la ECGD debía mejorar la transparencia de sus procesos de valoración y hacer más para atraer proyectos de energías renovables y de otro tipo que apoyasen el desarrollo sostenible.

La respuesta del gobierno a las conclusiones y recomendaciones de la EAC se publicó el 5 de marzo de 2009. En sus respuestas, el gobierno consideraba que no debían limitarse las categorías de negocios que el ECGD apoya, considerando que no era su competencia crear políticas gubernamentales –aunque sí apoyarlas-, y que el control de las solicitudes debía hacerse conforme a los estándares internacionales existentes. Para el gobierno, la mejor forma de aumentar los estándares sociales y medioambientales para la ECA es a través de los acuerdos multilaterales en los foros internacionales.

Durante 2008-09, la ECGD se comprometió a publicar los cálculos sobre emisiones de efecto invernadero (GHG) de ciertos proyectos a los que prestaba su apoyo para los proyectos de alto impacto social y medioambiental a partir de 2008-2009 y para los de impactos sociales y medioambientales medios, a partir de 2009-2010.

La respuesta del Gobierno al EAC contenía el compromiso de que la ECGD justificaría su categorización de todos los casos clasificados en su informe anual de sostenibilidad y publicaría las *Notes of Decision* para todos los proyectos de alto impacto que hubiese aceptado financiar.

Por otra parte, resulta interesante apuntar que en el marco de la coherencia de políticas, desde el año 1999, el Gobierno ha publicado sus informes de progreso sobre los objetivos de desarrollo sostenible en la gestión de sus propias políticas. En 2002, comenzó desarrollando el *Framework for Sustainable Development on the Government Estate* (SOGE), estableciendo objetivos comunes para áreas operativas clave como energía. Se exige a los departamentos que informen anualmente sobre si han cumplido sus objetivos, y el progreso se valora en el informe anual *Sustainable Development in Government report* (SDiG). Esta responsabilidad por valorar el desempeño del Gobierno frente al marco establecido recae en la *Sustainable Development Commission* (SDC).

En 2010-2011 la ECGD continuó con los objetivos fijados en el Plan de Acción de Desarrollo sostenible (SDAP, *Sustainable Development Action Plan*) de 2009-2011. En febrero de 2011, el Gobierno de coalición aportó su valoración para el *Mainstreaming Sustainable Development*, el marco estratégico donde se establecía que la actividad de las distintas entidades se revisaría en relación con los principios de desarrollo sostenible a través de sus planes de negocio, que sustituirían a los Planes de Acción, *Sustainable Development Action Plans*. Conforme a ello, se establecía un cuadro de actuaciones y su estado de progreso<sup>173</sup>.

En el ámbito de la cooperación con otras ECA, es destacable que el ECGD indica la colaboración con otras ECA de la OCDE durante su valoración de impactos sociales y medioambientales de proyectos individuales durante 2008-9 que incluye a Altradius (Holanda), CESCE (España), y COFACE (Francia).

En cuanto al control de los estándares en la cadena de valor, durante la consulta pública sobre las normas extranjeras de la ECGD que tuvo lugar entre 2006 y 2007, algunos grupos de interés expresaron su preocupación por el hecho de que la ECGD diera apoyo a proveedores involucrados en procesos de producción con impactos sociales y medioambientales adversos. Aunque se reconoció que no entraba dentro de las políticas de la ECGD establecer consultas sobre los estándares de producción de los componentes extranjeros que financiaba, el gobierno se comprometió a una revisión de estas políticas teniendo en cuenta las prácticas de otras ECA e instituciones

---

<sup>173</sup> Export Credits Guarantee Department, *Annual Report and Accounts 2010-11*. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/222383/uk-export-finance-annual-report-and-accounts-2011-12.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/222383/uk-export-finance-annual-report-and-accounts-2011-12.pdf)

financieras internacionales multilaterales, y el posible impacto sobre un cambio de política en este aspectos sobre los exportadores del Reino Unido.

El ECGD llevó a cabo un estudio sobre los temas de gestión de la cadena de valor y concluyó que ninguna ECA aplicaba estas políticas a la gestión de la cadena de valor y sólo algunos clientes de la ECGD, especialmente grandes empresas, las emplean cuando tienen un grado de control sobre la cadena de valor. Finalmente, aunque existe un número de acuerdos internacionales sobre la materia, no contienen definiciones específicas de estándares de producción para negocios de bienes de capital, y son voluntarios.

Finalmente, para fomentar el desarrollo de países menos desarrollados el ECGD promueve la financiación y la inversión responsable. Un elemento esencial para analizar la responsabilidad en materia de financiación es el mantenimiento de un nivel de endeudamiento adecuado del país receptor, evitando situaciones de sobreendeudamiento que son a la larga muy gravosas. Por ello el ECGD sopesa en cada proyecto la conveniencia de realizar una inversión internacional directa en vez de otorgar un crédito al país receptor (teniendo en cuenta el nivel de endeudamiento de partida) y fomenta las quitas sobre países pobres altamente endeudados. Sin embargo, el ECGD también apoya proyectos que ayuden al desarrollo de los países a pesar que signifiquen un riesgo "soberano" importante según los rankings de deuda en la medida que los beneficios esperados permitan fácilmente hacer frente a los pagos de devolución, y los mismos se encuentren debidamente garantizados.

## **5.2. EX IM Bank.**

El Ex-Im Bank de EEUU es quizás la institución que de manera más explícita analiza su política crediticia en el contexto de competencia internacional con otras ECA, a través de su Informe anual de Competitividad elaborado conforme a lo dispuesto por el artículo 8A de sus estatutos. El propósito del Informe de Competitividad es presentar al Congreso una evaluación del impacto de la actividad del Ex-Im Bank frente a los exportadores de EE.UU, en un examen que va más allá de la simple comparación de los costos de los programas y las políticas de financiación, para analizar los estándares empleados por las agencias, la diferenciación entre programas en el marco del Acuerdo de la OCDE y fuera de él, y la identificación de la financiación de las ECA no pertenecientes a la OCDE.

De esta suerte, la competitividad se mide en el contexto de los programas oficiales de crédito a la exportación a medio y largo plazo (MLT) de los países del G-7. La evaluación de la competitividad se realiza a través de una serie de comparaciones que se basan en la información cuantitativa sobre los programas y políticas de la actividad de las grandes ECA extranjeras y la información cualitativa recopilada a través de una encuesta a los prestamistas y los exportadores, y de las reuniones de grupos focales exportadores-prestamistas.

El Ex Im Bank fue la primera institución de crédito a la exportación que abordó los impactos medioambientales de los proyectos financiados en el año 1992 en respuesta a un mandato del Congreso, que se incorporaría en los estatutos del Banco. Este proceso de revisión medioambiental se codificaría por el Banco con la adopción del *Ex Im's Environmental Procedures and Guidelines (EPG)* en 1995.

Cabe recordar que el Ex Im Bank fue el promotor del Acuerdo de la OCDE, tras reconocer la disparidad de criterios aplicados por las ECA y la ausencia de directrices internacionales. El Banco fue así mismo, la primera agencia que publicó los informes de impacto ambiental así como la primera en publicar las emisiones de gases de efecto invernadero de sus proyectos<sup>174</sup>. En el año 2006, a instancias del Congreso, el Banco comenzó a publicar los informes medioambientales complementarios como los planes de control y mitigación.

Junto a esta política informativa, otra iniciativa interesante es la política en materia de Carbono. Conforme a ello, la política de carbono del banco se ha diseñado para abordar las cuestiones del cambio climático planteadas por sus actividades de financiamiento a la exportación. Para ello se llevan a cabo las siguientes iniciativas:

- Mejorar la transparencia en el seguimiento y la notificación de las emisiones de CO<sub>2</sub>;
- Crear incentivos para la financiación de exportaciones de energías renovables para emisiones de carbono cero o muy bajas, y
- Reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> a través de la promoción de las exportaciones de eficiencia energética y otras medidas.

Para hacer frente a la creciente preocupación sobre el cambio climático global, en 2009 el Ex-Im se convirtió en la primera Agencia de Crédito a la Exportación en

---

<sup>174</sup> Ex Im Bank, *Competitiveness Report, 2010*, p. 45.

adoptar una política integral de carbono, y posteriormente en 2010, adoptaría medidas concretas para aplicar la Política de carbono incluyendo las oportunas revisiones de su política medioambiental.

En respuesta a estos objetivos, el Banco implementó una variedad de programas y políticas. En primer lugar, para promover proyectos con cero emisiones de CO<sub>2</sub> o muy bajas, el Banco estableció un programa de energías renovables dotado con 250 millones dólares, el "Solar Express", orientado a la financiación de pequeñas operaciones (\$ 3 - \$ 10 millones), y a nuevos incentivos de financiación para energías renovables. En segundo lugar, el Ex-Im se comprometió a ampliar el alcance de las exportaciones de eficiencia energética elegibles y apoyar la exportación de tecnologías que redujesen las emisiones de CO<sub>2</sub>. En tercer lugar, el Banco está trabajando para aumentar la transparencia en la documentación de las emisiones de CO<sub>2</sub> involucrando a los grupos de interés en las discusiones sobre la metodología a aplicar. Además, el Ex-Im Bank persigue la transparencia de las emisiones de CO<sub>2</sub> mediante la publicación de las emisiones de gases de efecto invernadero de las centrales de combustibles fósiles que financia. A este respecto, el Banco financió en 2010 cinco plantas de energía de combustibles fósiles, y otros tres proyectos que incluyen plantas de combustibles fósiles<sup>175</sup>. Durante el proceso de revisión ambiental, el Ex-Im Bank publica en su sitio web las emisiones de CO<sub>2</sub> previstas.

Por último, el Ex-Im Bank aprobó mejoras en el proceso de diligencia debida para todos los "proyectos de alta intensidad de carbono", con la exigencia de compensaciones verificables para reducir la intensidad de CO<sub>2</sub> de los proyectos en la categoría más alta, incorporándolo en sus *Environmental Procedures and Guidelines* (EPG).

Sin embargo, estas exigencias adicionales tanto de transparencia como en política de carbono se ven como rémoras a la competitividad en la encuesta realizada por el EX IM Bank a los exportadores. La política de carbono del Banco se percibió como una desventaja competitiva en la medida en que esta política era exclusiva del Banco.

Por otra parte, si bien el EPG es coherente con los enfoques comunes de la OCDE, los requisitos de transparencia no son compartidos por otras ECA de la OCDE, que no

---

<sup>175</sup> Las emisiones anuales de carbono, de los ocho proyectos de combustibles fósiles de plantas de energía aprobados por el Banco en 2010, es de aproximadamente 41,85 millones de toneladas métricas por año.

están obligadas a revelar los detalles relacionados con el impacto ambiental o el seguimiento y mitigación de los proyectos financiados, por lo que en los resultados de la encuesta, el Banco se percibe como menos competitivo. En los foros internacionales, el Ex-Im Bank declara la intención de seguir promoviendo la adhesión por parte de otras agencias de crédito a la exportación, de bancos multilaterales, y otras instituciones de crédito, en la adopción de políticas similares de CO2, lo que contribuirá a aumentar la transparencia mundial en las emisiones.

### **5.3 OPIC.**

La *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) se fundó en el año 1971 como una agencia gubernamental con la misión de ayudar a las empresas estadounidenses a invertir en el extranjero, promover el desarrollo económico en los países menos desarrollados, economías en transición y los nuevos mercados emergentes, complementar al sector privado en la gestión de los riesgos asociados a las inversiones extranjeras directas, y apoyar a la política exterior estadounidense.

La OPIC no es propiamente una agencia de crédito a la exportación pero adopta una serie de criterios generales de elegibilidad y de medición de impactos que son perfectamente trasladables a la práctica de las ECA.

En primer lugar, OPIC apoya proyectos con una participación sustancial de EEUU, financieramente sostenibles y que reporten beneficios significativos al desarrollo económico y social del país receptor, y que promuevan la iniciativa privada y la competencia. No se apoyarán proyectos que redunden en una pérdida de puestos de trabajo, que afecten adversamente a la economía estadounidense o al desarrollo o medioambiente del país receptor, o que violen los derechos laborales internacionalmente reconocidos.

En segundo lugar, se apoyan nuevas inversiones, privatizaciones, y expansiones o modernizaciones de fábricas existentes. Las adquisiciones de operaciones existentes son elegibles para financiación si el inversor aporta capital adicional para modernización y/o expansión.

La OPIC no financia proyectos que puedan obtener financiación de otras fuentes comerciales. Se exige a los inversores que confirmen que han considerado un seguro privado de riesgo político antes de obtener la cobertura de la OPIC. En este sentido, es

interesante destacar que se consideran prioritarios los proyectos que involucran a pequeños empresarios y a cooperativas.

En cuanto a los criterios especiales, existen unos criterios de elegibilidad en materia financiera, de seguros y para los pequeños empresarios.<sup>176</sup>

El listado de países beneficiarios en principio no se limita pero está sujeto a actualizaciones periódicas en función de los objetivos estatutarios o políticos. Se dispone de un listado publicado en la web<sup>177</sup>. Del mismo modo, en base a consideraciones políticas o estatutarias, se puede excluir la financiación de ciertos sectores.

El mandato de la OPIC combina la contribución al desarrollo del país de acogida con la promoción de la industria estadounidense. Desde el primer punto de vista, se tienen en cuenta factores como:

- el apalancamiento del capital privado,
- evidencias de responsabilidad social
- apoyo al desarrollo de infraestructuras
- aumento de disponibilidad de bienes y servicios de mejor calidad y a menor coste
- desarrollo de capacidades y formación
- transferencia de tecnología y conocimiento
- ganancias de comercio exterior o ahorro
- creación de trabajo
- promoción de la propiedad privada
- ingresos fiscales en país de acogida y,
- estimulación de pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a las evidencias de responsabilidad social, la OPIC apoya solamente aquellos proyectos que no dañen la economía de los EEUU o que no tengan un efecto negativo en el empleo. Así, no se apoyan industrias o empresas deslocalizadas (“*runaway plants*”) que sustituyan a las empresas existentes en EEUU por empresas extranjeras que operen en los mismos mercados. Tampoco participa en proyectos

---

<sup>176</sup> OPIC Handbook, p. 4.

<sup>177</sup> [www.opic.gov/doingbusiness/ourwork/index.asp](http://www.opic.gov/doingbusiness/ourwork/index.asp)

sujetos a exigencias de rendimiento que pudieran reducir el potencial de los beneficios comerciales estadounidenses resultantes de la inversión.<sup>178</sup>

En cuanto a la metodología empleada, la OPIC no financia ni asegura proyectos que tengan un impacto desproporcionado o importante en el medioambiente, o en la salud o seguridad de los trabajadores en el país receptor. A estos efectos y para la mayoría de los sectores industriales, aplica los estándares medioambientales, de salud y seguridad, del Banco Mundial o del país de acogida de la inversión.

Para aquellos proyectos “medioambientalmente sensibles”, se ha establecido una valoración de impacto medioambiental, *Environmental Impact Assessment* (EIA), mediante la cual, la OPIC publica en su web, un listado de todos los proyectos durante 60 días, período en el que se podrán establecer comentarios.

El listado incluye el país y el sector industrial de los proyectos pero no el nombre del patrocinador. El listado puede dar lugar a peticiones públicas de copias pero no va más allá sobre la base de considerarlo como información confidencial del proyecto o la empresa<sup>179</sup>.

El primer aspecto interesante de la metodología de la OPIC es que, junto a las exigencias medioambientales, los acuerdos de inversión y seguros de la OPIC exigen que el inversor respete los derechos laborales, incluyendo los derechos de asociación, negociación colectiva y condiciones laborales aceptables respecto a los salarios, horas de trabajo, salud y seguridad, y estándares mínimos de edad laboral.

En cuanto a las normas empleadas, en el año 1985 se establecieron las disposiciones medioambientales aplicables a la OPIC, *OPIC Environmental Handbook*, que junto con la *Executive Order 12114 “Environmental Effects Abroad of Major Federal Actions”* constituyen los estándares fundamentales. Como hemos apuntado en el apartado relativo al Banco Mundial, estos estándares sirvieron de modelo para los aplicados por organizaciones internacionales como la Corporación Financiera Internacional (IFC), la Agencia de Garantía Multilateral de Inversiones (MIGA), el Banco Europeo para la

---

<sup>178</sup> Las exigencias de desempeño son incentivos del gobierno local diseñados para que un proyecto resulte lo más beneficioso posible a la economía local o las relacionadas con el comercio que cubren un contenido local y niveles de exportación máximos y mínimos.

<sup>179</sup> [www.opic.gov/doingbusiness/investment/environment/index.asp](http://www.opic.gov/doingbusiness/investment/environment/index.asp)

Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco Estadounidense de Exportaciones e Importaciones.

En opinión de la OPIC, esta progresiva armonización de estándares y procedimientos ha facilitado la cofinanciación y el coaseguramiento haciendo más sencillos para los clientes el cumplimiento de las exigencias medioambientales.

Con estos estándares, desde el año 1985 se exige a la OPIC estatutariamente la valoración de los impactos medioambientales de los proyectos sometidos a su consideración para el aseguramiento de riesgos políticos y para su financiación. En el mismo sentido, se le exige estatutariamente que rechace los proyectos que plantean un riesgo importante o poco razonable al medioambiente, a la salud y a la seguridad o que resulten en una degradación significativa de un parque natural o de un área protegida. La OPIC también tiene el mandato de incorporar en sus procedimientos lo establecido en las secciones 117, 118, y 119 de la *Foreign Assistance Act* en relación con la valoración de impacto medioambiental, bosques tropicales, diversidad biológica y especies protegidas. Esta valoración de impactos se aplica a todos los seguros de riesgos políticos, a la financiación de proyectos y a los intermediarios financieros apoyados por la OPIC.

El proceso de valoración de la OPIC no difiere en gran medida del de la CFI, por eso sólo expondremos a continuación algunas diferencias interesantes<sup>180</sup>.

---

<sup>180</sup> En primer lugar, la OPIC exige la EA para todos los proyectos que solicitan financiación o aseguramiento y para los subproyectos financiados por los fondos de inversión de la OPIC y los instrumentos de préstamo de la OPIC<sup>180</sup>.

La EA debe proporcionarse a la OPIC tan pronto como sea posible en el proceso de solicitud, de tal manera que se puedan identificar por la OPIC temas medioambientales que requieran atención adicional antes de que la EA pueda considerarse completa. Por otra parte, si el solicitante da su consentimiento, la OPIC establece colaboración con otras entidades prestamistas y aseguradoras públicas y privadas para la revisión de la documentación medioambiental. Este proceso favorece además según la OPIC, la rapidez del proceso y evita retrasos y duplicaciones innecesarias con las exigencias de otros prestamistas y aseguradores. En ocasiones se contrata a expertos externos para completar el proceso de revisión con tiempo suficiente. En todos los casos, el coste de la EA original es sufragado por el solicitante, patrocinador o empresa extranjera, así como los costes de consultores independientes.

En cuanto al proceso de consulta pública, para proyectos de categoría A, la publicación del EA ha de hacerse de forma asequible para el público. Es obligatorio para los proyectos A aunque debe contarse con la aprobación de los solicitantes. Hay un manual de asistencia técnica para este proceso "*Doing Better Business Through Effective Public Consultation and Disclosure*".

Sin embargo, en el caso de las inversiones a través de intermediarios financieros, OPIC reconoce que la naturaleza competitiva de la actividad de la cartera de fondos de inversión puede exigir un tratamiento más restrictivo de algunos EIA de lo que sería factible en un periodo de consulta pública. Esto significa que algunas EIA para los subproyectos de categoría A propuestos por los intermediarios financieros no serán publicados para su comentario público. En otros casos, se pueden publicar si el documento ya está en el dominio público o si la institución determina que la publicación no pone en peligro la información confidencial.

Un aspecto importante es que existe una categoría de proyectos, la categoría E, donde se incluyen proyectos a pequeña escala, autónomos, que tienen efectos medioambientales beneficiosos y demostrables, que busquen promover la conservación de ecosistemas naturales o diversidad biológica y que busquen la participación de poblaciones indígenas u ONG en la gestión del proyecto. Ej. ecoturismo. Algunos proyectos de categoría E pueden estar sujetos a consulta pública y procedimientos de publicación de información, debido a su especial sensibilidad.

También resultan interesantes las iniciativas de la OPIC en el cambio climático y energías renovables. La OPIC lleva a cabo dos mecanismos para la lucha contra el cambio climático:

1) implementación conjunta: para animar a que las empresas se involucren en la reducción de gases de efecto invernadero, proporciona precios adaptados al cliente para proyectos de pequeños empresarios que pretenden reducir tales emisiones, en especial aquellos proyectos certificados por la *U.S. Initiative for Joint Implementation- sharing of technology and resources*, especialmente transferencias desde los países desarrollados a los países en desarrollo, para limitar y reducir las emisiones GHG. También OPIC se esfuerza por hacer su cartera más ecológica buscando proactivamente proyectos de energías renovables e intentando armonizar su acercamiento a los temas de cambio climático con los de otras entidades estadounidenses.

2) reporting en cambio climático. Reporte agregado de emisiones de sus proyectos.

En tercer lugar, en cuanto a los sistemas de control del cumplimiento, la OPIC se compromete a controlar sistemáticamente el cumplimiento por parte del inversor de los estándares medioambientales, los derechos de los trabajadores y códigos anticorrupción mediante cuestionarios, informes del inversor y visitas al terreno, evaluando el impacto de cada proyecto desde su comienzo hasta la finalización de la inversión. El incumplimiento puede constituir una falta en los contratos de seguro y en los acuerdos de préstamo.

Aunque todavía tímido, el procedimiento de la OPIC para revisar los compromisos asumidos por la empresa en el proyecto supone un primer paso en el seguimiento del proyecto. Este proceso de control implica:

- una visita a los proyectos seleccionados aleatoriamente, que su personal evaluará durante un período de tres años. Junto a esta selección aleatoria, las inversiones que se consideren económica y medioambientalmente sensibles también serán evaluadas.

- un informe anual –autoevaluación- por todos los proyectos. OPIC realiza un sistema de autoevaluación “*Self-monitoring*” en el que cada inversor completa un cuestionario anual donde reporta los impactos del proyecto.

*“Esta metodología juega un papel más allá del screening pasivo. Ayuda activamente a las empresas a reestructurar sus propuestas de proyectos aumentando la intensidad del desarrollo, haciéndolos aceptables para el apoyo de la OPIC”<sup>181</sup>*

Estos procedimientos han sido evaluados por expertos externos. Mediante cuestionarios y las visitas in situ, la OPIC reúne y verifica la información proporcionada por el inversor en relación con la estimación original de impacto del proyecto.

Junto a ello:

- 1) la OPIC controla el cumplimiento del proyecto con las condiciones contractuales durante el acuerdo de préstamo de la OPIC o el contrato de seguro.
- 2) a los proyectos de categoría A también se les exige, al menos, una auditoría independiente durante los tres primeros años del apoyo de la OPIC.
- 3) Un procedimiento similar se aplica a los proyectos financiados por un fondo de inversión garantizado OPIC y otros intermediarios financieros.
- 4) En cuanto a las categorías, Categoría D: Se incluyen aquí intermediarios financieros que hacen inversiones en o dan financiación (préstamos, arrendamientos, etc.) a proyectos identificables o empresas comprometidas en actividades de categorías A y B. La revisión medioambiental dependerá de la naturaleza y tamaño de la participación del Intermediario Financiero. Para los proyectos de categoría B que implican menos de 5 millones de dólares en inversión, se sigue una revisión rápida, sujeta a posterior revisión si el Intermediario financiero otorga inversiones adicionales.

Otro de los aspectos más interesantes de la actividad de la OPIC es el establecimiento de indicadores de desarrollo para la evaluación de los proyectos financiados, indicadores que divide en primarios y adicionales.

---

<sup>181</sup> OPIC P.17, *Development Update. Expanding...June 2003*

Entre los primarios destacan:

a) construcción de capacidades. Se incluyen en este apartado la creación de empleo (el número de empleos creados por dólar invertido), la naturaleza del empleo creado (mano de obra, técnico, gestión) y la existencia y continuidad de la formación. Estos indicadores sirven para medir el impacto de los proyectos financiados en la mejora de las capacidades humanas. La generación de empleo puede actuar como un estímulo para la economía y el bienestar general de la población.

b) desarrollo del sector privado. Indicadores que miden este aspecto son la participación de la propiedad local en el proyecto; si el proyecto implica o apoya la privatización, si el proyecto promueve o apoya las oportunidades para la propiedad privada (incluso la de los particulares o familias), y si el proyecto beneficia a las empresas medianas o pequeñas.

c) Impactos complementarios. Impacto complementario del proyecto con respecto a otras instituciones, promoción de alianzas público-privadas a través de la participación de bancos locales, ministerios y ONGD.

Entre los indicadores adicionales:

d) Efectos sociales (ciudadanía corporativa). La OPIC apoya proyectos que promueven la igualdad de oportunidades entre hombres-mujeres. Se centra también en proyectos que promueven el desarrollo rural y en regiones infradesarrolladas a través de la financiación a agricultores y pequeños negocios. También tiene en cuenta la participación y el desarrollo de la comunidad (clínicas, centros comunitarios, acceso a viviendas); cuidado y preservación del medioambiente; programas de educación.

e) Mejoras en el desarrollo de infraestructuras. Hay tres mecanismos de apoyo a las infraestructuras: físicas, financieras y sociales. Se favorecen los proyectos que refuerzan las infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía. Los que desarrollan las infraestructuras financieras: mercados bancarios, mercado de capitales, y servicios de seguro. Por último se apoyan proyectos que dan acceso a la educación, nutrición, agua potable, y servicios sanitarios.

f) Impactos macroeconómicos e institucionales. Las inversiones apoyadas por la OPIC tienen en cuenta el nivel de desarrollo económico del país receptor, específicamente el PIB *per capita*. Los proyectos son evaluados teniendo en cuenta sus impactos fiscales, en la medida en que los gobiernos locales son capaces de aumentar sus ingresos a través de impuestos y tasas que puedan emplear en sus iniciativas de desarrollo.

El buen gobierno promueve la transparencia y la rendición de cuentas, de ahí que los proyectos también son evaluados sobre la base de si resultan de o provocan una reforma institucional.

g) Transferencia de conocimiento y tecnología. Estas transferencias pueden incluir la diseminación de prácticas de gestión innovadoras, conocimientos en marketing y distribución, y nuevas tecnologías de producción. A veces estas transferencias permiten el desarrollo e introducción de productos y servicios que están disponibles por vez primera en un mercado emergente. Las transferencias de tecnología refuerzan las capacidades nacionales para desarrollar tecnologías locales apropiadas. En los proyectos financiados por la OPIC pueden obtenerse menores precios, beneficios para los consumidores. La producción resultante de un proyecto puede sustituir la porción de importaciones de ese país, los empresarios locales pueden recibir pagos en forma de dividendos, royalties, etc. por su contribución al proyecto. O pueden financiar a los empresarios locales para expandir sus negocios y buscar nuevas oportunidades de inversión.

#### **5.4. Exigencias de reporte. Anexo 1 del Reglamento UE 1233/2011.**

Junto a la información financiera y del proyecto que figura en el anexo V del Reglamento Reglamento UE 1233/2011<sup>182</sup>, para garantizar la coherencia en los informes anuales de los Estados miembros, la Comisión Europea y el Consejo aprobaron un modelo de presentación de informes que incluye la información que deben proporcionar los Estados miembros para que la Comisión evalúe el nivel de cumplimiento de las ECA respecto a los objetivos y obligaciones de la UE y la implementación por los Estados miembros de las Directrices de la OCDE sobre medioambiente, derechos humanos, anticorrupción y préstamo sostenible<sup>183</sup>. No

---

<sup>182</sup> Anexo II de este trabajo.

<sup>183</sup> Fern, ECAWatch, Still...op.cit.

obstante no se establece ninguna exigencia de información respecto a procedimientos específicos o sobre los Estándares de la UE que aplican, en su caso.

Este informe (que se incorpora como anexo III de este trabajo), junto con las propuestas de la sociedad civil para el reporte anual que desarrolla el objetivo de adecuación de la actividad de las ECA a los objetivos de la acción exterior de la Unión Europea y las recomendaciones sobre elementos del Marco Estratégico y el Plan de Acción sobre Democracia y Derechos Humanos<sup>184</sup> conforman una propuesta que mejoraría considerablemente la transparencia informativa a nivel comunitario.

---

<sup>184</sup> Anexos 2 y 3. Fern, ECAWacht, Still exporting destruction...op.cit.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.-

1. Las ECA como instituciones clave para el fomento del desarrollo económico, deberían tener en cuenta el retorno financiero así como los impactos sociales y medioambientales de los proyectos financiados.

2. El desarrollo sostenible no se ha asociado hasta hace pocos años de forma integral a la acción exterior de un Estado, y en consecuencia, los criterios de sostenibilidad estaban, al menos de forma expresa, alejados del diseño de medidas de internacionalización de las empresas nacionales.

En el caso de las ECA, su concepción tradicional como instituciones de *último recurso*, orientadas a operaciones de alto riesgo y largo plazo, poco atractivas para el sector privado, parecía ahuyentar cualquier tipo de consideraciones ajenas al simple apoyo financiero a las empresas nacionales. Como indica Ortega, la lógica subyacente a la utilización de recursos públicos para financiar la internacionalización ha ido variando en el tiempo. "Si bien los principios teóricos se realizaron en los años 80, durante prácticamente 20 años no se ha producido una reflexión en profundidad de su función en la sociedad aunque el entorno ha variado significativamente."

3. Pueden apuntarse dos razones fundamentales para la promoción de la sostenibilidad en las políticas de promoción de inversiones.

En primer lugar, una perspectiva de coherencia de políticas y de asunción pública de responsabilidades por parte de las entidades competentes. El apoyo a proyectos de inversión específicos puede poner en riesgo o entrar en clara contradicción con otras políticas a nivel local o nacional.

La actual implementación de políticas de financiación del comercio y de las inversiones internacionales se deja en la mayoría de los casos a las entidades especializadas que a menudo disfrutaban de un alto grado de autonomía y no cuentan con planes ni mecanismos de supervisión interministerial. Sin embargo, dada la diversidad de incentivos disponibles, la importancia potencial de los impactos a nivel social, económico y medioambiental, el horizonte a medio y largo plazo que ha de guiar las políticas de internacionalización de las empresas, en ocasiones con claros criterios de reforma estructural, las repercusiones reputacionales para la acción

exterior de nuestras empresas, y sobre todo la lógica de eficiencia y eficacia que ha de guiar el empleo de recursos públicos, impone una política clara de sostenibilidad en la internacionalización.

Pero es que además, el respeto de criterios sociales y medioambientales ha sido asumido en su mayor parte, por los convenios y tratados internacionales que vinculan al Estado español. Tal es el caso de los compromisos en el marco de la OCDE, los Convenios de la OIT, la Carta de Derechos Humanos de la ONU, y los múltiples convenios en materia de medioambiente.

Y en segundo lugar hay que considerar una perspectiva financiera. La ausencia de consideración efectiva y continuada a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto, de los impactos en sus tres dimensiones casa mal con la necesidad de evaluar los impactos y retornos del dinero público invertido. Además un apoyo público erróneo puede conducir a una disminución del gasto en bienes públicos por debajo de niveles eficientes. Y todo ello máxime cuando estamos ante unos criterios de financiación no acordes con una evaluación integral de los riesgos del mercado. Sin criterios de valoración más estrictos, y con mayores porcentajes de cobertura por parte de las ECA aumenta además la probabilidad de riesgo moral, de selección adversa y de comportamientos de búsqueda de rentas.

4. Para contrarrestar este tipo de comportamientos resultaría conveniente el establecimiento de prioridades estratégicas claras, de pautas de selección, y de sanciones y publicidad de los infractores en caso de incumplimientos. Las garantías son más exitosas cuando tienen un efecto catalizador proporcionando el elemento final necesario para producir una reacción crítica, una reacción en cadena. La maximización del impacto potencial de las garantías depende de la creación de un marco facilitador de inversiones y exportaciones sostenibles.

5. Existen asimetrías de información en los mercados y metodologías centradas en datos macroeconómicos que han propiciado una falta de datos históricos y de desempeño para valorar adecuadamente y de forma integral el riesgo en las políticas de internacionalización, lo que justifica la necesidad de dar visibilidad a los estándares sociales y medioambientales elevándolos al nivel de indicadores de riesgo y calidad empresarial e institucional en la práctica de las agencias.

Se observa no obstante un cambio progresivo en la actitud de inversores hacia un enfoque a largo plazo y hacia un mejor entendimiento de la importancia de la información no financiera, gracias al activismo de ONG, la presión de inversores institucionales y la influencia de organizaciones internacionales (Unión Europea, Banco Mundial). A este respecto hay dos tendencias: una, en la mejora de la calidad de la información no financiera y otra, en la valoración de objetivos de un mejor desempeño social y medioambiental y en una relación más explícita con los retornos económicos.

6. La existencia de políticas y directrices internacionales ha tenido una influencia positiva en la evaluación y monitoreo de los proyectos. En particular, las normas de desempeño de la CFI y el enfoque común de la OCDE constituyen un derecho consuetudinario aunque su eficacia tenga que reforzarse. Las ECA deben reforzar las directrices existentes aplicando su ámbito a objetivos sociales y de Derechos Humanos y alineándolo con el marco internacional más amplio, para abarcar de forma más clara e integral un conjunto de criterios de sostenibilidad. Y esto debe hacerse de manera gradual: en la medida en que avance la agenda de sostenibilidad, deben adoptarse acercamientos flexibles que vayan incorporando las sucesivas revisiones y actualizaciones en respuesta a mejores prácticas y a la experiencia y evaluación continua. Las exigencias informativas del Reglamento 1233/2011 en el ámbito de la Unión Europea constituyen una favorable y esperanzadora respuesta que debe progresivamente guiar la actuación de las agencias europeas.

7. El establecimiento de un campo de juego común a nivel internacional se ha visto en cierto sentido alterado por la reciente crisis financiera y por la activa competencia de las agencias de países emergentes. Así por ejemplo, Exim Bank China fue ya en el año 2007 la agencia de crédito a la exportación más grande del mundo, y superó en volumen a los créditos concedidos por el Banco Mundial.

Muchos de estos países no operan en el marco de la OCDE y por tanto no están obligados a cumplir los compromisos financieros, ambientales o sobre corrupción. Por otra parte, están ofreciendo condiciones financieras muy atractivas para los países receptores, y operan con sistemas de gestión ambiental y social inferiores a los de los países de la OCDE, por lo que en ocasiones se están produciendo impactos ambientales o sociales indeseados especialmente en algunos de los países que tienen recursos naturales disponibles y al mismo tiempo tienen esquemas institucionales débiles, como por ejemplo algunos países africanos (Manji y Marks, 2007).

La nueva situación sitúa a los países de la OCDE a la defensiva, generando una fuerte presión dentro de los órganos de gestión de las Agencias de crédito a la exportación para no incorporar nuevas obligaciones de cariz social o ambiental (Ortega). Tal como hemos visto, se han observado presiones para rebajar los estándares de control ambiental, social y de DDHH, por parte de las empresas financiadas a sus propias agencias.

**8.** En este contexto, la adopción de una estrategia de incentivos para promover la sostenibilidad de los instrumentos de internacionalización de la empresa ha de adoptar criterios realistas, junto a los éticos y los derivados del cumplimiento normativo. Un marco adecuado de incentivos a la sostenibilidad puede promover la creación de un marco facilitador y favorable a los negocios y promotor de la eficiente distribución de los recursos destinados a la internacionalización.

En este sentido no puede soslayarse un contexto de competencia entre autoridades nacionales que pueden verse inmersas en estrategias de dumping legal o en las llamadas guerras de pujas. Desde este punto de vista, resulta plenamente factible que el aumento y establecimiento de determinadas exigencias de sostenibilidad por parte de una autoridad nacional derive en incentivos perversos por parte de otras autoridades.

La normativa internacional reguladora de la actividad de las Agencias de Crédito a la Exportación, tanto desde un punto de vista técnico y especial, como en cuanto a los compromisos internacionales generales en materia de medioambiente o derechos humanos, permite constatar los recelos de los Estados para adoptar iniciativas autónomas de protección que puedan minar su posición competitiva en el mercado de la financiación internacional del comercio pero al mismo tiempo, confirman que los tímidos avances conseguidos en materia de sostenibilidad son deudores del empuje y renovación de entidades como la Corporación Financiera Internacional y a menor escala, la OCDE.

**9.** El Consenso de la OCDE de 1 de julio de 1976, estableció el marco de referencia para el apoyo público a la internacionalización. Su objetivo era establecer unos mínimos comunes para evitar que la creciente competencia entre países para ofrecer mejores condiciones de apoyo a sus empresas nacionales, llevara a las administraciones públicas a adquirir cada vez más riesgos. Al mismo tiempo, este

comportamiento creaba cada vez más distorsiones de competencia, puesto que el producto exportado (o la inversión directa realizada al exterior) no era comprado (o seleccionado en el caso de las inversiones) por su excelencia técnica o el precio de producción sino en buena medida por las condiciones financieras por las que se ofrecía.

**10.** El acuerdo se ha ido actualizando periódicamente mediante acuerdos financieros en los que se determinan entre otros elementos, el tipo de interés mínimo a aplicar a los créditos a la exportación, se establece una sistemática para la clasificación de riesgo del país y se fijan las condiciones para la ayuda ligada. No incorporan sin embargo, estándares de funcionamiento de tipo ambiental, de control de corrupción, o de supervisión del cumplimiento de Derechos Humanos, ni el tipo de interés aplicado en los proyectos financiados.

Hasta recientemente, con la revisión de septiembre de 2010, no se han realizado modificaciones en los elementos de determinación del riesgo. Entre tanto, ni de este Acuerdo ni de la documentación de la Unión de Berna, ni la de la CCI, ni de la operativa de las propias agencias, o de las encuestas realizadas, se aprecian cambios metodológicos en la valoración del riesgo, máxime si tenemos en cuenta que las ECA oficiales no registran previsiones de pérdidas de préstamos y están cubiertas por los gobiernos nacionales.

En este contexto, desde 2008, muchas ECA europeas han registrado aumentos significativos en las notificaciones de indemnizaciones y peticiones de prórrogas, y han mantenido su política de financiación en términos de distribución sectorial y geográfica, lo que lleva a inferir una continuidad insostenible en la asunción de los riesgos privados.

La apuesta no pasaba por asumir los riesgos rechazados por los operadores privados sin más, sino en adoptar una política de reparto y asunción de riesgos y de precios, más acorde con los objetivos de sostenibilidad. Una política que no modificara las primas de riesgo y/o en su caso, los criterios de valoración del riesgo, y al mismo tiempo aumentase el volumen de financiación, estaba aumentando el riesgo moral de los operadores privados, al mismo tiempo que provocaba una merma de la sostenibilidad a corto y largo plazo.

11. Una vez se hayan establecido unos principios claros de sostenibilidad, existen una serie de cuestiones que deben ser abordadas para la introducción de criterios de sostenibilidad en la política de financiación a la internacionalización:

- a) el marco para el diseño e implementación de la sostenibilidad
- b) las estrategias e instrumentos adecuados
- c) el diseño y la gestión de programas
- d) la transparencia y evaluación

El diseño de un marco de sostenibilidad ha de partir en primer lugar del convencimiento de su valor añadido para la internacionalización de las empresas. Pero ante todo, ya sea desde una perspectiva de imagen, de reputación, financiera, o por la convicción del respecto de los derechos sociales y medioambientales, es innegable reconocer un creciente consenso y movimiento hacia la exigencia de mayor responsabilidad a las entidades públicas.

Así podemos citar la recomendación de John Ruggie, Representante Especial a la Asamblea de las Naciones Unidas en derechos humanos y empresas transnacionales (SRSG), acerca de que las Agencias de Crédito a la exportación deben asumir las responsabilidades en el ámbito de los derechos humanos firmadas por los Estados, y por tanto legislar para asegurar que éstos se cumplan en las actividades apoyadas por las ECA.

*“Las Agencias de Crédito a la Exportación (ECA), representan no solo intereses comerciales sino también el interés público, deberían exigir a sus clientes que se tomaran en consideración los potenciales impactos sobre los derechos humanos de sus actividades. Esto permitiría actuar a las Agencias de Crédito a la Exportación cuando existieran dudas serias sobre el impacto sobre los derechos humanos – evaluando así si el apoyo del Estado debe o no continuar”. (John Ruggie, Representante Especial a la Asamblea de las Naciones Unidas en derechos humanos y empresas transnacionales (SRSG). Informe presentado el 7 de abril de 2008)*

Ciertamente, la gestión bancaria y las agencias de crédito no han sido tradicionalmente excesivamente proclives a la consideración de las implicaciones sociales y ambientales de sus actividades de crédito o aseguramiento, más allá de sus estrategias de gestión del riesgo financiero. En el ámbito de la transparencia también hay tradicionalmente grandes recelos. Existen no obstante algunas tendencias

globales que podrían facilitar este cambio cultural empresarial necesario para el desarrollo de las medidas propuestas.

Así, las nuevas normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional (CFI), la aplicación de la Comunicación de la Comisión sobre RSC de octubre de 2011 y su desarrollo posterior, la revisión -en curso todavía- de las nuevas políticas de salvaguarda del Banco Mundial, y del enfoque común de las Agencias de Crédito a la Exportación de la OCDE a las que hay que unir la reciente revisión de las Directrices sobre Empresas Multinacionales también de la OCDE, o el informe Ruggie, marcarán la pauta sin duda de los futuros desarrollos de la sostenibilidad en el ámbito internacional.

**12.** La implementación de condicionantes e incentivos en materia de sostenibilidad debe guiarse además por un conjunto claro de políticas predeterminadas y comunicadas a las autoridades competentes y al sector empresarial.

Las políticas de condicionantes e incentivos a la sostenibilidad no han de ser necesariamente gravosas para las arcas públicas. Por ejemplo, en el caso de los criterios de exclusión o los incentivos fiscales, el impacto presupuestario resulta mucho menor que los desembolsos directos necesarios para los incentivos financieros.

**13.** Estrategias e instrumentos: transparencia y evaluación. En un contexto de competencia internacional, la apuesta por la incorporación de una mayor calidad de las exportaciones e inversiones ha de pasar necesariamente por el reconocimiento efectivo de su valor integral, a corto, medio y largo plazo a través de estrategias de comunicación y medición por partes iguales.

Las estrategias a favor de exportaciones e inversiones sostenibles deberían comunicarse al sector empresarial y a la sociedad civil de forma oportuna y transparente. La comunicación a los inversores tiene un importante efecto señal frente a las empresas (tanto para las que tienen sensibilidad en materia de sostenibilidad como las que no). Pero al mismo tiempo, permite a éstas comunicar cualquier recelo a las autoridades relevantes, que necesitan tener en cuenta esa información en el diseño y evaluación de sus estrategias.

Las autoridades locales o nacionales deberían revisar la relevancia y oportunidad de sus estrategias de incentivos periódicamente y publicar los resultados a través de

informes anuales u otro tipo de comunicaciones públicas. En las evaluaciones ha de contarse con representantes empresariales, auditores, académicos, organizaciones internacionales y ONGD acerca del papel de los incentivos a la sostenibilidad.

Junto a estrategias proactivas de comunicación es necesaria una política de publicación de una cantidad mínima suficiente de información al público. Esto permitiría que cualquier parte interesada pudiera analizar los costes y beneficios de los programas de incentivos, *ex ante* y *ex post*. El marco del reporte del Reglamento UE 1233/2011 es un buen comienzo.

Unos estándares altos de rendición de cuentas y de transparencia informativa frente al público en general son útiles también en la legitimación y en el apoyo a las estrategias del gobierno. La justificación de las políticas de internacionalización en el marco de la coherencia de políticas como la de cooperación al desarrollo o la política industrial, tal como ha comenzado a hacer el ECGD británico redonda en la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental.

Junto con una estrategia de implementación gradual, un requisito primordial para evitar incentivos inútiles o perversos es la puesta en marcha de prácticas adecuadas y comprensivas de análisis coste-beneficio. El análisis como mínimo, necesita desarrollar una valoración de los beneficios derivados de los proyectos de inversión, y los costes totales no sólo para el erario público sino para la economía local o nacional en su conjunto.

La sostenibilidad tiene un *business case*, una justificación empresarial, y si se quiere que la sostenibilidad se argumente de forma persuasiva a los empresarios, el concepto de que la sostenibilidad y la innovación sostenible aporta retornos a la empresa debe demostrarse. Por esa razón, las ECA deberían evitar la provisión de cualquier subsidio a proyectos con graves impactos sociales, medioambientales o financieros, al mismo tiempo que desarrollan mecanismos para adecuar los costes incrementales de las innovaciones de sostenibilidad en los proyectos con mayor riesgo cuando los retornos de la inversión no sean fácilmente demostrables.

1. .El diseño y gestión de programas. El diseño y la gestión de los programas de incentivos o condicionantes a la sostenibilidad deben estar guiados por la minimización de los riesgos y la transparencia.

Desde la perspectiva de minimización del riesgo, el coste de oportunidad de subsidiar proyectos de internacionalización que podrían haberse localizado en otro sitio es uno de los retos más importantes para los decisores políticos. Esto implica por un lado, un *trade-off* entre los costes presupuestarios y de selección de proyectos, puesto que los incentivos generales necesariamente implican un riesgo mayor que los incentivos que están sujetos a discrecionalidad, aunque también puede implicar mayores costes de gestión e implementación. En este sentido, la actividad de las agencias debe representar una combinación flexible de ambos.

La perspectiva temporal de los incentivos es también importante. La voluntad política para comprometerse en incentivos de sostenibilidad a medio y largo plazo contribuirá a la confianza de los inversores y resultará esencial para compensar el periodo inicial de pérdidas que las innovaciones en sostenibilidad llevan consigo. De esta forma se evitarían también comportamientos oportunistas por parte de inversores o empresarios. Por esta misma razón deberían evitarse incentivos generales y transferibles, como los pagos en efectivo y las exenciones fiscales, especialmente en programas sectoriales, como energías renovables, lucha contra el cambio climático, biotecnología, etc.

En segundo lugar, el análisis coste-beneficio de los costes-beneficios potenciales de cada proyecto (se necesitan además datos actualizados, métodos de análisis cuantitativos, determinación de los costes de oportunidad y control y evaluación de los programas de incentivos).

En la práctica, la elección estratégica de elegir un escenario de sostenibilidad de forma progresiva o bien más decidido por parte de las autoridades necesita valorar el mantenimiento de un terreno de juego frente al aumento de los costes que supone la implantación de estas medidas. Estos costes incluyen un efecto presupuestario directo y un duro golpe en los negocios menos preparados. La elección de las autoridades dependerá de una valoración cuantitativa de los méritos aportados por los solicitantes.

Una vez se conozca que los incentivos otorgados o los incentivos disponibles, las pequeñas empresas, en particular, pueden encontrarse en desventaja debido a su falta de capacidad para negociar un acuerdo de incentivos. Se hace por tanto necesario diferenciar entre pymes y grandes empresas o trabajadores autónomos.

No todos los tipos de incentivos se adecuan a las estrategias de sostenibilidad de la misma forma, pero los méritos relativos de cada uno pueden sopesarse frente a sus implicaciones presupuestarias y de coste. Generalmente, los incentivos financieros dejan a las autoridades más flexibilidad sobre las actuaciones de los beneficiarios y son por tanto, más adecuados a las estrategias orientadas a la sostenibilidad. De forma similar, son más fáciles de usar en políticas que compensen a los inversores de desventajas estructurales. Los incentivos fiscales son más apropiados para las políticas que mejoran el clima general de sostenibilidad.

Junto a los mecanismos de evaluación directa de los impactos a través de las correspondientes evaluaciones social y medioambiental, se podrían realizar acciones complementarias como por ejemplo corresponsabilizar, mediante las adecuadas medidas legislativas, a las agencias que apoyan los proyectos privados en el exterior en caso de incumplimiento de los Derechos Humanos, derechos laborales o legislación medioambiental. Otra posibilidad sería mejorar la transparencia de todas las operaciones. Estas acciones son viables y completan los mecanismos de evaluación de impacto en estos ámbitos, garantizando así un marco más adecuado para la utilización de los recursos públicos en el exterior.

**2. Transparencia y evaluación.** Los incentivos de sostenibilidad que no prevean la consiguiente evaluación y control y la publicación de resultados pueden llevar a un fracaso de desempeño y falta de rendición de cuentas, y por tanto a la pérdida de confianza empresarial.

El compromiso con la sostenibilidad debe ser claro para evitar la opacidad o las prácticas deshonestas por los inversores, pero además ha de ser claro para promover un posicionamiento proactivo por parte de los inversores que sirva para evaluar el impacto de las políticas públicas en el sector exterior y para avanzar en un proceso de mejora continua estableciendo descriptores de los posibles efectos/impactos en sostenibilidad de un proyecto (estimulación del empleo local, transferencia de tecnología y conocimiento, etc...)

Este es uno de los aspectos clave donde deben avanzar las agencias de crédito a la exportación y a este respecto pueden resultar muy indicativos los indicadores de impacto utilizados por algunas agencias de financiación al desarrollo ya mencionados en el trabajo.

**3.** No obstante los compromisos internacionales y las políticas nacionales asumidas, es preciso reconocer que en los resultados de sostenibilidad de cada proyecto influirá la capacidad y compromiso de cada cliente y el nivel de esfuerzo del personal de las ECA.

A este respecto, la publicación por parte de las ECA de las buenas prácticas ya sea a nivel sectorial o a nivel particular, servirá de poderoso referente e incentivo para las empresas que deseen internacionalizarse a través de los fondos públicos.

**4.** Las prácticas anteriores servirán además para el establecimiento de acercamientos sectoriales específicos y pragmáticos, aunando las directrices y estándares internacionales en la materia con las buenas prácticas de empresas líderes del sector.

En este sentido, resulta interesante constatar que muchas innovaciones en sostenibilidad nacen de los problemas o del potencial incumplimiento de las directrices o las salvaguardias identificadas durante el diseño del proyecto y que pueden impedir que el proyecto reciba la financiación suficiente. Y al contrario, también la demostración de los beneficios es también un mecanismo para incentivar la innovación. Por tanto deberían arbitrase mecanismos para compartir ideas y experiencias.

**5.** Desde una perspectiva negativa, los acercamientos sectoriales servirán también para discriminar sectores poco convenientes para las políticas de internacionalización y para los fines del desarrollo sostenible. Esta es ya una práctica consolidada en la CFI (que contiene una lista de exclusión de actividades no financiables en su Policy on Environmental and Social Sustainability) y en algunas ECA nacionales, y son pocos los argumentos que puedan justificar el mantenimiento del apoyo a las inversiones que se realicen en determinadas zonas especialmente sensibles por sus características ecológicas, así como a algunos sectores y tecnologías (como las que contribuyen a acelerar el cambio climático a través de la emisión de gases de efecto invernadero, en zonas protegidas, o sectores como el nuclear o armamentístico), por lo que debería tenderse hacia su progresiva eliminación.

Como ha apuntado Ortega, la importancia de las Agencias de Crédito a la Exportación en este ámbito queda clara si se considera que en sectores como el petróleo, gas o minería el apoyo financiero de las Agencias de Crédito a la Exportación en los países

en desarrollo es aproximadamente el doble que la financiación de todos los bancos de desarrollo multilaterales juntos. La mitad de todas las nuevas emisiones de gases de efecto invernadero de origen industrial en los países en desarrollo tienen algún tipo de apoyo de las Agencias de crédito a la exportación (Schäfer, 2008).

**6.** Finalmente, en cuanto al proceso de consulta a las comunidades y partes afectadas, deberían articularse mecanismos de consulta abiertos durante toda la duración del proyecto. Si bien existen evidencias de procesos de consulta previos a la aprobación de los proyectos, no hay constancia de su influencia sobre el diseño y desarrollo de los mismos.

De forma prácticamente generalizada, se minusvalora el potencial de la participación de las comunidades afectadas por un proyecto. Un mejor diagnóstico de sus necesidades e inquietudes, una óptima gestión de su involucración en el proyecto y un análisis de impactos de las repercusiones de los proyectos para las comunidades, supone un intangible de gran valor para las empresas e instituciones a corto y medio plazo.

**7. Consideración de los riesgos:** Deberían considerarse los riesgos políticos y de derechos humanos más sistemáticamente a nivel de proyectos, y adoptar las medidas necesarias para mitigarlos y establecer una guía clara a los clientes en estos aspectos.

Debería prestarse más atención a temas que no suelen ser tratados como la salud, migraciones, desarrollo indirecto.

Pero es que además, mayores niveles de anticipación en la detección y gestión de impactos sociales y medioambientales lleva a un mayor grado de innovación.

Algunos actores argumentan que la evaluación de los impactos sobre los derechos humanos de los proyectos ya está incluida en la evaluación política del riesgo (antes de cada proyecto las agencias públicas evalúan el nivel de riesgo político del país receptor y el riesgo político del proyecto, al conjunto de ambos riesgos se le llama evaluación política del riesgo).

En el riesgo político del país receptor se incluyen aspectos como las inequidades del país, las actitudes del gobierno ante la inversión directa exterior, la relación entre el inversor y el gobierno, la corrupción, la estabilidad del gobierno, los mecanismos de

resolución de discrepancias, el riesgo de violencia política, estabilidad monetaria, riesgo de expropiación, etc. Dentro de esta evaluación se pueden incluir algunos aspectos relacionados con los derechos humanos, como por ejemplo la existencia de desplazados, los conflictos históricos similares, la legitimidad del gobierno, conflictos étnicos o religiosos, etc.

## ANEXO I. Listado de ECA

- [Asuransi Ekspor Indonesia](#) (ASEI, Indonesia)
- [Banco de Inversión y Comercio Exterior](#) (BICE, Argentina)
- [Banco Nacional de Comercio Exterior SNC](#) (Bancomext, Mexico)
- [BNDES-Exim](#) (Ex-Finamex, Brazil)
- [Compagnie Francaise d. Assurance pour le Commerce Extérieur](#) (COFACE, France)
- [Companhia de Seguro de Créditos S.A.](#) (COSEC, Portugal)
- [Corporación Financiera Nacional Fondo de Promoción de Exportaciones](#) (CFN/Fopex, Ecuador)
- [Credit Guarantee Insurance Corporation of Africa Limited](#) (CGIC, South Africa)
- [Credit Insurance Zimbabwe](#) (Credsure, Zimbabwe)
- [Croatian Bank for Reconstruction and Development](#) (HBOR, Croatia)
- [ECICS Credit Insurance Ltd.](#) (ECICS, Singapore)
- [Exgo](#) (a division of State Insurance, New Zealand)
- [Export Credit Bank of Turkey](#) (Turk Eximbank, Turkey)
- [Export Credit Guarantee Agency](#) (ECGA, Oman)
- [Export Credit Insurance Corporation](#) (Kuke, Poland)
- [Export Credits Guarantee Department](#) (ECGD, UK)
- [Export Development Canada](#) (EDC, Canada)
- [Export Finance and Insurance Corporation](#) (EFIC, Australia)
- [Export Guarantee and Insurance Corporation](#) (Egap, Czech Republic)
- [Export-Import Bank of China](#) (Eximbank of China)
- [Export-Import Bank of India](#) (I-Eximbank, India)
- [Export-Import Bank of Korea](#) (Keximbank, South Korea)
- [Export-Import Bank of the Russian Federation](#) (Eximbank, Russia)
- [Export-Import Bank of Thailand](#) (Thai Exim, Thailand)
- [Export-Import Bank of Trinidad & Tobago](#) (Eximbank, Trinidad & Tobago)
- [Export-Import Bank of the United States](#) (EXIM, US)
- [Export Credit Insurance Organization](#) (ECIO, Greece)
- [Export Kredit Fonden](#) (EFK, Denmark)
- [Export Risk Guarantee Agency](#) (ERG, Switzerland)
- [Exportkreditnamnden](#) (EKN, Sweden)
- [Finnvera plc](#) (Finnvera, Finland)
- [Guarantee Institute for Export Credits](#) (GIEK, Norway)
- [Hermes Kreditversicherungs-AG](#) (Hermes, Germany)
- [Hong Kong Export Credit Insurance Corporation](#) (HKEC, Hong Kong)
- [Hungarian Export Credit Insurance Ltd.](#) (MEHIB, Hungary)
- [Israel Foreign Trade Risks Insurance Corporation](#) (Iftric, Israel)
- [Istituto per i Servizi Assicurativi e il Credito all'Esportazione](#) (SACE, Italy)
- [Japan Bank for International Cooperation](#) (formerly JExIm)
- [Korea Export Insurance Corporation](#) (KEIC, South Korea)
- [KfW IPEX Bank](#) (part of the KfW BankenGruppe, Germany)
- [Malaysia Export Credit Insurance Berhad](#) (MECIB, Malaysia)
- [Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij NV](#) (NCM, Netherlands)

[Norwegian Guarantee Institute for Export Credits](#) (Giek, Norway)  
[Office National du Ducroire](#) (OND, Belgium)  
[Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft](#) (OeKB, Austria)  
[Overseas Private Investment Corporation](#) (OPIC, United States)  
[Segurexpo de Columbia](#) (Segurexpo, Columbia)  
[Slovene Export Corporation](#) (SEC, Slovenia)  
[Sri Lanka Export Credit Insurance Corporation](#) (SLECIC, Sri Lanka)  
[Svensk Esportkredit](#) (SEK, Sweden)  
[Uzbekinvest National Export-Import Insurance Company](#) (Unic, Uzbekistan)

## **ANEXO II**

*ANEXO V del Reglamento 1233 /2011*

### **INFORMACIÓN QUE DEBE FACILITARSE EN LAS NOTIFICACIONES**

En todas las notificaciones que se realicen en virtud del Acuerdo (incluidos sus anexos) figurará la información recogida en la siguiente sección I. Asimismo se presentará la información especificada en la sección II, cuando proceda, relativa al tipo específico de notificación que se realiza.

#### **I. INFORMACIÓN QUE DEBE FACILITARSE EN TODAS LAS NOTIFICACIONES**

##### a) Información básica

1. País que efectúa la notificación
2. Fecha de la notificación
3. Nombre de la autoridad/organismo de notificación
4. Número de referencia
5. Notificación inicial o revisión de una notificación previa (en su caso, número de revisión)
6. Número de tramo, si procede
7. Número de referencia de la línea de crédito, si procede
8. Artículo del Acuerdo en virtud del cual se realiza la notificación
9. Número de referencia de la notificación de la que se hace alineamiento, si procede
10. Descripción del apoyo del que se hace alineamiento, si procede

##### b) Información del comprador/prestatario/garante

11. País del comprador/prestatario
12. Nombre del comprador/prestatario
13. Ubicación del comprador/prestatario
14. Estatuto del comprador/prestatario
15. País garante, si procede
16. Nombre del garante, si procede
17. Ubicación del garante, si procede
18. Estatuto del garante, si procede

##### c) Información sobre bienes o servicios que se exportan y sobre el proyecto

19. Descripción de los bienes o servicios que se exportan

20. Descripción del proyecto, si procede
21. Ubicación del proyecto, si procede
22. Fecha de cierre de la licitación, si procede
23. Fecha de expiración de la línea de crédito, si procede
24. Valor del contrato que se apoya, bien real (para todas las líneas de crédito y las operaciones de financiación de proyectos o para cualquier operación con base voluntaria) o bien según la siguiente escala en millones de DEG:
25. Divisa de los contratos

d) Condiciones financieras del apoyo oficial al crédito a la exportación

26. Valor del contrato; valor real en el caso de notificaciones relativas a las líneas de crédito y las operaciones de financiación de proyectos o en caso de cualquier operación con base voluntaria, o bien según la escala de DEG
27. Moneda del crédito
28. Pago anticipado (porcentaje del valor total de los contratos que se apoyan)
29. Gastos locales (porcentaje del valor total de los contratos que se apoyan)
30. Punto de arranque del crédito y referencia al párrafo aplicable del artículo 10
31. Duración del período de amortización
32. Tipo básico de interés
33. Tipo de interés o margen

**II. INFORMACIÓN ADICIONAL QUE DEBE FACILITARSE, SEGÚN PROCEDA, EN LAS NOTIFICACIONES RELATIVAS A DISPOSICIONES ESPECÍFICAS**

a) Artículo 14, letra d), punto 5, del Acuerdo

1. Perfil de amortización
2. Frecuencia de amortización
3. Lapso entre el punto de arranque del crédito y la primera amortización del principal
4. Importe del interés capitalizado antes del punto de arranque del crédito
5. Duración ponderada media del período de amortización
6. Explicación de la razón para no prestar apoyo, de conformidad con el artículo 14, letras a) a c)

b) Artículos 24 y 28 del Acuerdo

1. Clasificación, según el riesgo país, del país del comprador/prestatario o de la institución multilateral/regional

2. Duración del período de desembolso
3. Porcentaje de la cobertura según el riesgo país
4. Tipo de cobertura (inferior a la estándar, estándar, superior a la estándar)
5. TMP basado en la clasificación, en lo que respecta al riesgo país, del país del comprador/prestatario, con exclusión de toda garantía de tercer país, implicación de una institución multilateral/regional o reducción/ exclusión del riesgo
6. TMP aplicable
7. Tipo real de la prima aplicado (expresado en forma de TMP en porcentaje del principal)

c) Artículo 24, letra e), primer guión, del Acuerdo

1. Clasificación, en lo que respecta al riesgo país, del país del garante
2. Confirmación de que la garantía cubre los cinco riesgos de país relacionados en el artículo 25, letra a), durante todo el período del crédito
3. Indicación de si la garantía cubre el importe total de riesgo (principal e intereses)
4. Confirmación de que el garante es solvente respecto al importe de la deuda garantizada
5. Confirmación de que la garantía tiene validez jurídica y puede aplicarse en la jurisdicción del tercer país
6. Indicación de si existen vínculos financieros entre el garante y el comprador/prestatario
7. En caso de que haya una relación entre el garante y el comprador/prestatario:
  - tipo de relación (por ejemplo, matriz-filial, filial-matriz, propiedad común)
  - confirmación de que el garante es independiente desde un punto de vista jurídico y financiero y puede cumplir la obligación del pago del comprador/prestatario
  - confirmación de que el garante no se verá afectado por acontecimientos, una reglamentación o una intervención del Estado en el país del prestatario

d) Artículo 28 del Acuerdo

1. Técnica de reducción/exclusión del riesgo utilizada
2. FRE aplicado
3. Explicación completa de los riesgos de país que se han externalizado/suprimido o limitado/excluido en la operación individual, así como explicación del modo en que esta externalización/supresión o limitación/exclusión de los riesgos de país justifican el FRE aplicado

e) Artículos 46 y 47 del Acuerdo

1. Forma de ayuda ligada (ayuda al desarrollo, crédito premixto o financiación conjunta)

2. Grado general de concesionalidad de la financiación de la ayuda ligada y de la ayuda parcialmente no ligada, calculado de conformidad con el artículo 37
3. Tipo de descuento diferenciado utilizado para el cálculo de la concesionalidad
4. Tratamiento de los pagos al contado en el cálculo del nivel de concesionalidad
5. Restricciones relativas a la utilización de líneas de crédito

f) Artículo 10 del anexo II

1. Perfil de amortización
2. Frecuencia de amortización
3. Lapso entre el punto de arranque del crédito y la primera amortización del principal
4. Apoyo a los gastos locales: condiciones de pago y naturaleza del apoyo
5. Parte del proyecto que se financie (si procede, información separada acerca de la carga de combustible)
6. Cualquier otra información pertinente (incluyendo referencias a casos similares)

g) Artículo 6 del anexo IV

1. Descripción detallada del proyecto, incluido el sector específico tal como se recoge en el apéndice 1 del acuerdo sectorial sobre créditos a la exportación, energías renovables y proyectos relacionados con el agua (anexo IV).
2. Una explicación detallada motivando la necesidad de condiciones financieras especiales.
3. Por lo que respecta al tipo de interés, información sobre el nivel de sobreprima añadido al CIRR en caso de que se aplique lo dispuesto en el artículo 4, letras b) o c), del anexo IV del acuerdo sectorial sobre créditos a la exportación, energías renovables y proyectos relacionados con el agua.

h) Artículo 5 del anexo X

1. Explicación de por qué se fijan términos de financiación del proyecto
2. Valor del contrato en relación con el contrato llave en mano, porción de subcontratos, etc.
3. Descripción detallada del proyecto
4. Tipo de cobertura que se ofrece antes del punto de arranque del crédito
5. Porcentaje de cobertura del riesgo político antes del punto de arranque del crédito
6. Porcentaje de cobertura del riesgo comercial antes del punto de arranque del crédito
7. Tipo de cobertura que se ofrece después del punto de arranque del crédito
8. Porcentaje de cobertura del riesgo político después del punto de arranque del crédito
9. Porcentaje de cobertura del riesgo comercial después del punto de arranque del crédito
10. Duración del período de construcción, si procede

11. Duración del período de desembolso
12. Duración ponderada media del período de amortización
13. Perfil de amortización
14. Frecuencia de amortización
15. Lapso entre el punto de arranque del crédito y la primera amortización del principal
16. Porcentaje del principal amortizado a mitad del período del crédito
17. Importe del interés capitalizado antes del punto de arranque del crédito
18. Otras comisiones recibidas por el organismo de crédito a la exportación, como comisiones de compromiso (opcional, excepto en el caso de operaciones con compradores de países de la OCDE de renta alta)
19. Tipo de prima (opcional, excepto en el caso de proyectos en países de la OCDE de renta alta)
20. Confirmación (y, en su caso, explicación) de que la operación conlleva, o se caracteriza por:
  - La financiación de una unidad económica determinada en la que el prestamista acepta considerar que los flujos de caja de esa unidad económica constituyen la fuente de la que procederá el reembolso del préstamo y que los activos de esa unidad constituyen la garantía del préstamo.
  - La financiación de las operaciones de exportación con una empresa responsable del proyecto (jurídica y económicamente autónoma), por ejemplo, una empresa constituida con un objetivo específico, con respecto a proyectos de inversión que generan sus propios ingresos.
  - Que los riesgos se comparten debidamente entre los asociados en el proyecto, por ejemplo, accionistas privados o accionistas públicos solventes, exportadores, acreedores, utilizadores, inclusive con activos propios suficientes.
  - Suficiente flujo de caja del proyecto durante todo el período de amortización para cubrir los costes de explotación y el servicio de la deuda.
  - Deducción prioritaria de los ingresos del proyecto de los costes de explotación y del servicio de la deuda.
  - Un comprador/prestataria no soberano sin garantía de amortización del Estado.
  - Garantías basadas en activos respecto a los beneficios/activos del proyecto, por ejemplo, cesiones, pignoraciones, cuentas de beneficios.
  - Recurso limitado o nulo a los patrocinadores de los accionistas/inversores privados del proyecto una vez completado el mismo.

i) Artículo 5 del anexo X en el caso de proyectos en países de la OCDE de renta alta

1. Importe total de la sindicación de la deuda del proyecto, incluidos prestamistas oficiales y privados
2. Importe total de la sindicación de la deuda de prestamistas privados
3. Porcentaje de la sindicación de la deuda que ofrecen los Participantes

4. Confirmación de que:

— Por lo que respecta a la participación en una sindicación del préstamo con instituciones financieras privadas que no se benefician del apoyo del crédito oficial a la exportación, el Participante es un socio minoritario y tiene un estatuto *pari passu* durante toda la duración del préstamo.

- El tipo de prima comunicado de conformidad con el anterior punto 18 no será inferior al del mercado privado, y estará en relación con los tipos correspondientes que apliquen otras instituciones financieras privadas que participen en la sindicación.

## **ANEXO III**

### **Modelo de Presentación de informes**

#### **Información de país declarante**

- País
- Fecha de envío
- Institución (Departamento gubernamental, ECA)

#### **Información legal y de políticas del país informante**

- Mandato / Estatus legal de la ECA
- Programas de crédito a la exportación con apoyo oficial (en el sentido del artículo 5 del Acuerdo de la OCDE ) durante período de presentación de informes
- Informes anuales disponibles en el año de referencia

#### **Información sobre políticas de Crédito a la exportación del Estado miembro declarante**

- **Presentación general de las Políticas en materia de créditos a la exportación del Estado miembro, incluyendo toda la información que pueda ayudar a la Comisión en su evaluación del cumplimiento de los objetivos y obligaciones con la UE (en el sentido del artículo 3, anexo 1 del Reglamento 1233/2011)**

#### **- Información especial sobre las siguientes políticas:**

##### **1) Medio Ambiente:**

- a) ¿Aplican la Recomendación de la OCDE sobre Enfoques comunes para el Medio Ambiente y Créditos a la exportación con apoyo oficial?
- b) Cualquier otra información pertinente

##### **2) Derechos Humanos:**

- a) ¿Aplica los aspectos de derechos humanos de la Recomendación sobre Enfoques Comunes sobre créditos a la exportación con apoyo oficial y la Debida diligencia social y medioambiental?
- b) Cualquier otra información pertinente

##### **3) Medidas anti-Soborno:**

- a) ¿Aplican la Recomendación de la OCDE sobre Soborno y créditos a la exportación con apoyo oficial?
- b) Cualquier otra información pertinente

#### **4) Prácticas de préstamo Sostenible:**

- a) ¿Aplica los Principios y Directrices de la OCDE para promover las prácticas de préstamos Sostenible en los créditos oficiales a la exportación a países de Bajos Ingresos?
- b) Cualquier otra información pertinente

#### **5) Otras políticas**

### **Datos de Informe Anual de Actividades**

#### **- Nota explicativa:**

"Los Estados miembros presentarán, de acuerdo con su marco legislativo nacional, un informe sobre los activos y pasivos, reclamaciones pagadas y recobros, nuevos compromisos, exposición y primas". Reglamento 1233/2011, Anexo 1.

Los Estados miembros que tengan más de una ECA deben realizar un informe único integrado (la obligación de información recae en el Estado miembro como tal, no en la ECA). Cuando un Estado miembro ofrece al mismo tiempo diferente tipos de productos (cobertura pura y préstamos directos), la presentación de informes en virtud del capítulo IV debería, sin embargo diferenciar:

#### **A) Si se proporciona el apoyo oficial en forma de garantías de créditos a la exportación o el seguro ("cobertura pura") en el sentido del artículo 5a1) del Acuerdo de la OCDE:**

- Listado de los activos
- Listado de pasivos
- La exposición al riesgo nominal agregada

01 de enero 2011

31 de diciembre 2011

- a) la exposición al riesgo nominal en las pólizas de seguros emitidas

01 de enero 2011

31 de diciembre 2011

- b) la exposición al riesgo nominal en compromisos y notificaciones de cobertura

01 de enero 2011

31 de diciembre 2011

- Ingresos por primas

- Recobros
  - Siniestros pagados
- B) En caso de que se proporcione ayuda oficial en forma de Apoyo financiero oficial en el sentido del artículo 5a2)

Acuerdo de la OCDE :

- Listado de los activos
- Listado de pasivos:
  - a) el valor nominal de la cartera de créditos con apoyo oficial
    - 01 de enero 2011
    - 31 de diciembre 2011
    - 01 de enero 2011
    - 31 de diciembre 2011
  - b ) el valor total de los compromisos fuera de balance
    - 01 de enero 2011
    - 31 de diciembre 2011
- Intereses cobrados
- Beneficios/Pérdidas anuales

### **Pasivos contingentes**

- Cuando puedan surgir pasivos contingentes de las actividades de crédito a la exportación con apoyo oficial, estas actividades se comunicarán

### **Evaluación e incorporación de los riesgos ambientales**

#### **- Riesgos ambientales:**

- a) Número / exposición de las transacciones de la categoría A
- b) Número / exposición de las transacciones de la categoría B
- ¿Cómo son los riesgos ambientales, que pueden implicar otros riesgos relevantes, teniendo en cuenta las actividades de crédito oficial a la exportación?

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alvarez Calzada O., Dajani González, J.(Invest in Spain) (2010) *Tendencias actuales en los flujos globales de IED y el impacto de la crisis*, *Bolétin Económico del ICE*, nº 2986 del 1 al 15 de abril 2010, p. 3.

Ancos, H., Dámaso Vicente, J., *La promoción de la Responsabilidad Social en los tratados de inversión*, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo, CEaCi, 2009.

Anuario 2010, *Internacionalización de la Empresa Española*, Circulo de Empresarios, Wharton School,

Ascari, R., "Is Export Credit Agency a Misnomer?: The ECA response to a Changing World", *Working Paper*, Nº 2, SACE, February, 2007.

Badosa, J., "La financiación del comercio internacional en tiempos de crisis," X Conferencia Anual, 23 de noviembre de 2009, disponible en [http://conferenciacesce.alcestdis.es/documentos/doc\\_CESCE.pdf](http://conferenciacesce.alcestdis.es/documentos/doc_CESCE.pdf)

Bagci P., Powell S., Grayburn, J., Kvekvetsia, V. and Venables, A., "Estimating the Economic Costs and Benefits of ECGD: A Report for the Export Credits Guarantee Department", NERA, January 2003.

Baldi, M., "The Need for a Broader Policy Approach to Foreign Direct Investment, OECD, Global Forum on International Investment", *New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the 21<sup>st</sup> Century*, November 2001.

Banco de España, "La financiación del comercio y la evolución del comercio internacional durante la crisis", *Boletín Económico*, marzo 2010.

Banco Mundial, *Indigenous Peoples*, Operational Policy 4.10, parte. 1, adoptado en julio 2005. Nueva York. Disponible en <http://wbIn0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/tocall/0F7D6F3F04DD70398525672C007D08ED?OpenDocument>

Banco Mundial, *Perspectivas de la economía global*, 2009.

BankTrack, *Equator Principles II, NGO comments on the proposed revision of the Equator Principles*, April 26, 2006.

Barr, C., *Profits on Paper: The political Economy of Fiber, Finance and Debt in Indonesia's Pulp and Paper industries*, Center for International Forestry Research and World Wildlife Fund, November 30, 2000; 2, 7 (Executive Summary), 32, 47.

Berne Union, *Annual Report 2011*.

Birdsall, N., ed, "Rescuing the World Bank", *A Centre for Global Development Working Report and Selected Essays*, Centre for Global Development, Washington D.C., 2006

Chauffour, J-P., Farole, T., "Trade Finance in Crisis Market Adjustment or Market Failure?", *Policy Research Working Paper 5003*, 2009 World Bank.

Henn Ch., Mc Donald, B., *Evitar el proteccionismo, en Finanzas y Desarrollo*, marzo 2010 (FMI).

Christiansen, H., Oman C., Charlton, A., "Incentives-based Competition for Foreign Direct Investment: the Case of Brazil", *OECD Working Papers on International Investment*, 2003, OECD Publishing, [doi: 10.1787/631632456403](https://doi.org/10.1787/631632456403)

Círculo de Empresarios, *La imagen Exterior de España y la competitividad..* (varios autores) julio 2009.

Círculo de Empresarios, *Una industria competitiva, clave para recuperar el crecimiento*, julio/septiembre 2010.

Civic, M., "Prospects for the Respect and Promotion of Internationally Recognised Sustainable Development Practices: A Case Study of the World Bank Environmental Guidelines and Procedures," *Fordham Environmental Law Journal* 9 , 1997-8, 231-260.

Corporación Financiera Internacional (CFI) 2006. Policy on Environmental and Social Sustainability Nueva York. Disponible en [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol\\_SocEnvSustainability2006\\_Spanish/\\$FILE/SustainabilityPolicy\\_Spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006_Spanish/$FILE/SustainabilityPolicy_Spanish.pdf) Última visita realizada en abril 2008.

CFI (2008) “Environmental, Health, and Safety - General Guidelines”, Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial).

Díaz Mier, M.A., y Avila Alvarez, A.M, “Causas y antecedentes de la Ronda Uruguay”, Boletín Económico ICE, número 2.396, 1993.

Eca-Watch 2006. OECD Releases new Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits. Nota de prensa 16 de mayo de 2006. Disponible en [http://www.ecawatch.org/problems/corruption/ecaw\\_oecd\\_bribery\\_press\\_advisory\\_16\\_may06.htm](http://www.ecawatch.org/problems/corruption/ecaw_oecd_bribery_press_advisory_16_may06.htm) Última visita mayo 2008.

Eca-Watch 2007. Memorandum of ECA-Watch Concerning the OCDE Export Credit Group's Lack of Coherence with OCDE Goals and Objectives and Other Major Problems. 6 pp. Disponible en [www.ecawatch.org](http://www.ecawatch.org).

ECGD (2000) “Business Principles”, Export Credit Guarantee Department, disponible en [www.ecgd.gov.uk](http://www.ecgd.gov.uk)

ECGD, *Annual Review & Resource Accounts*, 2008-09, 2009-2010, 2010-2011.

Escrivá, J.L., “Crisis económica y sector exterior: ¿escasez de demanda o de financiación? X Conferencia anual CESCE, 2009.

European CRS-Multi-Stakeholder Forum, “Promoting More Responsible Investment”, *Issue Paper*, European CRS-Multi-Stakeholder Forum Plenary Meeting, 29-30 November 2010.

Evans P., and Oye, K., *International Competition: Conflict and Cooperation in Government Export Financing*, Institute for International Economics. 2010.

ExIm Bank, *Competitiveness Report*, 2011.

Farber, Y. , *Valoración de la responsabilidad social de las empresas españolas en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú*. Informe de conclusiones del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, 2010.

Fern., *The Changing Landscape of Export Credit Agencies in the Context of the Global Financial Crisis.*, 2010, Disponible en línea.  
[http://www.fern.org/sites/fern.org/files/2010-03%20Changing%20Landscape%20of%20ECAs\\_0.pdf](http://www.fern.org/sites/fern.org/files/2010-03%20Changing%20Landscape%20of%20ECAs_0.pdf)

Friends of the Earth France, *Annual Review*, 2006.

Goodwin-Gill, G. and Talmon, S. (eds), *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford, 1999.

ICEX, *Apoyos financieros públicos a la implantación e inversión de la empresa española en el exterior*, 2010.

IEG, World Bank, *Evaluative Directions for the World Bank Group's Safeguards and Sustainability Policies*, Evaluation Brief 15, 2011.

IMF and BAFT, *IMF-BAFT Trade Finance Survey: A Survey Among Banks Assessing the Current Trade Finance Environment.*, BAFT, 2009.

International Chamber of Commerce, *ICC Trade Finance Survey. An interim Report, Summer 2009*, September, Paris.

Jadot, Y., *Documento de Trabajo Comisión de Comercio*, Parlamento Europeo, 2009.

Jijón María Sara, *ECAWatch Conference*, Berlin, Germany, March 8, 2002.

Justicia i Pau, *Primera ley que regula el comercio de armas en España. Materiales de Trabajo*, 33, 2008.

Keenan, K. , *Export Credit Agencies and the International Law of Human Rights*, Halifax Initiative Coalition, 2008.

Lamy, P., *En busca de Liderazgo en medio de la Crisis*, IMF, 2009.

Levit, J. K., "The Dynamics of International Trade Finance Regulation: The Arrangement on Officially Supported Export Credit", *Harvard International Law Journal* 45:1 (Winter): 65-182, en p. 75), 2004.

Malouche, M., "Trade and Trade Finance Developments in 14 Developing Countries Post September 2008: A World Bank Survey", *Policy Research Working Paper* 5138, World Bank, November 2009.

Montes Gan, V., Medina Moral, E., "Crédito y comercio internacional, pilares del desarrollo del mundo", *Información Comercial Española*, marzo-abril 2010, p. 23.

Muñoz, *et al.* "Responsabilidad social en el sistema bancario: una primera aproximación de evaluación para el caso español" *Noticias de Ética, Economía y Dirección. Año XI n°ms. 2 - 3 Junio - Noviembre 2004*. EBEN-España.

Naredo et al, "El papel de las ECAs en la financiación al comercio: evolución y actuación frente a la crisis." en *Financiación al comercio exterior*. Marzo-Abril 2010. N.º 853. ICE

OCDE (2007) "Aproximaciones Comunes en relación al Medioambiente y los Créditos a la Exportación financiado por Instituciones Públicas", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, disponible en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OCDE (2008), *Principles and guidelines to promote sustainable lending practices in the provision of official export credits to low-income countries*, OCDE Export Credits Group's 2008. Disponible en [http://webdomino1.oecd.org/olis/2008doc.nsf/Linkto/tad-ecg\(2008\)1](http://webdomino1.oecd.org/olis/2008doc.nsf/Linkto/tad-ecg(2008)1).

OCDE (2008), *Arrangement on officially supported export credits*. TAD/PG(2007)28/FINAL

OCDE (2009), *Les crédits a l'export bénéficiant d'un soutien public et la crise financière: mesures prises au niveau national par les participants à l'arrangement*, au 30 juin 2009, TAD/PG (2009) 17/Final.

OCDE (2009) *Les crédits a l'export bénéficiant d'un soutien public et la crise financière: mesures prises au niveau national par les participants à l'arrangement*, au 30 juin 2009, TAD/PG (2009) 17/Final, 6 nov 2009.

OCDE (2009), *Officially Supported Export Credits and the Financial Crisis: Measures Taken at the National Level by the Participants to the Arrangement*, January 2009, TAD/PG (2009)4/Final, March 19, 2009.

OMC (2011), *Entender la OMC*. Publicaciones de la OMC.

OMC, OCDE y UNCTAD (2010). *Report on G20 Trade and Investment Measures* (September 2009 to February 2010)

OPIC, Overseas Private Investment Corporation, *Development update: Expanding the Overseas Private Investment Corporation's Development Impact Assessment*, June 2003, Washington.

Ortega, M., *Cesce, dinero público para negocios opacos*, 2004. Disponible en [http://www.odg.cat/documents/deutes/b15\\_cesce\\_ortega.pdf](http://www.odg.cat/documents/deutes/b15_cesce_ortega.pdf)

Park, S., "The World Bank: Owning Global Safeguard Policy Norms?", World Bank Doctoral and Post-Doctoral Workshop, 2008, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTRAD/Resources/Park.pdf>

Parlamento Europeo 2007. Recomendación del Parlamento Europeo el día 11 de Enero de la propuesta REPORT on the Council's Seventh and Eighth Annual Reports according to Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports (2006/2068(INI)).

Perry, A.J., "The relationship between Legal Systems and Economic Development: Integrating Economic and Cultural Approaches", *Journal of Law and Society*, Volume 29, Number 2, June 2002, pp. 282-307

PriceWaterhouseCoopers Securities LLC, *Comparative Review of IFI Risk Mitigation Instruments and Direct Sub-Sovereign Lending*, Final Report submitted to the World Bank, November 2003.

Reguero Naredo, B. Hernando Minguela, M<sup>a</sup> J. y Loring Rubio, R. "Financiación al comercio exterior", *Información Comercial Española*, marzo-abril 2010, nº 853;p. 66.

Rodriguez, J., Santiso, J., "Banking on Development: Private Banks and Aid Donors in Developing Countries, OECD Development Centre, *Working Papers*, nº. 263, November 2007.

Scholtens B., Dam L., "Banking on the Equator. Are Banks that Adopted the Equator Principles Different from Non-Adopters?", *World Development*, Vol. 35, n1 8, pp- 1307-1328, 2007.

Spence, M., "Investment Strategy after the crisis", *EuropeanVoice.com*, 10.01,2010, acceso 2/12/2010.TAD/PG(2011)4.

Stein, R., and Johnson, B., *Banking on the Biosphere? Environmental Procedures and Practices of Nine Multilateral Development Agencies*, Massachusetts and Toronto, 1979.

The Corner House, Briefing 30, *Underwriting Bribery*, December 2003.

Thompson, P., Cowton, Ch. J., "Bringing the environment into bank lending: implications for environmental reporting", *The British Accounting Review*, Volume 36, issue 2, June 2004, Pages 197-218.

UNCTAD (2009) *Investment Policy Developments in G-20 Countries*, Julio 2009.

UNCTAD (2009), *World Investment Prospects Survey 2009-2011*, Julio 2009.

UNCTAD (2010) *Global Investment Trends Monitor*, Abril 2010.

Vargas, M. 2009. *La Agencia de Crédito a la exportación: CESCE*. Disponible en [http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Estat\\_espanyol/DOSSIER\\_CESCE\\_CAST\\_def.pdf](http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Estat_espanyol/DOSSIER_CESCE_CAST_def.pdf)

Velasco de, L., "La internacionalización de la empresa española en perspectiva histórica" *Revista del ICE*. Pg 55-64. Julio-Agosto 2009. N.º 849

von Moltke, K., *International Environmental Management, Trade Regimes and Sustainability*, IISD, 1995, disponible en <http://iisd.ca/pdf/envmanage.pdf>.

Weaver, C, "The Worlds Bank and the Bank's World", *Global Governance* 13 (3): 593-512, 2007

World Bank Survey, *Policy Research Working Paper*, 5138, November 2009.

World Bank (2005), *Enhancing World Bank Support to Middle Income Countries: Management Actions Plan Progress Memorandum*, February 1 2005, World Bank, 2005.

World Bank (2008) "Trade and Trade Finance Developments in 14 developing Countries post September 2008", A World Bank Survey, *Policy Research Working Paper*, 5138, November 2009.

World Economic Forum, *Enabling Trade Index Report 2010*, mayo 2010.

WTO, OECD and UNCTAD, *Report on G20 Trade and Investment Measures (September 2009 to February 2010)*, March 8, 2010, p. 17.

WWF, BankTrack, *Shaping the future of Sustainable Finance. Moving from Paper promises to performance,*

[www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=tad/pg\(2011\)4&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=tad/pg(2011)4&doclanguage=en)